

# Mångfald och räckvidd

*Slutbetänkande av Presskommittén 2004*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2006:8

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: Conny Holm

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22516-6  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Leif Pagrotsky

Regeringen beslutade den 7 oktober 2004 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet skall vara utformat.

Den 7 oktober 2004 förordnade statsrådet Pär Nuder f.d. generalkonsuln Sören Thunell att vara ordförande i kommittén. Den 24 november 2004 förordnades som ledamöter statsvetaren Jabar Amin, fritidsledaren Charlotta Bjälkebring, f.d. landshövdingen Birgit Friggebo, partisekreteraren Jöran Hägglund, riksdagsledamoten Kenth Högström, redaktören Mats Johansson, riksdagsledamoten Helene Petersson och politiska sekreteraren Ewa Sundkvist. Kenth Högström entledigades från sitt uppdrag den 27 april 2005 och samma dag förordnades riksdagsledamoten Bo Bernhardsson som ledamot i kommittén. Jabar Amin entledigades från sitt uppdrag den 30 augusti 2005 och samma dag förordnades kommunalrådet Niclas Malmberg som ledamot i kommittén.

Den 14 december 2004 förordnades som experter departementssekreterarna Kirsten Glansberg och Karin Liby. Genom beslut den 13 januari 2005 entledigades Karin Liby och samma dag förordnades kanslirådet Martin Sundin att vara expert i kommittén.

Hovrättsassessorn Magnus Haglund anställdes som huvudsekreterare i kommittén från och med den 6 december 2004.

Kommitténs assistent har varit kanslisekreteraren Monica Berglund.

Kommittén har antagit namnet Presskommittén 2004 (Ku 2004:08).

I februari 2005 överlämnade kommittén sitt delbetänkande *Lördagsdistribution av dagstidningar* (SOU 2005:13).

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Mångfald och räckvidd* (SOU 2006:8).

Till slutbetänkandet bifogas särskilda yttranden och reservationer.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2006

Sören Thunell

Bo Bernhardsson

Charlotta Bjälkebring

Birgit Friggebo

Jöran Hägglund

Mats Johansson

Niclas Malmberg

Helene Petersson

Ewa Sundkvist

/Magnus Haglund

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>31</b>
1.1 Kommitténs uppdrag .....	31
1.2 Utredningsarbetet .....	32
<b>2 Statligt engagemang på dagspressmarknader i andra länder</b> .....	<b>35</b>
2.1 Inledning.....	35
2.1.1 Länder med inget eller endast indirekt stöd .....	35
2.1.2 Länder med både direkt och indirekt stöd.....	43
<b>3 Driftsstöd</b> .....	<b>67</b>
3.1 Inledning.....	67
3.2 Utvecklingen av produktionsbidrag/driftsstöd .....	68
3.2.1 Inledning .....	68
3.2.2 1963 års pressutredning.....	68
3.2.3 1967 års pressutredning.....	75
3.2.4 1972 års pressutredning.....	78
3.2.5 Dagspresskommittén.....	87
3.2.6 Femte pressutredningen.....	89
3.2.7 Dagstidningskommittén .....	92
3.2.8 Pressutredningen -94.....	102
3.2.9 Senare ändringar i presstödsförordningen, m.m.....	106
3.2.10 Aktualiserade frågeställningar.....	108

3.3	Dagstidningsföretagens synpunkter på bestämmelserna om driftsstöd .....	110
3.3.1	Inledning.....	110
3.3.2	Lågfrekventa dagstidningar med driftsstöd.....	110
3.3.3	Medelfrekventa dagstidningar med driftsstöd .....	115
3.3.4	Högfrekventa dagstidningar med driftsstöd .....	116
3.3.5	Storstadstidningar med driftsstöd .....	122
3.3.6	Låg-, hög- och medelfrekventa dagstidningar utan driftsstöd .....	122
3.3.7	Storstadstidningar utan driftsstöd .....	124
3.4	Överväganden och förslag .....	126
3.4.1	Allmänna utgångspunkter .....	126
3.4.2	Övergripande frågor .....	147
3.4.3	Hög- och medelfrekventa dagstidningar .....	163
3.4.4	Lågfrekventa dagstidningar .....	164
3.4.5	Driftsstöd i särskilt fall.....	175
3.4.6	Begränsat driftsstöd.....	176
<b>4</b>	<b>Distributionsstöd .....</b>	<b>179</b>
4.1	Inledning.....	179
4.2	Distributionsstöd .....	179
4.2.1	Bakgrund .....	179
4.2.2	Aktualiserade frågeställningar .....	181
4.2.3	Överväganden och förslag.....	191
4.3	Särskilt distributionsstöd.....	205
4.3.1	Inledning.....	205
4.3.2	Remissinstansernas synpunkter på kommitténs delbetänkande.....	206
4.3.3	Budgetpropositionen för år 2006.....	209
4.3.4	Överväganden och förslag.....	210
<b>5</b>	<b>Etableringsstöd, m.m. ....</b>	<b>217</b>
5.1	Inledning.....	217
5.2	Pressens lånefond .....	219
5.3	Samverkansbidrag.....	224

5.4	Utvecklingsbidrag/stöd .....	231
5.5	Etableringsstöd .....	250
5.6	Tidningsstarter sedan 1970-talet .....	255
5.7	Två fallstudier med avseende på nyetablering av dags- tidningar .....	256
5.8	Överväganden och förslag.....	258
<b>6</b>	<b>Invandrare och nationella minoriteter .....</b>	<b>273</b>
6.1	Inledning.....	273
6.2	En översikt över den svenska minoritets- och integrationspolitiken.....	273
6.2.1	Den svenska minoritetspolitiken.....	273
6.2.2	Den svenska integrationspolitiken .....	286
6.3	Mediesituationen för invandrare och nationella minoriteter, m.m. ....	300
6.3.1	Det mångkulturella samhället .....	300
6.3.2	Tidigare utredningar och kartläggningar.....	326
6.3.3	Regelverket.....	344
6.3.4	Inhämtade synpunkter på bestämmelserna om driftsstöd m.m. ....	345
6.3.5	Särskilt om det samiska dagstidningsprojektet Satne .....	351
6.3.6	Centrum för lättläst.....	357
6.4	Överväganden och förslag.....	361
6.4.1	Inledning .....	361
6.4.2	Allmänna utgångspunkter.....	361
6.4.3	Driftsstöd för dagstidningar på andra språk än svenska.....	366
6.4.4	Driftsstöd för dagstidningar som ges ut på samiska eller meänkieli .....	369
6.4.5	Mellanstatligt samarbete.....	371

<b>7</b>	<b>Elektroniskt distribuerade dagstidningar.....</b>	<b>373</b>
7.1	Inledning.....	373
7.2	Tidigare utredningar.....	373
7.2.1	Pressutredningen -94.....	373
7.2.2	Konvergensutredningen .....	376
7.2.3	Presstödsnämndens utredning .....	378
7.3	Nyhetsvanor på internet .....	379
7.4	Gällande rätt .....	386
7.5	Inhämtade uppgifter.....	387
7.5.1	Kommitténs enkätundersökning .....	387
7.5.2	Övriga uppgifter.....	402
7.6	Överväganden och förslag .....	403
7.6.1	Inledning.....	403
7.6.2	Allmänna utgångspunkter .....	403
7.6.3	Innebörden av elektroniskt distribuerade dags- tidningar.....	410
7.6.4	Teknikneutralt regelverk .....	412
7.6.5	Mervärdesskatt för tillhandahållande av dags- tidningar som distribueras elektroniskt, m.m. ....	417
7.6.6	Jämkningsregeln i 2 kap. 11 a § presstöds- förordningen (1990:524) .....	419
7.6.7	Åtgärder för att underlätta etablering av elektroniskt distribuerade dagstidningar .....	421
7.6.8	Behov av ytterligare utredningsåtgärder.....	425
<b>8</b>	<b>Kostnadsberäkningar och andra konsekvens- beskrivningar.....</b>	<b>427</b>
8.1	Inledning.....	427
8.2	Värdet av fortsatta direkta och indirekta stöd.....	428
8.3	Ekonomiska konsekvenser .....	429
8.4	Jämställdhetspolitiska konsekvenser.....	431
8.5	Övriga konsekvenser.....	432
	<b>Reservationer och särskilda yttranden.....</b>	<b>433</b>



**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	447
<i>Bilaga 2</i>	Presstödsförordning (SFS 1990:524).....	457
<i>Bilaga 3</i>	Förordning om särskilt distributionsstöd (SFS 2001:898) .....	473
<i>Bilaga 4</i>	Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS 1997:13).....	475
<i>Bilaga 5</i>	Föreskrifter om ändring i Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13) om presstöd.....	483
<i>Bilaga 6</i>	Utvecklingen av svensk dagspress intill 2005 – Karl Erik Gustafsson .....	485
<i>Bilaga 7</i>	Strukturaffärer och samarbeten på tvåtidningsorter – Mart Ots .....	545
<i>Bilaga 8</i>	Genomgång och analys av distributionsstödet – Håkan Westergren .....	625
<i>Bilaga 9</i>	Sammanträde om behovet av presstöd till dags- tidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter.....	641
<i>Bilaga 10</i>	Sammanträde om förhållandena på dagspress- marknaden, m.m.....	643
<i>Bilaga 11</i>	Sammanträde om möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd.....	645
<i>Bilaga 12</i>	Presstöd per tidning .....	647



# Sammanfattning

## **Kommitténs överväganden och förslag i huvudsak:**

Kommittén anser att regelverket avseende driftsstöd skall ges en mera offensiv utformning. Målsättningen med kommitténs förslag om driftsstöd är att tidningsföretag skall stimuleras att i så hög utsträckning som möjligt öka sin dagstidnings upplaga och periodicitet. I linje härmed föreslår kommittén att mera defensivt utformade bestämmelser om driftsstöd mönstras ut.

I fråga om distributionsstöd lämnar kommittén förslag som bedöms bidra till att tidningsföretag även i framtiden skall kunna distribuera sina dagstidningar till rimliga priser. Förslagen i denna del är särskilt inriktade på åtgärder som stärker samdistributions-systemet samt åtgärder av betydelse för distribution av överspridda dagstidningar och dagstidningar i mera glesbebyggda områden.

För att stimulera dagstidningsföretag att inleda försöksverksamhet med elektronisk distribution som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar föreslår kommittén att det inrättas ett tillfälligt distributionsstöd. Härutöver lämnar kommittén förslag som underlättar utgivning av dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska samt förslag om en ny jämningsregel för driftsstödsberättigade dagstidningar som distribuerar sin upplaga helt eller delvis på elektronisk väg.

Följande förslag kan särskilt lyftas fram:

- Driftsstödet räknas upp för samtliga tidningskategorier utom storstadstidningar.
- Det sammanlagda årliga allmänna driftsstöd en storstadstidning som högst kan berättiga till sänks med 4,5 mnkr. Sänkningen sker stegvis med 1,5 mnkr per år och inleds från och med år 2007.
- Dagstidningar som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på

samma utgivningsort skall alljämt kunna berättiga till driftsstöd.

- En allmän förutsättning för att en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort skall berättiga till driftsstöd skall vara att dagstidningen har ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 60 procent av dess totala redaktionella innehåll.
- Gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd sänks från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar.
- Endast dagstidningar som överskrider högsta gräns för hushållstäckning skall kunna berättiga till avvecklingsstöd.
- En gemensam trappa för driftsstöd införs för samtliga lågfrekventa dagstidningar.
- Högsta hushållstäkningsgrad för att en lågfrekvent dagstidning skall berättiga till driftsstöd höjs till 30 procent.
- Lågfrekventa driftsstödsberättigade dagstidningar ges utökade möjligheter att marknadsföra sin egen tidning utan att förlora rätten till driftsstöd.
- Lågfrekventa dagstidningar som underskrider lägsta gräns för abonnerad upplaga skall inte ha rätt till fortsatt tidsbegränsat driftsstöd.
- Principen om likapris inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution utvidgas.
- Ett särskilt distributionsstöd införs i presstödsförordningen (1990:524).
- Ett tillfälligt distributionsstöd införs för att stimulera dagstidningsföretag att inleda försöksverksamhet med elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar.
- Dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska kan berättiga till driftsstöd även om tidningen saluförs utomlands.
- En driftsstödberättigad dagstidning vars abonnerade upplaga helt eller till viss del distribueras elektroniskt berättigar till jämkat driftsstöd.

## Kommitténs uppdrag

Kommittén har haft i uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet skall vara utformat. I uppdraget har ingått att

- kartlägga och analysera utvecklingen på dagspressmarknaden samt därvid beakta betydelsen av de olika stödformerna på presstödsområdet,
- kartlägga och analysera de samarbeten och sammanslagningar som förekommer på dagstidningsområdet samt belysa pressstödet betydelse vid sammanslagningar,
- kartlägga och analysera distributionssituationen för dagspressen,
- analysera förutsättningarna för etablering av nya dagstidningar,
- analysera behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter, samt
- analysera möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att föreslå åtgärder som innebär att det statliga presstödet även i fortsättningen bidrar till mångfald vad gäller innehåll och ägande samt till bred spridning av dagstidningar i såväl storstadsområdena som andra delar av landet.

## Allmänna utgångspunkter för arbetet

Utgångspunkten för kommitténs arbete har varit att vårt statsskick med representativ demokrati skall fördjupas och förstärkas. Enligt kommitténs bedömning är det för funktionen av vårt statsskick inte tillräckligt att medborgarna tillförsäkras grundläggande demokratiska rättigheter såsom yttrande-, informations- och tryckfrihet. En vital och för statskicket nödvändig opinionsbildning förutsätter att medborgarna har tillgång till och aktivt tar del av fora som fullgör följande tre uppgifter: 1) *informationsuppgiften*; uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor, 2) *granskningsuppgiften*; uppgiften att verka som självständiga aktörer och att granska att den offentliga makten utövas under lagarna, samt 3) *forumuppgiften*; uppgiften att låta olika åsikter och kulturyttringar

komma till tals. Utifrån detta perspektiv spelar massmedierna en central roll i vårt demokratiska system. Staten bör verka för att förhållandena på massmediemarknaden är sådana att medborgarna kan ges tillgång till en mångfald massmedier som fullgör de tre nämnda uppgifterna.

Kommitténs bedömning är att dagstidningarna alltså fyller en mycket viktig funktion för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet samt att det inte finns någon anledning att tro att dagspressens betydelse härvidlag kommer att minska under överblickbar framtid. Den abonnerade dagspressen är och kommer att vara en huvudkälla för medborgare att informera sig om och delta i en för statskicket betydelsefull och vital opinionsbildning.

På senare tid har det tillkommit ett antal nya medier och andra aktörer som konkurrerar med dagstidningsföretagen om reklam- och publikintäkter. Den nya konkurrenssituationen bedöms ha drivit på den omfattande rationalisering som skett inom dagstidningsföretagen och den strukturomvandling som ägt rum inom dagspressbranschen. Vidare har den tekniska utvecklingen med elektronisk distribution via bl.a. Internet bidragit till att det inte längre finns några egentliga hinder för medborgare att komma till tals och göra information tillgänglig för ett större antal människor. Samtidigt har massmediemarknaden fragmentiserats och rörligheten bland medborgare mellan olika medier och kanaler är större än den tidigare varit. I en alltmer fragmentiserad massmedievärld bedömer kommittén att behovet av massmedier som når en hög räckvidd bland befolkningen är minst lika uttalat som tidigare.

De grundläggande marknadsvillkoren för tidningsutgivning har inte förändrats. En tidning med lägre hushållstäckning genererar lägre reklam- och abonnemangsinträder. Utan stödåtgärder är marknadsvillkoren sådana att det sannolikt uppstår naturliga monopol inom begränsade utgivningsområden.

Med utgångspunkt från täckningsgradsteorin anser kommittén att staten genom direkta stödåtgärder alltså bör underlätta en yttre och en inre mångfald på dagspressmarknaden. Dagspressbranschen bör även framgent åtnjuta indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt.

Enligt kommitténs mening bör merparten av de resurser som kan avsättas för direkta stöd fördelas till dagstidningar med regional eller nationell täckning. Dessa tidningar har stora upplagor och bra förutsättningar för att i praktiken genomföra de uppgifter

som motiverar det statliga engagemanget på dagspressmarknaden. Inte minst stödet till storstadstidningarna spelar en viktig roll för mångfald och opinionsbildning.

Även lågfrekventa dagstidningar är enligt kommittén en viktig grupp tidningar, som på ett förtjänstfullt sätt kan skapa dynamik i dagstidningsbranschen. Etableringskostnaderna för lågfrekventa dagstidningar är betydligt lägre än etableringskostnaderna för tidningar med högre periodicitet, och fådagartidningar kan fungera som en bas för att etablera hög- och medelfrekventa dagstidningar. Det finns enligt kommittén flera skäl som talar för att etablering och kontinuerlig drift av dagstidningar inom denna tidningskategori bör främjas.

Kommitténs utgångspunkt i den del av uppdraget som rör tidningsdistribution har varit att tidningsföretag skall kunna distribuera sina dagstidningar till rimliga kostnader oavsett var i landet tidningarna distribueras. Av betydelse för kommittén har varit att de förslag som lämnas dels bidrar till att systemet med en pressstödsberättigad samdistribution under tillämpning av principen om likapris förstärks, dels sänker tidningsföretagens kostnader för särskilt kostsam tidningsdistribution i mera glesbefolkade delar av landet.

En utgångspunkt för kommittén i fråga om behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter har varit att lämna förslag som främjar mångfald och räckvidd för dagstidningar som riktar sig till dessa grupper. Samtidigt har kommittén ansett att de åtgärder som föreslås i möjligaste mån bör vara generellt verkande och stå i överensstämmelse med de målsättningar som formulerats genom den förda integrations- och minoritetspolitiken.

Slutligen har kommittén när det gäller den del av uppdraget som avser elektroniskt distribuerade dagstidningar ansett att presstödsystemet bör vara teknikneutralt. Kommitténs förslag i denna del bygger bl.a. på hänsynstaganden till dels de villkor som gäller för tryckta dagstidningar, dels den annorlunda kostnadsbild som gäller för utgivning av elektroniskt distribuerade dagstidningar.

## Driftsstöd

### Driftsstöd i förhållande till samverkande och sammanslagna tidningsföretag

Enligt kommitténs bedömning har det inte framkommit något avgörande skäl som talar för att en dagstidning inte skall kunna berättiga till allmänt driftsstöd enbart av den anledningen att dagstidningen ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort. En allmän förutsättning för att en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort skall berättiga till driftsstöd bör enligt kommitténs mening vara att dagstidningen har ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 60 procent av dess totala redaktionella innehåll.

### Driftsstödets nivå

Enligt kommitténs bedömning har samtliga tidningskategorier behov av uppräknat driftsstöd. På grund av de begränsade resurser som kommittén bedömt kan avsättas för driftsstöd har emellertid en viss prioritering mellan tidningskategorierna varit nödvändig.

Vid en sammanvägd bedömning föreslår kommittén följande förändringar av nivåerna på driftsstödet.

- För fådagartidningar bör driftsstödet höjas med tio procent.
- För hög- och medelfrekventa dagstidningar som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort och som inte är storstadstidningar bör driftsstödet höjas med fyra procent. För övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar bör driftsstödet höjas med tolv procent.
- Det sammanlagda årliga allmänna driftsstöd en storstadstidning som högst kan berättiga till enligt 2 kap. 2 § presstödsförordningen (1990:524) bör sänkas med 4,5 mnkr. Sänkningen bör ske stegvis med 1,5 mnkr per år och inledas från och med år 2007.



### **Sänkt gräns för abonnerad upplaga**

Den nuvarande gränsen för den abonnerade upplaga en tidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd, 2 000 exemplar, utgör enligt kommittén ett onödigt högt etableringshinder. Det gäller inte minst för tidningar som vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige och för tidningar vars upplaga helt distribueras elektroniskt. Mot bakgrund härav föreslår kommittén att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd sänks till 1 500 exemplar.

### **Begränsning av tillämpningsområdet för avvecklingsstöd**

Enligt det nuvarande regelverket för driftsstöd gäller att en tidning berättigar till avvecklingsstöd bl.a. om tidningens upplaga sjunker under lägsta föreskrivna gräns för abonnerad upplaga. På grund av att kommittén anser att driftsstödet bör ges en mera offensiv inriktning föreslår kommittén att tillämpningsområdet för avvecklingsstödet begränsas och att det i fortsättningen endast ges till dagstidningar som överskrider föreskriven gräns för högsta hushållstäckning. Det enda syftet med avvecklingsstödet blir därmed att underlätta för tidningar att uppnå en så pass hög hushållstäckning att tidningen blir oberoende av driftsstöd.

Kommitténs förslag i denna del innebär följande. En dagstidning som tidigare gav rätt till oreducerat driftsstöd men som inte längre gör det på grund av att den inte uppfyller kravet på högsta hushållstäckning berättigar under det första året efter det att sådan rätt upphörde till tre fjärdedelar av det stödbelopp som lämnades det senaste år som den berättigade till oreducerat driftsstöd. Under de därpå följande två åren berättigar tidningen, såvida den inte åter ger rätt till oreducerat driftsstöd, till hälften respektive en fjärdedel av det stödbelopp som lämnades det senaste år som stödet var oreducerat.

### **Stöd till lågfrekventa dagstidningar**

Vid en kartläggning av de driftsstödsberättigade lågfrekventa dagstidningarna kan det konstateras att flertalet av tidningarna har mindre upplagor och att endast en av tidningarna utkommer två gånger per vecka. Förhållandet hänger enligt kommitténs bedöm-

ning samman bl.a. med att de driftsstödberättigade lågfrekventa dagstidningarna inte berättigar till högre driftsstöd vid större upplagor eller ökad periodicitet samtidigt som tidningarna inte fullt ut kan kompensera de ökade kostnaderna för större upplagor och högre utgivningsfrekvens med abonnent- och reklamintäkter av motsvarande storlek.

För att stimulera lågfrekventa dagstidningar att öka sin upplaga och sin periodicitet anser kommittén att det bör inrättas en bidragstrappa för lågfrekventa dagstidningar utan riksspridning samt att tvådagartidningar skall berättiga till högre stöd än endagstidningar. Enligt kommitténs bedömning finns det därmed inte längre skäl att göra åtskillnad mellan lågfrekventa dagstidningar med eller utan riksspridning. De förslag kommittén lämnar i denna del innebär följande.

- För en endagstidning med en abonnerad upplaga överstigande 1 500 exemplar bör det årliga driftsstödet uppgå till 75 procent av det årliga stöd som lämnas till en lågfrekvent dagstidning enligt nuvarande 2 kap. 6 § presstödsförordningen (1990:524). För en tvådagartidning med en upplaga överstigande 1 500 exemplar bör det årliga driftsstödet uppgå till ett belopp som motsvarar 120 procent av det driftsstöd som bör lämnas till en endagstidning.
- Driftsstödet för lågfrekventa dagstidningar bör höjas successivt vid abonnerade upplagor överstigande 2 000, 3 000, 5 000, 7 000, 8 000 och 9 000 exemplar. För en endagstidning med en abonnerad upplaga överstigande 2 000 exemplar bör driftsstödet höjas med en tredjedel av det belopp en endagstidning med en upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. Vid var och en av de två nästföljande upplagenivåerna, 3 000 respektive 5 000 exemplar, bör stödet höjas med 40 procent av det belopp en endagstidning med en abonnerad upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. Vid var och en av de tre nästföljande upplagenivåerna, 7 000, 8 000 respektive 9 000 exemplar, bör driftsstödet höjas med en tredjedel av det driftsstöd som en endagstidning med en upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. För tvådagartidningar bör driftsstödet höjas enligt samma modell som för endagstidningar. Vid varje given upplagenivå bör stödet för en tvådagartidning vara 20 procent högre än stödet för en endagstidning.

### **Höjd gräns för hushållstäckning för lågfrekventa dagstidningar**

Enligt kommitténs bedömning finns det inte längre något skäl till att gränsen för högsta hushållstäckning för att en dagstidning skall kunna berättiga till driftsstöd är lägre för lågfrekventa dagstidningar än för hög- och medelfrekventa dagstidningar. Kommittén föreslår därför att högsta täckningsgrad för att en lågfrekvent dagstidning skall kunna berättiga till allmänt driftsstöd bestäms till 30 procent.

### **Utökade möjligheter till marknadsföringskampanjer för lågfrekventa dagstidningar**

En av de enskilt viktigaste faktorerna för att en lågfrekvent dagstidning skall kunna etableras och växa är att tidningen har goda möjligheter att använda sin egen tidning i marknadsföringssyfte. Enligt nuvarande praxis beviljar Presstödsnämnden regelmässigt dispens en gång per år och tidningstitel för att en driftsstödsberättigad lågfrekvent dagstidning skall kunna göra ett s.k. totalutskick och samtidigt bibehålla rätten till driftsstöd. Kommittén bedömer att det finns utrymme att något utvidga utrymmet för dispens utan risk för att presstödet kommer att användas på ett sätt som strider mot de presspolitiska intentionerna. Kommittén föreslår i denna del följande. I presstödsförordningen (1990:524) bör det föreskrivas att Presstödsnämnden på ansökan från ett tidningsföretag som ger ut en lågfrekvent dagstidning skall bevilja företaget att undanta ett nummer av dagstidningen från bestämmelsen i 2 kap. 3 § presstödsförordningen (1990:524) i den del som föreskriver att en lågfrekvent dagstidnings totalupplaga skall till övervägande del vara abonnerad om utgivningen av numret är ett väsentligt led för att etablera eller utveckla en abonnerad lågfrekvent dagstidning. För en och samma tidningstitel får sådant undantag beviljas högst fem gånger under ett och samma kalenderår.

### **Rätten till tidsbegränsat driftsstöd vid sjunkande upplagor avskaffas**

I linje med kommitténs förslag ligger att driftstödet bör stimulera dagstidningsföretag att öka sina tidningars upplaga och periodicitet. Enligt kommitténs mening bör driftsstöd inte lämnas till

dagstidningar som inte förmår uppfylla huvudreglerna i pressstödförordningen om driftsstöd. Mot bakgrund härav föreslår kommittén att en lågfrekvent dagstidning inte bör ha rätt till driftsstöd enligt en bestämmelse motsvarande 2 kap. 6 a § presstödsförordningen (1990:524).

### **Driftsstöd i särskilt fall avskaffas**

Möjligheten för dagstidningar att erhålla driftsstöd i särskilt fall tillkom vid en tidpunkt då det fanns begränsade möjligheter för svenska medborgare utomlands att informera sig om skeenden i Sverige. Kommittén bedömer att det numera inte finns sådana begränsningar som motiverar ett driftsstöd i särskilt fall. I praktiken har bestämmelsen om driftsstöd i särskilt fall heller inte fyllt något syfte på senare tid. Kommittén föreslår därför att möjligheten för en dagstidning att berättiga till driftsstöd i särskilt fall jämlikt 2 kap. 9 § presstödsförordningen (1990:524) upphävs.

### **Bestämmelsen om begränsat driftsstöd görs automatiskt verkande**

Kommittén anser att bestämmelserna om begränsat driftsstöd som återfinns i 2 kap. 7 och 8 §§ presstödsförordningen (1990:524) bör bibehållas oförändrade. Enligt kommitténs mening bör dock bestämmelsen i 2 kap. 10 § om storleken på det begränsade driftsstödet göras automatiskt verkande. Storleken på det begränsade driftsstödet bör därvid motsvara det stöd en endagstidning med en abonnerade upplaga på högst 3 000 exemplar berättigar till.

## **Distributionsstöd**

### **Utvidgning av principen om likapris**

Systematiskt sett syftar distributionsstödet till att stimulera tidningsföretag att samdistribuera sina dagstidningar under tillämpning av en princip om likapris, även om kostnaderna för distributionen skiljer sig åt mellan olika tidningstitlar. Distributionsstödet kompenserar därvid de större tidningsföretagen inom ett distributionsområde för att dessa accepterar att de tidningstitlar som

föranleder högre distributionskostnader per exemplar, främst överspridda tidningstitlar, inte helt och hållet bär sina egna kostnader.

Det finns redan enligt det nuvarande regelverket möjligheter att göra avsteg från principen om likapris om det föreligger väsentliga kostnadsskillnader för distributionen. Vidare har principen om likapris i praktiken endast kommit att tillämpas på ett led i distributionskedjan, nämligen lokala transporter/detaljdistribution. I de två övriga leden i distributionskedjan, packning/sampackning och regionala transporter, tillämpas marknadsmässiga priser.

Enligt kommitténs bedömning finns det skäl att utvidga principen om likapris till att omfatta hela distributionskedjan. Kommittén föreslår följande. I 4 kap. 5 § presstödsförordningen (1990:524) bör det föreskrivas att prissättningen för distributionstjänsten inom ett distributionsområde, innefattande packning (sampackning), regionala transporter samt lokala transporter och detaljdistribution, inte får vara sådan att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

### **Extra distributionsstöd**

Enligt det nuvarande regelverket kan tidningsföretag under en begränsad tid berättiga till extra distributionsstöd för det fall ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributionssystemet och kvarvarande tidningsföretag därmed drabbas av väsentliga kostnadsökningar. För att ytterligare stärka det presstödsberättigade samdistributionssystemet föreslår kommittén att tidsbegränsningen tas bort.

### **Presstödsnämndens uppföljning av distributionskostnader, m.m.**

Allt fler tidningsföretag har på senare tid fått ägarintressen i de bolag som distribuerar dagstidningarna. Utvecklingen har enligt kommitténs bedömning medfört att konkurrensen minskat på marknaden för tidningsdistribution. Eftersom tidningsdistributionen är ett centralt led i tidningsutgivningen och står för en väsentlig del av tidningsföretagens kostnader anser kommittén att Presstödsnämnden varje år bör följa upp och redovisa utvecklingen

av kostnaderna för tidningsdistribution och distributionsbolagens ekonomiska förhållanden.

### **Samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser**

Samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser kan bidra till att dagstidningsföretagens kostnader för tidningsdistributionen sänks mera väsentligt. Kommittén anser att staten genom förändringar i regelverk och på andra sätt bör skapa goda förutsättningar för aktörer på distributionsmarknaden att nå sådana samdistributionslösningar.

### **Särskilt distributionsstöd**

Enligt förordningen (2001:898) kan ett särskilt distributionsstöd lämnas för utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden. Syftet med stödet är att inom ramen för en pressstödsberättigad samdistribution sänka dagstidningsföretagens kostnader för särskilt kostsam tidningsdistribution. Kommittén föreslår att stödet permanentas och tas in som en särskild stödform i presstödsförordningen vid sidan av övrigt distributionsstöd.

Avseende det särskilda distributionsstödet föreslår kommittén följande:

- Ett särskilt distributionsstöd som inom ramen för ett pressstödsberättigat samdistributionssystem syftar till att sänka tidningsföretagens kostnader för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden bör införas i presstödsförordningen (1990:524).
- Bestämmelserna avseende ett särskilt distributionsstöd bör utformas i enlighet med den praxis som Presstödsnämnden utvecklat vid tillämpningen av förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd.
- Det särskilda distributionsstödet bör alltjämt stödja dagstidningsföretagens tidningsdistribution på lördagar. Stödet får uppgå till högst 6 kr per distribuerat exemplar och får endast avse kostnader som överstiger 6 kr per distribuerat exemplar. Stöd får inte lämnas om tidningens sammanlagda kostnad för

distribution under måndag-lördag understiger 21 kr per abonnent.

### **Etableringsstöd, m.m.**

Vid sidan av drifts- och distributionsstöd har det under olika perioder funnits stöd som syftat till att underlätta etablering och utveckling av enskilda tidningsföretag och samarbeten mellan olika tidningsföretag. Kommittén har gjort en förhållandevis omfattande kartläggning av dessa stöd och prövat om det finns förutsättningar att föreslå något eller några sådana liknande stöd. Vid en sammanvägd bedömning och mot bakgrund av de övriga förslag som kommittén lämnat, har kommittén funnit att det för närvarande inte finns skäl att lämna sådana förslag.

### **Tillfälligt distributionsstöd**

Distributionen av tryckta dagstidningar utgör en av de enskilt största kostnadsposterna för ett tidningsföretag. Eftersom kommitténs uppdrag rört frågor om hur mångfalden på dagspressmarknaden skall kunna stärkas och hur dagstidningsläsningen skall kunna främjas, har ett centralt led i kommitténs arbete varit att finna åtgärder som stimulerar en kostnadseffektiv och konkurrensneutral tidningsdistribution.

På senare år har det tagits fram tekniska lösningar som möjliggör att dagstidningar kan distribueras elektroniskt till abonnenterna som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar. Den tekniska utvecklingen fortgår också kontinuerligt. Genom elektronisk distribution av dagstidningar till abonnenterna kan tidningsföretagens kostnader för distributionen av tryckta dagstidningar minska. Samtidigt kan sådana lösningar bidra till att räckvidden för dagstidningar bibehålls på en fortsatt hög nivå.

Enligt kommitténs mening bör staten genom ett tillfälligt distributionsstöd stimulera en försöksverksamhet med elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar. Det tillfälliga distributionsstödet bör syfta till dels att sänka dagstidningsföretagens kostnader för paketering och utsändning av tidningsinnehållet, dels att sänka abonnenternas investeringskostnader för de tekniska hjälpmedel som krävs för att ta emot tidningsföretagets utsändningar av tidningsinnehållet.

Kommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd innebär bl.a. att det bör lämnas till tidningsföretag som ger ut tryckta dagstidningar och att det bör fördelas under åren 2008-2010.

## **Dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter**

### **Driftsstöd för dagstidningar på andra språk än svenska**

Det finns endast ett fåtal dagstidningar som ges ut i Sverige och som inte i huvudsak är skrivna på svenska. Enligt kommitténs bedömning beror detta på att etableringshindren för sådana dagstidningar är höga till följd av att de grupper som tidningarna riktar sig till i allmänhet är små. Samtidigt kan tillgången till dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska bidra till att dagstidningsläsningen ökar bland invandrare.

För att underlätta etablering och drift av tidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska föreslår kommittén att sådana tidningar skall kunna saluföras utanför Sverige utan att förlora rätten att kunna berättiga till driftsstöd. Enligt kommitténs förslag skall driftsstödet endast beräknas på den del av upplagan som till 90 procent är spridd i Sverige.

Kommitténs förslag innebär följande. En tidning vars text inte huvudsakligen är skriven på svenska eller vars upplaga inte till minst 90 procent är spridd i Sverige skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen 1) uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, och 3) har sin huvudredaktion i Sverige. En tidning berättigar till driftsstöd endast för den del av tidningens abonnerade upplaga som till minst 90 procent är spridd i Sverige.

### **Driftsstöd för dagstidningar som ges ut på samiska eller meänkieli**

Genom ratificering av Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter har meänkieli (tornedalsfinska), finska, samiska, romani chib och jiddisch givits status som minoritetsspråk. De tre förstnämnda minoritetsspråken har bland mino-



ritetsspråken getts en särskild ställning eftersom de anses ha en historisk bas i Sverige.

I fråga om de minoritetsspråk som getts en särskild ställning har Sverige åtagit sig att uppmuntra eller underlätta att minst en tidning grundas eller upprätthålls på landsdels- eller minoritetsspråk. I Sverige finns det emellertid inte någon dagstidning som ges ut på samiska eller meänkieli. Detta förhållande har uppmärksammats av Europarådet som i beslut i juni 2003 rekommenderat svenska staten att uppmuntra eller stödja skapandet eller upprätthållandet av åtminstone en dagstidning på samiska och meänkieli.

Mot bakgrund av det anförda har kommittén lämnat ett särskilt förslag som bedöms underlätta etablerandet av dagstidningar på samiska eller meänkieli. Förslaget är uppbyggt på samma sätt som förslaget om driftsstöd till dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska. I förevarande del föreslås emellertid att tidningar på samiska eller meänkieli skall få beräkna driftsstödet på hela sin upplaga, dvs. även på hela den del av upplagan som distribueras utanför Sverige.

Kommitténs förslag innebär följande. En tidning vars text inte huvudsakligen är skriven på svenska eller vars upplaga inte till minst 90 procent är spridd i Sverige skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen 1) uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) tidningen vänder sig till nationella minoriteter i Sverige, 3) tidningens egna redaktionella innehåll till minst 25 procent är skrivet på samiska eller meänkieli, och 4) tidningen har sin huvudredaktion i Sverige.

### **Mellanstatligt samarbete**

Mot bakgrund av att antalet personer som talar samiska eller meänkieli är förhållandevis få i vart och ett av de tre länderna Finland, Norge och Sverige anser kommittén att regeringen tillsammans med regeringarna i Norge och Finland bör pröva möjligheterna för de tre länderna att gemensamt underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på samiska eller meänkieli. Det kan här röra frågor om åtgärder för att minska kostnader för tryckning och distribution, men också frågor om olika ekonomiska bidrag, t.ex. för att tidningar skall kunna ges möjlighet att upprätthålla en redaktionell bevakning i de tre länderna.

## Elektroniskt distribuerade dagstidningar

### Innebörden av elektroniskt distribuerade dagstidningar

Enligt kommitténs bedömning bör dagstidningsbegreppet i presstödsförordningen förbehållas massmedier som förmedlar text, grafik och stillbilder, oavsett om de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel eller inte. En fördel som kommittén ser med denna lösning är att tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar görs principiellt likställda. Samtidigt anser kommittén att det skulle föra för långt att innefatta massmedier som förmedlar ljud och rörliga bilder under presstödsförordningens dagstidningsbegrepp. Ljudradio- och tv-program är inte dagstidningar utifrån nuvarande begreppsbildning och en uppluckring av dagstidningsbegreppet i presstödsförordningen skulle kunna leda till att regelverket inte längre blir teknikneutralt i förhållande till tryckta dagstidningar.

### Teknikneutralt regelverk

En utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att regelverket för presstödet skall vara utformat teknikneutralt. Det sätt på vilket en dagstidning distribueras bör således inte spela någon roll vid bedömningen av om en dagstidning berättigar till driftsstöd.

Som framgått tidigare anser kommittén att tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar skall vara principiellt likställda. Utgångspunkten för kommitténs bedömning huruvida regelverket avseende presstöd är teknikneutralt är sålunda att den enda skillnaden mellan tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar är distributionssättet. Utifrån denna utgångspunkt har kommittén funnit att regelverket i presstödsförordningen (1990:524) och presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13 och 2002:1) är teknikneutralt såtillvida att det är formellt möjligt för en dagstidning att erhålla driftsstöd oavsett hur tidningen distribueras.

### Mervärdesskatt

Dagstidningsföretagen möter en allt hårdare konkurrens på massmedie- och publikmarknaden. Samtidigt är det ur ett konstitutionellt perspektiv av största betydelse att dagstidningarna kan

vidmakthålla sin starka position på massmarknaden. Kommittén uttalar därför sitt stöd för att tillhandahållandet av dagstidningar alltjämt skall belastas med en reducerad mervärdesskatt. Vidare anser kommittén att det i mervärdesskattehänseende inte bör göras någon åtskillnad mellan tryckta dagstidningar och dagstidningar som distribueras elektroniskt, vilket är fallet för närvarande. Kommittén föreslår därför att regeringen bör verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG) utvidgas till att omfatta också dagstidningar som distribueras elektroniskt.

### **Jämkning av driftsstöd**

Nivån på driftsstödet har anpassats utifrån kostnadsbilden hos tidningsföretag som distribuerar tryckta dagstidningar via bud- eller postföretag. Eftersom dagstidningsföretag som distribuerar hela sin tidningsupplaga elektroniskt inte har några kostnader för papper, tryckning och distribution och kommittén anser att regelverket i möjligaste mån bör vara teknikneutralt föreslår kommittén att det i presstödsförordningen (1990:524) alltjämt bör finnas en regel om jämkning av driftsstöd för en elektroniskt distribuerad dagstidning. Kommittén föreslår emellertid att jämningsregeln skall göras automatiskt verkande och att den specificeras enligt följande:

En dagstidning vars abonnerade upplaga helt eller till viss del distribueras elektroniskt berättigar till jämkat driftsstöd.

Jämkat driftsstöd enligt första stycket beräknas i proportion till andelen av den driftsstödsberättigade upplagan som distribueras elektroniskt. Jämkat driftsstöd kan som lägst uppgå till 55 procent av det driftsstöd dagstidningen berättigar till före jämkning eller det driftsstöd dagstidningen berättigar till om den del av upplagan som distribueras elektroniskt inte läggs till grund för beräkningen av driftsstöd.

### **Åtgärder för att underlätta etablering av elektroniskt distribuerade dagstidningar**

Sett utifrån nuvarande marknadssituationen och befintligt regelverk för presstöd gör kommittén bedömningen att möjligheterna att etablera en abonnerad dagstidning vars upplaga distribueras

elektroniskt är begränsade. Vidare bedömer kommittén att det inom ramen för det nuvarande presstödsystemet finns begränsade möjligheter att stimulera etableringen av abonnerade dagstidningar vars upplaga distribueras elektroniskt.

### **Behov av ytterligare utredningsåtgärder**

Det finns skäl att anta att räckvidden av redaktionellt material som är avsett att tas emot med hjälp av tekniska hjälpmedel kommer att öka i framtiden. Utveckling bedöms av kommittén kunna leda till att tidigare skarpa skiljelinjer mellan dagstidningar, ljudradio och tv kommer att suddas ut. Vid ett sådant scenario kan det finnas skäl att pröva om presstödet bör ersättas av något annat stöd på massmediemarknaden, t.ex. ett redaktionsstöd. Mot bakgrund härav föreslår kommittén att det under något av de närmaste åren bör tillsättas en utredning som tar sikte på att utreda de mediepolitiska konsekvenserna av ett tekniskskifte från distribution av tryckta dagstidningar till elektronisk distribution av dagstidningar.

### **Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar**

#### **Värdet av fortsatta direkta och indirekta stöd**

Vid en sammanvägd bedömning anser kommittén att fördelarna med de direkta och indirekta stödåtgärderna klart överväger de nackdelar som kan uppstå till följd av stödåtgärderna. En väl fungerande representativ demokrati förutsätter en mångfald redaktionellt självständiga massmedier som kan informera, granska och tillhandahålla utrymme för en vital opinionsbildning. Utan direkta och indirekta statliga stödåtgärder på dagstidningsmarknaden finns det en påtaglig risk för att antalet tidningstitlar skulle minska avsevärt. Kommittén delar därvid Pressutredningen -94:s bedömning att ett ekonomiskt stöd till dagstidningsföretagen är ett oundgängligt medel för att värna om mångfald och fri åsiktsbildning.

## Ekonomiska konsekvenser

Sett utifrån de dagstidningar som gavs ut år 2005 bedömer kommittén att förslaget om en generell höjning av driftsstödet för samtliga driftsstödsberättigade dagstidningar utom för storstadstidningarna leder till kostnadsökningar på 23 mnkr per år. Vidare bedöms kommitténs förslag om ny driftsstödstrappa för lågfrekventa dagstidningar, både riksspridda och icke riksspridda, leda till kostnadsökningar på 10–15 mnkr per år. Kostnaderna för förslaget om ett särskilt distributionsstöd beräknas uppgå till högst tio mnkr per år. Tillsammans med kommitténs övriga förslag, bl.a. förslaget om sänkt gräns för abonnerad upplaga från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar och förslagen som underlättar utgivningen av dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska, uppskattas merkostnaderna till femtio mnkr per år under överblickbar framtid. Slutligen innebär kommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd tillkommande kostnader på fem mnkr per år under åren 2008–2010 vid fullt utnyttjande av stödet.

I fråga om finansiering av kommitténs förslag konstaterar kommittén att statens kostnader för driftsstödet minskade år 2001. Enligt kommitténs uppfattning bör det utrymme som frigjordes år 2001 genom att kostnaderna för driftsstöd detta år minskade användas för att finansiera kommitténs förslag. Vidare har kommittén föreslagit att det sammanlagda årliga allmänna driftsstöd en storstadstidning som högst kan berättiga till sänks med 4,5 mnkr. Sänkningen föreslås ske stegvis med 1,5 mnkr per år och inledas från och med år 2007. Även den kostnadsbesparing för staten som sistnämnda förslag innebär (9 mnkr per år från och med år 2009 sett utifrån situationen på dagspressmarknaden år 2005) bidrar till att täcka de ökade kostnader som kommitténs förslag kan komma att leda till om något år men som i dag är svåra att förutse.

## Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningar visar att kvinnor och män läser dagstidningar i ungefär samma utsträckning. Enligt kommitténs bedömning är presspolitiska åtgärder som leder till att dagstidningsläsningen i Sverige främjas därför neutrala ur ett jämställdhetsperspektiv. En annan fråga är att kvinnor generellt sett är klart underrepresenterade på ledande befattningar inom tidningsföretagen.

Kommitténs slutsats är att det inom ramen för presstödsystemet inte är lämpligt att utforma regler som direkt påverkar könsfördelningen inom tidningsföretagen. Beslut som leder till en jämnare könsfördelning inom tidningsföretagen måste därför fattas av tidningsföretagen själva. En åtgärd som kan underlätta tidningsföretagens arbete i detta avseende är tydliggörande och spridande av information om den könsfördelning som råder inom tidningsföretagen. Tidningsföretagens egen branschorganisation torde ha resurser att iordningställa och belysa sådant material. Vidare skulle Presstödsnämnden eller annan lämplig myndighet kunna ges i uppdrag att årligen redovisa en sammanställning av den könsmässiga fördelningen bland ledande befattningshavare hos samtliga de företag som ger ut dagstidningar. Redovisningen bör omfatta styrelser, verkställande direktörer och ansvariga utgivare.

### **Övriga konsekvenser**

Förekomsten av statliga direkta och indirekta stöd på dagspressmarknaden leder bl.a. till att utgivningen av flera tidningstitlar kan bibehållas på många utgivningsorter. Kommittén bedömer att de förslag som presenterats också kan leda till nyetableringar av tidningar, inledningsvis lågfrekventa dagstidningar, men på sikt också tidningar med högre utgivningsfrekvens. Kommittén bedömer således att förslagen har en positiv effekt på sysselsättningen samt på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

# 1 Uppdraget

## 1.1 Kommitténs uppdrag

Hur det statliga engagemanget på dagspressmarknaden bör vara utformat har varit en återkommande fråga sedan mitten av 1960-talet. De senaste större reformerna på det presspolitiska området är införandet av presstödsförordningen (1990:524), innebärande bl.a. förändrade beräkningsgrunder för driftsstödet, samt införandet av reducerad mervärdesskatt på omsättningen av dagstidningar. Den senaste statliga kommitté som utrett frågan om presstöd var Pressutredningen -94, som överlämnade sitt betänkande i april 1995 (SOU 1995:37).

Regeringen beslutade att tillkalla denna kommitté vid regeringsammanträde den 7 oktober 2004. Kommittén har antagit namnet Presskommittén 2004.

I regeringens direktiv till kommittén anges att kommittén skall göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet skall vara utformat.

I kommitténs uppdrag har ingått att

- kartlägga och analysera utvecklingen på dagspressmarknaden samt därvid beakta betydelsen av de olika stödformerna på presstödsområdet,
- kartlägga och analysera de samarbeten och sammanslagningar som förekommer på dagstidningsområdet samt belysa pressstödet betydelse vid sammanslagningar,
- kartlägga och analysera distributionssituationen för dagspressen,
- analysera förutsättningarna för etablering av nya dagstidningar,
- analysera behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter, samt

- analysera möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstödet.

Enligt direktivet skall kommittén föreslå åtgärder som innebär att det statliga presstödet även i fortsättningen bidrar till mångfald vad gäller innehåll och ägande samt till bred spridning av dagstidningar i såväl storstadsområden som andra delar av landet.

Utgångspunkten för kommitténs översyn av det statliga stödet till dagspressen skall enligt direktivet vara de förändringar som kan iakttas på mediemarknaden i stort och på dagspressområdet i synnerhet. En uppgift har varit att kartlägga och analysera utvecklingen på dagspressmarknaden under de senaste tio åren. Vad gäller uppdraget i den del som innefattar tidningsdistribution har kommittén haft i uppgift att göra en särskild analys när det gäller det särskilda distributionsstödet för utdelning av dagstidningar på lördagar.

Regeringens direktiv återges i dess helhet i *bilaga 1*.

## 1.2 Utredningsarbetet

I ordningen är Presskommittén 2004 den åttonde statliga kommitté som sedan mitten av 1960-talet kartlagt och analyserat frågor med avseende på dagpressmarknaden. Den övergripande utgångspunkten för kommitténs arbete har också varit densamma som för tidigare utredningar: mångfalden på dagspressmarknaden och en hög spridning av dagstidningar bland befolkningen är av central betydelse för funktionen av vårt statsskick med representativ demokrati. Ett värdefullt bakgrundsmaterial för kommitténs förslag om utformningen av den statliga presspolitiken och för kommitténs analys av den utveckling som ägt rum på dagspressmarknaden under det senaste decenniet har därför varit de kartläggningar, överväganden och förslag som tidigare utredningar presenterat. Av stort värde för kommitténs arbete har också varit den information om förhållandena på dagspressmarknaden som kommittén fått del av från personer verksamma inom bl.a. tidnings- och distributionsbranschen, lärosäten och andra statliga myndigheter. I det följande ges en översiktlig beskrivning av kommitténs arbete.

Presskommittén 2004 höll sitt första sammanträde i mitten av december 2004. Totalt har kommittén sammanträtt 14 gånger.



Kommitténs första tre sammanträden ägnades huvudsakligen åt den särskilda analysen avseende det särskilda distributionsstödet för utdelning av dagstidningar på lördagar. Resultatet av kommitténs arbete i denna del presenterades genom kommitténs delbetänkande SOU 2005:13 *Lördagsdistribution av dagstidningar*, som överlämnades till regeringen i februari 2005.

Kommittén har genomfört en kartläggning av det statligt engagemanget på dagspressmarknaderna i övriga EU-länder, Norge, Island, Kanada och USA. Kommittén har därvid erhållit värdefull hjälp från de svenska ambassaderna i nyssnämnda länder. Resultatet av kartläggningen återfinns i kapitel 2.

Under våren 2005 genomförde kommittén tre större enkätundersökningar. Syftet med undersökningarna var att klarlägga hur olika aktörer på dagspressmarknaden och andra intressenter uppfattar gällande regelverk för driftsstöd. Den ena enkätundersökningen inriktades på regelverket i förhållande till rådande marknadsvillkor på dagspressmarknaden. Resultatet av denna undersökning redovisas i avsnitt 3.3. Den andra undersökningen tog sikte på regelverket i förhållande till behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. En redovisning av de svar som inkom på den undersökningen återfinns i avsnitt 6.3.4. Den tredje undersökningen tog sikte på regelverket i förhållande till elektroniskt distribuerade dagstidningar. Svaren på sistnämnda undersökning redovisas i avsnitt 7.5.1.

Kommittén har anlitat tre externa experter för att utföra kartläggningar omfattande utvecklingen av svensk dagspress sedan mitten av 1990-talet, de samarbeten och sammanslagningar som förekommit på dagstidningsområdet på senare tid samt distributionssituationen för dagspressen. Experterna har arbetat självständigt och de har redovisat resultaten av sina arbeten genom rapporter till kommittén. Rapporterna är bilagda betänkandet, se *bilagorna 6–8*.

Vid kommitténs sammanträde i mars 2005 diskuterade kommittén behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. Till sammanträdet hade kommittén bjudit in personer med erfarenheter på det aktuella området. De personer som var närvarande vid sammanträdet framgår av *bilaga 9*. Kommitténs sammanträde i april 2005 ägnades åt de delar av uppdraget som omfattar utvecklingen på dagspressmarknaden, betydelsen av de olika stödformerna på presstödsområdet samt de samarbeten och sammanslagningar som förekommit på dagspressmarknaden. Vidare behandlades distributionssitua-

tionen för dagspressen. Vid sammanträdet närvarade de personer som framgår av *bilaga 10*. Kommitténs sammanträde i maj 2005 ägnades huvudsakligen åt den del av uppdraget som rör möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd. Även till detta sammanträde bjöd kommittén in personer med erfarenheter på det aktuella området. De personer som närvarade vid sistnämnda sammanträde framgår av *bilaga 11*.

Kommittén gjorde i anslutning till sammanträdet i juni 2005 ett studiebesök hos tidningarna Gefle Dagblad och Arbetarbladet. Studiebesöket genomfördes som ett led i kommitténs arbete med att studera och analysera samarbeten mellan och sammanslagningar av tidningsföretag på tvåtidningsorter. Vid studiebesöket träffade kommittén representanter från MittMedia Förvaltnings AB:s koncernledning. Härutöver träffade kommittén representanter från respektive tidnings ledningsgrupp och fackklubb samt andra personer verksamma på tidningarna.

Kommitténs ordförande och sekreterare har under kommitténs arbete sammanträffat och haft kontakter med ett flertal företrädare på bl.a. dagspress-, tryckeri- och distributionsmarknaden. Ordföranden och sekreteraren har även besökt dagstidningarna på Gotland och i samband därmed sammanträffat med dessas tidningsledningar och personalrepresentanter samt representanter för Norrköpings tidningar och Folkbladet.

Under kommitténs arbete har olika intressenter på eget initiativ inkommit med skriftliga synpunkter på frågor som berört kommitténs arbete. Dessa handlingar återfinns i kommitténs diarium.

## 2 Statligt engagemang på dagspressmarknader i andra länder

### 2.1 Inledning

Kommittén har gjort en kartläggning av det statliga engagemanget på dagspressmarknaderna i övriga EU-länder samt Norge, Island, Kanada och USA. Kommittén har därvid erhållit hjälp av de svenska ambassaderna i de olika länderna. Ambassaderna har självständigt ombesörjt inhämtandet av uppgifter samt gjort egna sammanställningar som de vidarebefordrat till kommittén. Uppgifterna i detta avsnitt utgör en sammanställning av de uppgifter som kommittén fått från ambassaderna.

#### 2.1.1 Länder med inget eller endast indirekt stöd

##### *Cypern*

På Cypern är försäljningen av dagspress befriad från mervärdesskatt. I övrigt finns det varken direkta eller indirekta stöd på dagspressmarknaden.

##### *Estland*

Tidningsföretagen i Estland uppbär inget direkt statligt stöd. Där emot erhåller dagspressen ett indirekt stöd i form av en femprocentig reduktion av mervärdesskatten, som annars generellt ligger på 18 procent. För att ett dagstidningsföretag skall erhålla den reducerade skattesatsen krävs att företaget är registrerat och betalar skatt i Estland. Vid sidan av dagspressen finns det ett begränsat statligt stöd till vecko- och månadstidningar inom områdena vetenskap, kultur och utbildning.

*Irland*

I Irland är det statliga engagemanget för den engelskspråkiga dagspressmarknaden nära nog obefintligt och det finns varken direkta eller indirekta stöd till dagspressen. Premiärministerns pressavdelning har uppgett att ett statligt engagemang på dagspressmarknaden skulle ses som ett intrång i press- och informationsfriheten. Någon förändring av presspolitiken kan därför inte skönjas för närvarande. Beträffande den iriskspråkiga dagspressen fördelar Foras na Gaeilge ett visst stöd. Foras na Gaeilge har som huvuduppgift att främja det iriska språket och gav år 2004 stöd till en dagstidning, tre tidskrifter och en månadstidning på Internet. Därtill fick även den nordirländska iriskspråkiga dagstidningen *LÁ* och tidskriften *An tÚtach* stöd av Foras na Gaeilge. Slutligen erhåller *Metro Eireann*, en tidning som riktar sig till invandrare i Irland, ett statligt stöd på 6 000 euro, som fördelas av Reception and Integration Agency inom justitiedepartementet.

*Lettland*

I Lettland finns inget statligt ekonomiskt engagemang på dagspressmarknaden. Den enda tidning som får statligt stöd är *Latvijas Vēstnesis* som motsvarar Post- och Inrikes tidningar.

*Litauen*

Litauen saknar statligt engagemang på dagspressmarknaden. Den oberoende men statliga Media Support Foundation (MSF) stödjer dock medieprojekt genom viss delfinansiering. Härvid prioriteras projekt som främst är inriktade på folkbildning och kulturfrämjande. År 2002 gavs stöd till 84 projekt och stödet uppgick sammanlagt till 2 635 700 litas (cirka 6,7 mnkr). Initiativtagare till projekten kan vara privatpersoner, institutioner eller företag. Projekten behöver inte ha anknytning till dagspressmarknaden utan kan vara knutna till andra medieslag. De senaste åren har ansökningar för webbaserade projekt ökat, men MSF har ingen uttalad ambition att specifikt stödja nystartade publikationer. Snarare brukar det vara lättare för projekt som varit verksamma en tid att få ekonomiskt stöd. Dessa anses ofta vara mer trovärdiga och har

redan visat sin potential, vilket underlättar för MSF i sin bedömning av ett projekts långsiktiga värde.

#### *Malta*

På Malta erhåller dagspressföretagen en reduktion av mervärdesskatten med fem procent. I övrigt finns det varken direkta eller indirekta stöd på dagspressmarknaden.

#### *Polen*

Dagspressföretagen i Polen saknar helt direkta stöd från staten, men de har ett indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt.

Tidningsägarna i Polen efterfrågar inte något statligt stöd och frågan om statligt engagemang på dagspressmarknaden existerar inte i Polen. Tidningsutgivning i Polen är också lönsam. Efter systemskiftet år 1989 etablerade sig utländska medieaktörer på den polska dagstidningsmarknaden och i dag ägs regional- och lokalpress till 90 procent av utländska företag, huvudsakligen från Norge och Tyskland. Den främsta affärstidningen, Puls Biznesu, ägs till 100 procent av svenska intressen, Bonnier Business Polska.

#### *Slovakien*

I Slovakien finns det inte generella statliga stöd till dagstidningsföretagen. Det slovakiska kulturministeriet ger dock visst stöd till dagstidningar som riktar sig till nationella minoriteter. Stödet fördelas i enlighet med minoritetens storlek, men stödet uppgår till ett mycket ringa belopp.

#### *Slovenien*

Slovenien saknar statligt stöd till dagstidningsföretagen.

*Storbritannien*

I Storbritannien erhåller dagstidningsföretagen ett indirekt statligt stöd i form av att försäljningen av dagstidningar är befriad från mervärdesskatt. I övrigt saknar Storbritannien statligt stöd till dagstidningsföretagen.

*Tjeckien*

I Tjeckien finns det inget generellt statligt stöd till dagstidningsföretagen. Ekonomiskt stöd ges däremot till veckotidningar och månadstidskrifter inom områdena kultur och vetenskap samt till elektroniskt distribuerad press.

Härutöver ger staten stöd till dagstidningar som riktar sig till minoriteter. Detta stöd uppgår till cirka 1 000 000 euro per år och det fördelas till dagstidningar som vänder sig till de s.k. traditionella tjeckiska minoriteterna, dvs. de romska, polska, slovakiska, tyska, ryska, ukrainska, ungerska och grekiska minoriteterna. På kulturministeriet ser man det som problematiskt att den tjeckiska dagspressmarknaden är relativt liten och att mindre seriös journalistik alltmer börjat genomsyra den. Detta kan eventuellt tala för ett behov av ökat statligt engagemang på sikt.

*Tyskland*

Tyskland saknar direkta stöd till dagspressen, men dagstidningsföretagen erhåller indirekt stöd genom att tidningar åtnjuter en lägre mervärdesskatt (sju procent jämfört med den vanligen förekommande skattesatsen på 16 procent). Uppfattningen i Tyskland är att ett direkt statligt stöd till dagstidningsföretag eventuellt skulle strida mot den tyska grundlagen och konkurrenslagstiftningen.

Den tyska dagspressen har betydande ekonomiska problem, men situationen skiljer sig i flera avseenden från den svenska. I Berlin konkurrerar tio olika dagstidningar, och både journalister och tidningsekonomer anser att tidningsmarknaden i Berlin inte kan bära samtliga dessa tidningar. I ett antal andra regioner i Tyskland har en enda dagstidning en oerhört dominerande ställning. I dessa regioner är konkurrenssituationen ytterst ojämn.

## USA

Alla dagstidningar i USA är idag internt finansierade, det vill säga att varje tidning betalar sina egna kostnader utan hjälp från statliga subventioner. Dagstidningarnas verksamhet finansieras till 75 procent av annonsintäkter och försäljningen av annonsutrymmet utgör därmed själva stommen i dagstidningens ekonomi. Övriga 25 procent finansieras av intäkter från prenumerationer och försäljning av lösnummer. Omfattningen av försäljningen av annonsutrymme inom dagspressen uppgick under år 2003 till 44,9 miljarder dollar, vilket utgjorde 18,3 procent av de totala utgifterna för all annonsering i USA det året.

I USA ges dagspressen inga direkta statliga subventioner som t.ex. drifts- eller distributionsstöd. Inom dagspressen finns ett stort motstånd mot statliga subventioner och avsaknaden av subventioner anses garantera en fri press.

Sedan år 1950 har antalet dagstidningar försiktigt minskat, från 1 772 dagstidningar till 1 456 stycken år 2003. Trots konsolideringen med allt färre och större upplagor består 85 procent av all dagstidningspress idag av upplagor med mindre än 50 000 exemplar. Under samma period har det även skett en kraftig minskning av antalet kvällstidningar, från 1 450 stycken år 1950 till 680 stycken år 2003. När det däremot gäller dagstidningar med större upplagor har utvecklingen gått åt andra hållet. Under denna period har dagstidningar med upplagor över 50 000 exemplar tvärtom ökat i antal, från 201 dagstidningar år 1950 till 217 stycken år 2003. Samtidigt har antalet morgontidningar mer än fördubblats under denna period (från 322 stycken år 1950 till 787 stycken år 2003), och dagligen säljs över 54 miljoner dagstidningar som läses av i genomsnitt 2,3 läsare per exemplar. Under samma period har antalet söndagstidningar ökat med 67 procent (från 549 till 917 stycken), med en försäljning på över 58 miljoner tidningsexemplar och med i genomsnitt 2,4 läsare per exemplar. I de flesta städer i USA finns det endast en dagstidningsutgivare. I fler än 170 städer i USA producerar en utgivare ensam både en morgontidning och en kvällstidning, och färre än 30 städer i USA har konkurrerande dagstidningar.

Försäljningen av dagstidningar i storstäderna har minskat på senare tid. Detta beror på att den amerikanska befolkningen flyttat ut från städer till förorter alltsedan 1950-talet och på en ökad konkurrens från framför allt tv, men även från Internet. Förändringen

är särskilt tydlig bland den yngre generationen. Marknadsförändringar har bidragit till att en del tidningar har fått läggas ner, medan andra har blivit uppköpta av tidningskedjor som till exempel Gannett Company eller Knight-Ridder Incorporated.

Inför ökad konkurrens på dagspressmarknaden har dagstidningar köpt upp andra tidningar och på så sätt har stora tidningskedjor vuxit fram. Den ökade konsolideringen inom mediebranschen, med dagstidningar som också äger radio- och tv-stationer, har lett till att marknaden nu domineras av ett fåtal vertikal- och horisontalintegrerade medieföretag. De största ägarna av dagstidningar i USA är medieföretag som t.ex. Gannett Corporation, Knight Ridder Incorporated, Belo, Cox och Disney, som sammanräknat publicerar över 200 dagstidningar i USA. Ett resultat av konsolideringen är att färre dagstidningar når ut till färre läsare, med minskande upplagor och ett färre antal abonnenter. Utvecklingen har skapat en oro för att små lokaltidningar skall slås ut. Trots konsolideringen har en övervägande del av städer med över 10 000 invånare tillgång till en egen dagstidning och en storstadstidning.

Trots ökad konkurrens från huvudsakligen tv, men även från Internet, utgör dagstidningar den dominerande nyhetskällan för majoriteten av konsumenterna i USA. Dessutom är dagstidningar alltjämt den viktigaste förmedlaren av politiska budskap.

Med utveckling mot en alltmer konsoliderad mediemarknad har den teknologiska utvecklingen bidragit till att skapa en paradox inom mediemarknaden. De få vertikal- och horisontalintegrerade medieföretagen påverkas betydligt av teknologier som Internet, på ett sätt som kan bidra till att stärka medborgarens inflytande på mediemarknaden och bidra till att alternativa vinklingar får genomslag på marknaden. Intresset för dagstidningarnas nyhetsportaler ökar framför allt bland unga och välutbildade.

Konsolidering inom mediemarknaden har lett mindre och alternativa medier till en marginaliserad existens, och statens bristande engagemang i dagspressen har kritiserats. Kritiken har riktats mot hur staten har utformat sina riktlinjer för ägandet inom medie-sektorn. Kritiker efterfrågar ett ökat engagemang från staten i form av olika stöd.

Nuvarande regler för tv-, och radiostationers möjligheter att samäga dagstidningar infördes 1975 av Federal Communications Commission (FCC). De förbjöd statens utdelning av tv-licens till den part som ”direkt eller indirekt äger, driver eller kontrollerar” en dagstidning inom samma marknad. Detta förbud infördes för att



FCC ville förhindra den monopolsituation som de ansåg skulle uppstå då ett bolag samäger två olika medier inom en och samma marknad. Newspaper Association of America (NAA) arbetar för att FCC skall lätta på reglerna för att dessa skall överensstämja med de mer avreglerade förhållandena som gäller för samägandet av radio- och tv-stationer.

Under 2004 lagstiftades det om skattelättnader för amerikanska tillverkare, och till denna kategori hör även dagstidningar. Från den 1 januari 2005 är tillverkare tillåtna att göra ett avdrag på nio procent av sin produktion. Detta betyder att företagsskatten minskar med tre procent; från nuvarande 35 procent till 32 procent. Avdragen kan göras först under år 2007, och det är ännu inte fastställt hur t.ex. dagstidningar skall beräkna värdet av sin produktion.

Beskattningen av dagstidningarnas annonsintäkter är en kontroversiell fråga i USA. I dag beskattas dagstidningar varken på federal eller delstatlig nivå, med undantag av Arkansas, Nebraska och Virginia. I Virginia har beskattningen inneburit ytterligare en cent i skatt per tidningsexemplar. I USA är beskattningen av dagstidningarnas annonsintäkter ingen ny idé, utan har tidigare införts i Arizona, Iowa och Florida för att senare upphävas. Förslag på liknande skatter har diskuterats i 40 olika stater och samtliga har nedröstats. Utöver att annonspriserna inför en liknande beskattning har höjts, visar studier av Wharton Econometrics Forecasting Associates att beskattningen leder till ett minskat antal lokalanställningar samt lägre inkomster per capita.

Den tidigare trenden med vikande annonsintäkter inom dagspressen slog hårt mot tidningarna, med en allt tuffare konkurrenssituation samtidigt som nya läsvanor skapades på Internet. Detta har dock inte endast inneburit nackdelar för dagstidningarna. Annonseringen i papperstidningarna minskade samtidigt som dagstidningarnas intäkter för annonseringen på Internet fortsätter att öka.

Fram till år 1993 var det förbjudet för staten att ge lån till dagstidningar. Förbudet baserades på den tidigare uppfattningen att dagstidningar var osäkra investeringsobjekt. Staten ger nu garantier till privata låneinstitut via U.S. Small Business Administration (SBA), för att underlätta småföretagares möjligheter till affärsutveckling.

Lånegarantier från SBA ges genom ett s.k. Guaranteed Loans Program och de är riktade mot alla typer av småföretagare. Kriterierna för att uppfylla villkoren är utformade så att de flesta små-

företagare kan uppfylla villkoren och därmed ansöka om denna garanti. Ofta refereras SBA som långgivaren av sista instans, då småföretagare, som inte lyckats få lån via andra långgivare, kan kvalificera sig för SBA:s lånegaranti. Majoriteten av lånen garanteras av SBA men tillhandahålls huvudsakligen av kommersiella banker. Således finns det tre parter inblandade i denna stödverksamhet.

En nedläggningshotad dagstidning kan ingå en överenskommelse om samarbete med en annan dagstidning på samma ort. Med The Newspaper Preservation Act från 1970 lagstiftades om detta samarbete, Newspaper Joint Operation Agreements, vars syfte är att bevara mångfalden i nyhetsförmedlingen på marknader som inte längre ger utrymme för två konkurrerande dagstidningar. Överenskommelsen innebär att varje tidning behåller ett självständigt redaktionsarbete, medan all övrig verksamhet görs i samarbete. Sedan lagen infördes har tolv överenskommelser med olika giltighetstid inletts och samarbetena pågår alltjämt. Samarbete har inletts mellan tidningar i Albuquerque, Birmingham, Charleston, Cincinnati, Denver, Detroit, Fort Wayne, Las Vegas, Salt Lake City, Seattle, Arizona och York.

Med initiativet We the People har den federala organisationen National Endowment for the Humanities (NEH) och Kongressbiblioteket subventionerat sex olika institutioner med 1,9 miljoner dollar. Detta är en del av statens National Digital Newspaper Program (NDNP), vars syfte är att samla historiska dagstidningar i en databas och sedan göra dem tillgängliga för allmänheten via Internet. Målet med NDNP är att digitalisera 20 miljoner sidor av historiska dagstidningar i USA. I Kalifornien, Florida, Kentucky, New York, Utah och Virginia kommer tvåårsprojekt att leda till att över 100 000 sidor av respektive stats mest betydelsefulla dagstidning (under perioden 1900–1910) nu digitaliseras. Dessa dagstidningar kommer att göras tillgängliga för allmänheten via Kongressbibliotekets webbsida <http://www.loc.gov>. NDNP är också avsett att stödja digitaliseringen av dagstidningar från perioden 1836–1922, och detta sker i samband med den mikrofilmning som redan har påbörjats i samtliga 50 stater (inkl. District of Columbia, Puerto Rico och Virgin Islands). Denna satsning har initierats med hjälp av U.S. Newspaper Program (USNP) som snart är färdigt att lanseras inom samtliga femtio stater. Målet med USNP är att katalogisera och mikrofilma dagstidningar publicerade i USA från 1700-talet och framåt.

Dagspressens företrädare menar att Internal Revenue Service (IRS) och dess 20-faktortest, som används för att fastställa frilansstatus för journalister, motarbetar småföretagare inom dagspressmarknaden. Branschorganisationen arbetar för att få kongressen att upphäva även denna standard och ersätta den med ett för småföretagare enklare regelverk. Avseende tidningsdistributionen har NAA i ett specifikt fall försökt påvisa hur dagstidningarna av tradition använder sig av oberoende distributörer i sin verksamhet, och att de aktuella distributörerna inte ska tillskrivas status som anställda av dagstidningarna.

## 2.1.2 Länder med både direkt och indirekt stöd

### *Belgien*

När Belgien blev en federal stat överfördes kulturfrågorna till de regionala gemenskaperna. Den regionala nivån har mycket vittgående befogenheter och självständighet och det direkta stödet hanteras av de regionala gemenskaperna. Ansvar för det indirekta stödet ligger emellertid kvar på federal nivå. De flamländska, franskspråkiga och tyskspråkiga gemenskaperna har olika system för fördelning av det direkta stödet.

Den *flamländska gemenskapen* undertecknade år 1998 ett avtal med skrivna massmedier om villkoren för ett direkt presstöd. Avtalet är treårigt med möjlighet att förlängas två gånger med ett år i taget till totalt fem år. Under de fem år som det första avtalet gällde betalades årligen 900 000 euro ut för att finansiera multimediaprojekt. År 2003 slöts ett nytt avtal som omfattar 1 400 000 euro per år i direkt stöd. Det nya avtalet syftar till att förbättra den redaktionella kvaliteten. Bidragen betalas ut till skrivna massmedier för projekt med syfte att höja personalens kompetensnivå. Utöver detta finns ett årligt bidrag på 500 000 euro per år för att öka tidningsläsningen i skolorna.

Den *franskspråkiga gemenskapen* tecknade ett avtal med tidningsutgivarna och tv-kanalerna i början av år 2004. Avtalet innehåller ett indexerat schablonbidrag som varje år betalas ut till den skrivna dagspressen. År 2004 uppgick beloppet till 6 200 000 euro och det räknas upp med 1,5 procent per år fram till år 2010. Av beloppet finansieras drygt hälften av intäkter från tv-reklam som varje tv-kanal betalat in till en fond. Resterande del utgörs av regionala

bidrag. Bidragen från tv-kanalerna minskas successivt och det kommer att försvinna från och med år 2008. När bidragen från tv-kanalerna trappas ner ersätts de av regionala bidrag. Stödet riktas till papperstidningar på franska med minst 200 nummer per år. Tidningarna skall innehålla minst 16 redaktionella sidor med nyheter, analyser och kommentarer på områdena politik, ekonomi, sociala frågor, sport, vetenskap och kultur samt spegla utvecklingen på nationell, internationell, gemenskaps- och regional nivå. Stödet skall användas till rekrytering av yrkesutbildade journalister till heltidstjänster (48 procent), tidningar med låga annonsintäkter (40 procent), nyetableringsbidrag (fem procent), utvecklande av program för att skapa incitament för tidningsläsande (fem procent) samt anpassning till teknisk utveckling (två procent). För att stimulera tidningsläsning finns dessutom ett årligt stöd på drygt 400 000 euro för skolor att abonnera på dagstidningar, att finansiera journalistbesök och att på andra sätt uppmärksamma högstadie- och gymnasielever på dagspressens roll.

Den *tyskspråkiga gemenskapen* lämnar ett direkt stöd på drygt 170 000 euro per år till den enda tyskspråkiga dagstidningen i Belgien.

Det indirekta presstödet utgörs av befrielse av mervärdesskatt på tidningsförsäljning, förmånligt porto för distribution av dagstidningar samt förmånliga telefonabonnemang för tidningsföretagen. Den normala mervärdesskatten i Belgien är 21 procent och den reducerade skattesatsen är 6 procent. För försäljning av dagstidningar utgår ingen mervärdesskatt. Enligt ett avtal mellan belgiska postverket och staten är postverket ensam distributör av dagstidningar och portot för tidningar och tidskrifter ligger under självkostnadspriset. Att det finns ett speciellt porto för dagstidningar motiveras av ett allmänintresse. Förutsättningen för att få förmånen av det lägre portot är att publikationen innehåller minst 30 procent redaktionellt material. Det delprivatiserade statliga telefonbolaget Belgacom har sedan år 1991 speciellt förmånliga telefontaxor för dagstidningar, politiska veckotidningar och nyhetsbyråer.

*Danmark*

För att främja mångfald och utbredning av dagstidningar finns det flera statliga ekonomiska särordningar för dagspressen i Danmark. De statliga direkta och indirekta stöden uppgår till ett samlat värde på minst 1 300 miljoner DKK per år. Av beloppet uppgår befrielsen av mervärdesskatt till cirka 1 000 miljoner DKK, portostödet till cirka 290 miljoner DKK och förändringsstödet till cirka 15 miljoner DKK.

För att försäljningen av en tidning skall vara befriad från mervärdesskatt krävs att den normalt sett utkommer med minst ett nummer per månad. Vidare görs det en helhetsbedömning där det tas ställning till om publikationen är tidningslik i tekniskt och typografiskt hänseende, om den säljs i lösnummer eller bara till abonnenter (föreningsmedlemmar), publikationens upplaga samt om redaktionen är godkänd för att utbilda journalister. Elektronisk nyhetsförmedling m.m. är inte befriad från mervärdesskatt, eftersom den räknas till ADB- och dataanvändning, som är belagd med mervärdesskatt. En ljudtidning som skickas portofritt till läshandikappade är befriad från mervärdesskatt om det inlästa materialet härrör från lokala dags- och veckotidningar, dvs. om materialet återger innehållet i tidningar som är befriade från mervärdesskatt.

Stöd till postdistribution av tidningar har funnits i Danmark sedan år 1723. I samband med att pressfriheten infördes år 1848 genomfördes ett nytt tidningsporto som låg betydligt lägre än trycksaksportot.

Förändringsstödet infördes i Danmark vid halvårsskiftet 2005 och det har ersatt det tidigare investerings- och utvecklingsstödet. Stödet ges för planering och etablering av nya tidningar, för att hindra nedläggningar av dagstidningar till följd av akuta likviditetsproblem samt för omställningskostnader hos tidningar med strukturella problem. Förändringsstödet kommer i större utsträckning än det tidigare investerings- och utvecklingsstödet att fokusera på både utgifter och intäkter hos tidningarna. För enskilda projekt kan det i förändringsstödet ingå element från det tidigare investerings- och utvecklingsstödet, och det kommer även i framtiden att vara möjligt att ge stöd för t.ex. produktutveckling eller marknadsutveckling samt ombyggnad, utvidgning och modernisering av maskiner för produktion och distribution.

Utöver de stöd som nämnts finns också den s.k. Bladpuljen, som ger stöd till distributionskostnader hos vissa tidningar och tid-

skrifter som på ideell basis bidrar till demokratisk debatt, kulturell och samhällsmässig upplysning och främjande av föreningsliv. För att få stöd skall tidningen eller tidskriften antingen vara av allmännyttig eller humanitär karaktär eller ha ett huvudinnehåll inom kultur, undervisning, idrott, miljö eller religion. Bladpuljens omfattning läggs fast i statsbudgeten varje år och för år 2005 avsattes 35,5 miljoner DKK. Härutöver har det avsatts fem miljoner DKK per år under perioden 2005–2008. Sistnämnda medel har öronmärkts till s.k. små tidningar som har en upplaga på mindre än 3 000 exemplar per nummer.

### *Finland*

Det direkta presstödet i Finland består av två stödformer, det parlamentariska presstödet och det selektiva presstödet. För år 2004 uppgick det direkta presstödet till totalt 13 614 000 euro. Som en tidning betraktas en i Finland utgiven och tryckt tidning som var och en kan erhålla mot en skällig prenumerationsavgift, som utkommer minst tre gånger i veckan och som innehåller nyheter från hela riket och från utlandet samt redogörande och kommenterande artiklar om olika områden i samhällslivet. Som en tidning betraktas också en tidning som utsetts till språkrör för ett i riksdagen representerat parti och som utkommer minst en gång per vecka. Stöd kan också ges till en elektronisk publikation som ställs till allmänhetens förfogande genom ett öppet datanät och vars innehåll kompletteras minst tre gånger per vecka.

Det selektiva presstödet beviljas för sänkning av publikationskostnaderna för en tidning som kan anses olönsam. Tidningsföretaget får, för den period som stöd beviljats, inte betala ut aktieutdelning till ägarna. Enbart de tidningar vars upplaga kontrollerats kan komma i fråga för stödet och antalet gratisexemplar av tidningen får inte överstiga 30 procent av antalet abonnerade exemplar. Även det parlamentariska stödet kan användas för att sänka produktionskostnaderna för olönsamma tidningar.

En sammanställning av de tidningar som erhåller parlamentariskt presstöd och selektivt presstöd visar att det huvudsakligen är samma tidningar som fått del av de båda stödformerna. Framför allt rör det sig om partipress. En utbredd uppfattning bland branschfolk är att dessa tidningar knappast skulle kunna utkomma utan presstöd, åtminstone inte i sina nuvarande former.

Flera av de svenskspråkiga tidningarna får stöd inom ramen för det parlamentariska presstödet och det selektiva presstödet. Merparten av de finlandssvenska tidningarna ägs också eller stöds av finlandssvenska kulturfonder.

Det indirekta stödet utgörs av en generell befrielse från mervärdesskatt för abonnerade dagstidningar, veckotidningar och tidskrifter. Däremot betalas full mervärdesskatt för lösnummer av såväl dagstidningar som veckotidningar och tidskrifter. Bakgrunden till denna åtskillnad är de gränsdragningsproblem som uppstod då stödet infördes på 1970-talet. Avsikten med stödet var att befrielsen från mervärdesskatt skulle gälla dagspress men inte veckopress. I stället för att försöka hitta kriterier för vad som är dags- respektive veckopress uppställdes inköpsformen som avgörande kriterium för skattebefrielsen.

### *Frankrike*

Det direkta stödet i Frankrike är inriktat på att stödja dagspressen för spridning av dagstidningar. Vidare utgår stöd för att dagstidningarna skall kunna behålla konkurrensen och mångfalden i media samt för att uppmuntra dagstidningsutgivarna till modernisering och till mångfald.

Stödet för spridning av dagstidningar består av stöd för distribution av både rikstäckande allmän dagspress och annan allmän dagspress samt distribution och marknadsföring av franska dagstidningar i utlandet. Under denna kategori stöd faller också stöd åt regional och lokal veckopress samt stöd för att decentralisera tryckningen av dagstidningar.

Stödet för att dagstidningarna skall kunna behålla konkurrens och mångfald i media består av stöd till rikstäckande allmän dagspress med små annonsintäkter samt stöd till regional, departemental och lokal allmän dagspress med små annonsintäkter.

I syfte att uppmuntra till modernisering och till mångfald hos tidningsutgivarna utgår stöd till dagstidningar som publiceras på Internet samt stöd för modernisering av den allmänna dagspressen.

Det indirekta stödet består av lägre posttariffer och en reducerad tariff för järnvägsfrakter hos SNCF (motsvarande svenska SJ). Vidare åtnjuter dagstidningsföretagen en reducerad mervärdesskatt med 2,1 procent för försäljning av lösnummer och abonnemang, slopad verksamhetsskatt för utgivare och för återförsäljare av dags-

tidningar, differentierad skatt och sociala avgifter för journalister samt differentierad skatt för lokalkorrespondenter.

I den franska statsbudgeten har det för år 2005 avsatts 280 miljoner euro för stöd till dagspressen. Stödet skall prioritera moderniseringen av både det redaktionella arbetet och distributionen av dagstidningar. Även mångfald avseende utbudet av olika tidningstitlar är ett prioriterat område.

Det franska kulturdepartementet har meddelat att ett aktivt arbete pågår för att Frankrike skall ha en fortsatt modern och mångfacetterad dagspress. Det statliga engagemanget på dagspressmarknaden har också ökat år 2005 i och med att budgeten för presstödet för höjts med 30 procent jämfört med år 2004.

### *Grekland*

I Grekland ges direkt stöd till lokala och regionala dagstidningsföretag men inte till nationella. Storleken på stödet bestäms av Pressministeriet.

Det indirekta stödet består av stöd för distribution av dagstidningar till avlägsna orter i Grekland, framför allt öarna i Egeiska havet. Vidare ges stöd för distribution av grekiska dagstidningar till EU-länder samt för distribution av dagstidningar som publiceras på öar för att dagstidningarna skall kunna spridas till andra grekiska öar.

I Grekland kan dagstidningsföretagen erhålla reducerade avgifter för porto, telefon, telegram och telex. Dagspressen har själv satt upp vissa kriterier som måste vara uppfyllda för att företag skall komma i åtnjutande av stöden. Dagstidningsföretagen måste t.ex. ha en regelbunden tidningsutgivning och de måste ha funnits på dagspressmarknaden en tid innan stöd kan lämnas.

Dagstidningsföretagen har en reducerad mervärdesskatt för försäljning och procedurer före tryckning (composition). Vidare behöver de regionala tidningsföretagen bara stå för två tredjedelar av kostnaden för de socialförsäkringar de skall betala till staten för sina anställda. Resterande tredjedel betalas av staten. Statligt ägda företag är också ålagda att annonsera i små dagstidningar för att öka dessas annonsintäkter. Slutligen får dagstidningsföretag göra avdrag för två procent av den totala försäljnings- och annonsintäkten för utgifter utan kvitton. Syftet med sistnämnda stöd är



att tidningarna skall kunna lämna ersättning till uppgiftslämnare som vill vara anonyma.

Det finns inga uppgifter om omfattningen av det grekiska presstödet, men alla nationella dagstidningar erhåller samma stöd från staten. Tidningsföretagets ekonomi saknar betydelse vid bedömningen om företaget skall erhålla stöd.

I januari 2005 antog parlamentet en ny medielag. Syftet med den nya lagen är att förhindra att stora ägare i medieföretag använder företagen för att stödja sittande regering i utbyte mot att regeringen styr offentliga kontrakt till andra bolag där samma personer också är stora ägare. Lagen omfattar såväl radio och tv som tidningar och distributionsföretag. I samband med antagandet av den nya lagen uttrycktes farhågor huruvida den är förenlig med EG-rätten och EG-kommissionen har meddelat att den funnit att lagen inte är förenlig med EG-rätten.

### *Italien*

I Italien infördes presstödet i dess nuvarande form år 2001. Vidare inleddes hösten 2004 en utredning som skall resultera i en reformerad lagstiftning på presstödsområdet. Utredningen har dock ännu hösten 2005 inte lett fram till någon ny lagstiftning.

Det direkta stödet till en dagstidning får inte överstiga 50 procent av tidningens omkostnader, inklusive amorteringar. För att erhålla stöd skall tidningsföretaget ha varit inrättat som ett journalistkooperativ i minst tre år och tidningen, för vilken man söker stöd, skall ha haft samma namn i minst tre år. Företaget får inte ha haft reklamintäkter överstigande 30 procent av de totala medelintäkterna året innan referensåret, för vilket de söker bidrag. Är tidningen en nationell dagstidning, skall den finnas distribuerad i 25 procent av landet. För de regionala tidningarna gäller att de skall distribueras i 40 procent av regionen/provinsen. När 80 procent av tidningsupplagan distribueras i endast en region/provins kategoriseras den som lokaltidning. I procentsatsen inkluderas lösnummer och prenumerationsnummer. Om företagets reklamintäkter utgör mer än 40 procent av de totala intäkterna kan det inte erhålla något stöd. Om reklamintäkterna ligger mellan 35–40 procent reduceras stödet med 50 procent.

Det direkta stödet är uppdelat i ett fast och ett rörligt stöd. Det fasta stödet får inte vara större än 30 procent av företagets medel-

utgifter, räknat på de två föregående årsbudgeterna och det får sammanlagt inte överskrida 1 032 900 euro. Det rörliga stödet, räknat per år, uppgår till 258 200 euro om företaget har en tidningsupplaga på 10 000–30 000 exemplar per nummer. Det rörliga stödet höjs successivt i proportion till upplagans storlek. Det sammanlagda direkta stödet får inte överskrida 60 procent av tidningens årskostnader.

Vidare ges det direkt stöd till dagstidningar på franska, rätoromanska, slovenska samt tyska i de autonoma regionerna Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia och Trentino-Alto Adige. Stödet till dagstidningar på minoritetsspråk förutsätter att de inte erhåller annat direkt stöd. Stödet får inte överstiga 50 procent av omkostnaderna inklusive amorteringar.

I samband med reformen på presstödsområdet år 2001 instiftades en fond med syfte att underlätta modernisering av dagspressen. Fonden ger räntebidrag åt dagstidningar som lånat pengar för att genomföra omstruktureringar av den teknisk-produktiva processen. Det rör främst införande eller modifiering av anläggningar, förbättring av distributionen, personalutbildning samt modernisering med hjälp av IT-teknik. Omstruktureringarna måste vara kopplade till produktionen, distributionen och kommersialiseringen av tidningen. Räntebidraget kan högst uppgå till 50 procent av räntekostnaden och kan som längst ges under tio år. Fem procent av fonden är reserverade åt de tidningar som året innan hade en omsättning på mindre än 2 582 000 euro, och tio procent är reserverade åt tidningar som drivs av journalistkooperativ. Kooperativen får finansiera hela projektets kostnad genom lån, medan övriga företag får finansiera högst 90 procent av kostnaderna på detta sätt. De totala resurserna som kan fördelas genom fonden uppgår till 15 miljoner euro per år.

Vid köp av papper som används vid tryckning av dagstidning kan det ges en skattecredit på tio procent av inköpssumman. Det är också möjligt för förlag att få en skattecredit på tre procent av köpesumman för investeringar i lös egendom vilka anskaffats med syfte att användas för produktionen av tidningen. Stödet uppgår till totalt 95 euro miljoner per år.

Tidningar som ges ut i en utgåva på minst nio nummer per år kan erhålla ett rabatterat pris på distributionen av tidningarna. Stöd ges upp till 20 000 exemplar. Villkoret är att det billigaste distributionssättet används. Tidningarna kan också erhålla 50 procent rabatt på omkostnaderna för telefon och fax. Tidningar som inne-

håller mer än 50 procent reklam, gratistidningar, tidningar med enda syfte att göra reklam eller tidningar med pornografiskt eller på annat sätt stötande material kan inte utnyttja stödet. Totalt uppgår stödet i denna del till 308 miljoner euro per år.

Från och med år 2001 har elektroniskt distribuerade dagstidningar samma möjlighet som traditionella tidningar att erhålla stöd. Det är dock obligatoriskt att de registreras på samma sätt som övriga tidningar i ROC-registret. Det innebär att tidningarna måste uppfylla vissa krav, t.ex. måste tidningen ledas av en redaktion samt uppdateras med visst intervall. Registreringen syftar till att vara en garanti för viss kvalitet.

### *Luxemburg*

Presstödet i Luxemburg inrättades för att värna en kvalitativ, inhemsk press med en mångfald av åsikter. I dess nuvarande form har presstödet funnits sedan år 1998, och det utformades i en tid när nya media, t.ex. tv, radio och Internet, växt sig starkare och ökat konkurrensen med den tryckta pressen. Dagspressen i Luxemburg har också viss konkurrens från dagspressen i grannländerna Belgien, Tyskland och Frankrike, vars dagspress ges ut på språk som talas och förstås av invånarna i Luxemburg. Det omfattande presstödet i Luxemburg har en helt avgörande betydelse för det breda utbudet av tidningar i landet. Vissa tidningar har en upplaga på endast några tusen exemplar och dessa skulle inte överleva utan presstöd. Även från officiellt håll sägs att den luxemburgska marknaden på rent kommersiell basis är stor nog endast för en dagstidning.

Det direkta stödet är indelat i dels en fast del som år 2004 uppgick till 120 500 euro per tidning, dels en rörlig del (proportionellt stöd) baserad på antal sidor per år (103,66 euro per sida). Annonser ingår inte i beräkningen av det rörliga stödet. Nivån på stödet utvärderas årligen och hänsyn tas till löneutvecklingen och papperspriset. Avseende löneutvecklingen används statstjänstemännens löner som referensvärde.

För att en dagstidning skall vara kvalificerad för att erhålla stöd krävs följande. Den skall tryckas i Luxemburg och utges minst en gång per vecka. Den skall utges av en fysisk eller juridisk person med hemvist i Luxemburg och den skall ges ut i kommersiellt syfte. Dess redaktion skall bestå av minst fem journalister som skall vara

godkända av ett s.k. pressråd och fast anställda på heltid. Tidningen skall rikta sig till en bred allmänhet på något av språken luxemburgska, franska eller tyska. Informationen i tidningen skall vara av allmän karaktär. Den skall huvudsakligen vara finansierad genom försäljning och annonserna får inte utgöra mer än 50 procent av det totala utrymmet. Slutligen får försäljning och abonnemang inte uteslutande vara kopplade till en förening eller organisation.

I vissa av landets regioner utförs distributionen av tidningarna av brevbärare. Denna kostnad är subventionerad av staten, och statens kostnad för subventionen är högre än det direkta stödet.

Officiella meddelanden, t.ex. avseende offentlig upphandling, publiceras i alla tidningar och betalas av staten. Annonseringen kan uppfattas som ett finansiellt stöd till tidningarna. Totalt rör det sig dock om ganska små belopp.

Tryckta tidningar åtnjuter vidare stöd i form av reducerad mervärdesskatt. Dagstidningarna betalar endast tre procent i mervärdesskatt.

Det utgår inget presstödet till de portugisisk- och engelskspråkiga veckotidningar som finns i Luxemburg. Tidningsförlagen som ger ut de båda portugisiskspråkiga tidningarna åtnjuter dock finansiellt stöd för andra tidningar och det är troligt att de portugisiska tidningarna därigenom indirekt subventioneras på grund av vissa synergivinster i samband med produktionen.

I samband med införandet av den nya presstödslagen år 1998 höjdes det finansiella stödet bl.a. för att hjälpa den tryckta pressen att klara konkurrensen från t.ex. elektroniska medier och att själv etablera sig på Internet. Inget stöd utgår således till massmedier som enbart publiceras elektroniskt.

När den nya presstödslagen inrättades år 1998 notifierade Luxemburg EU-kommissionen om presstödet utformning för att få ett godkännande. Kommissionen svarade att den inte skulle kunna godkänna presstödsprogrammet och bad Luxemburg att återkalla notifieringen och i stället skicka ett brev med en förklaring att det nya presstödet inte skulle komma att ha någon inverkan på den kommersiella handeln över gränserna. Det var också vad Luxemburg gjorde.

### *Kanada*

Det federala/statliga direkta stödet till dagspressen i Kanada utgör cirka 85-90 procent av det totala presstödet. Resterande cirka 10-15 procent av det totala stödet utgörs av provinsie eller kommunalt presstöd.

Det direkta stödet administreras av Department of Canadian Heritage och sköts i huvudsak genom två program: the Publications Assistance Program (PAP) och the Canadian Magazine Fund (CMF). Genom PAP stöds distribution av lokala tidningar, tidningar riktade till etniska minoriteter, ursprungsbefolkning eller språkliga minoriteter (franska utanför Québec och engelska i Québec). PAP har en budget på 46,2 miljoner CAD (cirka 280 miljoner SEK). CMF stödjer i huvudsak kanadensiska tidskrifter, men dagstidningar erbjuds även ett visst stöd genom det s.k. Support for Industry Development (SID) programmet. SID erbjuder projekt-baserad finansiering åt föreningar och organisationer som ger ut lokala tidningar, tidningar riktade till etniska minoriteter, ursprungsbefolkning eller språkliga minoriteter. CMF-CAD har en budget på 2,5 miljoner CAD (cirka 15 miljoner SEK) och varje enskilt kvalificerat projekt kan stödjas med upp till 300 000 CAD.

För både PAP och CMF gäller att ansökaren måste vara kanadensisk, dvs. uppfylla något av följande kriterier. Ansökaren är kanadensisk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd. Ansökaren är ett kanadensiskt företag, eller är ett joint venture, där minst 51 procent av ägandet är kanadensiskt och där majoriteten av styrelsemedlemmarna är kanadensare. Vidare måste dess styrelseordförande, eller motsvarande, vara kanadensare. Om ansökaren i stället är en kanadensisk, ideell organisation måste majoriteten av medlemmarna och styrelsemedlemmarna vara kanadensare.

För att vara stödberättigad måste tidningen härutöver vara redigerad, sammanställd, publicerad samt tryckt i Kanada för att den skall betraktas som kanadensisk. Tidningen måste också ha getts ut åtminstone ett år före ansökan om bidrag. Slutligen skall tidningen vara en lokal samhällstidning eller rikta sig till etniska minoriteter, ursprungsbefolkning eller språkliga minoriteter (franska utanför Québec och engelska i Québec).

Det indirekta stödet utgörs i huvudsak av möjligheten till skatteavdrag för hela kostnaden för annonser i kanadensiskt ägd dagspress. Storleken av detta indirekta stöd är svårt att uppskatta men det rör sig om förhållandevis stora summor. Uppskattningsvis har

t.ex. tidningen The Toronto Star med en upplaga på cirka 450 000 exemplar per dag reklamintäkter uppgående till cirka 5,5 miljoner SEK per dag.

För att annonsörerna skall beviljas skatteavdrag för annonsering krävs att annonseringen sker i en dagstidning som är till 75 procent kanadensiskt ägd. Tidningen måste också vara redigerad och publicerad i Kanada.

Bestämmelser som reglerar utländska investeringar i kanadensiska tidningar och tidskrifter återfinns i Investment Canada Act. Enligt dessa bestämmelser får existerande kanadensiska tidskrifter eller tidningar inte förvärfvas av utländska investerare. Etablering av nya dagstidningsföretag måste också ske inom bolagsformen joint venture med övervägande kanadensisk kontroll.

### *Nederländerna*

Presstödet i Nederländerna har aldrig uppgått till några högre belopp. Sedan presstödet infördes år 1967 har det totalt utbetalats ett belopp som ungefär motsvarar det direkta svenska presstödet under ett år. Ett skäl som anförts som förklaring till detta är att såväl politikerna som näringslivet i Nederländerna av tradition hyst motvilja mot statliga subsidier. Ett annat skäl som anförts är att den nederländska dagspressen i mycket ringa utsträckning har eller har haft politisk färg. Att presstödet skall syfta till att bevara åsiktsmässig diversifiering i dagspressen har därför varit ett mindre relevant argument i Nederländerna. Å andra sidan finns det i Nederländerna ett flertal veckotidskrifter, som genom sin ideologiska särprägel spelar en betydande roll i opinionsbildningen. Det statliga presstödet gäller därför inte enbart dagspressen.

Nederländsk press har under de senaste decennierna upplevt både konjunkturbetonade och strukturella förändringar som förstärkt varandra. Tidningarna har tvingats till kostnadsbesparingar som bidragit till stark koncentration. Resurserna för en mer genomgripande förnyelse har varit otillräckliga. Konkurrenterna från andra media har ökat kraftigt. Tidigare har de regionala intressena varit förhållandevis starkt företrädda. Ett stort antal fusioner har lett till att många regionala organ försvunnit. Kommunsammanslagningar har också ändrat förutsättningarna för regionalt och lokalt förankrad press.

För ett par år sedan hävdades det att de stora förändringarna inom nederländsk press redan hade ägt rum. Våren 2005 väcktes dock debatten om pressens situation till liv igen när två stora tidningsutgivare beslutade att slå samman åtta tidningar. Bland de tidningar som ingår i fusionen ingår sju regionala tidningar, som tillsammans med de fem rikstäckande tidningarna svarar för drygt hälften av den totala upplagan i Nederländerna. Den återstående delen av upplagan utgörs av drygt tolv regionala tidningar, som i allmänhet har en distribuerad upplaga på mellan 25 000 och 100 000 exemplar.

Presstödet är inriktat på att bidra till produktförnyelse. Ersättning ges inte för att täcka förluster utan i stället till projekt som kan förväntas ge positiv utdelning framöver. Exempel på åtgärder som kan bli föremål för lån eller - i undantagsfall - subsidier är övergången till annat mer läsarvänligt format och utgivning av en söndagstidning. Nya grepp när det gäller marknadsföring kan också kvalificera för stöd. Utökning av den redaktionella staben i syfte att bättre täcka vissa speciella sakfrågor eller delar av spridningsområdet är andra element som kan ge tidningen ett bättre utgångsläge. Även anpassning av innehållet, t.ex. mer utrymme för debatt och större läsarengagemang kan motivera förnyelsebidrag. Vidare kan nya tekniska lösningar bidra till förbättrad konkurrensförmåga. Det kan gälla Internetutgåvor, deltagande i regional eller lokal radioverksamhet eller nyhetspresentation via mobiltelefon. Rena nyetableringar kan likaså erhålla startstöd. Särskild uppmärksamhet ägnas stöd åt medier som riktar sig till minoriteter.

Stödperioderna begränsas till mellan tre och fem år och utbetalningarna sker etappvis och i relation till företagets egna satsningar på projektet. I de allra flesta fall rör stöden lån med återbetalningsskyldighet, och det förutsätts att stöden återbetalas till fonden. Tills vidare är det emellertid i första hand redan fonderade medel från reklam-tv och kommersiell radio som finansierar verksamheten. Inget presstöd har hittills belastat den ordinarie statsbudgeten. Om fem år förväntas dock medlen från reklam-tv vara slut. Därefter måste sannolikt andra medel tillföras fonden.

De allmänna kriterierna för att ett massmedium skall kunna komma ifråga för stöd är följande. Det skall utges i Nederländerna och vara avsett för nederländsk publik. Det skall i betydande omfattning (75 procent) innefatta nyheter, analys, kommentarer och bakgrundsinformation avseende olika aktuella samhällsfrågor som

också har betydelse för den politiska opinionsbildningen. Det skall redigeras av en fristående redaktion, vars identitet finns redovisad i egna stadgar. Det skall utkomma regelbundet och åtminstone en gång per månad. Det skall vara tillgängligt för alla och erhållas mot betalning. Det får inte utges av eller på uppdrag av myndighet. Slutligen får det inte utges eller spridas i samband med medlemskap i, ekonomiskt stöd till eller medverkan i förening, församling eller dylikt. För medier som riktar sig till minoriteter gäller inte kravet på utgivningsfrekvens. För Internetutgåvor gäller inte kravet att mediet skall erhållas mot betalning.

Med avseende på möjliga stödformer finns ytterligare kriterier. Projektstöd i form av krediter, kreditfaciliteter till enskilda pressorgan, förutsätter att det kan göras troligt att den reorganisation eller de förbättringar som utgivaren ansöker om medel för verkligen resulterar i lönsamhet. Om ansökan avser en ny tidning krävs att den utges sex dagar per vecka. För en enstaka åtgärd kan även en engångsutbetalning bli aktuell, förutsatt att det bedöms att krediter eller kreditfaciliteter inte är ett användbart kriterium. Stöd till startande av tidningar och tidskrifter som riktar sig till minoriteter, alternativt säkrande av deras fortsatta utgivning under viss tid, kan utgå även om utgivningsfrekvensen är lägre än sex dagar per vecka. Dock skall tidningen eller tidskriften utkomma minst en gång per kvartal. Stöd till Internetinformation förutsätter att den erbjudna produkten skiljer sig från det tryckta ordet i sådan utsträckning att den kan uppfattas som ett komplement och en förnyelse. Andelen informativ text skall överväga. Produkten måste presenteras på i förväg fastställda tider minst en gång per månad. Det måste göras troligt att verksamheten inte skulle kunna påbörjas utan stöd i form av bidrag eller kreditgivning. Stöd till studier och forskning kan ges antingen för att ge underlag för strukturella förbättringar inom ett enskilt företag eller för att kartlägga förhållanden som berör tidnings- och tidskriftsbranschen som helhet.

För projektstöd till enskilda pressorgan inklusive stödet till invandrarnas tidningar och tidskrifter står en summa på 700 000 euro per år till förfogande. För varje projekt gäller ett maximibelopp på 115 000 euro per år. När det gäller Internetinformation har det avsatts 2 260 000 euro per år, med ett maximibelopp per projekt på 180 000 euro. För övriga stödformer är inga högstabelopp angivna. Normalt uppgår de samlade utbetalningarna till cirka två miljoner euro per år.



Avsikten med stödet till Internetprojekt är i första hand att professionalisera Internetinformationen och ge den ökad relevans, framför allt för den växande grupp yngre konsumenter för vilka elektronisk nyhetsförmedling tenderar att bli helt dominerande. Samtidigt syftar stödet till att förbättra möjligheterna för traditionella medier att konkurrera på en marknad i stark förändring. Stöd kan emellertid också ges åt helt nya företag som enbart inriktar sig på Internetservice. Stödet till Internetprojekt handlar om en tillfällig stödform, och de hittillsvarande erfarenheterna har varit växlande. I en studie, gjord av Nijmegens universitet i samarbete med universitetet i Twente, konstateras att artiklar i onlineversioner läses i mindre utsträckning än motsvarigheterna i tryck, om det bara handlar om en rent teknisk överföring. En förutsättning för större läsvärde är enligt studien att online-tidningar kompletterar och inte bara ersätter de tryckta medierna. Av allt att döma kommer provperioden med stöd till Internetprojekt att fortsätta, och utbyggnaden av särskilda web-sites för unga, liksom utökad samverkan mellan Internet och tv, tillhör de projekt som torde komma att vidareutvecklas.

Bestämmelser om stöd till tidningar och tidskrifter som produceras i Nederländerna och som riktar sig till minoritetsgrupper i landet återfinns i samma förordning som stödet till Internetprojekt. En inventering av tryckta medier av detta slag visar att det finns cirka 130 titlar, fördelade över 25 minoritetsgrupper. Majoriteten av titlarna ges ut på nederländska och drygt 20 procent av titlarna är tryckta helt och hållet på ett minoritetsspråk. Ungefär tolv procent av titlarna innehåller artiklar på såväl nederländska som minoritetsspråket. Stödet har kommit till flitig användning, men svårigheterna att åstadkomma livskraftiga informationsprodukter är större än när det gäller andra delar av marknaden. Konjunktursvackan har slagit hårt mot invandramediernas annonsintäkter, och de lönsamhetsprognoser som legat till grund för bidragsgivningen har inte hållit. Generellt har tidskrifterna lyckats bättre än dagstidningarna. Ett antal organisationer som strävat efter att öka antalet journalister med minoritetsbakgrund har fått ge upp. Olika initiativ med syfte att intressera nederländska media för särskilda sidor som riktar sig till minoritetsgrupper har inte lett någon vart, trots att det i princip skulle vara möjligt att få förnyelsestöd för sådana satsningar.

*Norge*

Det direkta stödet till norsk dagspress ges i form av ett produktionsbidrag. Det beräknas efter två skilda modeller. Den ena modellen ger ett fast belopp till förstaidningar och ensamtidningar, vars upplaga understiger 6 000 exemplar och som i övrigt uppfyller kriterierna för stöd. Den andra modellen gäller andratidningar (inklusive rikstäckande meningsbärande tidningar) med en upplaga under 80 000 exemplar och stödet beräknas efter tidningens nettoupplaga multiplicerat med antalet utgåvor per år. Bidraget till andratidningarna beräknas efter två skilda tariffer. Den högsta gäller för andratidningar i storstäderna Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger. Övriga andratidningar får bidrag efter den lägsta tariffen som utgör 78 procent av den högsta tariffen. Dessutom ges ett extra bidrag till rikstäckande meningsbärande tidningar i Oslo och Bergen.

Tidningar som ges ut regelbundet med minst ett nummer per vecka är befriade från mervärdesskatt.

För att en tidning skall berättiga till stöd måste följande kriterier vara uppfyllda. Den skall innehålla nyhets- och aktualitetsmaterial av dagspresskaraktär som gör att tidningen klart skiljer sig från andra typer av publikationer. Den skall ha en ansvarig redaktör. Den skall ta betalt för abonnemang, lösnummerförsäljning och annonser efter en offentlig prislista. Den får inte sända ut gratis-exemplar utöver det som tillåts efter riktlinjer från myndigheten på medieområdet, Medietilsynet. Den skall sälja minst halva sin godkända nettoupplaga genom abonnemang. Den skall under det senaste kalenderåret i genomsnitt inte ha haft mer än 50 procent annonser av den totala volymen. Härutöver skall tidningen utkomma regelbundet med minst tre utgåvor per vecka med en upplaga på minst 2 000 exemplar, eller utkomma regelbundet minst en gång per vecka och med minst 48 utgåvor per år, ha en upplaga på minst 1 000 exemplar och sälja minst hälften av sin godkända upplaga i det län där den utkommer. Alternativt skall tidningen ha en upplaga som inte överstiger 6 000 exemplar eller vara en andratidning och utkomma regelbundet med minst två utgåvor per vecka med en upplaga mellan 2 000 och 80 000 exemplar.

Stöd till etablering av tidningar har diskuterats i Norge. Av budgetmässiga skäl har ett förslag om ett sådant stöd inte följts upp.

En ny föreskrift om stöd till minoritetsspråkiga publikationer antogs i oktober 2003. Ändamålet med bidrag till minoritets-

språkiga publikationer är att underlätta etablering av publikationer för språkliga minoriteter och att främja utveckling av redaktionell kvalitet i dessa publikationer. Genom information om norska samhällsförhållanden och läsarnas ursprungliga hemland skall publikationerna främja möjligheterna för deltagande i samhället för personer med minoritetsbakgrund. Bidraget ges i form av ett grundbidrag efter antal utgåvor och ett driftsbidrag fastställt efter publikationens godkända upplaga. Myndigheten på medieområdet, Medietilsynet, fastställer bidragets storlek.

För att en minoritetsspråkig publikation skall vara stödberättigad krävs att den uppfyller följande villkor. Den skall orientera språkliga minoriteter i Norge om nyheter och aktuella frågor. Den skall i huvudsak innehålla material på den aktuella minoritetsgruppens eget språk. Den skall ange utgivningsdatum, publikationens namn och namnet på ansvarig redaktör på ett lätt synligt ställe i publikationen. Den skall utkomma regelbundet och med minst sex nummer per år. Den skall ha en genomsnittlig nettoupplaga på minst 400 exemplar. Den skall ta betalt för abonnemang, lösnummerförsäljning och annonser efter en offentlig prislista. Den skall ha huvudredaktionen i Norge. Slutligen skall den ha en ansvarig redaktör.

Utöver stödet till minoritetsspråkiga publikationer finns det ett särskilt stöd till samiska tidningar. Med samisk tidning avses en tidning som har den samiska befolkningen som målgrupp. Bidrag ges i form av dels ett grundbidrag, dels ett rörligt bidrag i förhållande till antal utgivna exemplar multiplicerat med antal producerade sidor. För att en tidning skall vara stödberättigad krävs följande. Den skall innehålla nyhets- och aktualitetsmaterial av dagspresskaraktär som gör att tidningen klart skiljer sig från andra typer av publikationer. Den skall ha en ansvarig redaktör. Den skall ta betalt för abonnemang, lösnummerförsäljning och annonser efter en offentligt tillgänglig prislista. Den får inte sända ut gratis-exemplar utöver vad som tillåts av Medietilsynet. Den skall sälja halva sin godkända upplaga genom abonnemang. Den skall under det senaste kalenderåret i genomsnitt inte ha haft mer än 50 procent annonser av den totala volymen. Dessutom skall tidningen utkomma regelbundet med minst 48 nummer per år med en genomsnittlig nettoupplaga på minst 750 exemplar.

Det direkta stödet beräknas uppgå till cirka 300 miljoner NEK år 2005. Produktionsbidraget är den i särklass största posten och det uppgår till 244 miljoner NEK. Övriga stöd utgörs av stöd för

medieforskning och fortbildning (14,6 miljoner NEK), stöd till samiska tidningar (13 miljoner NEK), stöd till vissa publikationer (20,2 miljoner NEK) samt stöd till tidningarna i Finnmarken (1,6 miljoner NEK). Det indirekta stödet beräknas uppgå till cirka 1 mdr NEK.

### *Portugal*

Sedan år 1976 har det funnits ett statligt distributionsstöd till dagstidningar i Portugal. Direkt finansiellt stöd har däremot varit ovanligt. Den 6 januari 2005 antogs dock en ny lagstiftning på pressområdet som erbjuder projektstöd i vissa fall. Lagen är tillämplig på tidningar i allmänhet och inte enbart på dagspress.

Den portugisiska staten kan enligt den nya lagen finansiera upp till 50 procent av kostnaden för projekt som föreslås av ägare till dagspress med regional eller lokal täckning om projektet har något av följande syften: omorganisering av företaget, förbättrade arbetsprocesser, förbättrade styrelseformer samt främjande av portugisisk kultur eller portugisiska språket för portugiser utomlands.

Tidningar måste uppfylla följande kriterier för att komma i åtnjutande av det statliga stödet. Tidningen skall vara portugisisk och portugisiskspråkig med generell information och med regional eller lokal täckning, eller vara riktad mot portugiser utomlands, eller ha som avsikt att främja relationerna mellan invånare i portugisiskspråkiga länder och territorier (Brasilien, Angola, Mocambique, Guinea-Bissau, São Tomé och Príncipe, Kap Verde samt Östtimor). Tidningen måste ha varit registrerad hos myndigheten som administrerar det statliga stödet (ICS) ett år innan projektets anmälan (dagstidningar) eller fem år för tidningar som inte är dagstidningar. Tidningen måste ha getts ut minst månatligen under minst sex månader innan projektet presenterades. Slutligen måste tidningen ha en genomsnittlig upplaga på minst 1 000 (dagstidning), 5 000 (vecko- eller månadstidning) eller 3 500 exemplar (tidning som riktar sig till andra portugisiskspråkiga länder).

Elektroniska tidningar räknas som regionala eller lokala om inget annat uppges i tidningens stadgar. Även sådana tidningar kan alltså åtnjuta statligt stöd.

Enligt bestämmelserna kan en tidning få ytterligare stöd utöver den del som nämnts ovan om något av följande kriterier är uppfyllda (flera av kriterierna kan vara tillämpliga):

- Projektet skapar ett eller flera arbetstillfällen för minst tre år (ytterligare fem procent finansiering)
- Projektet ger arbete åt personer som varit långtidsarbetslösa (ytterligare tre procent finansiering)
- Tidningen har presenterat vinst för minst två av de tre åren närmast innan projektet presenterades (ytterligare tre procent finansiering)
- Dagspress kan erhålla ytterligare fem procent finansiering av projektet
- Tidningar som ges ut enbart elektroniskt kan erhålla ytterligare fem procent finansiering av projektet

Staten kan även ge finansiellt stöd upp till 50 procent av ett projekt som presenteras av nationella, regionala och lokala tidningar och som syftar till att utbilda personalen i redaktionellt arbete och företagsledning.

En tidning kan aldrig erhålla mer än 100 000 euro i direkt finansiellt stöd under en treårsperiod. Direkt finansiellt stöd är inte återbetalningspliktigt. Stöd kan inte utgå till följande verksamheter/tidningar: politiska partier, fackföreningar eller arbetsgivarorganisationer, regionala eller lokala myndigheter, gratistidningar, tidningar med pornografiskt eller våldsamt innehåll, tidningar som avses att till största delen säljas utomlands (undantag för tidningar som säljs till portugiser utomlands) eller till tidningar som till mer än 50 procent består av annonsplats.

Den 31 mars 2007 kommer reglerna för direkt finansiellt stöd att ändras. Stöd kommer härefter att ges endast till projekt som syftar till teknologisk utveckling, arbetsprocesser och för främjande av portugisisk kultur och språk och som riktar sig till portugiser utomlands. Detaljerna kring reglerna är dock ännu inte klara.

Distributionsstödet i Portugal syftar till att säkra yttrandefriheten och försäkra tillgängligheten till tidningar. Stödet täcker hela eller delar av portoavgiften för tidningens abonnenter, särskilt för regionala och lokala tidningar. Med tanke på Portugals försämrade ekonomi har stödet gradvis minskat sedan det infördes. Reglerna om portostöd kommer att träda i kraft till fullo den 1 mars 2007. Fram till dess gäller övergångsregler.

Tidningar med generell karaktär kan få statligt stöd för kostnaden för portoavgiften med upp till 80–95 procent för tidningsdistribution till abonnenter som bor utomlands och upp till 30–60 procent för tidningsdistribution till abonnenter som är

bosatta i Portugal. För att erhålla stödet måste tidningen uppfylla följande kriterier. Tidningen måste vara registrerad hos ICS. Tidningen måste ha givits ut under minst ett år utan avbrott. Tidningen måste minst ges ut månatligen och måste ha en genomsnittlig upplaga på minst 1 500 exemplar per nummer under en sexmånadersperiod. Slutligen måste tidningen ha ett visst antal anställda och ha ett visst antal legitimerade journalister anställda.

Tidningar med specialinriktning kan få statligt stöd för hela portoavgiften om de levereras på regelbunden basis, riktas till handikappade personer och ges ut av särskilda företag. Portoavgiften kan ersättas för tidningar som skickas till icke-abonnenter om det rör sig om verksamheter som skolor, bibliotek, välgörenhetsorganisationer och organisationer för portugiser utomlands. Det får här röra sig om högst 20 procent av upplagan. Andra specialtidningar kan få upp till 75 procent av distributionskostnaden för abonnenter som bor i Portugal och 90 procent för abonnenter som bor utomlands, förutsatt att tidningen inte har mer än 20 procent annonsutrymme.

Statligt distributionsstöd kan betalas direkt till postkontoret. Stöd till portoavgifter får inte lämnas till ett företag som samtidigt får direkt finansiellt stöd. Medlemmar i organisationer som ger ut tidningar anses som abonnenter av organisationens medlemstidningar.

En sorts indirekt finansiellt stöd till regionala, lokala och elektroniska tidningar utgörs av statlig annonsering. När regeringen eller myndigheter annonserar måste en viss del av annonseringen ske i regionala och lokala medier. Reglerna innebär att 25 procent av annonseringen måste ske i regionala och lokala medier om annonskampanjen kostar mer än 50 000 euro.

Elektroniska tidningar kan få stöd på samma villkor som papperstidningar. Däremot finns det inget stöd för nyetablering av tidningar eller för tidningar som riktar sig till invandrare eller andra minoriteter.

### *Spanien*

Mediemarknaden i Spanien domineras på den nationella nivån av ett antal mediakoncerner med intressen i såväl dagspress som veckopress, bokförlag, radiostationer och tv-kanaler. I och med

den stora bredden kan koncernerna även understödja nya satsningar och finansiera dessa med egna medel.

Mediamarknaden är i jämförelse med Sverige i högre utsträckning politiserad. Det märks inte minst på de större dagstidningarna som har band till något av de två stora politiska blocken. Även koncernerna som sådana har sina väl etablerade och kända politiska sympatier. Detta leder bl.a. till att även nyhetsbevakningen präglas av de politiska budskap som framförs på ledarsidorna. Principen om nyhetsjournalistikens oberoende från ledarsidans politiska ställningstaganden har inte samma tyngd i Spanien. Detta märks särskilt i de två rikstäckande tidningarna El País (socialistisk) och ABC (konservativ). De politiska ställningstagandena som görs på ledarsidorna lyser igenom även på nyhetsplats i form av ämnesval, rubriksättning och vinklingen av nyhetsmaterialet i dessa språkrör för de två stora politiska blocken.

Spanien utgör ett undantag i den europeiska dagstidningsgeografin genom att det inte kommer ut kvällstidningar. Den typiske spanske tidningskonsumenten köper sin tidning i en tidningskiosk på väg till arbetet och tar den med sig hem efter arbetsdagens slut. Andelen abonnerade tidningar i Spanien är försvinnande liten. Den stora majoriteten föredrar att köpa sin tidning i någon av de välförsedda tidningskioskerna. I jämförelse med Sverige kan även sägas att de större morgontidningarna har ett fylligare material i alla delar, utrikes- och inrikespolitik, kultur, samhällsfrågor, vetenskap samt hälsofrågor. Sporttäckningen är däremot något tunnare eftersom det i Spanien dagligen kommer ut flera specialiserade idrotts- och sporttidningar.

En annan väsentlig skillnad är att tidningsläsandet inte är så spritt som i de nordiska länderna. I statistik från år 2003 anges att antalet dagstidningar per 1 000 invånare i Sverige låg på 508 stycken. Spanien låg samma år på 127 stycken efter länder som Turkiet, Ungern och Tjeckien. Bland EU-länderna visade endast Grekland och Portugal sämre siffror. Den genomsnittlige tidningskonsumenten i Spanien utgörs av medelklass och uppåt och har en relativt hög utbildningsnivå vilket även förklarar att djupare, tyngre och längre artiklar är vanligt förekommande i morgontidningarna.

Den stora massan av spanska mediekonsumenter riktar sig i högre utsträckning till radio- och tv-medierna och under senare år även till de allt mer spridda reklamfinansierade gratistidningarna där tidningen Metros spanskspråkiga utgåvor har en stor del av den spanska marknaden.

Den höga graden av politisering har sin förklaring i övergångsåren mellan inledningen av avvecklingen av den frankistiska diktaturen 1975 och demokratis införande 1978. De tidningar som tidigare hade funnits var starkt styrda och censurerade av Franco-regimen och de fortsatte att stödja de konservativa krafterna i samhället. Centervänsterkrafterna fick sitt första språkrör 1976 när El País, även internationellt en dagstidning erkänd för sin höga kvalitet, kom ut för första gången och lade grunden till en av Spaniens största mediakoncerner (Prisagruppen).

Den politiska präglingen som etablerades under övergångsåren lever kvar än idag när det gäller ABC och El País. Dessa publikationer har kompletterats med ett antal nya dagstidningar med nationell spridning som representerar ett bredare spektrum av det politiska Spanien. Under åren efter demokratis införande har även ett större antal regionala dagstidningar börjat ges ut, vissa på regionala språk.

Sammantaget kan sägas att dagstidningsmarknaden i Spanien präglas av pluralism och ett brett urval men att den enskilda tidningen många gånger bär en omisskännlig partipolitisk prägel och då inte bara på ledarsidorna.

Begreppet "presspolitik" är ett belastat begrepp i Spanien till följd av landets historiska erfarenheter. Man associerar till Francoårens etableringskontroll och censur av media. I kombination med att många dagstidningar hör till större mediekoncerner med god ekonomi och flera intäktskällor leder detta till att önskemål om presstöd inte har varit vanligt förekommande.

Således finns inget nationellt stöd till dagstidningar i Spanien, varken när det gäller produktion eller distribution. Under en period under 1980-talet förekom stöd till spanska tidningspappersproducenter, stöd till dagstidningar för teknisk modernisering samt ett mindre stöd för distribution. Det övergripande syftet var att understödja en bredare och modernare dagstidningsmarknad och skapa ekonomiska förutsättningar för denna, allt i perspektivet att lägga en stark grund för det breda och aktiva offentliga samtalet och därmed konsolidera demokratin i Spanien. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen avvecklade stödet successivt under slutet av 1980-talet och det upphörde helt år 1990 då det politiska målet bedömdes vara uppnått.

När det gäller indirekt stöd har dagstidningar en reducerad mervärdesskatt som uppgår till fyra procent. Ett annat indirekt stöd är en låg tariff för dagstidningar som distribueras med vanlig post.



Som framgått ovan utgör emellertid den abonnerade upplagan en försvinnande liten del av tidningarnas försäljning.

Till den elektroniskt distribuerade dagspressen utgår inget särskilt stöd. De stora mediekoncernerna har resurser att själva ta hand om nödvändiga investeringar.

Det direkta stöd som förekommer gäller dagstidningar eller sidor i en dagstidning på något av de språk som i Spanien är officiella vid sidan av spanska, dvs. katalanska, baskiska och galiciska. Denna stödform hanteras emellertid inte av centralregeringen utan av regeringarna för respektive regionalt självstyre (de s.k. autonomierna). Det är således regeringarna för de regioner där dessa språk förekommer (Galicien, Baskien, Katalonien och Valencia) som lägger fast riktlinjer och stödformer samt anslår medel för täckande av stöden.

Enligt statistik från år 2003 finansierades dagstidningarna till 50 procent av tidningsförsäljning, 43 procent av annonsförsäljning och endast sju procent av offentliga medel, främst till följd av främjandet av de regionala språken.

Den spanska presspolitiken kan således i jämförelse med Sverige närmast karakteriseras som avsaknad av en sådan. Dessutom anses marknaden åtminstone hittills ha varit framgångsrik i att tillgodose både mångfald och spridning vad gäller dagstidningar.

Tidningsproducenternas intresseorganisation har som främsta mål att stimulera tidningsläsandet. Som en del i denna strävan har man uppvaktat det nationella utbildningsministeriet samt de regionala skolmyndigheterna om att skolan skall stimulera till tidningsläsande genom att dagspress skall användas mer i den dagliga skolundervisningen. I övrigt har man inga önskemål om statligt stöd.

Samtidigt kan det konstateras att det pågår en nedläggningsprocess av mindre dagstidningar och att Spanien är på väg mot en högre grad av koncentration till de större mediekoncernerna. Hittills har dock inte centralregeringen eller de regionala regeringarna sett detta som ett problem. Det är främst bland vissa journalister som detta uppfattas som en fråga som behöver uppmärksammas.



## 3 Driftsstöd

### 3.1 Inledning

Enligt kommitténs direktiv, *bilaga 1*, har kommittén i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera utvecklingen på dagspressmarknaden samt därvid beakta betydelsen av de olika stödformerna på presstödsområdet. Kommittén skall också kartlägga och analysera de samarbeten och sammanslagningar som förekommer på dagstidningsområdet samt belysa presstödet betydelse vid sammanslagningar.

I detta kapitel behandlas driftsstödet i relation framför allt till de frågeställningar som omnämns i föregående stycke. I avsnitt 3.2 återfinns en redogörelse för utvecklingen av produktionsbidrag/driftsstöd och i avsnitt 3.3 redovisas tidningsföretagens svar på kommitténs enkät om regelverket för driftsstöd. Kommitténs överväganden och förslag avseende driftsstöd återfinns i avsnitt 3.4. Det skall i detta sammanhang också nämnas att kommittén lagt ut två uppdrag som berör driftsstödet. Karl Erik Gustafsson har kartlagt utvecklingen på dagspressmarknaden och resultatet av hans arbete återfinns i *bilaga 6*. Mart Orts har kartlagt de samarbeten och sammanslagningar som ägt rum på dagspressmarknaden sedan förra pressutredningen och hans rapport återfinns i *bilaga 7*. Nuvarande bestämmelser om driftsstöd återfinns i presstödsförordningen (1990:524), *bilaga 2* och Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13 och 2002:1), *bilaga 4 och 5*. Fördelningen av driftsstöd under åren 2000–2005 framgår av *bilaga 12*.

## 3.2 Utvecklingen av produktionsbidrag/driftsstöd

### 3.2.1 Inledning

Syftet med föreliggande avsnitt är att ge en bakgrundsbeskrivning av hur bestämmelserna om driftsstöd utvecklats inom ramen för det svenska presstödssystemet. Redogörelsen har koncentrerats på huvuddragen i systemet, såsom ändamålen bakom regelverket samt de delar av regelsystemet som bedömts som särskilt centrala, t.ex. dagstidningsbegreppet samt krav på hushållstäckning och redaktionellt material. I avsnittet behandlas inte driftsstöd till tidningar på andra språk än svenska. Inte heller behandlas bestämmelser om särskilt eller begränsat driftsstöd eller Presstödsnämndens praxis.

### 3.2.2 1963 års pressutredning

1963 års utredning hade i uppdrag att utföra en undersökning av tidningspressens ekonomiska förutsättningar, m.m. I sitt betänkande SOU 1965:22 *Dagstidningarnas ekonomiska villkor* uttryckte utredningen farhågor om främst möjligheterna att på något längre sikt bibehålla konkurrensen på tidningsmarknaden och en för den demokratiska åsiktsbildningen nödvändig mångsidighet i pressens politiska sammansättning. Utredningen fäste uppmärksamheten på att den konkurrensposition som tidningarna befunnit sig i syntes ha haft långt mera avgörande betydelse för tidningsföretagens ekonomiska förhållanden än företagsstorleken. Enligt utredningen hade den helt övervägande delen av de nedlagda tidningarna befunnit sig i konkurrensmässigt underläge.

Utredningen anförde att det syntes vara högst önskvärt att större och mera bärkraftiga företagsenheter skapades för att utnyttja de stordriftsfördelar som fanns att uppnå också inom tidningsbranschen. Det i sammanhanget betydelsefulla var enligt utredningen att gränslinjen mellan lönsamma och inte lönsamma företag inte gick mellan stora och små tidningar utan mellan tidningar med ur konkurrenssynpunkt fördelaktiga positioner och tidningar i konkurrensmässigt underläge. I tidningsmarknadens natur låg enligt utredningen att den var uppsplittrad på många delmarknader med lokal förankring och att möjligheterna att skapa större marknadsunderlag sålunda var mindre inom tidningsbranschen än i andra branscher. Det framhölls att det var svårt att skapa tillräckligt sammansatta produkter som kunde tillgodose de

skiftande behoven hos tidningskonsumenter i olika områden och att stora kostnader dessutom i allmänhet var förenade med geografisk spridning av tidningar. Utredningen fann det därför ofrånkomligt att tidningsmarknaden – i varje fall med de då rådande tekniska och demografiska förutsättningarna – skulle sammansättas av många företag och att dessa företag skulle vara förhållandevis små.

Utredningen poängterade att jämsides med företagskoncentrationen hade en utveckling mot större marknader för tidningspressen kunnat iakttas. Därmed avsågs den ökade överspridningen mellan olika konkurrensområden för s.k. provinstitidningar samt den snabba ökningen av vissa storstadstidningars riksspridning. Såvitt utredningen hade kunnat konstatera hade emellertid denna utveckling inte på något avgörande sätt påverkat de lokala konkurrensförhållandena eller inneburit att konsumenternas valfrihet ökat i den meningen att till deras förfogande stod flera tidningar som utgjorde någorlunda likartade produkter. Enligt utredningen hade den ökade spridningen mellan tidningsområdena inte annat än undantagsvis ökat antalet konkurrerande tidningar inom regionen, eftersom en mera betydande spridning av tidningar från andra utgivningsorter ofta sammanfallit med nedläggning av lokala tidningar. Utredningen anförde att överspridningen därigenom i stort sett endast ersatt bortfallet av lokal konkurrens. Den ökade konkurrensen mellan tidningsområdena syntes inte heller enligt utredningen ha betytt att en konkurrens på regional basis ersatt den lokala konkurrensen.

Utredningen underströk att den för sin del inte betraktade det som realistiskt att vänta sig att konkurrens mellan flera tidningar med lokal anknytning skulle kunna skapas på ett stort antal orter där endast en tidning utgavs. Detta var enligt utredningen heller inte huvudproblemet ur strukturell synpunkt eftersom dessa tidningar i allmänhet syntes vara ekonomiskt bärkraftiga till följd av sin skyddade konkurrensposition. Å andra sidan hade utredningen inte funnit att strukturutvecklingen på tidningsmarknaden innehöll tendenser som pekade mot förstärkt konkurrens och ökad valfrihet för konsumenterna.

Mot bakgrund av det förda resonemanget framhöll utredningen att det väsentliga syftet med en statlig tidningspolitik måste vara att skapa förutsättningar för ett ökat antal ekonomiskt bärkraftiga tidningsföretag i inbördes konkurrens. Därvid borde man utgå från att ekonomisk bärkraft inte skulle kunna säkerställas utan att större

marknader uppstod för de konkurrerande tidningarna. Stödet måste enligt utredningen i första hand ta sikte på att bibehålla och förstärka den konkurrens som förekom på riksplanet samt mellan tidningar med regional spridning (s.k. läns- och lokal tidningar). Dessa tidningar borde enligt utredningen ges resurser att nå ett förbättrat ekonomiskt underlag genom att utvidga sina marknader. Den strukturutveckling på tidningsmarknaden, som skulle möjliggöra valfrihet för konsumenterna och mångsidighet i opinionsbildningen, var därför enligt utredningens mening tvungen att ta form av en ökad konkurrens på regional basis mellan tidningarna. Någon generell formel kunde utredningen inte ge för den marknadsstorlek som i det enskilda fallet tedde sig optimal, men utredningen ansåg att de dåvarande spridningsområdena i allmänhet var för små.

Enligt utredningen kunde uppgiften för driftsstödet inte vara att bibehålla den rådande strukturen på tidningsmarknaden och att säkerställa existensen av varje i dag utgiven tidning oberoende av dess storlek och marknadsmässiga förutsättningar. I stället borde en strukturrationalisering komma till stånd som ökade antalet bärkraftiga tidningsföretag inom varje konkurrensområde. Driftsstödet skulle skapa förutsättningar för en ökad konkurrens.

Vidare ansåg utredningen att det måste vara ett viktigt intresse för det demokratiska samhället att rätten till fri opinionsbildning och rätten för olika meningsriktningar att sprida sina åsikter inte gjordes illusorisk genom ekonomiska hinder att utnyttja tryckfriheten. Enligt utredningen hade de ekonomiska förhållanden som rådde på tidningsmarknaden skapat ett läge där dessa rättigheter hotades. Utredningen anförde att det avgörande var att inga tecken kunde spåras som tydde på att de i denna riktning verkande krafterna skulle avta och att någon form av balans skulle uppstå. De utförda undersökningarna visade enligt utredningen att de i konkurrenshänseende underlägsna tidningarna inte av egen kraft kunde häva sitt underläge och att en fortsatt tidningsdöd syntes oundviklig om inga åtgärder vidtogs.

Utredningen anförde att vissa invändningar gjorts gentemot uppfattningen att samhället genom direkt stöd borde ingripa i tidningsbranschens ekonomi. Enligt utredningen avsåg invändningarna främst att ett sådant stöd kunde vara selektivt, dvs. att det inte var helt neutralt med avseende på tidningsföretagens inbördes förhållanden och konkurrensläge. Utredningen framhöll i denna del att ingen stödform är helt neutral i dessa avseenden och att varje hittills existerande eller diskuterad form för statens tidnings-

stöd hade konsekvenser i en eller annat riktning för företagens inbördes läge.

Utredningen identifierade två argument mot ett direkt statligt stöd. Det ena var att subventioner skulle vara gagnlösa därför att en rad företag nedlagts trots att de erhållit subventioner i form av bidrag från sympatiserande organisationer. Det andra var att statliga subventioner skulle vara farliga därför att de skulle ha kraftiga effekter på företagens inbördes läge och snedvrída konkurrensen till den grad att bärkraftiga företag skulle komma att gå under om de mötte konkurrens från subventionerade företag. Utredningen prövade argumenten och fann att de innehöll kraftiga överdrifter.

Om bidrag till dagstidningarna skulle administreras och delas ut direkt av statliga organ menade utredningen att ett ofrånkomligt krav torde vara att bidragens fördelning mellan de enskilda företagen inte skulle ske efter en diskretionär prövning i varje särskilt fall. Den enklaste fördelningsnormen som utredningen pekade på var att bidragen skulle lämnas med samma belopp till varje tidningsföretag eller huvudtidning. Förslaget att vissa former av statlig annonsering skall ske i samtliga dagstidningar var enligt utredningen att betrakta som ett försök att konstruera en sådan fördelningsnorm. Enligt utredningen led dock normen av svagheten att den endast i mycket begränsad utsträckning kunde tillgodose kravet på ett stöd som skulle kunna påverka strukturen på tidningsmarknaden. En betydande del av den totala bidragssumman skulle således komma att gå till företag som det enligt utredningen tedde sig obefogat att stödja. Om bidragen skulle kunna göra andratidningarna utvecklingsbara och konkurrenskraftiga måste de dessutom enligt utredningen uppgå till en inte alltför blygsam storlek. Utredningen fann att totalkostnaden således skulle bli betydande i förhållande till effekten samtidigt som de minsta tidningarna skulle få en ytterligt gynnad ställning. Det skulle enligt utredningen kunna innebära hinder för en önskvärd utveckling mot större tidningsområden och ett förbättrat marknadsunderlag för de medelstora landsortstidningarna.

En tänkbar metod vore enligt utredningen att fördela bidragen efter företagens ekonomiska resultat, t.ex. så att bidragen täckte företagets förluster. Denna metod var dock enligt utredningen förenad med väsentliga svagheter. Utredningen anförde att den offentligt redovisade nettoförlusten torde vara den enda användbara mätaren på företagens ekonomiska resultat, eftersom användandet av något slags bruttovinstbegrepp skulle innebära, till

följd av detta begrepps karaktär av företagshemlighet, att även bidragens storlek måste hemlighållas, vilket ur rättsäkerhetssynpunkt knappast kunde accepteras. Bidrag motsvarande nettoförlusten skulle enligt utredningen å andra sidan innebära att bidragets storlek påverkades av en rad godtyckliga faktorer, där den mest besvärande var att förluster på birörelser, bl.a. civiltryckerier, också måste subventioneras.

En annan metod som utredningen diskuterade var att fördela stödet efter något yttre fysiskt kriterium, vilket då borde dels kunna entydigt definieras, dels utgöra ett mått på företagets ekonomiska situation. Utredningen ansåg därvid att tidningarnas upplagor var lättillgängligast. Stödet skulle då kunna uppgå till belopp som varierade omvänt med upplagens storlek. Det anfördes emellertid att såvida inte en undre upplagegräns infördes skulle denna metod medföra att de största bidragen lämnades till de minsta tidningarna. Utredningen framhöll att det från strukturell synpunkt tedde sig mindre önskvärt att tyngdpunkten för tidningsstödet förlades till dessa tidningar.

Det andra fysiska kriteriet som utredningen diskuterade var tidningarnas annonsvolym, varvid bidragen även i detta fall skulle variera i omvänd proportion till denna storhet. Utredningen anförde att undersökningar visat att mängden annonstext i stort sett växer med upplagan, varför denna fördelningsnorm skulle kunna antas ge ungefär samma resultat som bidrag fördelade omvänt mot upplagens storlek. Emellertid fann utredningen att eftersom detta samband mellan annonsvolym och upplagestorlek främst gällde de medelstora tidningarna, medan både de minsta och de största tidningarnas annonsvolym stod i ett annat förhållande till upplagan, skulle en bidragsfördelning i omvänd proportion till annonsvolymen inte medföra en lika stor subvention till de minsta tidningarna. Vidare anförde utredningen att det för båda de nämnda fördelningsnormerna å andra sidan gällde att konstruktionen av bidragsskalan måste bli en komplicerad process där det skulle bli svårt att undvika ett inslag av godtycke, vilket också befarades skulle öka om man ville nå en viss strukturell effekt genom att särskilt gynna tidningar i sämre konkurrensläge. Dessutom borde det enligt utredningen observeras att bidrag av det angivna slaget skulle kunna bli en återhållande faktor i tidningsföretagens ansträngningar att genom ökade resursinsatser öka upplaga eller annonsvolym, eftersom framgångar i detta avseende skulle innebära att de statliga bidragen minskade.



En tredje princip för fördelningen av de statliga bidragen vore enligt utredningen att ersätta tidningar för vissa kostnader. Ett sådant stöd kunde enligt utredningen sägas redan existera i form av icke kostnadstäckande postbefordringsavgifter, och enligt utredningen syntes bidrag till papperskostnaden tilldra sig det största intresset. För bidrag för papperskostnaden granskade utredningen tre olika modeller. Den ena innebar att tidningarna skulle erhålla bidrag för att täcka kostnaden för en viss mängd papper. Enligt den andra modellen skulle staten bidra med kostnaden för den pappersmängd som åtgick för att trycka ett visst antal exemplar per utgivningsdag. Den tredje modellen innebar att papperskostnaden skulle täckas för den del av tidningens totala upplageinnehåll som innehöll annan text än annonser. Efter en genomgång fann utredningen att det inte fanns någon egentlig fördel med bidrag för papperskostnaderna jämfört med andra modeller. Mot bidrag till kostnaden för en given pappersmängd skulle i stort sett samma invändningar kunna riktas som tidigare framförts gentemot ett för samtliga dagstidningar enhetligt bidragsbelopp. De två övriga fördelningsmetoderna skulle innebära att bidragens storlek i princip växer med upplagan – en effekt som var mest uttalad i det fall bidraget gällde papperskostnaden för tryckning av annan text än annonser och utgick oberoende av upplagans storlek. Utredningen anförde att en sådan bidragsprincip inte skulle – annat än i enstaka fall – lösa de strukturproblem på tidningsmarknaden som enligt utredningens mening främst borde bli föremål för uppmärksamhet.

I sina förslag uttalade utredningen att den enda åtgärd som mera direkt skulle kunna påverka marknadsstrukturen och utjämna skillnaderna i konkurrensbetingelser, syntes vara en annonsskatt, men att dess verkningar ändå skulle vara osäkra samtidigt som den skulle erbjuda mycket stora svårigheter att realisera. Utifrån det huvudkrav som inledningsvis ställdes på tidningspolitikens medel att konkurrensen och den differentierade opinionsbildningen skulle bevaras på tidningsmarknaden vore den mest effektiva stödformen enligt utredningen en metod som dels fördelade stödet efter behov, dels genom koncentrerade insatser till vissa tidningar möjliggjorde en fortsatt rationalisering och utbyggnad av tidningsföretagen. En sådan politik sades inte kunna bedrivas av någon statlig myndighet, varför det var nödvändigt för utredningen att finna ett mellanled som skulle kunna sköta fördelning av bidrag utan risk för statlig påverkan och dirigerings av de enskilda tidningarnas förhållanden.

Utredningen övervägde också möjligheterna att fördela stödet via ett särskilt tillskapat organ över vars utdelning av medel statsmakterna inte hade något inflytande. Utredningen fann dock inte någon modell för att konstruera ett sådant organ utan att det endast skulle bli en omväg för att fördela stödet efter intressegrupperingar. Därför ansåg utredningen att den enda möjliga vägen att överföra ett statligt tidningsstöd till de enskilda tidningsföretagen var att gå över de politiska partierna. Utredningen menade att partiernas ekonomiska resurser och deras möjligheter att bedriva politisk upplysningsverksamhet måste betraktas som en viktig förutsättning för en bevarad och förstärkt demokratisk åsiktsbildning i vårt land. Ett allmänt stöd till de politiska partiernas verksamhet kunde därför enligt utredningen i och för sig anses vara förenligt med de syften, som utredningen enligt sitt uppdrag hade att söka tillgodose. Därmed menade utredningen att även garantier skapades för en förstärkt ekonomi hos tidningarna.

Utredningen föreslog således ett direkt tidningsstöd förmedlat av de politiska riksdagspartierna. Bidraget skulle förbindas med villkoret att medlen användes för stöd – i valfri form – till tidningar och att tidningsstödet skulle ske genom för ändamålet särskilt tillskapade och från partierna organisatoriskt fristående organ. Bidragen skulle inte få förbindas med politiska villkor eller krav på statligt inflytande över partiernas verksamhet. Förslaget specificerades närmare, bl.a. vad gällde kontroll och fondering av medel. Vad gällde stödets omfattning föreslog utredningen att det skulle uppgå till 25 mnkr per år. Avslutningsvis betonade utredningen att förslaget syftade till att skapa ett initialstöd som skulle möjliggöra en konsolidering av ekonomin och en upprustning av mindre bärkraftiga tidningsföretag och att avvägningen av stödets storlek hade skett från dessa utgångspunkter. När en konsolidering kunnat ske och den nödvändiga utbyggnaden av tidningsföretagen mot effektivare enheter i konkurrens på större marknader genomförts borde bidragets storlek enligt utredningen omprövas mot bakgrund av vunna erfarenheter.

Utredningens förslag skickades på remiss till ett flertal remissinstanser. Många av dessa riktade kritik både mot utredningens utgångspunkter för förslagen och mot utredningens förslag som sådana, och utredningens förslag realiserades aldrig. I stället beslutade riksdagen om statsbidrag till de politiska partiernas opinionsbildande verksamhet (KU 44 och SU 192, rskr. 452 och 453). I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut (prop.

1965:174) lämnades emellertid en kort redogörelse för innehållet i utredningens betänkande jämte uppgifter lämnade av olika remissinstanser.

### 3.2.3 1967 års pressutredning

Den utredning som följde på 1963 års utredning var 1967 års pressutredning. Utredningen hade till uppgift att utreda dagspressens ekonomiska villkor och att överväga huruvida särskilda åtgärder borde vidtas för att vidmakthålla en fri opinionsbildning och en mångsidig debatt. Utredningens resultat presenterades i SOU 1968:48 *Dagspressens situation*.

Vid en jämförelse mellan förhållandena på tidningsmarknaden år 1963 och år 1967 fann utredningen bl.a. att andratidningarna gick med förlust år 1963 och år 1967, att annonsintäkterna för andratidningarna minskat under denna period och att likviditetsställningen var dålig för andratidningarna. Enligt utredningen var utvecklingen i riktning mot större, inte konkurrerande tidningsenheter otillfredsställande med hänvisning till dagspressens viktiga uppgifter i ett demokratiskt samhälle.

Utredningen bedömde det som angeläget att speciellt studera distributionsproblem för abonnerade dagstidningar i syfte att få fram förslag till åtgärder som innebar en rationalisering och främjade tidningskonsumenternas valfrihet. Ett av utredningens förslag var att införa en samdistributionsrabatt för att stimulera en samdistribution av dagstidningar.

Vidare fann utredningen att dagstidningarnas ekonomiska situation generellt sett var otillfredsställande främst när det gällde de s.k. andratidningarna. Enligt utredningen föreföll det emellertid uppenbart att dessa i vissa fall – som regel efter en ekonomisk sanering – kunde överleva i konkurrens. Mot denna bakgrund uttalade utredningen att det var uppenbart att staten på olika vägar borde verka för att skapa existensbetingelser för en allsidig press och ett mångsidigt tidningsurval för den lokala konsumenten. Den dittillsvarande utvecklingen, kännetecknad av en stark koncentrationstendens, ansåg utredningen det också angeläget att mildra. Det skulle enligt utredningen kunna ske genom företagens egna åtgärder, genom lämpliga anpassningar till den föreliggande marknadsituationen samt genom rationaliseringar av driften, antingen i samverkan mellan redaktionellt självständiga företag eller i det enskilda

företagets regi. Utredningen anförde att sådana satsningar utgjordes av investeringar i fastigheter och maskiner men även av andra åtgärder som satte företaget i stånd att på ett tekniskt och ekonomiskt effektivt sätt bedriva sin verksamhet. Då det inte fanns några lämpliga kreditvägar för åtskilliga av dessa åtgärder borde företagen enligt utredningen erbjudas statliga lån. Det andra förslag som utredningen presenterade var således ett förslag om att inrätta en lånefond, Pressens lånefond.

Beträffande driftsstöd presenterade 1967 års utredning inte något förslag. Både 1963 års utredning och 1967 års utredning låg emellertid till grund för statsmakternas beslut om att införa ett driftsstöd i form av ett produktionsbidrag till andratidningar. Produktionsbidraget infördes genom Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:492) om statligt stöd till dagstidningar med verkan från och med 1 januari 1971 (prop. 1971:27, KU 1971:32, rskr. 1971:180).

I prop. 1971:27 utvecklades skälen till införandet av ett produktionsbidrag. Den omfattande nedläggningen av andratidningar sedan början av 1950-talet beskrevs och det uttalades att det sedan dess hade skett en kraftig reduktion av dessa kvarvarande andratidningars upplageandel. Vidare hänvisades det till de analyser som gjorts av dagstidningarnas ekonomiska situation som visat att de ekonomiska svårigheter som fanns inom dagstidningsbranschen var koncentrerade till andratidningarna och att dessa svårigheter accentuerats under 1960-talet.

Anledningen till nedläggningarna av tidningar utan lokal konkurrens tillskrevs i huvudsak efterkrigstidens allmänna strukturomvandling med åtföljande koncentration av det kommersiella livet till större handelsorter och större regionala eller riksomfattande affärsföretag, vilket för små lokaltidningar ofta betydde att annonsunderlaget minskade. Beträffande nedläggningarna av s.k. andratidningar hänvisades det till teorin om den s.k. upplagespiralen, och det uttalades att denna strukturomvandling inte främst var hänförlig till att läsarna valde bort ”sämre” tidningar. I stället angavs orsaken vara hänförlig till annonsörerna.

I propositionen uttalade regeringen att det rådde allmän enighet om att koncentrationsprocessen på tidningsmarknaden innebar risker för att nyhetsförmedling och åsiktsbildning skulle monopoliseras och att den därmed hotade demokratins funktionsduglighet samt att det mot bakgrund av de utredningar som gjorts inte var möjligt att bestrida att koncentrationsprocessen var en följd av marknadskrafternas spel, där förstatidningarnas övertag på annons-

marknaden var helt utslagsgivande. Regeringen ansåg det därför erforderligt med ett ingripande för att om möjligt förhindra ytterligare nedläggningar av dagstidningar och uttalade att detta ingripande måste, för att få avsedd effekt, ges formen av ett selektivt stöd, som kanaliserades direkt till de tidningar som typiskt sett behövde det för att fortleva, dvs. andratidningarna. Stödet borde enligt förslaget utformas som ett direkt bidrag till tidningsföretagens löpande produktion. Hur länge stödet behövde utgå fick enligt regeringen bedömas fortlöpande med beaktande av resultaten av andra stödformer och utvecklingen inom andra massmedier.

Av kungörelsen (1971:492) om statligt stöd till dagstidningar framgick att statligt stöd till dagstidningsföretag i Sverige kunde lämnas i form av produktionsbidrag samt att bidragen prövades av Presstödsnämnden. Det föreskrevs också att Presstödsnämnden vid prövning av fråga om produktionsbidrag inte fick ta hänsyn till sökande tidningsföretags politiska inställning eller ställningstagande i särskilda frågor.

För att ett dagstidningsföretag skulle kunna erhålla produktionsbidrag krävdes att företaget gav ut en andratidning, dvs. en dagstidning som på sin utgivningsort hade mindre upplaga än annan tidning, samt att dess abonnerade upplaga uppgick till minst 2 000 exemplar och att annonsandelen var mindre än 50 procent. För dagstidning som utkom minst två gånger per vecka beräknades produktionsbidraget på grundval av pappersförbrukningen under föregående kalenderår minskad med annonsandelen. Bidraget utgjorde för kalenderår 7 500 kr per ton, dock högst 13 500 000 kr för storstadstidning och 3 750 000 kr för annan tidning samt lägst 300 000 kr. För dagstidning som utkom minst sex gånger per vecka utgjorde produktionsbidraget dock lägst 600 000 kr för kalenderår. För dagstidning som utkom en gång per vecka utgjorde produktionsbidraget 300 000 kr för kalenderår. För dagstidning som inte berättigade till produktionsbidrag men för vilken fullt produktionsbidrag uppburits under något av de två senaste kalenderåren utgick bidrag efter ansökan med hälften av vad som uppburits.

Presstödsnämnden gavs även möjlighet att besluta dels att bidrag skulle utgå för dagstidning, som inte var andratidning, om det med hänsyn till förhållanden inom tidningens hela spridningsområde var uppenbart att den hade samma svårigheter som en andratidning, dels att bidrag inte skulle utgå för andratidning, om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde

var uppenbart att den inte hade samma svårigheter som en andra-tidning.

Redan efter ett år höjdes produktionsbidragen (prop. 1972:59, KU 1972:29, rskr. 1972:203). Behov av höjda produktionsbidrag ansågs framförallt finnas hos andratidningar i storstäder.

### 3.2.4 1972 års pressutredning

Direktiven till 1972 års pressutredning meddelades den 30 juni 1972. Av direktiven framgår att utredningen bl.a. skulle göra en allmän bedömning av utvecklingen inom olika massmedier, varvid tekniska, ekonomiska, marknadsmässiga och organisatoriska faktorer borde vägas in i bilden. Huvuduppgiften skulle vara samarbets- och rationaliseringsfrågor inom tidningsbranschen samt formerna för statens stöd till pressen, i första hand dagspressen. Vidare skulle utredningen formulera en mera preciserad målsättning för statsmakternas handlande gentemot dagspressen, varvid även dagspressens roll i förhållande till övriga massmedier skulle klarläggas. Det uttalades att stödformerna måste avvägas så att de inte motverkade utan helst stimulerade en önskad utveckling i fråga om samarbete och rationalisering inom tidningsområdet. I fråga om produktionsstödet uttalades det att principen om ett selektivt stöd till de tidningar som behövde det för att fortleva, dvs. andratidningarna, borde gälla även i fortsättningen under den tid som då kunde överblickas. I övrigt borde utredningen, mot bakgrund av sina allmänna bedömningar och ett studium av effekterna av det dåvarande stödet, förutsättningslöst pröva utformningen av det direkta produktionsstödet.

I oktober 1975 överlämnade 1972 års pressutredning sitt slutbetänkande, SOU 1975:79 *Svensk Press. Statlig presspolitik*, samt sin forskningsrapport, SOU 1975:78 *Svensk Press. Pressens funktioner i samhället*. Dessförinnan hade utredningen överlämnat två rapporter, SOU 1974:102 *Svensk Press. Presstödet och tidningskonkurrensen*, och SOU 1975:11 *Svensk Press. Tidningar i samverkan*.

I sitt förslag uttalade utredningen att den omfattande koncentrationen på tidningsmarknaden inte i första hand orsakats av prioriteringar från läsarnas sida, utan att det främst var annonsörernas val av tidning som varit avgörande för om en tidning skulle kunna överleva. Detta hade enligt utredningen inneburit att tidningar med i absoluta tal många läsare och obestridd betydelse fått läggas ner

utan att nya organ kommit i deras ställe samt att stora organisationer och folkrörelser förlorat sina främsta kommunikationsmedel på grund av att deras tidningar inte varit tillräckligt annonsattraktiva. Utredningen fann att kvarvarande tidningar vidtagit åtgärder för att mildra effekterna av strukturomvandlingen men bedömde ändå att det var uppenbart att tidningskoncentrationen var till men för en vital opinionsbildning och nyhetsförmedling, eftersom en ensam tidning hade större svårigheter att tillfredsställa olika gruppers varierande intressen och läsarna inte hade någon möjlighet att ge uttryck för ett missnöje genom ett alternativt tidningsval. Utredningen fann också att tidningsnedläggningarna hade fått negativa effekter på kommunikationen i samhället.

I betänkandet anfördes det att de ekonomiska och marknads-mässiga analyserna visat att det inte finns ekonomiska förutsättningar för att upprätthålla tidningskonkurrens enbart med intäkter från marknaden, eftersom annonsörerna i första hand utnyttjade de tidningar som hade den bästa täckningen inom ett område samt att kostnadsutveckling och stordriftsfördelar ledde till en fortgående koncentrationsprocess med tillskapande av monopolliknande situationer och tidningskedjor.

Utredningens bedömning i fråga om de dittillsvarande produktionsbidragen var att dessa på ett effektivt sätt hade kompenserat tidningar i svagare konkurrensställning för bristande intäkter, att den samlade effekten av de direkta stödåtgärderna hade varit att tidningsnedläggningar kunnat hejdas och att konkurrensen därmed kunnat bibehållas på ett antal orter. Enligt utredningen kunde det emellertid konstateras att trots omfattande insatser från statens sida hade situationen för de svagare tidningarna inte förbättrats på ett sådant sätt att dessa skulle kunna klara sig utan stöd. Utredningen anförde att även med de mest intensiva och yrkesskickliga insatser av ledning och personal inom tidningar i underläge var det uppenbart att omfattande bidrag skulle vara nödvändiga också i fortsättningen om en ytterligare monopolisering skulle kunna undvikas.

Enligt utredningen verkade marknadskrafterna selektivt på så sätt att de gynnade vissa grupper av tidningar och missgynnade andra. Med hänvisning härtill anförde utredningen att också pressstödet i väsentlig mån måste vara selektivt.

Utredningen fann att dagspressen fyllde fyra uppgifter som i första hand motiverade en aktiv statlig presspolitik: 1) massmedierna borde ge den *information* som är nödvändig för att med-

borgarna skall kunna ta ställning i samhällsfrågor. Även de förtroendevalda borde genom massmedierna få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor. 2) massmedierna borde fristående eller som språkrör för organiserade samhällsintressen *kommentera* skeenden i samhället. 3) massmedierna borde som allmänhetens företrädare *granska* den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället. 4) massmedierna borde främja en *kommunikation* inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.

Utredningen föreslog också ett handlingsprogram med det övergripande målet att vidmakthålla och om möjligt förbättra den kommunikation som sker genom tidningar. Det uttalades att ett representativt demokratiskt system kräver ett intensivt utbyte av idéer samt kunskap om olika opinioner, vilket i sin tur förutsätter en mångfald inom pressen. Det mål som utredningen formulerade för presspolitiken var att det skulle finnas en mångfald på tidningsmarknaden som skulle ge läsarna valfrihet och skapa möjlighet för en allsidig debatt och opinionsbildning. Vid formulerandet av stödprogrammet var följande punkter vägledande för utredningen:

1. Konkurrens mellan tidningar på regionala marknader bör stimuleras. Två eller flera tidningar på en utgivningsort skapar förutsättningar för valfrihet åt läsarna.
2. I de fall då tidningskoncentrationen lett till monopol på den lokala marknaden måste presspolitiken stimulera till alternativ i form av kompletterande, monopolbrytande organ.
3. Kedjebildning och ägarkoncentration måste uppmärksammas. Ägarförhållanden inom tidningsmarknaden bör vara allmänt kända och det bör ske en fortlöpande registrering av förändringar inom ägarstrukturen.
4. Presspolitiken måste utformas så att det inte skapas möjligheter till eller oro för ingrepp gentemot enskilda tidningars innehåll.
5. Reglerna för de statliga åtgärderna skall vara lätt tillämpbara och så långt möjligt av automatiskt verkande karaktär.
6. Samverkan mellan tidningsföretag bör stimuleras. En sådan har uppenbara resursmässiga fördelar.
7. Det regelsystem som styr fördelningen av de statliga bidragen till pressen skall grundas på en analys av marknadsförhållandena och befordra god hushållning bland de tidningar som erhåller stöd.



8. Det statliga presstödet skall administreras av en nämnd med resurser att göra fortsatta analyser av branschen och enskilda marknadssituationer.

I fråga om produktionsbidrag gav utredningen uttryck för grundinställningen att tidningar skulle ges produktionsbidrag då det fanns presspolitiska motiv för utgivningen men då de marknadsmässiga förutsättningarna var otillräckliga. Utredningen uttalade att det presspolitiskt sett i princip fanns motiv för stöd till samtliga dagstidningar. När det endast var en mindre del som fick produktionsbidrag berodde detta enligt utredningen på att det stora flertalet tidningar hade en sådan ställning att de genom intäkter från marknaden kunde klara utgivningen samt att det dittills varit möjligt för dessa tidningar att kompensera kostnadsökningar med högre priser på abonnemang och annonser.

Enligt utredningen gällde det att vid konstruktionen av ett regelsystem för produktionsbidrag fånga in den *grupp* tidningar som verkligen var i behov av hjälp och det fanns enligt utredningen ingen anledning att frångå principen med en selektiv stödform. Utredningen bedömde att det endast var vissa tidningar som var i behov av hjälp och fann inte anledning att frångå principen med en selektiv stödform. Utredningen ville också bibehålla ett regelsystem, där diskretionär prövning och bedömning i möjligaste mån undveks. Utredningen föreslog således inte några mera genomgripande förändringar i produktionsbidragssystemet. Emellertid föreslog utredningen vissa förändringar av regelsystemet. Utredningen anförde att de erfarenheter som vunnits under de år som produktionsbidragen existerat gjorde att det fanns anledning att göra vissa förändringar och justeringar i bidragsreglerna. Oklara definitioner och bestämmelser borde så långt som möjligt rensas bort och bidragsreglerna borde enligt utredningen ha en sådan utformning att de träffade den grupp av tidningar som var i behov av ekonomisk hjälp. I det följande redogörs det för utredningens huvudförslag till ändringar av bestämmelserna om produktionsstöd.

Utredningen ansåg att det fanns flera skäl till att överväga att lämna andratidningsbegreppet som den grundläggande kvalifikationen för produktionsbidrag. Enligt utredningen hade första- och andratidningsbegreppen i debatten nära associerats till tidningarnas upplagor. Utredningen ansåg detta vara mindre tillfredsställande eftersom det inte var totalupplagan utan *hushållstäckningen* – dvs.

hur stor andel av hushållen tidningen når inom spridningsområdet – som var grundläggande för en tidnings ekonomi. Det var enligt utredningen tidningar med låg täckning inom sitt spridningsområde och därmed följande svag annonstillförsel som borde ges ekonomisk kompensation. Vidare hade andratidningsbegreppet enligt utredningen använts oberoende av tidningarnas *periodicitet* och *spridningsområdets* storlek, vilket enligt utredningen hade fått till följd att vissa tidningar betraktades som andratidningar trots att de opererade på skilda läsarmarknader och inte stod i direkt konkurrensförhållande till de tidningar som betraktades som förstaidningar. Slutligen pekade utredningen på att förstaidningar med obetydliga skillnader i total upplaga i förhållande till respektive andratidning fått reducerade bidrag under hänvisning till att de haft samma svårigheter som en andratidning och att sådana fall var de mest omdiskuterade inom det dåvarande bidragssystemet.

Utredningen ansåg således att begreppet andratidning var oklart och ledde till svårigheter då det skulle användas i stödsammanhang. Samtidigt hade resultaten av de olika analyserna samt utvärderingen av hur stödsystemet hittills fungerat övertygat utredningen om att starka skäl förelåg att låta hushållstäckningen på utgivningsorten spela den avgörande rollen för om en tidning skulle erhålla produktionsbidrag eller inte. Enligt utredningen visade branschekonomiska analyser att tidningar med minst 50 procent täckning normalt inte hade problem med annonstillströmningen och därmed ekonomin, och utredningen bedömde att marknadsanalyserna visade att täckningstalet 50 procent kunde tjänstgöra som en övre gräns för produktionsbidrag. Däremot fann utredningen att det inte var motiverat att tidningar med täckningstal i närheten av 50 procent skulle erhålla helt produktionsbidrag, eftersom de marknadsekonomiska bedömningarna visat att en tidnings situation förbättrades successivt med ökande täckningstal. Utredningen föreslog därför att fullt bidrag skulle lämnas till tidningar med en täckning på högst 40 procent. Därefter skulle bidragsbeloppet reduceras med en tiondel per procentenhet till 49 procent. De täckningstal som skulle ligga till grund för bidragsgivningen skulle enligt förslaget beräknas på ett genomsnitt av de tre senaste årens täckningstal för att på så sätt undvika de olägenheter som tillfälliga förändringar skulle kunna medföra.

Även om det hade förekommit kritik mot systemet att produktionsbidragen beräknades på grundval av pappersförbrukningen och att tidningar genom att öka pappersförbrukningen därigenom

kunnat höja stödet, ansåg pressutredningen att det inte fanns någon bättre beräkningsnorm. Utredningen anförde att pappersförbrukningen, minskad med annonsdelen, var att se som ett mått på omfånget av det redaktionella materialet, vilket var det utredningen ville stödja. Däremot fann utredningen skäl tala för att minska incitamentet till tillfälligt ökad pappersförbrukning i syfte att öka bidragets storlek. Utredningen föreslog därför att pappersförbrukningen räknades som ett genomsnitt för de tre närmast föregående kalenderåren.

Möjligheten för Presstödsnämnden att bevilja bidrag till en förstatidning om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde var uppenbart att den hade samma svårigheter som en andratidning ansåg utredningen skulle tas bort. Skälet var att utredningen inte fann något som tydde på att dessa tidningar som *grupp* skulle vara i behov av produktionsbidrag. Vidare ansåg utredningen att regelverket i princip inte skulle innehålla någon diskretionär prövning vid fördelningen av de kontinuerliga bidragen. Utredningen ansåg dock att Presstödsnämnden även i fortsättningen måste ha en möjlighet att besluta att bidrag inte skulle lämnas om täckningstalet låg under 50 procent, i de fall täckningstalet gav en uppenbart missvisande bild av den totala marknadssituationen.

För tidningar med liten upplaga noterade utredningen att dessa besvärades av dålig upplageekonomi, eftersom sådana tidningars fasta kostnader slås ut på ett mindre antal exemplar än vid stor upplaga. Utredningen fann det därför rimligt att reglerna för stöd till tidningar med mindre upplaga än 10 000 exemplar utformades så att hänsyn togs till de svårigheter som den lilla upplagan medförde. Utredningen föreslog att det för gruppen flerdagartidningar med en upplaga under 10 000 exemplar skulle utgå fullt produktionsbidrag upp till 50 procent hushållstäckning och en avtrappning mellan 50 och 60 procent efter samma princip som mellan 40 och 50 procent enligt huvudregeln i utredningens förslag (se ovan).

I stället för att som i presstödsenkungörelsen skilja mellan endagstidningar och övriga tidningar ansåg utredningen att det var rimligare att dra gränsen mellan en-tre dagarstidningar och fyra-sju dagarstidningar. Vidare ansåg utredningen att gruppen fådagartidningar borde indelas i fyra kategorier utifrån deras varierande funktioner, spridning och ekonomisk bärkraft: rikstidningar med spridning över hela landet eller stora delar av landet, regiontidningar med geografisk spridning inom ett län, lokaltidningar med

geografisk spridning inom en eller flera kommuner samt förortstidningar med geografisk spridning inom en del av ett storstadsområde. Utredningen föreslog att fådagartidningar med en hushållstäckning under 30 procent inom det egentliga spridningsområdet skulle vara berättigade till produktionsbidrag. Vid 20 procent och därunder skulle de vara berättigade till fullt produktionsbidrag och på samma sätt som för flerdagartidningar skulle det finnas en avtrappning av bidragen vid täckningstal mellan 20 procent och 30 procent.

Utredningen angav att en huvuduppgift för produktionsbidragen var att de skulle göra det möjligt för existerande tidningar att utkomma med samma periodicitet och minst samma redaktionella standard som dittills, och det konstaterades samtidigt att det trots omfattande produktionsbidrag kunde inträffa att enstaka tidningar fick sådana ekonomiska problem att de inte skulle kunna fortsätta utgivningen i full skala. Utredningen ansåg att det i sådana lägen ur presspolitisk synvinkel borde vara ett klart bättre alternativ att utgivningen skulle kunna fortsätta än att tidningen lades ned. Utredningen föreslog därför en komplettering av reglerna för produktionsbidrag, innebärande att om en flerdagartidning övergår till fådagarsutgivning skulle bidrag lämnas under två år med högst hälften av vad den tidigare erhållit. Bestämmelsen skulle enligt utredningen kunna göra det möjligt för tidningen att fortsätta utgivningen men med lägre periodicitet och att under relativt goda ekonomiska förhållanden avveckla en del av den tidigare organisationen och planera för den nya situationen. I övrigt föreslog utredningen bl.a. övergångsregler för att göra övergången från det ena regelsystemet till det andra så mjuk som möjligt för de företag som tidigare varit men inte längre skulle bli berättigade att uppbära produktionsbidrag.

I den proposition som följde på utredningen (prop. 1975/76:131 *Om statligt stöd till dagspressen*) uttalade regeringen sitt stöd för utredningens bedömning att det inte primärt var konkurrensförhållandena mellan tidningarna mätt i upplagestorlek utan en tidnings möjligheter att hävda sig på annonsmarknaden som var avgörande för dess ekonomi. Förhållandet motiverade enligt regeringen att andratidningsbegreppet ersattes med hushållstäckning inom utgivningskommunen som bidragskriterium. Likaså ansåg regeringen att de täckningstalsgränser som utredningen föreslagit var väl underbyggda.

Regeringen delade även utredningens förslag om att Presstödsnämnden också i fortsättningen borde ha möjlighet att inte bevilja bidrag till tidningar som i och för sig uppfyllde villkoren för att få bidrag. Däremot ansåg regeringen att det även i fortsättningen skulle finnas möjlighet för Presstödsnämnden att bevilja produktionsbidrag till högtäckningstidningar. Förutsättningen för att bidrag skulle kunna lämnas borde därvid vara att det var fråga om en flerdagartidning med samma utgivningsort som en annan flerdagartidning som uppbar produktionsbidrag. En annan förutsättning skulle vara att det med hänsyn till förhållanden i de båda konkurrerande tidningarnas spridningsområden var uppenbart att högtäckningstidningen behövde bidrag för att dess konkurrensförutsättningar i förhållande till den tidning som hade produktionsbidrag inte allvarligt skulle försämrats. En restriktiv tillämpning var enligt regeringen angelägen. Tidningar som utan svårigheter kunde få sina intäkter från marknaden borde inte erhålla bidrag och Presstödsnämnden borde bl.a. tillse att bidragsbehovet inte hade uppkommit till följd av alltför låga abonnemangspriser eller andra förhållanden som tidningsföretaget självt hade kunnat påverka. Regeringen anförde att nämnden också borde ta hänsyn till bl.a. förstetidningens möjligheter att öka sina intäkter på grund av sin ställning som prisledare.

Vidare anförde regeringen att stödet till dagspressen skulle avse den redaktionella verksamheten, varför regeringen i likhet med utredningen ansåg pappersförbrukningen för redaktionellt material vara en lämplig beräkningsnorm. Förslaget att beräkna pappersförbrukningen som ett genomsnitt för tre år borde också enligt regeringen i viss mån minska risken för slöseri med papper.

I fråga om tidningar med liten upplaga ansåg regeringen att den av utredningen föreslagna högre täckningstalsgränsen för dessa tidningar var motiverad. Regeringen delade även utredningens uppfattning att fullt bidrag för fådagartidningar borde lämnas vid högst 20 procent hushållstäckning och att reducerade bidrag borde lämnas vid en täckning mellan 20 och 30 procent. Täckningen borde enligt regeringen beräknas på det sätt utredningen föreslagit och bidraget borde utgå med ett fast belopp. För de riksspridda fådagartidningarna ansåg regeringen liksom utredningen att dessa tidningar borde få ett 50 procent högre bidrag än övriga fådagartidningar. För att en tidning skulle bli betraktad som rikstidning ansåg regeringen att den skulle ha en upplaga på minst 10 000 exemplar. Regeringen ansåg däremot inte att även fådagartidningar

med regionspridning i storstadsområdena borde få högre bidrag än övriga regiontidningar.

Utredningens förslag om produktionsbidrag vid minskning av periodiciteten delades också av regeringen. Det var enligt regeringen angeläget att det skapades möjligheter för sådana tidningar att som ett alternativ till total nedläggning fortsätta sin utgivning i en ekonomiskt mindre krävande form och det föreslagna bidraget bedömdes ge möjlighet till omorganisation under lugna och för de anställda bättre former.

Regeringen lämnade vidare förslag om höjda ersättningsnivåer för produktionsbidraget med hänsyn till de kostnadsökningar som hade inträffat och som väntades inom de närmaste åren samt med hänsyn till de bidragsberättigade tidningarnas dokumenterade svårigheter att möta kostnadsstegringarna. Regeringen anförde att den höjning av produktionsbidragen som förordades måste ses mot bakgrund av den exceptionella kostnadsutveckling som hade skett inom branschen under de föregående åren. Regeringen underströk emellertid att det inte var rimligt att produktionsbidragen fortsatte att öka i den takt som hade skett sedan införandet av stödet år 1971. Enligt regeringen borde de föreslagna bidragsnivåerna innebära att någon ytterligare höjning inte blev aktuell under de närmaste åren samt att uppkommande kostnadsökningar måste mötas med intensiva åtgärder i kostnadsbesparande syfte och med ökade intäkter av tidningsrörelsen. Slutligen lämnade regeringen förslag om övergångsbestämmelser i enlighet med vad utredningen föreslagit.

Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:46) ansåg att den av regeringen föreslagna upplagegränsen på 10 000 exemplar för att en fådagartidning skulle kunna betraktas som en rikstidning och därmed erhålla ett högre bidrag skulle kunna skapa svårigheter för de tidningar som erhöll produktionsbidrag men som hade en upplaga på mellan 5 000 och 10 000 exemplar. Enligt utskottets mening borde dessa tidningar under en övergångsperiod beviljas ett större bidrag så att de skulle få möjlighet att genom redaktionella och andra insatser höja upplagan över den föreslagna gränsen. Utskottet föreslog därför en övergångsperiod på fyra år, varvid stödet skulle utformas enligt en trappstegsmodell och uttalade att frågan om upplagegränsen för dessa tidningar skulle prövas på nytt efter periodens slut. Utskottet hemställde att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet anförde i denna del. I övrigt hemställde utskottet att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag

till ändringar av produktionsbidraget. Riksdagen beslutade senare i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1976/77:260).

### 3.2.5 Dagspresskommittén

Direktiven till dagspresskommittén beslutades vid regeringssammanträde i januari 1978. Kommittén fick i uppdrag att belysa stödets effekter på och betydelse för tidningsföretagens ekonomiska situation och det uttalades att kommittén därvid borde särskilt belysa möjligheterna att utforma bidragsreglerna så att de stimulerade till ökad produktionsamverkan och andra kostnadsbesparingar genom samverkan samt även i övrigt befrämjade god hushållning.

Dagspresskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande SOU 1980:32 *Stödet till dagspressen* att stödet över statsbudgeten till dagspressen i stort sett fungerat som avsett. På en punkt hade man dock enligt kommittén delvis misslyckats: stödet hade inte ökat benägenheten till samarbete i annat än distributionen.

I fråga om driftsbidrag föreslog kommittén en del förändringar. Kommittén menade att fådagarstidningar särskilt under en etablerings- eller relanseringsfas genom sin redaktionella aktivitet kunde åstadkomma en onormalt stor lösnummerförsäljning. För att fådagarstidningar under kortare perioder skulle kunna marknadsföra sig på sådant sätt utan att produktionsbidraget äventyrades, ansåg kommittén att regelsystemet borde kompletteras så att det för fådagarstidningar räckte att upplagan var abonnerad till övervägande del, dvs. till 51 procent. Gällande villkor var att tidningens totalupplaga i huvudsak skulle vara abonnerad – enligt praxis 70 procent av exemplaren. Vidare ansåg kommittén att villkoret om högsta annonsandel i tidningen borde skärpas för fådagarstidningar, från högst 50 procent till högst 40 procent. Syftet som kommittén angav var att ytterligare markera att stödet avsåg s.k. redaktionella komplementtidningar. I fråga om kravet att tidningens abonnemangspris inte fick stå i uppenbart missförhållande till abonnemangspris för liknande tidningar menade kommittén att utgångspunkten skulle vara det genomsnittliga priset för alla tidningar i samma kategori, dvs. med samma utgivningsfrekvens och liknande spridnings- och konkurrensförhållanden. Skälet var att kommittén befarade att bestämmelsen blev uddlös om jämförelsegruppen gjordes väldigt liten. Slutligen föreslog kommittén att

Presstödsnämnden skulle ges möjlighet att beräkna täckningstalet för annan kommun än den där huvudredaktionen fanns, om det var rimligt med hänsyn till verksamhetens inriktning. Det borde enligt kommittén inte vara möjligt för tidningsföretag att få produktionsbidrag genom taktisk placering av huvudredaktionen i en större kommun än den verksamheten egentligen avsåg, t.ex. med hänsyn till tidningens innehåll.

När det gällde bestämmelserna som avsåg produktionsbidrag till fådagarstidningar hade kommittén i sitt delbetänkande Ds B 1978:10 *Översyn av presstödet* föreslagit att fådagarstidningar, vid sidan av ett förstärkt stöd, skulle innehålla minst 1 500 spaltmeter redaktionellt utrymme per år för att erhålla produktionsbidrag. Regeringen anslöt sig till kommitténs förslag, men vid riksdagsbehandlingen ansågs det att förslaget om redaktionellt utrymme borde övervägas ytterligare. I slutbetänkandet anförde kommittén att den på nytt hade övervägt frågan och därvid kommit fram till att det var motiverat att ha ett krav på lägsta volym redaktionellt innehåll men att kravet kunde sättas något lägre än vad som tidigare föreslagits utan att det skulle leda till att produktionsbidrag skulle gå till tidningar med mycket liten redaktionell produktion. Kommittén föreslog således att en tidning skulle ha minst 1 300 spaltmeter redaktionellt utrymme per år för att kunna komma i fråga för produktionsbidrag.

I fråga om reglerna avseende produktionsbidrag till flerdagarstidningar ansåg kommittén att dessa var ändamålsenliga som sådana. Kommittén föreslog därför inga systematiska ändringar i denna del. I delbetänkandet hade kommittén emellertid föreslagit förstärkningar av bidragsbeloppen för tidningar inom denna kategori.

I den proposition som följde på kommitténs arbete, (prop. 1980/81:137 om stödet till dagspressen), föreslog regeringen att dagstidningsbegreppet borde preciseras till att avse allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling och/eller allmän politisk opinionsbildning, vilket angavs stå i överensstämmelse med dåvarande praxis. Skälet till preciseringen var att minimera utrymmet för inte avsett utnyttjande av presstödet och missbruk av reglerna. Vidare föreslog regeringen att produktionsbidrag till en självständig edition borde utgå i proportion till andelen unikt material, på så sätt att bidrag skulle börja utgå vid 51 procent sådant material och stegvis ökas till fullt bidrag vid 65 procent sådant material. Förslaget avsåg hindra spekulativa editionsstarter. Samma skäl anfördes till stöd för ett



förslag om ändring av definitionen av rikstidning. Som rikstidning borde enligt regeringen räknas en tidning vars upplaga till övervägande del avsattes utanför utgivningsregionen men i olika delar av landet och i minst hälften av A-regionerna, varvid spridning i en A-region borde anses föreligga när minst 50 exemplar avsattes i regionen. Kravet på en abonnerad upplaga på minst 10 000 exemplar borde enligt regeringen kvarstå.

När det gällde kommitténs förslag om ändringar i tilldelningsreglerna med avseende på fådagartidningar fann regeringen att förslagen var väl ägnade att främja de presspolitiska ambitioner som var förenade med produktionsbidraget. Förslagen borde därför enligt regeringen genomföras. Likaså förordade regeringen att kommitténs förslag angående ändringar i villkoren för både få- och flerdagartidningar borde genomföras. Härutöver lämnade regeringen förslag om bl.a. höjt stödbelopp för fådagartidning med riksspridning. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i denna del (rskr. 1980/81:289).

### 3.2.6 Femte pressutredningen

Femte pressutredningen hade i uppdrag att utreda bl.a. frågan om företag som ger ut annonsblad skall kunna erhålla presstöd. Utredaren skulle göra en förutsättningslös analys av annonsbladssituationen. Bakgrunden till frågeställningen framgick av utredningens direktiv 1983:17:

Dagspressen finansierar en betydande del av sin redaktionella verksamhet med annonsintäkter, och tidningarnas livskraft beror på hur väl de lyckas hävda sig på annonsmarknaden. När därför utgivningen av annonsbladen snabbt ökade i slutet av 1960-talet betraktades detta som ett hot mot dagstidningarnas möjligheter att finansiera nyhets- och opinionsförmedling och därmed som ett hot mot tidningarnas viktiga roll i ett demokratiskt samhälle. Under 1970-talet skedde ingen avmattning i annonsbladsverksamheten, varför frågan togs upp i dagspresskommitténs direktiv (B 1978:01). Under kommitténs arbete uppmärksammade Presstödsnämnden regeringen om att ett företag med omfattande annonsbladsutgivning hade beviljats produktionsbidrag till en fådagartidning. I budgetpropositionen för år 1980 förordade regeringen som en temporär åtgärd att reglerna om statligt stöd till dagstidningar skulle kompletteras med en bestämmelse med innebörden att stöd inte skulle kunna utgå till tidningsföretag som utger annonsblad i en i förhållande till tidningsutgivningen betydande omfattning eller som står i nära förhållande till företag som utger annons-

blad i sådan omfattning. Riksdagen godkände denna förändring i grunderna för statligt stöd till dagspressen (KU 1979/80:41, rskr. 229). I sitt slutbetänkande ansåg Dagspresskommittén att dagspressbranschen själv kunde förväntas lösa sitt annonsbladsproblem utan ingripanden från statsmakterna och ansåg att den nya bestämmelsen kunde avvaras. Som skäl angav kommittén att dagstidningarna kunde vidta marknadsföringsåtgärder mot annonsbladsutgivning och att Svenska Tidningsutgivareföreningen hade antagit entydiga rekommendationer om återhållsamhet på området. Under den senare behandlingen av kommitténs förslag ansåg emellertid både regering och riksdag att bestämmelsen skulle finnas kvar.

I september 1982 informerade Presstödsnämnden om att den inte ansett den nya bestämmelsen tillämplig på tidningsföretag som startar annonsblad. Nämnden tog också upp frågan om hur annonsbladsutgivning inom dagspressföretag kan komma att påverka de ekonomiska förutsättningarna för pressen samt hur stödet till dagspressen som en följd därav kan behöva ändras. Problemet som nämnden såg var att om en högtäckningstidning lyckades med utgivning av annonsblad skulle lågtäckningstidningens situation försvåras och dess behov av produktionsbidrag skulle öka. Sannolikt skulle också frågan om vid vilka täckningstal produktionsbidrag skulle utgå behöva omprövas. Om däremot en lågtäckningstidning skulle lyckas med utgivningen av ett totaltäckande annonsblad skulle den reguljära tidningens låga täckning enligt nämnden inte längre vara ett korrekt uttryck för dess marknadssituation och därmed inte heller för dess behov av produktionsbidrag.

I samband med att utredningen i oktober 1983 presenterade en delrapport avseende dagstidningarnas utgivning av egna annonsblad blev regeringen uppmärksam på frågan hur väl reglerna för reducerat produktionsbidrag återspeglade marknadsförhållandena. Utredningens undersökning hade visat att förststatidningarna i Malmö och Stockholm hade ett överlägset grepp om annonsmarknaden på respektive utgivningsort, trots att täckningstalet för respektive tidning låg under 50 procent och de därmed hade rätt till reducerat produktionsbidrag. I tilläggsdirektiv (dir. 1984:38) gav därför regeringen utredningen i uppdrag att analysera verkningarna av ett reducerat produktionsbidrag för berörda tidningar och deras konkurrenter mot bakgrund av tidningarnas upplageförhållande, geografiska spridning, ekonomiska ställning och situation på annonsmarknaden. Regeringen uttalade samtidigt att utredningen borde beakta att det statliga presstödet i form av produktionsbidrag fick betraktas som kompensation för uteblivna annonsintäkter och att särskild hänsyn borde tas till det statsfinansiella läget och den

därav följande betydelsen av att noggrant pröva behovet av och effektiviteten i stödet.

Utredningen anförde i sitt slutbetänkande (Ds U 1985:2 *Effektivare presstöd*), som överlämnades i mars 1985, att Tidningsutgivareföreningen inte längre var emot att medlemmarna gav sig in på reklambladsmarknaden och att denna förändrade inställning öppnat vägen för de konkurrerande etableringar som dagstidningar gjort av regiontäckande gratis- och annonstidningar i Stockholm och Malmö men också för några offensiva satsningar. Utredningen bedömde att utvecklingen gjorde det angeläget att skärpa regeln om att produktionsbidrag inte kunde ges till företag med en annonsbladsutgivning som intäktsmässigt översteg tidningsutgivningen: för det första skulle intäktsjämförelsen endast avse tidningsutgivningens annonsintäkter, för det andra skulle annonsbladsutgivningens annonsintäkter få uppgå till högst 25 procent av tidningsutgivningens annonsintäkter. Varje år andelen under det närmast föregående kalenderåret var högre, skulle tidningsföretaget förlora sin rätt att få bl.a. produktionsbidrag. Jämförelsebeloppen skulle enligt utredningen vara dels de annonsintäkter som belastades med det lägre, dels de annonsintäkter som belastades med det högre uttaget enligt reklamskatteförordningen. Utredningen menade att procentalsgränsen borde kunna skilja defensiva och offensiva annonsbladsetableringar åt och genom anknytningen till reklamskatteförordningen skulle alla slag av annons- och gratispublikationer komma med i jämförelseunderlaget utan att de behövde definieras närmare i presstödsförordningen. I övrigt ansåg utredningen att det inte fanns något behov av statliga åtgärder på området.

Vid behandlingen av budgetpropositionen år 1984 föreslog konstitutionsutskottet att det skulle tillsättas en parlamentariskt sammansatt utredning sedan massmediekommittén (U 1982:07) och femte pressutredningen hade fullgjort sitt arbete. Riksdagen anslöt sig till förslaget. I samband med att regeringen beslutade att tillkalla en sådan kommitté anfördes det att kommittén i sitt arbete borde väga in de överväganden och förslag som förts fram av femte pressutredningen (dir. 1985:52).

### 3.2.7 Dagstidningskommittén

Direktiven till Dagstidningskommittén (dir. 1985:52) beslutades vid regeringssammanträde i november 1985. Uppdraget för kommittén var brett och huvudförutsättningen för dess arbete var att den statliga presspolitiken skulle ligga fast. Statliga stödinsatser till dagspressen skulle även fortsättningsvis syfta till att bevara mångfalden i nyhetsförmedling och opinionsbildning för att därmed stärka och slå vakt om dagspressens stora betydelse för medborgare i ett demokratiskt samhälle. Utgångspunkten för arbetet skulle vara en utvärdering av effekter och erfarenheter av det dåvarande presstödet. Utvecklingen över tid borde beaktas liksom synpunkter och bedömningar som framförts i tidigare utredningsarbeten och i andra målinriktade sammanhang.

I oktober 1988 överlämnade kommittén sitt betänkande SOU 1988:48 *Reformerat presstöd*. I avsnittet som rörde det direkta stödets inriktning och utformning diskuterade kommittén inledningsvis mångfaldsbegreppet. Kommitténs slutsatser var att den presspolitiskt eftersträvade mångfalden avsåg *bredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning*. Dagspressen i sin helhet borde enligt kommittén omfatta så stor spännvidd som möjligt både i fråga om den rena nyhetsrapporteringen och de värderingar och idérelationer som hörde ihop med fortlöpande nyhetsförmedling. Medlet för att uppnå målet angavs vara största möjliga antal självständiga redaktionella produkter, som tillsammans representerade ett så brett åsiktsspektrum som möjligt.

Med konkurrens avsåg kommittén *valfrihet och konkurrens på läsarmarknaden* och anförde att en tidning borde vara så utformad att den uppfattas som ett alternativ eller ett komplement för läsare av allmänna nyheter och samhällsdebatt för att den skall anses konkurrera på marknaden. Konkurrensaspekten ansågs inte bunden till lika periodicitet eller samma omfattning av de redaktionella ambitionerna. Vidare ansågs det att en tidning kunde betraktas som en konkurrent på läsarmarknaden, även om volymen redaktionellt material inte var direkt jämförbar med den ena eller andras konkurrent.

Det presspolitiskt centrala i mångfaldsbegreppet var enligt kommittén antalet *självständiga redaktionella produkter*. Kommittén anförde att mångfalden som målbeskrivande term inom presspolitiken med denna tolkning inte hade något samband med det juridiska eller företagsekonomiska företagsbegreppet, utan åsyftade en

publicistisk och redaktionell mångfald. Enligt kommittén var företagsformer och ägareförhållanden sålunda i detta sammanhang av mindre intresse, och i första hand av betydelse när det gällde att avgöra den enskilda tidningsrörelsens verkliga behov av statligt stöd för sin utgivning.

När det gällde dagstidningsbegreppet framförde kommittén att det inte hade framkommit skäl att förorda någon principiell förändring i fråga om avgränsningen totalt sett av de kategorier tidningar som skulle kunna få del av statligt presstöd i den mån de uppfyllde vissa kriterier, och kommittén ansåg att den större delen av de medel staten ställde till förfogande liksom dittills borde utgå selektivt, dvs. riktas till tidningar som vid en prövning utifrån givna normer visade sig ha ett angeläget behov av stöd för att trygga sin fortsatta utgivning.

Kommittén ansåg att det allmänna presstödet i princip borde vara tillgängligt för pressorgan som inbördades uppvisade stora olikheter i fråga om utgivningsfrekvens, omfång, m.m. Det begrepp kommittén förordade skulle användas för pressorgan som kunde komma ifråga för presstöd var allmän nyhetstidning, inbegripande även publikationer som utkom med ett nummer per vecka och som bedrev löpande allmän nyhetsförmedling eller fullgjorde opinionsbildande uppgifter motsvarande den traditionella dagspressen.

Det kunde enligt kommittén diskuteras om det behövdes någon ytterligare beskrivning av hur begreppet allmän nyhetstidning skulle uppfattas i presstödssammanhang. Kommittén angav dock att den ansåg att en allmän nyhetstidning i dess mest renodlade form uppfyllde tre kriterier: 1) tidningen har en bred nyhetsbevakning, 2) tidningen deltar fortlöpande i den politiska opinionsbildningen även på annat sätt än genom nyhetsrapportering från det politiska fältet samt 3) tidningen granskar kritiskt den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället. Kommittén utvecklade närmare vad som avsågs med de tre kriterierna och uttalade att det borde anses vara tillräckligt om en tidning motsvarade två av de tre angivna kriterierna för att falla in under begreppet allmän nyhetstidning.

Härutöver anförde kommittén att det som en komplettering av de anförda positiva kriterierna lämpligen borde tillfogas ytterligare distinktioner i syfte att markera en avsedd begränsning. Det rörde bl.a. utgivningsfrekvens, redaktionell inriktning, målgrupp och spridningsområde. Sammanfattningsvis ansåg kommittén att en tidning måste utkomma med minst ett nummer per vecka, ha en

redaktionell bevakning som till övervägande del inte var begränsad till ett enstaka eller några få intresseområden eller segment i samhällslivet. Vidare borde tidningen vända sig till allmänheten och i huvudsak distribueras i landet. Slutligen ansåg kommittén att begreppet allmän nyhetstidning inte var tillämpligt på publikationer som utges i statlig regi.

När det gällde bedömningen av avläggare och editioner ansåg kommittén att det fanns skäl att i presstödssammanhang godta uppfattningen att en tidnings titel konstituerar dess identitet. Vidare förordade kommittén som generell princip att staten även i samband med presstödsärenden fullt ut godtar den identitet som en viss tidning tilldelats av sin utgivare genom valet av publikationens namn. Kommittén uttalade att om en tidningsledning ansåg någon del av sin upplaga så avvikande till innehållet att den marknads-mässigt kunde lanseras under en egen titel borde detta i konsekvens med nämnda princip primärt godtas även som utgångspunkt för beräkning av presstöd.

För att förhindra sådana utpräglade skenkonstruktioner som i enstaka fall trots allt skulle kunna tillgripas i syfte att ge en viss effekt i presstödshänseende föreslog kommittén att det skulle byggas in en spärr. Denna spärr innebar enligt föreslaget att Presstödsnämnden vid sin prövning av stödärenden skulle åläggas att särskilt beakta om det i ett visst fall genomförts en uppsplittring på flera titlar av en tidning som förut utgivits under en enhetlig beteckning och där utgåvorna alltså hade ett klart administrativt, produktionstekniskt och redaktionellt samband. Om detta var fallet och det inte kunde påvisas andra motiv för den formella konstruktionen än möjligheten att bidragstilldelningen skulle kunna öka skulle en framställning inte beviljas i vidare mån än som skulle ha skett med det gemensamma tidningsnamnet bevarat.

Å andra sidan föreslog kommittén en särskild regel som skulle göra det möjligt att för ett litet fåtal tidningar beräkna presstödet efter samma grunder som hittills skett, dvs. att presstöd skulle kunna utgå till editioner med relativt långt driven differentiering av innehållet och med marknadsföring och distribuering inom skilda geografiska områden men med användande av det inarbetade gemensamma namnet för samtliga editioner. Detta borde dock gälla endast under tre förutsättningar: 1) den ifrågavarande delupplagan (editionen) skulle innehållsmässigt i betydande grad skilja sig från övriga delar av upplagan (cirka två tredjedelar eget material i förhållande till varje annat edition av samma tidning), 2) den

skulle tillhandahållas på en marknad som var klart avgränsad från det geografiska område där tidningen i övrigt hade sin huvudsakliga spridning samt 3) editionen skulle även enligt de tidigare reglerna ha fått presstöd beräknat separat, dvs. den skulle med tillämpning av det äldre synsättet ha klassificerats som "en särskild dagstidning" trots att den i praktiken utgjort endast en av två eller flera delupplagor.

Med hänsyn till tidningarnas mycket skiftande storlek, marknadsambitioner och ekonomiska förutsättningar fann kommittén att det inte var möjligt att utforma villkor och beräkningsgrunder för driftsstöd som skulle bli tillämpliga för samtliga kategorier, utan att normerna i viss mån måste differentieras med hänsyn till de skiftande förutsättningarna i olika tidningsgrupper. När det gällde de närmare bestämmelserna om driftsstöd hade kommittén ambitionen att åstadkomma ett regelverk med så få separata beräkningsklasser och särbestämmelser som möjligt. Den indelningsgrund som kommittén ansåg vara sakligt relevant och enkel att tillämpa byggde på tidningarnas olika utgivningsfrekvens, och kommittén föreslog en gruppering i högfrekventa (sex-sju nummer per vecka), medelfrekventa (tre-fem nummer per vecka) och lågfrekventa (ett-två nummer per vecka) nyhetstidningar.

För hög- och medelfrekventa dagstidningar ansåg kommittén att driftsstöd skulle kunna lämnas endast om tidningen hade en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar, tidningens totala upplaga i huvudsak var abonnerad samt att tidningens abonnemangspris inte var uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpades av tidningar i motsvarande kategori. Kriterierna motsvarade vad som dittills gällt som generell norm. Däremot ansåg kommittén att bestämmelsen om att tidningsföretagen inte samtidigt med driftsstöd fick ge ut annonsblad av en viss omfattning skulle slopas, eftersom kommittén menade att bestämmelsen i vissa fall kunde få en negativ inverkan på konkurrensmöjligheterna för dagstidningar med svag ekonomi.

Beträffande täckningstalet ansåg kommittén att ett täckningstal på högst 40 procent, beräknat som ett genomsnitt för den vid ansökningstillfället föregående treårsperioden, i fortsättningen borde vara förutsättning för att kunna komma i fråga för driftsstöd när det gällde hög- och medelfrekventa nyhetstidningar, oavsett om upplagan låg över eller under 10 000 exemplar. Av praktiska skäl ansåg kommittén att man liksom dittills som huvudregel i princip skulle likställa utgivningsorten med den kommun där tidningens

huvudredaktion fanns, med möjlighet för Presstödsnämnden att, med stöd av en undantagsregel, beräkna täckningstalet efter spridningen inom ett annat område än den kommun där huvudredaktionen låg.

Liksom femte pressutredningen föreslog kommittén att den bestämmelse genom vilken tillämpning högtäckningstidningar kunnat uppbära produktionsstöd skulle upphöra. Kommittén anförde inledningsvis att bestämmelsen inte hade samma berättigande sedan andratidningsbegreppet övergetts till förmån för hushållstäckning som kvalifikationsgrund. Härutöver anförde kommittén att förslaget om en absolut gräns vid 40 procent i hushållstäckning för rätt till driftsstöd gjorde att det redan av systemtekniska skäl skulle bli än mera inkonsekvent att behålla undantagsregeln. Kommittén bedömde också att samtliga de tidningar som dragit fördel av bestämmelsen utgavs av ekonomiskt stabila företag vilkas materiella behov av subventionering för den löpande driften måste anses obefintligt.

Kommittén föreslog vidare att det för hög- och medelfrekventa dagstidningar inte skulle finnas någon regel om en viss högsta procentandel annonser i det kommande regelverket för driftsstöd. Skälen var bl.a. att kommittén bedömde att tidningar med ett täckningstal på lägre än 40 procent generellt sett skulle ha synnerligen små möjligheter att komma i närheten av en annonsandel på 50 procent av totalutrymmet. Kommittén befarade vidare att en sådan bestämmelse indirekt skulle kunna medverka till kostnadsökningar i tidningsproduktionen inte endast för vederbörande stödmottagare utan även på marknaden i stort.

Vidare förordade kommittén som princip för avveckling av tidigare uppburet driftsstöd att en tidning som förlorat sin rätt till stöd inte skulle få hela stödet indraget omedelbart. I stället skulle stödet avtrappas under en övergångsperiod på tre år.

I fråga om beräkningen av stödet föreslog kommittén en ny beräkningsmetod, under åberopande av att kopplingen till ett företags pappersförbrukning inte ens från början tillkom för att ge ett mått på dess papperskostnader och att bidragsnivåns ökning under senare år urholkat varje samband mellan stödbelopp och faktiska kostnader. Andra skäl som angavs var att den dittills använda metoden krävde en tämligen omständlig beräkningsprocedur och att metoden troligen ledde till en onödigt frikostig papperskonsumtion.



Utgångspunkten för den nya beräkningsmetod kommittén förordade var den aktuella tidningens veckovolymer (tidningens upplaga multiplicerad med antalet utgivna nummer per vecka). Veckovolymer, uttryckt i tusental exemplar, skulle sedan multipliceras med en generellt gällande bidragssats, vars storlek i kronor bestämdes av statsmakterna. Tidningens driftsstöd skulle bli lika med det belopp som erhöles genom multiplikationen, såvitt inte en på förhand bestämd maximinivå överskreds.

För att en lågfrekvent nyhetstidning skulle kunna få driftsstöd föreslog kommittén, i linje med vad som också tidigare gällt, att den skulle ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Vidare föreslog kommittén att bestämmelsen om att tidningsföretagen inte samtidigt fick ge ut annonsblad i en viss omfattning borde kunna slopas även för de lågfrekventa tidningarna. Motiveringen var densamma som för övriga tidningskategorier.

Kravet att stötidningarnas pris inte uppenbart fick avvika från ”vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör” föreslog kommittén skulle avskaffas för lågfrekventa tidningar. Kommittén anförde som en bakgrund att gruppen fådagarstidningar inte var särskilt enhetlig till sin struktur och att förekommande abonnemangspriser varierade högst väsentligt mellan tidningarna i gruppen. Det var därför enligt kommittén inte särskilt lätt att i fråga om de lågfrekventa tidningarna urskilja något lämpligt jämförelsepris, som skulle kunna anses typiskt för ”vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör”. Det kunde enligt kommittén också ifrågasättas om hänsynen till jämförbara konkurrenter var relevant i sammanhanget, eftersom en lågfrekvent tidning i flertalet fall hade karaktären av komplementtidning i förhållande till någon flerdagarstidning, och i den mån den befann sig i konkurrens på abonnentmarknaden gällde denna position knappast i relation till någon annan lågfrekvent tidning.

Däremot ansåg kommittén att ett abonnemangspris på en viss nivå även för de lågfrekventa tidningarnas del gav tidningen och dess läsare möjlighet att visa att tidningen fyllde ett sådant behov att ett statligt bidrag låg i linje med presstödet syfte. Ett villkor som angav en minimigräns för abonnemangspriset borde därför enligt kommittén gälla även för de lågfrekventa stödmottagande tidningarna. Den lösning kommittén förordade för den aktuella tidningskategorin var att det utifrån en skälighetsbedömning skulle anges en viss nivå uttryckt i kronor, under vilken abonnemangspriset inte fick ligga om driftsstöd skulle kunna beviljas.

För att undvika risken att Presstödsnämnden skulle ställas inför ett antal diskretionära bedömningar vid bidragsärenden, bl.a. avseende gränsdragningen gentemot annonsblad med vissa redaktionella ambitioner, fann kommittén det ändamålsenligt att det även framgent skulle finnas en minimigräns beträffande det redaktionella innehållets omfång. Kommittén föreslog emellertid att denna gräns skulle sänkas i förhållande till vad som dittills gällt. Likaså ansåg kommittén att det även fortsättningsvis skulle finnas en spärr mot att de lågfrekventa tidningarna till mycket stor del fylldes med annonser samtidigt som den redaktionella texten fick en relativt sett liten andel av det totala utrymmet. Även här ansåg dock kommittén att en viss uppmjukning kunde godtas och kommittén föreslog att maximigränsen för annonsernas andel av totalutrymmet för denna tidningskategori skulle bestämmas till 50 procent, dvs. samma proportion som dittills gällt för flerdagars-tidningar.

I fråga om högsta hushållstäckning för att en tidning skulle kunna komma ifråga för stöd föreslog kommittén att gränsen skulle höjas från 20 procent till 25 procent. En sådan ändring bedömdes av kommittén kunna medverka till att etablering av nya endagstidningar skulle komma att underlättas, särskilt för den typ av tidningar som var inriktade på en utpräglat lokal nyhetsförmedling och opinionsbildning och vars spridning var starkt begränsad till ett mindre geografiskt område, t.ex. en enda kommun. Kommittén noterade att för många sådana publikationer kunde även ett relativt högt täckningstal i många fall representera endast en liten utgivningsvolym mätt i absoluta tal, i synnerhet i mera glest befolkade delar av landet, där förhållandena på såväl läsar- som annonsmarknaden påtagligt avvek från genomsnittet.

Liksom för hög- och medelfrekventa tidningar föreslog kommittén en motsvarande avtrappningsregel för stödet, för det fall hushållstäckningen skulle komma att överstiga 25 procent. Hushållstäckningen skulle beräknas som ett genomsnitt för de tre åren som föregick bidragsansökan för att ytterligare undvika att en tidning skulle drabbas av ett plötsligt och oväntat bortfall av driftsstöd.

Kommittén lämnade också förslag om reduktion av stödbelopp i särskilda fall. Kommittén anförde att det för vissa undantagsfall syntes rimligt att den författningstillämpande myndigheten gavs befogenhet att reducera eller helt dra in ett stödbelopp som enligt huvudnormerna annars skulle ha beslutats. Kommittén åsyftade

dels sådana fall där det på företagsekonomiska grunder entydigt kunde dras slutsatsen att ett avsteg från huvudnormerna var skäligt, dels tillfällen då ett tidningsföretag hade valt att pantförskriva ett väntat men ännu inte beslutat driftsstöd.

Enligt kommittén föreföll det ostridigt att ett företags ekonomiska rörelseresultat i enstaka fall kunde utvecklas så gynnsamt att en fortsatt tilldelning av statligt driftsstöd måste betraktas som helt överflödigt trots att det fortfarande rörde sig om en lågtäckningstidning. Två fall borde enligt kommittén föranleda att huvudreglerna frångicks: 1) en tidnings rörelseresultat, sedan det belopp som uppburits i driftsstöd frånräknats, var positivt och uppgick till mer än hälften av stödbeloppet, 2) ett tidningsföretag, vilket samtidigt som det utgav en lågtäckningstidning var introducerat på aktiebörsen, beslutade om vinstutdelning till aktieägarna.

Vidare skulle enligt kommittén reduktion kunna komma ifråga i vissa fall när två tidningar hade ett så nära samarbete redaktionellt och produktionsmässigt att den ena var att betrakta som avläggare och den andra som huvudtidning. Kommittén ansåg det rimligt att, när ett sådant administrativt och organisatoriskt samband förelåg, hänsyn skulle kunna tas härtill på så sätt att frågan om driftsstöd för avläggarens del gjordes beroende inte endast av den tidningens täckningstal etc. utan i viss mån även av huvudtidningens förhållanden. Kommittén bedömde att det var lämpligt att reducera bidraget i de fall då det förelåg ett odiskutabelt förhållande mellan en huvudtidning och en avläggare, vilket karaktäriserades av gemensamt ägarskap, samordnad produktion och till stor del gemensamt innehåll, och då huvudtidningen hade en avsevärt större upplaga än avläggaren. Kommitténs förslag innebar således att om en avläggares upplaga var mindre än en fjärdedel av huvudtidningens skulle driftsstöd till avläggaren beviljas endast för det fall att även huvudtidningen var berättigad att uppbära sådant stöd.

Slutligen lämnade kommittén förslag om reducerat driftsstöd för det fall ett tidningsföretag hade pantförskrivit ett väntat bidrag. Kommittén förordade här en föreskrift med den innebörden att rätten till prestöd visserligen skulle bestå även vid pantsättning men att stödbeloppet då inte fick bestämmas till högre belopp än hälften av vad som annars skulle ha kunnat beviljas. Kommittén anförde i sammanhanget att om vederbörande myndighet trots den föreslagna restriktionen ändå i något fall skulle underrättas om att pantsättning av ett kommande bidrag ägt rum, borde detta föran-

leda myndigheten till en särskilt noggrann undersökning av de närmare förhållandena innan beslut fattades, eftersom förhållandet borde ses som en tydlig varningssignal om att tidningens fortsatta existens även i ett mycket kort perspektiv kunde vara hotad. Kommittén pekade också på möjligheten att tillämpa ett undantagsförfarande, som föreslogs alltjämt skulle finnas kvar i det framtida regelverket, innebärande att en viss del av ett beviljat bidrag kunde hållas inne av myndigheten till slutet av året och utbetalas först då, om förutsättningarna alltjämt bestod.

I den proposition som följde på Dagstidningskommitténs arbete (prop. 1989/90:78 *om reformerat presstöd*) ansåg regeringen att dagstidningsbegreppet i princip skulle definieras på det sätt som utvecklats genom Presstödsnämndens praxis. Med dagstidning skulle därvid avses allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmän politisk opinionsbildning. Vidare skulle en dagstidning normalt komma ut med minst ett nummer varje vecka, ha ett innehåll som i huvudsak var skrivet på svenska samt i huvudsak distribueras inom landet. Presstöd skulle dock inte lämnas till publikationer som utgavs i statlig eller kommunal regi.

Liksom kommittén föreslog regeringen att en tidnings namn i presstödssammanhang skulle avgöra dess identitet för att stödberättigade dagstidningar skulle kunna särskiljas. Regeringens förslag innebar vidare att för att en tidning skulle vara berättigad till driftsstöd skulle den ha en andel eget redaktionellt material som översteg 55 procent av det totala redaktionella materialet samt att två editioner av samma tidning kunde betraktas som två separata tidningar om innehållet i tillräcklig omfattning skiljde dem åt. Regeringen anförde som skäl till förslaget bl.a. att regelsystemet borde vara så entydigt att det motverkade uppkomsten av utpräglade skenarrangemang utan att det för den skull förhindrade förändringar och rationaliseringar. Detta borde enligt regeringen kunna uppnås om ett gränsvärde på 55 procent uppställdes. Någon avtrappningsregel ansågs dock inte erforderlig och erfarenheten fick enligt regeringen visa om 55 procentgränsen var väl avvägd eller om nivån skulle behöva justeras i framtiden.

I fråga om driftsstödets allmänna inriktning överensstämde regeringens förslag i stort sett med kommitténs. Regeringens förslag innebar följande. Driftsstöd skulle få lämnas till sådana dagstidningar som hade ett konkurrensmässigt underläge till följd av låg spridning bland hushållen på utgivningsorten och därmed var

mindre attraktiva på annonsmarknaden. Dagstidningarna skulle indelas i tre grupper efter utgivningsfrekvens, nämligen högfrekventa (sex–sju nummer per vecka), medelfrekventa (tre–fem nummer per vecka) och lågfrekventa (ett–två nummer per vecka). Bland de högfrekventa skulle storstadstidningarna behandlas för sig och bland de lågfrekventa skulle åtskillnad göras mellan tidningar med riksspridning och övriga tidningar. För att en dagstidning skulle räknas in i gruppen högfrekventa storstadstidningar borde även gälla att tidningen under två år före det kalenderår stödet avsåg utgivits med ett redaktionellt textomfång motsvarande mer än 30 000 spaltmeter per år.

Beträffande kvalifikationskriterierna för allmänt driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar samt till lågfrekventa dagstidningar motsvarade regeringens förslag i huvudsak det som kommittén förordat. I allt väsentligt motsvarade också regeringens förslag om en ny beräkningsmetod för driftsstödet det förslag som kommittén lämnat. En överensstämmelse mellan kommitténs och regeringens förslag förelåg även avseende bestämmelser om avveckling av driftsstöd, reduktion av stödbelopp i särskilda fall, rätt till stöd vid vinstutdelning, pantförskrivning samt möjlighet att hålla inne beviljat driftsstöd.

Konstitutionsutskottet biträdde i stort sett regeringens förslag om driftsstöd (KU 1989/90:KU31). När det gällde de föreslagna bestämmelserna om möjlighet till reduktion av driftsstödet m.m., förutom förslaget om möjlighet till reduktion vid pantförskrivning av framtida stödbelopp, var utskottet emellertid inte berett att ta ställning till förslagen. Utskottet delade visserligen uppfattningen att avsikten med presstödet inte var att bevilja bidrag till tidningar som på egen hand lyckades uppnå en vinst av viss storlek i förhållande till driftsstödet och att det inte heller kunde vara rimligt att en dagstidning som uppbar presstöd skulle kunna använda härigenom frigjorda ekonomiska resurser så att de i stället för den egentliga tidningsutgivningen kom utomstående parter till godo. Utskottet uttalade därför att det kunde vara befogat med regler som möjliggjorde en reduktion av stödbeloppet också i sådana fall. Emellertid pekade utskottet på att de föreslagna reglerna för reduktion av stödbeloppet för företag med särskilt goda resultat och för företag som gav utdelning till sina aktieägare bröt mot principen om att bestämmelserna om när allmänt driftsstöd skulle beviljas endast skulle ta sikte på hushållstäckning och utgivningsfrekvens och att inga överväganden skulle behöva göras om tidningsföre-

tagens ekonomi och bokföringsmässiga dispositioner. Utskottet fann också att den regel som föreslogs i propositionen rörande företag med särskilt goda resultat dessutom endast var utformad för det som ansågs vara normalfallet, att ett tidningsföretag enbart ägnar sig åt tidningsutgivning, samt att det enligt förslaget borde ankomma på Presstödsnämnden att meddela föreskrifter i detta avseende vid avvikelser från normalfallet. Enligt utskottet torde det emellertid i ett stort antal fall gälla att tidningsföretagen utöver utgivningen av en stödberättigad tidning också bedriver andra verksamheter och att det för många av dem också gäller att de ingår i koncerner. Dessa förhållanden skulle enligt utskottet leda till stora problem vid tillämpningen av de föreslagna reduktionsreglerna och utskottet anförde att Presstödsnämnden vid tillämpningen av de föreslagna reglerna skulle tvingas utföra kvalificerade analyser av tidningarnas och de tidningsägande företagens ekonomiska redovisning. Av angivna skäl var utskottet alltså inte berett att ta ställning till förslaget i denna del utan föreslog i stället att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag i berört hänseende. Riksdagen beslutade senare i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1989/90:302).

Som ett resultat av riksdagens beslut infördes presstödsförordningen (1990:524) den 1 juli 1990, se *bilaga 2*.

### 3.2.8 Pressutredningen -94

Pressutredningen -94 hade ett brett uppdrag att undersöka behovet av direkta och indirekta statliga stödåtgärder till dagspressen (dir. 1993:118). Om kommittén ansåg att sådana stödbehov fanns borde den enligt direktivet också pröva hur ändamålsenliga de nuvarande åtgärderna var samt lämna förslag till framtida statligt engagemang. Utgångspunkten för arbetet skulle vara den nya massmediesituationen, de utvecklingstendenser som kunde iakttas och de krav det moderna samhället och den svenska demokratin ställde.

Kommittén överlämnade sitt betänkande i april 1995, SOU 1995:37 *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress*. Tidigare hade kommittén också överlämnat expertrapporten SOU 1994:94 *Dagspressen i 1990-talets medielandskap* samt rapporten SOU 1994:145 *Ågarkoncentrationen i dagspress och radio/TV – fem promemorior och diskussionsinlägg*.

I sitt betänkande anförde kommittén som mediepolitiska utgångspunkter att statsmakterna har ett ansvar för att den grundlagsskyddade yttrandefriheten i praktiken kan utnyttjas och att det finns förutsättningar för en vital opinionsbildning. Det yttersta målet var därvid en förstärkning och fördjupning av demokratin. Kommittén uttalade att den fria åsiktsbildningen har en avgörande betydelse i en politisk demokrati och att massmedierna fullgör tre uppgifter som är särskilt angelägna för den fria åsiktsbildningen: 1) uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor (informationsuppgiften), 2) uppgiften att granska de inflytelserika i samhället (granskningsuppgiften) samt 3) uppgiften att låta olika åsikter komma till tals (forumuppgiften). En statlig massmediopolitik borde enligt kommittén inriktas på att främja den yttre mångfalden inom massmedierna, dvs. mångfald i betydelsen förekomst av skilda medier.

Enligt kommittén hade dagspressens särställning i massmedielandskapet blivit mindre markerad under de två föregående decennierna, men kommitténs bedömning var att dagspressen fortfarande hade en särskild och central ställning och att den mer heltäckande än andra massmedier sammantaget kunde fylla informationsuppgiften, granskningsuppgiften och forumuppgiften. Vidare bedömde kommittén att dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen kunde beräknas kvarstå under överskådlig tid samt att mycket av den totala mångfalden skulle gå förlorad utan en stark, mångsidig och differentierad dagspress.

Kommittén anförde att det behövdes både en inre och en yttre mångfald inom dagspressen för att ge de bästa förutsättningarna för en allsidig debatt och åsiktsbildning och för att ge en valfrihet för läsarna. Mot bakgrund härav ansåg kommittén att staten även fortsättningsvis borde stödja dagstidningarna och uttalade att det utan ett ordentligt stöd fanns en påtaglig risk för en minskad mångfald. Kommittén tog dock hänsyn till det ansträngda statsfinansiella läget.

I fråga om dagstidningsbegreppet ansåg kommittén att detta i huvudsak borde vara oförändrat. Enligt kommittén borde det dock eftersträvas en samordning mellan dagstidningsbegreppet i skilda författningar. Vidare föreslog kommittén att kravet att en dagstidning skall innehålla mer än 55 procent eget redaktionellt innehåll skulle sänkas till minst 51 procent. Skälen som kommittén angav till stöd för sistnämnda förslag var att en sådan sänkning inte torde

ha någon avgörande betydelse för tidningsföretagens planer på att ge ut editioner, samtidigt som vissa fördelar från samordningspunkt stod att vinna i det att mycket tidningsmaterial enligt kommittén med fördel kunde vara likadant utformat i flera tidningar utan att mångfalden i åsiktsbildningshänseende gick förlorad.

Vad gällde driftsstödet föreslog kommittén att det borde begränsas i viss utsträckning med hänsyn till det statsfinansiella läget. Beträffande fådagartidningar konstaterade kommittén att täckningstalsgränsen på 25 procent på mindre orter kunde innebära att tidningarna inte samtidigt nådde upp till en abonnerad upplaga på 2 000 exemplar. Kommittén var emellertid inte beredd att föreslå några förändringar, eftersom den gjorde bedömningen att stödet särskilt borde riktas till rikstäckande och regionala tidningar utifrån synen att mångfalden inom dagspressen främjas mer effektivt om stödet koncentreras till dessa tidningar. Kommittén fann också att det inte var möjligt för staten att ta på sig den ekonomiska börda det skulle innebära att stödja tidningar på en rad små orter, där det saknades rimliga förutsättningar för tidningarna att kunna klara sig på egen hand. Enligt kommittén borde det också finnas en tydlig gräns mot annonsbladen.

Inte heller ansåg kommittén att det behövde införas en ny och högre stödnivå för tvådagartidningar för att förhindra att en sådan tidning delades upp på två tidningar enbart i syfte att erhålla dubbelt driftsstöd. Härvid bedömde kommittén det som tveksamt om en sådan nivå skulle kunna komma till användning annat än möjligtvis i något enstaka fall. I linje härmed ansåg kommittén också, i likhet med tidigare pressutredningar, att det var angeläget med samverkan mellan tidningar i syfte att rationalisera tidningsverksamhet på andra områden än det rent redaktionella samt att det av detta skäl och med hänsyn till de gränsdragningssvårigheter som annars skulle uppstå inte borde införas regler som förhindrade att det lämnades driftsstöd till två endagartidningar med mycket nära produktionstekniskt och administrativt samarbete. Kommittén uteslöt dock inte möjligheten till en framtida höjning av stödet till tvådagartidningar om det skulle komma att visa sig att det fanns en tydlig tendens till tidningsuppdelningar i syfte att erhålla mer presstöd.

När det gällde frågan huruvida driftsstödet skulle reduceras eller dras in för vissa vinstgivande tidningar, i linje med vad regeringen föreslog i prop. 1989/90:78, se avsnitt 3.2.7, anförde kommittén att



Presstödsnämnden på uppdrag av regeringen hade tagit fram ett sådant förslag. I korthet innebar förslaget dels att driftsstödet skulle kunna avvecklas under en tvåårsperiod om resultatet exklusive driftsstöd för en tidningskoncern översteg hälften av driftsstödet, dels att rätten till driftsstöd skulle bortfalla för tidningsföretaget eller för samtliga företag i en tidningskoncern om ett företag respektive moderbolaget beslutade om vinstutdelning över en viss nivå – det belopp som översteg halva diskontot multiplicerat med eget kapital. Enligt kommittén hade förslaget mötts av tveksamhet under remissbehandlingen. Konkurrensverket och Statskontoret hade avstyrkt förslaget, bl.a. på grund av att några nämnvärda besparingseffekter inte kunnat redovisas, att det var olämpligt att särbehandla företag efter deras lönsamhet samt att det var tveksamt om det kunde vara en myndighetsuppgift att kontrollera tidningarnas interna koncernförhållande och ekonomi. Kommittén ansåg för sin del att de skäl som framförts av Konkurrensverket och Statskontoret vägde tungt. Enligt kommitténs mening borde presstödet ha en generell utformning och särregleringar undvikas. Det tedde sig enligt kommittén inte heller önskvärt att införa regler som motverkade vinster för företagen. Kommittén fann också att den föreslagna regleringen tedde sig komplicerad och svårtillämpad. Mot bakgrund härav var kommittén inte beredd att förorda att förslaget skulle genomföras.

I propositionen 1996/97:3 *Kulturpolitik* lade regeringen fram förslag till en fortsatt långsiktig kulturpolitik och i propositionen behandlades Pressutredningen -94:s förslag. Regeringens bedömning var att statens direkta insatser borde verka för att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden i syfte att främja en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning genom att främja konkurrens mellan dagstidningar samt främja förekomsten av monopolbrytande, kompletterande dagstidningar på framför allt den regionala marknaden.

Regeringen föreslog samtidigt förändringar av dagstidningsbegreppet samt hur stödberättigade dagstidningar skulle kunna särskiljas. Förändringarna innebar följande. En lågfrekvent tidning skulle för att kunna få presstöd ha ett allmänt och brett innehåll och riktas mot en vid läsekrets. En tidning skulle för att vara berättigad till driftsstöd ha ett eget redaktionellt innehåll som utgjorde minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll. Om det var uppenbart att flera publikationer var att anse som en och samma publikation trots att de uppfyllde kravet på 51 procent eget

redaktionellt innehåll samt utkom under olika namn skulle Pressstödsnämnden fortsättningsvis vid beslut om presstöd anse dem vara en publikation.

Skälet till förslaget om uppstramning av dagstidningsbegreppet var enligt regeringen att det under senare år hade skett en successiv uttjänning av tillämpningen av dagstidningsbegreppet. Lågfrekventa tidningar skulle därför i fortsättningen inte anses som dagstidningar om deras redaktionella innehåll till övervägande del var inriktat mot avgränsade intresseområden eller delar av samhället. Att samma förslag inte lades beträffande hög- och medelfrekventa tidningar motiverades med att de i kraft av sin periodicitet har en aktualitet som i sig kunde utgöra skäl för att de skulle räknas som dagstidningar. Förslaget att två publikationer i vissa fall skulle kunna betraktas som en publikation tillkom för att undvika ett kringgående av presstödsreglerna. Regeringen anförde i detta sammanhang att det under senare år i vissa fall hade uppstått tvekan huruvida en publikation hade varit att anse som självständig gentemot en annan existerande publikation, trots att publikationerna hade skilda namn och en andel eget redaktionellt innehåll som uppfyllde kravet i presstödsförordningen.

I fråga om driftsstöd föreslog regeringen slutligen att sådant stöd även fortsättningsvis skulle ges enligt de regler som gällde vid tidpunkten för propositionen samt att vissa övergångsregler skulle införas för de tidningar som uppbar driftsstöd år 1996 och som inte längre skulle definieras som dagstidning med anledning av regeringens förslag till uppstramning av dagstidningsbegreppet. Dessa övergångsregler gällde rätten att under en övergångsperiod uppbära reducerat driftsstöd. Riksdagen tillstyrkte regeringens förslag (1996/97:KU1, rskr. 1996/97:88).

### 3.2.9 Senare ändringar i presstödsförordningen, m.m.

Frågor om ersättningsnivåer avseende driftsstödet har huvudsakligen behandlats i samband med regeringens budgetspropositioner, men även andra ändringar i regelverket har initierats på detta sätt. Bland ändringarna för tiden efter regeringens prop. 1996/97:3 *Kulturpolitik* kan nämnas att driftsstödet höjdes med 4,5 procent år 2000 (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 1, bet. 1999/2000:KU1, rskr. 1999/2000:60). I samband med denna höjning infördes det även bestämmelser som innebär en mildrad tröskeleffekt för låg-

frekventa tidningar samt en sänkt gräns för högsta hushållstäckning, från 40 procent till 30 procent, för hög- och medelfrekventa dagstidningar. Bestämmelsen angående mildrad tröskeeffekt för lågfrekventa dagstidningar återfinns i 2 kap. 6 a § presstödsförordningen och den innebär att de lågfrekventa dagstidningar vars upplaga hamnar under gränsen 2 000 exemplar, men över 1 500 exemplar, får ett oreducerat driftsstöd under en period av högst två år. Därefter avvecklas stödet. Ett nytt oreducerat driftsstöd till en tidning vars upplaga understiger 2 000 exemplar kan enligt 2 kap. 6 a § andra stycket beviljas först när upplagan överstigit 2 000 exemplar under minst tre år.

Vidare höjdes driftsstödet med totalt 15 procent år 2001 (prop. 2000/01:1, utg. omr. 1, bet. 2000/01:KU1, rskr. 2000/01:65 samt prop. 2000/01:100, utg. omr. 1, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279). Höjningen var den kraftigaste sedan driftsstödet infördes i dess nuvarande form. I prop. 2001/02:1, utg. omr. 1, anförde regeringen i sin resultatbedömning att höjningen bidragit till att lösa många andratidningars akuta ekonomiska problem samt skapat förutsättningar för en förbättrad ekonomisk situation för dessa tidningar även på sikt. Någon ytterligare höjning av driftsstödet har härefter inte skett.

Utfallet för presstödet år 2000 var 513 798 tkr, med ett totalt anslagssparande på 22 483 tkr. År 2001 anslogs 539 029 tkr till hela presstödet. Utfallet detta år blev 496 954 tkr och det totala anslagssparandet uppgick till 42 075 tkr. År 2002 sänktes anslaget till 515 029 tkr. Utfallet blev 486 198 tkr. Det totala anslagssparandet uppgick till 70 906 tkr. För år 2003 låg anslaget på 509 029 tkr. Detta år uppgick utfallet och det totala anslagssparandet till 510 401 tkr respektive 65 886 tkr. För år 2004 blev utfallet 517 854 tkr och det totala anslagssparandet uppgick till 47 061 tkr. För år 2005 anslogs 485 029 tkr och utgiftsprognosen för det totala presstödet var 503 325 tkr. Anledningen till sänkningen av anslaget år 2005 i förhållande till år 2004 var att 25 mnkr detta år överfördes till anslaget för stöd till radio- och kassettidningar för finansiering av nya radiotidningsmottagare. Sänkningen av anslaget möjliggjordes genom utnyttjande av tidigare anslagssparande. Någon sänkning av ersättningsnivåerna i presstödssystemet var därför inte nödvändig. För år 2006 uppgår anslaget för presstöd till 507 119 tkr (prop. 2005/06:1, utg. omr. 1). Under åren 2000–2004 har utfallet av driftsstödet uppgått till 438,8 mnkr, 420,9 mnkr, 410,7 mnkr, 412,6 mnkr och 407,6 mnkr.

### 3.2.10 Aktualiserade frågeställningar

Utbildnings- och kulturdepartementet, Medieenheten, har till Presskommittén 2004 överlämnat en skrivelse från Presstödsnämnden till regeringen, innehållande en begäran om ändring av 2 kap. 6 a § första stycket presstödsförordningen (1990:524). Presstödsnämnden föreslår i skrivelsen att endast tidningar som under *de närmaste tre föregående åren* varit berättigade till driftsstöd enligt 2 kap. 3 § skall kunna erhålla bidrag med stöd av 2 kap. 6 a §.

Bakgrunden till Presstödsnämndens begäran är följande. För att en tidning skall kunna komma ifråga för driftsstöd krävs enligt 2 kap. 3 § presstödsförordningen bl.a. att dess upplaga uppgår till minst 2 000 exemplar. Av 2 kap. 12 § andra stycket framgår att utredningen huruvida en tidning uppfyller kraven för driftsstöd skall för nyetablerade dagstidningar och för dagstidningar som kommer ut med fler eller färre nummer i veckan än tidigare avse den tidsperiod för vilken de kan erhållas. För uppgifter om bl.a. upplaga får perioden inte vara kortare än sex månader. Vidare föreskrivs det i 6 a § första stycket presstödsförordningen att en tidning som under närmast föregående år varit berättigad till driftsstöd enligt 2 kap. 3 § och vars abonnerade upplaga underskrider 2 000 exemplar med högst 500 exemplar är berättigad till driftsstöd med 2 035 000 kr per år under två på varandra följande år. I nu aktuellt hänseende föreskrivs det slutligen i 2 kap. 15 § att en dagstidning som tidigare gav rätt till oreducerat driftsstöd berättigar under det första året efter det att sådan rätt upphörde till två tredjedelar av det stödbelopp som lämnades det senaste år som den berättigade till oreducerat driftsstöd. Under det därpå följande året berättigar tidningen, såvida den inte åter ger rätt till oreducerat driftsstöd, till en tredjedel av det stödbelopp som lämnades det senaste år som stödet var oreducerat.

Mot bakgrund av de i föregående stycke redovisade bestämmelserna har Presstödsnämnden i sin skrivelse anfört att det är möjligt att starta och ge ut en tidning som under endast ett år (sex månader) uppfyller kraven enligt 2 kap. 3 § för att den därefter skall få förhållandevis stora statliga bidrag under ytterligare fyra år:

- År 1 En kvalifikationsperiod januari till och med juni månad visar att tidningen har en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Tidningen har rätt till driftsstöd med 2 035 000 kr för hela året.
- År 2 Tidningens abonnerade upplaga underskrider 2 000 exemplar med högst 500 exemplar. Tidningen har rätt till driftsstöd med 2 035 000 kr.

År 3 Tidningens abonnerade upplaga underskrider 2 000 exemplar med högst 500 exemplar. Tidningen har rätt till driftsstöd med 2 035 000 kr.

År 4 Tidningen uppfyller inte kraven på abonnerad upplaga. Tidningen har rätt till avvecklingsstöd med 1 356 700 kr.

År 5 Tidningen uppfyller inte kraven på abonnerad upplaga. Tidningen har rätt till avvecklingsstöd med 1 356 700 kr.

Presstödsnämnden föreslår i skrivelsen att endast tidningar som under *de närmaste tre föregående åren* varit berättigade till driftsstöd enligt 2 kap. 3 § skall kunna erhålla bidrag med stöd av 2 kap. 6 a §. Presstödsnämnden har uttalat att förslaget medför att en lågfrekvent dagstidning måste vara berättigad till fullt driftsstöd under tre år för att komma i åtnjutande av ett tvåårigt oreducerat driftsstöd, dvs. att statligt stöd på 4 070 000 kr inte betalas ut förrän en lågfrekvent dagstidning varit berättigad till fullt driftsstöd under tre år och haft en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar under den perioden.

I sin konsekvensanalys uttalade Presstödsnämnden bl.a. att en dagstidning som inte längre uppfyller kraven för helt driftsstöd har rätt till reducerat driftsstöd under två år med stöd av 2 kap. 15 § och nämnden anmärkte att denna bestämmelse även omfattar nystartade dagstidningar. Presstödsnämndens bedömning var att avtrappningsregeln ger goda möjligheter att under en tvåårsperiod på ett ordnat sätt avveckla en nystartad tidning som inte efterfrågas i tillräcklig omfattning och att förslaget till förordningsändring mot denna bakgrund inte torde påverka benägenheten att starta nya lågfrekventa dagstidningar.

Två ledamöter i Presstödsnämnden reserverade sig mot förslaget. De anförde att det fanns skäl att ompröva den ifrågavarande punkten i förordningen, men att regeln, så länge den finns kvar, borde omfatta såväl nystartade som äldre tidningar.

### 3.3 Dagstidningsföretagens synpunkter på bestämmelserna om driftsstöd

#### 3.3.1 Inledning

Presskommittén 2004 genomförde våren 2005 en enkätundersökning avseende bestämmelserna om driftsstöd som återfinns i presstödsförordningen (1990:524) och Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS 1997:13 och 2002:1). Enkäten skickades till samtliga verkställande direktörer i de tidningsföretag som är medlemmar i Tidningsutgivarna, totalt knappt 90 företag.

I undersökningen efterfrågade kommittén företagens synpunkter på gällande regelverk för driftsstöd sett utifrån den nuvarande marknadssituationen på dagspressmarknaden. Härutöver efterfrågades eventuella synpunkter på driftsstödet som ligger utanför själva regelverket.

Svarsfrekvensen på kommitténs enkät får sägas vara låg. Svar har inkommit från ett femtontal tidningsföretag som tillsammans representerar cirka 20 tidningstitlar. Kommittén känner inte till anledningen bakom den låga svarsfrekvensen. Inte heller känner kommittén till om erhållna svar återspeglar samtliga tillfrågade tidningsföretags uppfattning om driftsstödet. I följande avsnitt redovisas en sammanställning av de svar som inkommit till kommittén.

#### 3.3.2 Lågfrekventa dagstidningar med driftsstöd

##### *Haparandabladet*

Av regelverket framgår att 90 procent av innehållet i en dagstidning skall vara skrivet på svenska. Bestämmelserna i denna del hindrar etablering av tidningar för de erkända minoritetsspråken i Sverige.

Kravet på att en dagstidning till 90 procent skall distribueras inom landet utgör en allvarlig begränsning för tidningar som verkar i en gränstrakt där grannlandets språk är minoritetsspråk i Sverige. I exempelvis Haparanda och Torneå är städerna integrerade, men föreskrifterna hindrar Haparandabladet från att expandera i Torneå, alltså den stad vars gräns ligger i direkt anslutning till Haparanda. Gränsen för distribution inom landet bör sänkas till 50 procent.

Bestämmelsen om att en dagstidnings egna redaktionella innehåll skall utgöra minst 51 procent av dess totala innehåll hindrar redak-

tionell samverkan mellan tidningar. Ett sådant samarbete vore dock önskvärt mot bakgrund av att det är svårt eller omöjligt för en enskild tidning att vid sidan av personalkostnader påverka andra tunga kostnadsposter som tryckning och distribution. För att en enskild tidning skall kunna sänka sina personalkostnader bör kravet på eget redaktionellt innehåll sänkas till 30 procent. Det skulle ge lokala tidningar möjlighet att satsa på lokalt material medan regionalt material och riksmaterial skulle kunna köpas in. Samma gäller servicematerial som sporttabeller, tv-tablåer, etc.

Att Tidningstjänst AB har monopol på mätning av tidningarnas redaktionella innehåll är olyckligt. Ett fullgott alternativ vore att även tidningsföretagets godkända/auktoriserade revisor ges rätten att utföra motsvarande arbete som Tidningstjänst AB utför.

Kravet på avsättning av 50 exemplar per blockregion ger en miniupplaga för en riksspridd tidning på 3 500 exemplar. Bestämmelsen härom omöjliggör etablering av t.ex. tidningar för minoritetsspråk då det svårligen går att hitta 50 hushåll i varje region som är villiga att abonnera på en sådan tidning. En lämpligare gräns vore minst 25 exemplar i hälften av landets regioner.

De högfrekventa storstadstidningarna erhåller en orimligt stor andel av presstödet. Storstadstidningarna verkar trots allt på bärkraftiga annonsmarknader där antalet alternativ (mångfalden) är omfattande.

Bestämmelsen om att en lågfrekvent dagstidning inte får ha en betald annonsandel som överstiger 50 procent av hela dess tidningsutrymme under ett kalenderår är nödvändig för att förhindra att rent kommersiella annonsblad felaktigt uppbär presstöd. Att en lågfrekvent dagstidning inte får ha en täckningsgrad som överstiger 25 procent är emellertid en starkt hämmande faktor för etablering av fler tidningar. Presstödet kan på intet sätt kompensera det bortfall av annonsintäkter som en så låg hushållstäckning som 25 procent innebär. Gränsen bör höjas till mer än 50 procent. Dagens gräns slår särskilt hårt mot mångfalden på mindre orter/regioner.

I presstödsförordningen sägs bl.a. att en tidning i vissa fall kan erhålla begränsat driftsstöd trots att den har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska. Med tanke på att minoritetsspråken i Sverige numera är erkända i lag föreslås det att förordningens formulering "är skrivet på finska" ersätts med "skrivet på de erkända svenska minoritetsspråken".

Att det begränsade driftstödet inte får överstiga 2 035 000 kr per år leder till att en tidning som publicerar material på mino-

ritetsspråk svårligen/omöjligen kan öka sin utgivningsfrekvens. Förordningen bör ändras så att det maximala beloppet uppgår till minst angivet belopp för endagstidningar. Härutöver bör beloppet öka i takt med ökad periodicitet.

Mot bakgrund av att en tidning som enbart distribueras elektroniskt har obefintliga kostnader för distribution bör stödnivån för dessa tidningar anpassas därefter. Vidare bör en elektroniskt spridd tidning ha minimikrav på antalet spaltmeter/eller dylikt som publiceras av eget redaktionellt material. Därtill bör en sådan tidning kunna uppvisa registrerade (ej nödvändigtvis betalande) och återkommande läsare. Man kan här jämföra med kravet på 2 000 årsabonnenter som krävs för att en tryckt tidning skall vara kvalificerad för presstöd. Slutligen bör presstödsberättigade tidningar också ges presstöd för elektronisk spridning av tidningen, också om den elektroniska upplagan motsvarar den tryckta. Det skulle stimulera befintliga tidningar att bidra till mångfald för en vidare krets än dagens tidningsabonnenter. Det skulle härjämte bidra till överlevnadsmöjligheterna för små tidningar.

I termer av procent av redaktionellt innehåll är det oerhört svårt att klassificera huruvida en tryckt tidning – eller en elektroniskt spridd tidning – på ett reellt sätt bidrar till mångfald eller inte. Detta gäller för tidningar som riktar sig till såväl minoriteter som områden med s.k. medieskugga.

Medieskuggan är inte ett fenomen som präglar enbart storstädernas kranskommuner. Det är ett lika aktuellt fenomen inom i stort sett varje län. Den eller de dominerande tidningarna inom ett utgivningsområde koncentrerar sig allt hårdare till respektive utgivningsort medan relativt stora kommuner (räknat i både befolkning och geografi) lämnas utan daglig nyhetsbevakning.

Vad gäller grundkravet på 2 000 exemplar i abonnerad upplaga måste en gräns av detta slag anses som relevant när det gäller att göra urskiljning av de tidningar som bedöms bidra till mångfalden ur läsarperspektivet. Problemet med denna gräns är att det i praktiken är omöjligt att starta tidningar på mindre marknader. En nystartad tidning kommer relativt lätt över gränsen på 25 procent men når svårligen 2 000 exemplar i upplaga. Samtidigt utgör varje gräns ett hinder för nyetablering. Det är ett kostsamt och mödosamt arbete att uppnå 2 000 exemplar i försåld upplaga för en nystartad tidning. Presstödsförordningen borde i stället innehålla en trappa för att underlätta nyetablering av tidningar med målet att uppnå ett visst antal exemplar inom exempelvis tre år. Gränsen



sedd i antal exemplar bör fastställas i förhållande till antalet hushåll som finns på utgivningsorten.

Områdena Tornedalen och Haparanda, som Haparandabladet verkar inom, skulle utan minsta tvekan täckas av en medial skugga ifall Haparandabladet inte erhöll presstöd. Haparandabladets existens lyfter Tornedalen till en regional angelägenhet tack vare den redaktionella konkurrens som skapas med länsstidningar och övriga länsmedier. Det klassiska medieparaplyet förverkligas här i omvänd ordning. Nyheter som tas upp i Haparandabladet når centrala tidningsredaktioner, både regionalt och på riksplånet, och de får också spridning i etermedier. Detta driver andra nyhetsredaktioner att belysa de frågor som är viktiga för medborgarna i Tornedalen, inkluderande den befolkning som nyttjar någøt av de svenska minoritetsspråken. Ett avgörande hinder för Haparandabladets utveckling är de regler som begrånsar det maximala pressstödet till 2 035 000 kr. Tvådagartidningen Haparandabladet erhåller samma presstød som en endagstidning och kan inte tillgodogöra sig höjt presstød genom att öka utgivningsfrekvensen till tre dagar per vecka.

### *Tidningen Helsingen*

Regelverket avseende driftsstød till endagstidningar fungerar tillfredsstållande. Systemet med Tidningsstatistik AB:s upplage- och innehållskontroller fungerar också bra. Upplagekontrollerna sker dock enligt ett regelsystem som väsentligen byggts upp för att tidningarna gentemot annonsörer och reklambyråer skall kunna redovisa upplagor med stor och detaljrik precision. För endagstidningar som inte har samma behov av att redovisa upplageuppgifter kunde kanske en förenklad redovisning vara tillräcklig. Detta skulle sänka tidningarnas kostnader för revisionen.

Annonseringens ringa betydelse för Helsingen och liknande tidningar beror på de stora föråndringarna på reklammarknaden, särskilt de annonsfinansierade gratistidningarnas expansion. Den stora spridningen av gratistidningar leder till svårigheter för tidningarna att erhålla abonnemangståtkter. Medan tidningen Helsingen inte kunnat höja abonnemangspriserna i önskad utstråckning har annonsståtkterna sjunkit. Samtidigt har kostnaderna för löner, distribution, tryckning m.m. stigit. Driftsstødet har inte räknats upp på flera år. Presskommittén 2004 bör allvarligt pröva

möjligheterna att höja stödet för endagstidningar innan dessas ekonomiska svårigheter leder till försämringar av produkterna och till följd därav en olycklig utveckling även på upplagemarknaden.

*Kalmar Läns Tidning/Nybro Tidning, Växjöbladet/Kronobergaren och Ölandsbladet*

Av bestämmelserna i presstödsförordningen framgår att det redaktionella innehållet inte till övervägande del får vara inriktat på avgränsade intresseområden. Bestämmelsen omfattar även opinionsbildning, vilket bör komma till tydligare uttryck.

Tidningsstatistik AB är inte längre ett av branschen ägt företag. Företaget bör därför inte särskilt omnämnas i Presstödsnämndens föreskrifter. Det kan ifrågasättas om inte Tidningsstatistik AB:s monopol på mätningarna bidragit till att kostnaderna för dessa är högre än de annars skulle kunna vara.

För att det tillåtna lägsta priset inte skall bli en formalitet, bör det anges att tidningens betalningsgrad skall vara lägst (exempelvis) 75 procent. Det innebär att en tidning inte både kan ha ett pris som är 25 procent lägre än det pris som tillämpas i motsvarande kategori och dessutom rabatteras med ytterligare 25 procent. Betalningsgraden anger upplageintäkten i procent av den beräknat möjliga intäkten av upplagan multiplicerat med uppgett pris.

Relationen totalupplaga och medelnettoupplaga bör studeras särskilt för lågfrekventa tidningar.

Sedan presstödet infördes och regelverket konstruerades har marknaden för gratisutdelade endagstidningar exploderat. Detta har allvarligt och negativt påverkat endagstidningarnas möjligheter på annonsmarknaden. Inte bara kommersiell annonsering placeras i gratistidningarna. Även statlig och kommunal annonsering utnyttjar numera gratistidningar utan hänsyn till om dessa på redaktionell plats innehåller reguljär nyhetsförmedling eller inte. Utvecklingen har blivit en helt annan än den Nämnden för Samhällsinformation en gång arbetade för. Det är uppenbart att driftsstödet till lågfrekventa tidningar allt mindre har något samband med deras underläge på annonsmarknaden. En studie av lågfrekventa lokala och regionala tidningars annonsmarknad torde visa att marknaden utvecklats starkt negativt.

Gratisutdelade annonsfinansierade tidningar med begränsat redaktionellt nyhetsmaterial har medfört allt större svårigheter att

marknadsföra läsarbetalda fådagartidningar. Behovet av marknadsföring för de senare tidningarna har ökat samtidigt som det har blivit svårare för tidningarna att synas och att inte bli förväxlade med gratistidningar. Marknadsföringen hindras dessutom av de små möjligheter upplagereglerna ger att sprida tidningen i syfte att göra tidningen känd och värva abonnenter. Presskommittén 2004 bör överväga hur marknadsföringen för fådagartidningar skall kunna underlättas. Ett alternativ är att fådagartidningar ges rätt att delas ut i marknadsföringssyfte utan att detta påverkar den stödberättigade upplagan. Om det är önskvärt att förhindra att den ökade marknadsföringen av endagstidningar konkurrerar med gratistidningar på ett skadligt sätt kan den tillåtna annonsandelen i nummer som används för marknadsföring begränsas med visst procenttal.

### 3.3.3 Medelfrekventa dagstidningar med driftsstöd

#### *Tidningen Dagen*

Regelverket avseende driftsstöd är ändamålsenligt. Det måste emellertid finnas en möjlighet att få ökat stöd för högre upplagor. Det kan vara befogat med ett maximibelopp för driftsstödet, men kostnaderna för att arbeta upp en upplaga är mycket höga och förutsätter en ökning av driftsstödet. En tidning i t.ex. Norge kan erhålla ett ökat stöd bl.a. för att genomföra en upplagekampanj.

Skälet till olika bidragssatser för en högfrekvent storstadstidning och övriga högfrekventa tidningar kan ifrågasättas. Det finns också ett starkt önskemål om ett extra driftsstöd för webbaserade dagstidningar.

Det är frustrerande och ologiskt att det inte finns en självklar indexökning för driftsstödet, eftersom alla kostnader mer eller mindre ökar varje år. De oregelbundna uppräkningsarna av pressstödet som skett genom åren ger inte den trygghet och stabilitet som behövs för att tidningen skall våga investera. Osäkerheten om utfallet på bidragen de kommande åren hämmar och bromsar många investeringar.

Tidningen Dagen bör särbehandlas i presstödshänseende eftersom den distribueras över hela landet och den har en särpräglad journalistik och bevakning som tillför en dimension i samhällsdebatten som annars skulle saknas. Tidningens volym gör det svårt

att få riksannonsörer samtidigt som den är för liten för att konkurrera med lokaltidningar. Den är helt beroende av presstödet och den bör kompenseras för sin begränsade annonsvolym. Tidningen ägs av ett stort antal aktieägare främst inom den ideella sektorn där samhällspåverkan spelar en stor och viktig roll.

Ett märkligt faktum de tre senaste åren är de kraftiga prishöjningar tidningen drabbats av från statens eget bolag Posten AB, som utan konkurrens kan höja distributionspriset till nivåer som allvarligt hotar tidningens överlevnad. Ett ökat distributionsstöd är absolut nödvändigt för de dagstidningar som är tvingade till postdistribution.

### 3.3.4 Högfrekventa dagstidningar med driftsstöd

*Värmlands Folkblad AB (representerande Värmlands Folkblad och Karlstads-Tidningen)*

I allt väsentligt fungerar regelverket. Det är emellertid principiellt fel att Tidningsstatistik AB, som är ett kommersiellt bolag, har ensamrätt på tidningsrevisionen. Verksamheten borde konkurrensutsättas för att skapa valfrihet för tidningsföretagen och möjligheter att pressa priserna.

Vidare kan begreppet storstadstidning ifrågasättas. Det är knappast rimligt att högfrekventa länstidningar skall ha en annorlunda bidragssats och ett lägre maxbelopp än högfrekventa storstadstidningar som verkar under jämförbara betingelser vad avser avstånd och spridning. Snarare är det så att storstadstidningarna har fördelar gentemot högfrekventa länstidningar, särskilt vad gäller distributionen, som är betydligt enklare – och billigare – för storstadstidningen. Regelverket bör också ändras för att uppnå ett mera rättvist förhållande mellan jämförbara bidragsmottagare.

Medievärlden ser i dag ganska annorlunda ut jämfört med förhållandena när presstödet infördes. Efter de senaste årens omstruktureringar finns det egentligen bara tre högfrekventa dagstidningar kvar som lever efter de villkor som gällde i början av 1970-talet. Det är Dala-Demokraten, Östra Småland och Värmlands Folkblad. Mellan dessa tidningar finns ingen egentlig möjlighet till samordning eller gemensam kostnadsbesparing, vilket försätter dem i ett konkurrensmässigt underläge gentemot övriga presstödmottagande högfrekventa tidningar som köpts upp av större finansiellt

starka koncerner. Dessutom råder samma underläge på annonsmarknaden för dessa tre tidningar, som en gång var huvudargumentet för att införa presstödet. Värmlands Folkblads förslag är att presstödet differentieras i någon form så att en större del kommer nämnda tre tidningar till godo. Då skulle konkurrensneutralitet uppnås och därmed också en större rättvisa.

Redan under år 2005 bör Presskommittén 2004 rekommendera ett återställande av ursprungsvärdet av presstödet. Den successiva urholkning som skett under en följd av år är synnerligen allvarlig för samtliga driftsstödstitningar. Till följd av ständiga nedskärningar har både organisationer och produkter försvagats, vilket på sikt gör det omöjligt att vidmakthålla mångfald och valfrihet på dagstidningsmarknaden.

#### *AB Dala-Demokraten samt Östra Småland AB*

Regelverket föreskriver att en storstadstitning skall ha minst 30 000 spaltmeter i redaktionellt innehåll per år. I dag framstår det som ett lågt krav. Att det i dag görs skillnad mellan storstadstitning och övriga tidningar framstår som främmande. Täckningsgraden borde höjas till åtminstone 35 procent. Sänkningen från 40 procent till 30 procent på grund av en situation i Borlänge var alltför drastisk.

Skillnaden mellan en högfrekvent storstadstitning och övriga högfrekventa dagstidningar är för stor. Det är ett förhållande som hängt med i alla tider men som i dag med den ändrade mediasituationen inte längre är berättigat. Det är orimligt att tidningar som täcker hela län skall ha en lägre bidragssats och ett lägre maximibelopp. Det kan fortfarande vara berättigat med en skillnad, men högst dubbla belopp skall gå till storstadstitningarna. Övriga högfrekventa dagstidningar tvingas till drastiska och omfattande rationaliseringar som äventyrar deras existens, medan dessa krav inte ställs på den storstadstitning som är i fullt jämförbar situation vad gäller avstånd och länsspridning.

Sättet att beräkna driftsstödet kan i vissa fall slå på ett förödande sätt mot mottagaren. I de fall en tidning inte har fullt driftsstöd minskar stödet i fall upplagan minskar och ökar i fall upplagan ökar. Det borde egentligen vara precis tvärtom. Minskar upplagan är tidningen i behov av högre bidrag, inte lägre. Det är en angelägen uppgift för Presskommittén 2004 att titta på detta problem.

Ett stort antal tidningar har i dag köpts upp av sina konkurrenter. I dag är det bara tre tidningar som har sina ursprungliga ägare kvar och lever efter de villkor som gällde då driftsstödet infördes. Det är Värmlands Folkblad, Östra Småland och Dala-Demokraten. Dessa tidningar har ingen möjlighet att samordna och rationalisera och därmed göra direkta vinster på motsvarande sätt som de koncerner kan som köpt övriga tidningar. Dessutom har inget ändrats på annonsmarknaden för dessa tre tidningar. De har fortfarande samma underläge som en gång var grunden för driftsstödets införande. Detta gäller inte på samma sätt på flera av de övriga orterna. En selektering är därför berättigad. Ett högre stöd bör ges till de tre omnämnda tidningarna utan att stödet minskar för övriga tidningar.

En kraftig uppräknings av stödet bör ske redan innevarande år. Den urholkning som skett de senaste åren är oerhört allvarlig för alla tidningar som uppstår driftsstöd eftersom de tvingas till återkommande rationaliseringar för att motverka den kraftiga löneinflationen. Till slut blir det produkter som har ännu svårare att hävda sig i konkurrensen eller tvingas närma sig konkurrenterna. På sikt befrämjas inte mångfalden av denna utveckling.

*Koncernen Eskilstuna-Kuriren (representerande Eskilstuna-Kuriren med Strengnäs Tidning, Katrineholms-Kuriren och Tidningen Folket)*

Koncernens tidningar är i likhet med vad som gäller för dagspressen i övrigt starkt påverkade av den pågående utvecklingen på medie- och reklammarknaden. Mångfalden vad gäller nyheter och reklam har aldrig varit större och det traditionella mångfaldsbegreppet har i praktiken blivit inaktuellt. Det finns inte längre något monopol vare sig för nyheter eller annonser.

De senaste årens utveckling på marknaderna för nyheter och reklam har inneburit en allt hårdare konkurrens mot den tryckta traditionella tidningen och konkurrensen kommer sannolikt att öka ytterligare. Den nya mångfalden av reklammedier och reklam-bärare innebär att dagstidningarnas andel av reklaminvesteringarna minskar. Samtidigt är reklamintäkterna en viktig förutsättning för att tidningarna skall kunna upprätthålla bredd och djup i nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen samt för att tidningarna skall kunna vara tillgängliga i hela det önskade spridningsområdet.

Det nya som skett är att den traditionella tidningen riskerar att tappa läsare och betydelse, samtidigt som mångfalden vad gäller t.ex. nyhetsförmedling ökar. För mångfalden inom opinionsbildningen ser utvecklingen emellertid annorlunda ut. Fortfarande är den tryckta dagstidningen den överlägset viktigaste källan, särskilt för lätt tillgänglig lokal opinionsbildning och debatt. För yngre åldersgrupper får Internet emellertid ett allt större genomslag även inom nyssnämnda områden. Den framtida mediepolitiken och det fortsatta stödet till delar av dagspressen måste alltså ta sin utgångspunkt i ett radikalt förändrat mångfaldsbegrepp och därmed en ny verklighet som möter dagstidningarna.

Den 1 januari 2003 förvärvade Eskilstuna-Kuriren 95 procent av Tidningen Folket. Bakgrunden till förvärvet var att Tidningen Folket i december 2002 stod inför ett överhängande konkurshot. Eskilstuna-Kuriren bedömde i det läget att det var angeläget att försöka medverka till att rädda tidningen. Det främsta syftet var att försöka bevara mångfalden inom den lokala opinionsbildningen. Ett annat syfte var att pröva om det gick att få lönsamhet i tidningen genom en administrativ samordning mellan de båda tidningarna. Att förvärvet kunde genomföras på mycket kort tid berodde på att parterna från början enades om den viktigaste grundprincipen, nämligen att redaktionerna även framöver skulle fungera som helt separata enheter med full integritet. För att få ordning på ekonomin skulle samordning och kostnadsbesparing ske där det i övrigt var möjligt, t.ex. ekonomi, administration, löner, annonsproduktion och tryckning. Efter drygt två år kan det konstateras att Tidningen Folkets ekonomi trots presstöd och kraftiga besparingar fortfarande är långt ifrån balans. De närmaste åren får utvisa om nuvarande presstöd och de åtgärder som har vidtagits för att sänka Tidningen Folkets kostnader är tillräckliga för att skapa ekonomiska förutsättningar för en fortsatt utgivning av tidningen. Det är emellertid uppenbart att Eskilstuna-Kuriren redan nu kan dra slutsatsen att ett minskat ekonomiskt presstöd till Tidningen Folket skulle innebära att det blir omöjligt att fortsätta utgivningen av tidningen.

Slutligen anser Eskilstuna-Kuriren att skillnaden i storlek på driftsstödet mellan storstadstidningar och övriga tidningar är omotiverat stor. Ett förslag skulle enligt tidningen kunna vara att höja stödet till övriga tidningar, 297 000 kr per 1 000 exemplar, dock max 20 mnkr per år.

*Gotlandspress AB (representerande Gotlands Allehanda och Gotlands Tidningar)*

På få platser har presstödet spelat en så stor roll i bevarandet av journalistisk mångfald som på Gotland. Genom presstödet har utgivningen av två konkurrerande dagstidningar kunnat säkras. År 1999 hade Gotlands Tidningar AB allvarliga ekonomiska problem, Gotlands Allehanda AB visade svag lönsamhet och enligt vissa bedömningar var den gotländska marknaden med 57 000 invånare för liten för att kunna bära två tidningar. Kalkyler kunde emellertid visa att det med ett bibehållet presstöd skulle kunna vara möjligt att fortsätta att ge ut två konkurrerande tidningar på Gotland genom att samordna tidningarnas annons- och upplageförsäljning, administration och teknik. De senaste fem åren har visat att kalkylerna var riktiga. Utgivningen av både Gotlands Allehanda och Gotlands Tidningar har säkrats. Den gotländska tvåtidningsmodellen, där man för första gången neutraliserat annonsintäkterna mellan tidningarna i enlighet med intentionerna för presstöd genom att ge två redaktioner lika stora resurser har väckt stort intresse. Gotlandsmodellen öppnade dörren på andra konkurrensorter för liknande samarbetsprojekt. Modellen är emellertid mycket sårbar för förändringar i presstödet. Skulle presstödet för dagstidningarna på Gotland försvinna skulle det ofrånkomligen leda till en sammanslagning av Gotlands Allehanda och Gotlands Tidningar.

*Gotlands Allehanda*

Det s.k. begränsade driftsstödet som dagstidningarna på Gotland erhåller är nödvändigt för att mångfald och konkurrens skall kunna upprätthållas på den gotländska dagstidningsmarknaden. Möjligheterna för dagstidningarna på Gotland att öka antalet abonnenter är begränsade till följd av öns geografi. Tidningarna har ett givet spridningsområde och en given publik att bearbeta för att öka räckvidd och abonnenter. Realistiskt sett finns det heller ingen tidning utanför ön som skulle vara beredd att ta upp nyhetsbevakningen av Gotland och därmed konkurrera eller ersätta de nuvarande tidningarna.

När det gäller rikstidningar har servicen till Gotland och för gotlänningarna radikalt försämrats sedan Svenska Dagbladet gick över till postdistribution. Resultatet var ett prenumerationsras för



Svenska Dagbladet på Gotland. Hur länge Dagens Nyheter väljer att fortsätta distribuera sin tidning till ön är förmodligen bara en tidsfråga. Det är också en kostnadsfråga. Det är dyrare för gotlänningarna att ha en rikstidning än vad det är för fastlandssvenskar. Allt fler hushåll väljer därför att bara ha en tidning – en lokalt producerad. Därför får tidningarna på Gotland efterhand ett ansvar också för riks- och utrikesbevakning.

För gotlänningen är det viktigt att kunna ha en valmöjlighet när det gäller dagstidningar. En nyhet, en händelse, kan bevakas och beskrivas på olika sätt. Tidningarna har också en opinionsbildande uppgift i det demokratiska samhället. Tidningarnas opinionssidor som såväl speglar som initierar den politiska debatten fyller en icke oväsentlig demokratisk funktion. Tidningarnas ledarsidor inspirerar och ökar det politiska intresset och det demokratiska engagemanget i det gotländska samhället. Det stora samhällsengagemanget på Gotland kan direkt kopplas till den tidningssituation som råder på Gotland.

Målsättningen är att öka bevakningen av Gotland och att gå djupare i nyhetsflödet än vad de har resurser till i dag. På Gotland är det 15 mil från norr till söder. Om det fanns ekonomiska och personella resurser att starta ett par lokalredaktioner, en i norr och en i söder, skulle nyhetsbevakningen förbättras avsevärt vilket också skulle gagna allmänheten. Utan presstödet skulle tidningarna inte kunna upprätthålla den nyhetsbevakning de gör för närvarande. Med ytterligare ett ”bygdetillägg” skulle de kunna förbättra bevakningen på lokalnivå genom upprättande av lokalredaktioner.

### *Laholms Tidning*

Laholms Tidning har inga större invändningar emot det regelverk som i dag finns och tillämpas för driftsstödet till vissa tidningar. Tidningen avstår därför från att lämna synpunkter på regelverket för de allmänna bidragen.

Laholms Tidning omfattas av det s.k. begränsade driftsstödet. Det innebär att tidningen erhåller driftsstöd trots att deras täckningsgrad överstiger gränsen för det allmänna driftsstödet. Täckningsgradens tak anser tidningen vara en svaghet i systemet när bidragets storlek fastställs. Eftersom tidningen under en lång tid varit och även i dag är en andratidning inom sitt spridningsområde,

Laholms kommun, uppstår ekonomiska problem. Laholms Tidning hade år 2004 en upplaga på 4 000 exemplar per nummer. Eftersom Laholms Tidning är en liten lokal tidning med ett spridningsområde i stort sett inom en kommun innebär det att tidningen har stora ekonomiska problem. Såväl abonnenter som annonsörer väljer oftast den största tidningen i spridningsområdet. Det innebär i sin tur att tidningen för att kunna gå runt med nuvarande stöd måste ha betydligt lägre kostnader än sin konkurrent. Tidningen måste alltså göra hårda rationaliseringar och effektiviseringar som naturligtvis lätt kan slå på kvaliteten.

Tidningens förhoppning är att regelverket i denna del förändras och att bestämmelser skapas så att tidningen, såsom varande andratidning inom kommunen, blir berättigad att erhålla driftsstöd enligt de allmänna reglerna. Detta bör ske trots att Hallandsposten har sin utgivningsort i Halmstad.

### 3.3.5 Storstadstidningar med driftsstöd

#### *Skånska Dagbladet*

Regelverket avseende driftsstöd fungerar väl och tidningen har inga förslag till ändringar eller övriga synpunkter på bestämmelserna. Presstödet har gått till de företag som inte själva haft förutsättningar för överlevnad utan ekonomiskt tillskott. Systemet med driftsstöd är fortfarande nödvändigt för att mångfalden inte skall minska dramatiskt.

### 3.3.6 Låg-, hög- och medelfrekventa dagstidningar utan driftsstöd

#### *Skånemedia AB (representerande tidningarna Kristianstadsbladet, Trelleborgs Allehanda och Ystads Allehanda)*

Driftsstödet har förlorat den funktion som ursprungligen fanns, nämligen att stödja tidningar utan ekonomisk bärkraft. Trots driftsstöd har ett antal sådana tidningar försvunnit, allteftersom konkurrensbetingelserna på marknaden förändrats. Kvalitativt innehåll och marknadsekonomiskt kunnande är faktorer som genererar läsare och annonsörer. Utan dessa faktorer finns inte förut-

sättningar att långsiktigt trygga utgivning av dagstidningar, oavsett presstöd.

Det har visat sig att icke-partianknytna tidningar med ett innehåll som utgör bred mångfald både i debatt och nyhetsförmedling varit uppskattade av läsarna och därmed mest framgångsrika. Driftsstödet motverkar detta och bidrar dessutom till att försämra branschens redan dåliga lönsamhet genom att otidsenliga affärskoncept bibehålls. I en situation där konkurrensen från nya medier hårdnar är det viktigt för dagstidningsbranschen att utvecklas och förändras utan att hindras av bidragskonstruktioner som spelat ut sin roll. Utan ett sunt aktivt produkt- och strukturutvecklande är risken uppenbar att dagstidningsbranschen fortsätter att tappa många nuvarande men framför allt kommande generationers läsare.

Enligt SkåneMedia AB:s uppfattning blir konkurrensen mellan dagstidningarna genom driftsstödets påverkan osund, eftersom stödtagande tidningar ges möjlighet till prissättning som inte är företagsekonomiskt motiverad. Ett exempel är Skånska Dagbladets aktiviteter och agerande i konkurrens med SkåneMedia AB:s tidningar i Sjöbo och Skurup. Sammantaget är driftsstödet en konkurrensnedvridande bidragsform, som motverkar sitt syfte och som till och med utgör en fara för dagstidningarnas långsiktiga överlevnad.

#### *Norrtelje Tidning*

Det finns en koppling mellan reklamskatten och driftsstödet. Reklamskatten infördes för att finansiera driftsstödet. Riksdagen har beslutat att reklamskatten skall avskaffas, men regeringen har hittills bedömt att det statsfinansiella läget inte tillåter detta. Utifrån dessa förutsättningar kan tidningen tänka sig att driftsstödet avvecklas så att regeringen kan effektuera riksdagens beslut. Att dagstidningar belastas med reklamskatt snedvrider konkurrensen på ett otillfredsställande sätt mot ljudradio, tv och direktreklam. Reklamskatten måste avskaffas, ju förr desto bättre.

Den förda diskussionen om medieskugga runt storstäderna är intressant. Den fokuserar bl.a. på att driftsstödet inte bör vara konserverande utan i stället stödja nyetableringar.

### 3.3.7 Storstadstidningar utan driftsstöd

#### *Dagens Nyheter*

En väl fungerande dagspress är utan tvekan av mycket stor betydelse för det fria ordet och för ett demokratiskt samhälle. Med en väl fungerande dagspress avses här en dagspress där enskilda tidningsföretag har en tillräcklig lönsamhet för att inte bara förvalta utan också för att utveckla tidningen så att den fortsatt kan vara den naturliga platsen för nyheter och opinionsbildning som svensk dagspress alltid varit.

Det svenska medielandskapet har förändrats dramatiskt under de senaste tio åren. Utvecklingen av kommersiell tv, kommersiell ljudradio, gratistidningar som Metro samt Internet har kraftigt ökat utbudet för den enskilde medborgaren. Få, om ens någon, av dessa kanaler har dock samma ambition när det gäller djup nyhetsförmedling och opinionsmaterial som dagspressen. Denna ambition har dagspressen också överfört på egen Internetverksamhet. Trots utvecklingen har dagspressen befast sin position som en viktig nyhetsförmedlare och som den ledande kanalen för opinionsbildning. Den tid som dagligen avsätts för att läsa en dagstidning är så gott som oförändrad, 31 minuter i genomsnitt per person år 1990 jämfört med 30 minuter år 2003.

Trots ett stabilt tidningsläsande har dagspressen tappat marknadsandelar på annonsmarknaden. Under perioden 1992–2003 har den betalda dagspressens marknadsandel minskat från 67 procent till 43 procent. Det utgör en dramatisk minskning av annonsintäkterna. Inledningsvis tappades andelar till kommersiell TV och därefter till gratistidningar av dagspresskaraktär och till direktreklam. Förlusten av marknadsandelar till nya aktörer på Internet har sannolikt bara börjat.

För Dagens Nyheter gäller att annonsintäkter stått för i genomsnitt 67 procent av de totala intäkterna de senaste tio åren. Under år 2004 stod annonsintäkten för 57 procent av den totala intäkten, vilket var den lägsta siffran någonsin. Försämringen beror främst på en radikalt förändrad konkurrenssituation i Stockholm. DN har små möjligheter att kompensera förlorade annonsintäkter med kraftigt ökade prenumerationspriser. Kraftiga ökning av prenumerationspriset skulle riskera att driva tidningen mot en smalare mer högavlönad läsarbaser och detta är inte i linje med tidningens eller ägarnas intentioner. En sådan utveckling skulle också mot-

verka den mångfald som är målet med presspolitiken. Annonsintäkter och konkurrenskraft på annonsmarknaden är en förutsättning för en livskraftig dagspress.

Driftsstödets nuvarande utformning är inriktad på att stötta ett fåtal tidningar. Konstruktionen hör samman med massmedielandskapet före år 1995. För att främja mångfalden och skapa rätt förutsättningar för dagspressen vore det logiskt att i dagsläget i stället för att hålla fast vid driftsstödet förändra reklamskatten. Detta skulle gynna hela dagspressen och inte bara några få dagstidningar.

Driftsstödet snedvrider i dag konkurrensen på dagspressmarknaden i Stockholm. Stockholmsmarknaden är en av Europas mest konkurrensutsatta tidningsmarknader. I Stockholm finns utöver Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet kvällstidningarna Expressen och Aftonbladet, de två gratistidningarna Metro och Stockholm City samt de sedan länge etablerade veckoutgivna lokala gratistidningarna. Sedan januari 2004 finns dessutom ett nytt fenomen i den gratis hemdistribuerade tidningen Metro Hus&Hem. Även i mellanstora svenska städer har utvecklingen under det senaste året gått mot riktade produkter som konkurrerar med dagstidningarnas traditionella eftertextannonser. Att det på denna marknad betalas ut 66 mnkr per år i presstöd till Svenska Dagbladet är att kraftigt snedvrider konkurrensen. Att dessa skattemedel dessutom går till ett företag som ägs av en lönsam börsnoterad norsk mediekoncern och som väljer att investera ansevärliga summor i annan medieverksamhet, nu senast genom köpet av Tasteline, ter sig som en olycklig effekt av nuvarande regelverk.

Sammanfattningsvis fungerar distributionsstödet väl för att säkerställa spridning av dagstidningar. Däremot har driftsstödet i dess nuvarande form tjänat ut sin roll. Ett bättre sätt att säkerställa dagspressens framtida position vore att se över dagstidningarnas möjligheter till lönsamhet genom rättvis konkurrens på annonsmarknaden.

### 3.4 Överväganden och förslag

#### 3.4.1 Allmänna utgångspunkter

*Utgångspunkter för det statliga engagemanget på dagspressmarknaden, m.m.*

I 1 kap. 1 § regeringsformen uttalas att all offentlig makt utgår från folket, att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och lokal rösträtt, att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse samt att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen är en av grunderna för det svenska statskicket. Ansvaret för att bestämmelsen får en reell innebörd åvilar ytterst statsmakterna. Från ett vidare perspektiv är det därvid uppenbart att det inte är tillräckligt att medborgarna gentemot det allmänna är tillförsäkrade grundläggande demokratiska rättigheter såsom yttrande-, informations- och tryckfrihet. En vital och för statskicket nödvändig opinionsbildning förutsätter att medborgarna också har tillgång till och aktivt tar del av fora som når ett större antal människor. Utifrån detta perspektiv spelar massmedierna en central roll i det demokratiska systemet.

Principiellt sett bedömde Pressutredningen -94 att massmedierna fullgör tre uppgifter som är särskilt angelägna för den fria åsiktsbildningen och som motiverar att statsmakterna i den fria åsiktsbildningens intresse har anledning att med särskilda åtgärder stödja massmedier eller verka för att hindra en oönskad utveckling på massmediemarknaden: 1) informationsuppgiften; uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor, 2) granskningsuppgiften; uppgiften att verka som självständiga aktörer och att granska de inflytelserika i samhället och 3) forumuppgiften; uppgiften att låta olika åsikter och kulturyttringar komma till tals (SOU 1995:37 s. 156 ff.). I fråga om behovet av åtgärder från statsmakternas sida ansåg utredningen att frågan om mångfalden inom massmedierna är av central betydelse. Presskommittén 2004 delar Pressutredningen -94:s syn men menar att det på en punkt tydligare bör markeras att bedömningen av behovet av åtgärder från statens sida på massmediemarknaden görs med utgångspunkt från statskickets grunder. Kommittén anser sålunda att granskningsuppgiften hos massmedierna bör formuleras som uppgiften *att verka som själv-*

*ständiga aktörer och att granska att den offentliga makten utövas under lagarna.*

För att ingen enskild, företag eller privatperson, på mera godtyckliga grunder skall hindras från att framföra information och åsikter är det viktigt att massmedierna kan spegla olika åsikter, uppfattningar och idéer i samhället och att det finns utrymme för olika alternativ på massmediemarknaden. Ett särskilt ansvar åligger härvid statsmakterna att bevaka att det råder goda förutsättningar för mångfald på den svenska massmediemarknaden. Rent allmänt bör staten tillse att det finns rimliga möjligheter att nyetablera företag på massmediemarknaden samt att det skall finnas goda förutsättningar att bedriva både små och stora medieföretag sida vid sida.

Presskommittén 2004 har enligt direktivet (dir. 2004:137) i uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet skall vara utformat. Det sägs i direktivet att kommittén skall föreslå åtgärder som innebär att det statliga pressstödet även i fortsättningen bidrar till mångfald vad gäller innehåll och ägande samt till bred spridning av dagstidningar i såväl storstadsområden som andra delar av landet. Med utgångspunkt från direktivet har kommitténs arbete varit inriktat på dagspressen och dess funktion som massmedium. Målsättningen för kommitténs arbete har varit att vårt statskick skall fördjupas och förstärkas.

En genomgång av den statliga massmediepolitiken sedan mitten av 1960-talet fram till i dag visar att de tidningar som av staten ansetts som särskilt betydelsefulla för det svenska statskicket har varit abonnerade allmänna nyhetstidningar med reguljär nyhetsförmedling och/eller allmänpolitisk opinionsbildning. Enligt gällande bestämmelser inkluderas sådana tidningar som normalt kommer ut med minst ett nummer per vecka och har ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska samt i huvudsak distribueras inom landet. Tidningarna skall vidare komma ut under ett eget namn och dess egna redaktionella innehåll skall utgöra minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll. En avgränsning har gjorts mot tidningar som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället såsom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion. Presskommittén 2004 anser att avgränsningarna gentemot

andra tidningar framstår som ändamålsenliga som huvudregel i presstödssammanhang.

Dagspressen var fram till introduktionen av radio och tv medborgarnas enda dagliga massmedium, men även under senare tid har dagspressen bibehållit sin centrala ställning som massmedium för medborgarna att inhämta information och ge uttryck för sina åsikter, både på lokalt, regionalt och nationellt plan. I ordningen är Presskommittén 2004 den åttonde statliga utredning som tillsatts för att utreda förhållandena på dagspressmarknaden. Den svenska dagspressmarknaden är även i övrigt väl utredd och genomlyst genom den forskning och det arbete som utförs av bl.a. universitet, högskolor, Presstödsnämnden, branschorganisationer och fackförbund. Mot bakgrund av dagstidningarnas viktiga betydelse för det svenska statsskicket framstår detta som naturligt.

Presskommittén 2004 menar att det under de drygt 40 år som förflutit sedan 1963 års pressutredning presenterade sitt betänkande inte skett någon förändring avseende de grundläggande marknadsförutsättningarna för tidningsutgivningen. Redan 1963 års utredning visade, med hänvisning till teorin om den s.k. upplagespiralen, att gränslinjen mellan lönsamma och inte lönsamma tidningsföretag inte går mellan stora och små tidningar utan mellan tidningar med ur konkurrenssynpunkt fördelaktiga positioner och tidningar i konkurrensmässigt underläge. På uppdrag av 1972 års pressutredning formulerade Karl Erik Gustafsson vidare i början av 1970-talet en teori om hushållstäckningens betydelse för en tidnings konkurrenskraft på en begränsad tidningsmarknad. Täckningsgradsteorin innebär att en tidning med lägre hushållstäckning genererar lägre annonsintäkter och har högre kostnader per tidningsexemplar än en konkurrerande tidning med högre hushållstäckning, samt att en tidning med lägre hushållstäckning har svårt att av egen kraft ta sig ur sitt underläge och att förhållandena på tidningsmarknaden därmed är sådana att det sannolikt uppstår naturliga monopol. Resultaten av de empiriska studier som häfter gjorts av tidningsmarknaden har visat god överensstämmelse med täckningsgradsteorin och det kan förutsättas att teorin ger en riktig beskrivning av de förhållanden under vilka tidningsföretagen verkar också i dag.

Det statliga engagemanget på dagstidningsområdet har inledningsvis med utgångspunkt från teorin om den s.k. upplagespiralen och från mitten av 1970-talet med utgångspunkt från täckningsgradsteorin syftat till att minska skillnaderna i annonsintäkter



mellan konkurrerande dagstidningsföretag. Den förda presspolitiken kan sägas ha syftat till att motverka de marknadskrafter som kan leda till monopolsituationer för att på så sätt försöka bibehålla en mångfald och göra det möjligt för medborgarna att företa sitt tidningsval med utgångspunkt från tidningarnas framtoning och redaktionella innehåll.

Drifts- och distributionsstödet har alltsedan presstödet infördes utgjort kärnan bland de direkta stödformerna till tidningsföretagen. Sedan mitten av 1970-talet har driftsstödet syftat till att kompensera tidningar med låg hushållstäckning för deras lägre annonsintäkter och därigenom göra det möjligt även för dessa tidningar att uppnå acceptabla rörelseresultat. Distributionsstödet har syftat till att åstadkomma en samdistribution av dagstidningar mellan konkurrerande dagstidningsföretag för att på så sätt undanröja tidningsdistributionen som ett konkurrensmedel mellan tidningarna. Ett annat syfte med distributionsstödet har varit att öppna lokala marknader för tidningar från andra orter. Vid sidan av drifts- och distributionsstödet har det även i perioder funnits andra typer av direkta stöd, bl.a. samverkansstöd, som syftat till att stimulera samverkan mellan konkurrerande dagstidningsföretag, samt etableringsstöd och utvecklingsstöd som syftat till att underlätta för nya aktörer att komma in på marknaden och för befintliga aktörer att göra kapitalkrävande investeringar.

Även indirekta stöd till tidningsföretagen omfattas av den förda presspolitiken. Här ingår stöd i form av reducerad mervärdesskatt. Enligt Statskontorets utredning *Reducerad mervärdesskatt i subventionerade verksamheter* beräknas stödet i form av reducerad mervärdesskatt för dagstidningsföretagen uppgå till drygt en mdr kr jämfört med att en enhetlig mervärdesskatt på 22 procent skulle tas ut. Även den reducerade reklamskatt som dagstidningsföretagen betalar kan ses som ett indirekt stöd. Att se den reducerade reklamskatten som ett indirekt stöd till dagspressen är emellertid kontroversiellt. Skälet till detta är att vissa aktörer på reklammarknaden är helt befriade från reklamskatt. För dagstidningsföretagen framstår reklamskatten därför som en belastning som snedvrider konkurrensen på reklammarknaden till dagstidningarnas nackdel. Frågan om reklamskatten ligger emellertid utanför kommitténs uppdrag. Riksdagen har beslutat att reklamskatten skall avskaffas så snart det statsfinansiella läget medger detta.

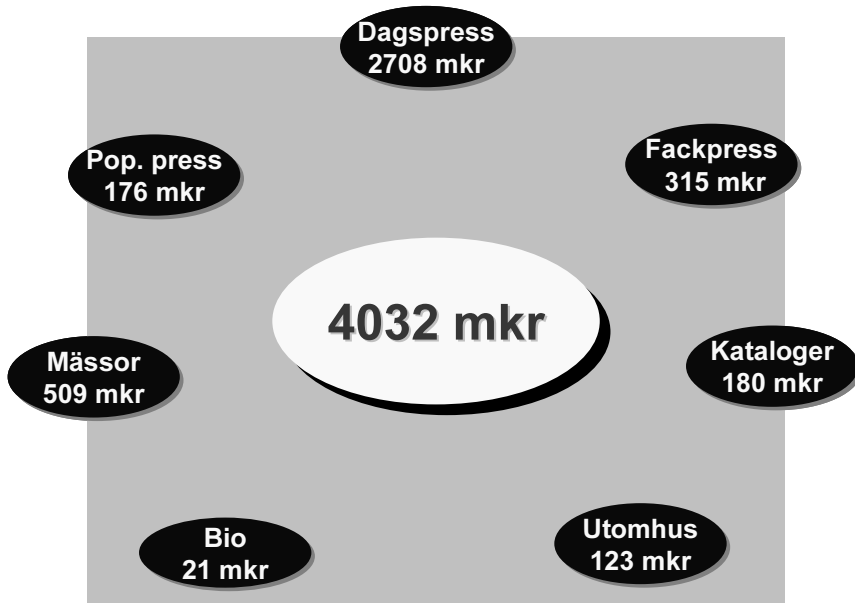
Under de 40 år som förflutit sedan 1963 års pressutredning lade fram sitt betänkande är det uppenbart att det också har skett

avsevärda förändringar på den svenska massmediemarknaden. Dessa förändringar har i sin tur påverkat förutsättningarna för tidningsutgivningen. Förändringarna är främst föranledda av en ny konkurrenssituation för dagstidningsföretagen på såväl reklam- som publikmarknaden.

Dagstidningsföretagens huvudsakliga intäkter utgörs av reklam- och abonnemangsentäkter, där reklamintäkterna generellt sett stått för 60–70 procent av ett dagstidningsföretags totala intäkter. Från att dagstidningsföretagen på 1960-talet i princip varit ensamma om att sinsemellan konkurrera på reklammarknaden möts de i dag av konkurrens från reklamfinansierade radio- och tv-företag, direktreklam i nya former, Internetföretag, gratistidningar, m.m.

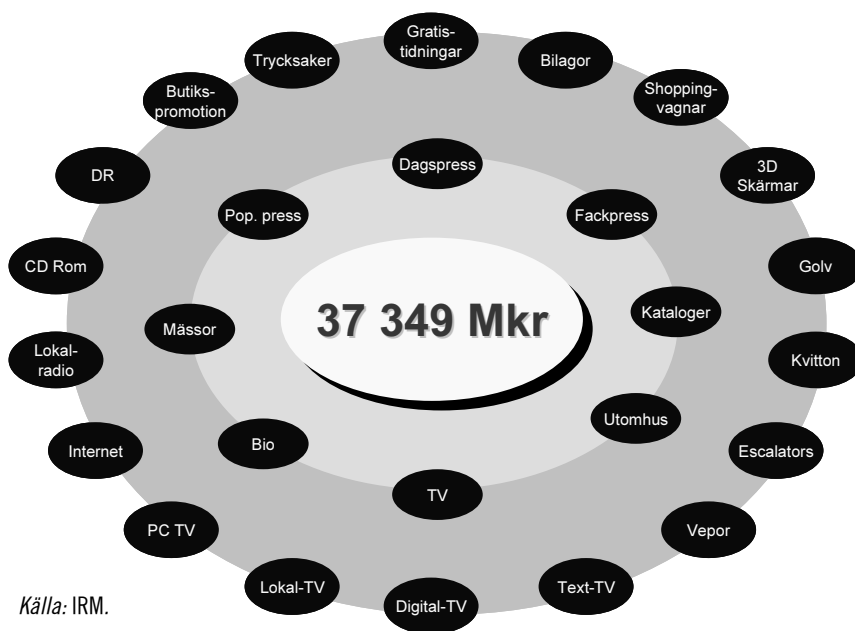
Nytillkomna reklamfinansierade aktörer på massmediemarknaden har bidragit till att de totala reklaminvesteringarna har ökat betydligt mer än om dagstidningsföretagen skulle ha varit ensamma aktörer. Den nya konkurrenssituation som dagstidningsföretagen möter kan emellertid antas ha bidragit till att dagspressens totala reklamintäkter legat kvar på en i princip oförändrad nivå under de senaste decennierna, trots att de totala reklaminvesteringarna ökat kraftigt. Att dagstidningsföretagens reklamintäkter i princip legat på en oförändrad nivå har lett till att reklamintäkterna numera generellt sett utgör en mindre procentuell del av företagens totala intäkter gentemot tidigare. Förändringarna i dagstidningsföretagens konkurrenssituation på reklammarknaden och utvecklingen av tidningsbranschens reklamintäkter kan åskådliggöras genom fyra bilder som Tidningsutgivarna tillhandahållit kommittén, se figur 3.1–3.4.

Figur 3.1 Medielandskapet 1980



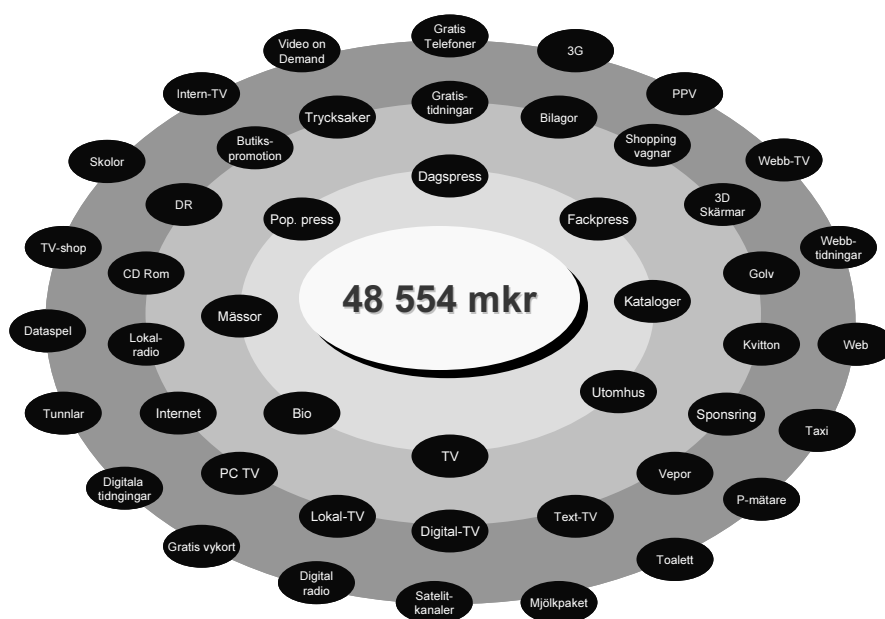
Källa: IRM.

Figur 3.2 Medielandskapet 1999



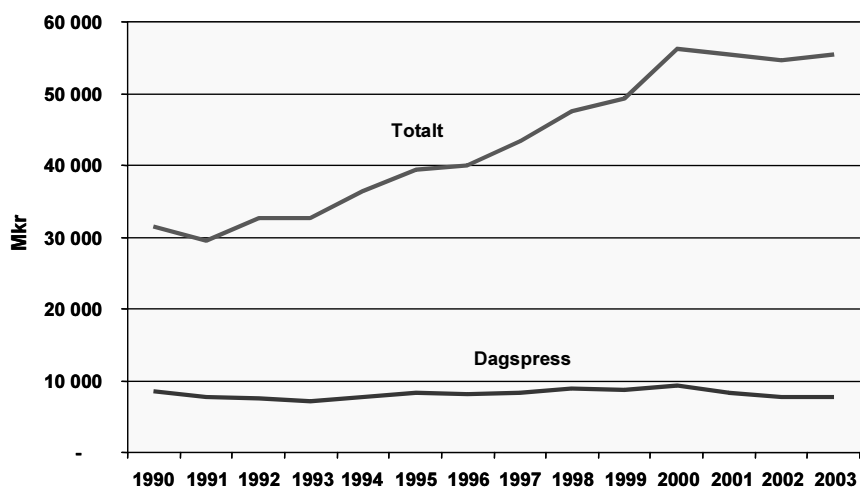
Källa: IRM.

Figur 3.3 Medielandskapet 2003



Källa: IRM.

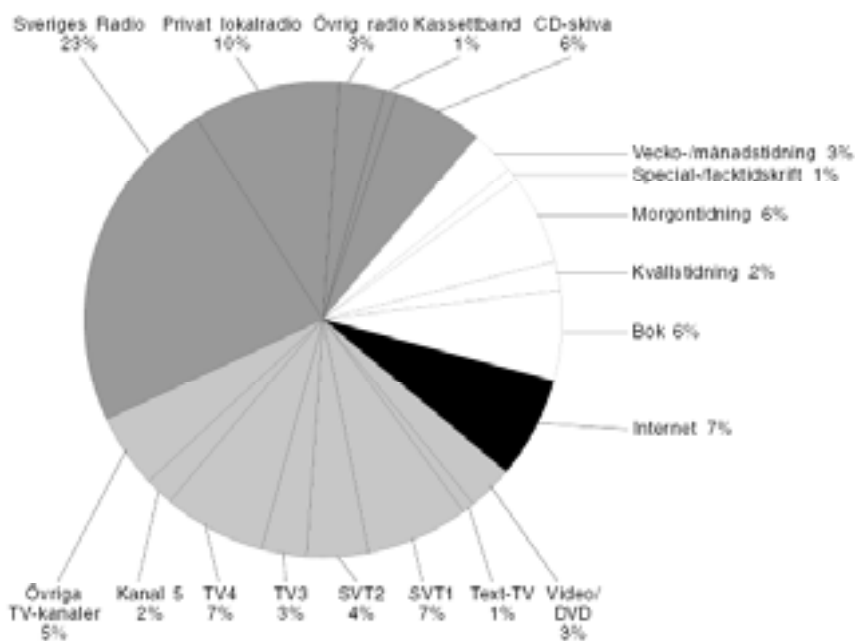
Figur 3.4 Totala reklaminvesteringar 1990–2003



Källa: IRM.

Det ökade utbudet på massmediemarknaden har medfört att dagstidningsföretagen möter en ökande konkurrens om medborgarnas tid och ekonomiska resurser. I Nordicom-Sveriges Mediebarometer för år 2004 återfinns bl.a. ett cirkeldiagram med en beräknad medieanvändning i tid fördelad på olika medier och kanaler i befolkningen 9–79 år 2004, se figur 3.5.

**Figur 3.5** Beräknad medieanvändning i tid fördelad på olika medier och kanaler i befolkningen 9–79 år 2004. Figuren visar en beräkning där Mediebarometerens bruttotid för radio och TV fördelats på grundval av uppgifter från räckviddsstudier för respektive medium 2004



Källa: Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2004.

Nordicom-Sverige anför att de medieområden som redovisas i det ovan återgivna diagrammet består av många olika kanaler (t.ex. har privat lokalradio cirka åttio kanaler). Syftet med figuren är enligt Nordicom-Sverige att illustrera hur tiden för mediekonsumtion fördelas på allt fler kanaler.

Enligt Nordicom-Sverige har fragmentiseringen på massmediemarknaden förstärkts av att många nya kanaler har tillkommit under särskilt de senaste tio åren samtidigt som den totala tiden för medieanvändning förblivit relativt stabil. Uppgifterna vinner stöd av redovisningen i mediebarometern 2004 att bruttotiden för människornas medieanvändning ökat med endast 30 minuter mellan åren 1979 och 2004, från fem timmar och 21 minuter till fem timmar och 51 minuter.

Nordicom-Sveriges årliga undersökningar visar att användningen av morgontidningar i Sverige legat på en i princip konstant hög nivå internationellt sett sedan början av 1980-talet. År 1981 läste 74 procent av befolkningen i åldrarna 9–79 år en morgontidning en genomsnittlig dag. År 2004 var motsvarande siffra 71 procent. Den lägre dagstidningsläsningen kan enligt Nordicom-Sverige främst härledas till en minskning i åldersgruppen 15 till 24 år. Även lästiden bland läsare 9–79 år en genomsnittlig dag 1980–2004 har legat relativt konstant under perioden: 32 minuter år 1980 jämfört med 30 minuter år 2004. Nordicom-Sverige redovisar att det är landsortspressen som står för huvuddelen av den totala morgontidningsläsningen i Sverige. Nästan hälften av befolkningen läser minst en landsortstidning en genomsnittlig dag medan motsvarande andel för storstadsmorgonpressen är knappt 30 procent. Om det beaktas att de flesta landsortstidningar inte utges på söndagar och undersökningen utgår från vardagsläsningen ökar andelen för landsortspressen till 54 procent, jämfört med 28 procent för storstadsmorgontidningarna.

Enligt Ulla Carlsson, föreståndare för NORDICOM, har det inte skett några betydande omkastningar i medievanorna och hon anför att det kan förefalla anmärkningsvärt att det inte har hänt mer i svenskarnas medieanvändning sedan slutet av 1970-talet trots att mediasystemet under samma period i grunden har förändrats (Mediebarometern 2004). Ulla Carlssons slutsats är att de stora förändringarna i medievanor först sker mellan generationer medan de medelstora förändringarna kan ske under en enskild individs livscykel.

Även om räckvidden för dagstidningarna alltjämt är hög kan det konstateras att den abonnerade dagstidningsupplagan minskat kontinuerligt. Kommittén bedömer att förhållandet sannolikt står i direkt orsakssamband med den hårdnande konkurrensen på mediemarknaden. Som framgått har även dagstidningsläsningen minskat de senaste decennierna, både i tid och räckvidd, om än förhållandevis marginellt. Sannolikt finns det risk för att den negativa trenden kommer att hålla i sig kommande år. Åsa Nilsson, doktorand och forskare vid Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet (JMG), menar att den relativt stora stabiliteten i medieanvändningsmönster under det senaste kvartsseket i mycket burits upp av äldre generationers trögföränderliga vanor samt att det förändrade medieutbudet har haft särskild betydelse för yngre och mer förändringsbenägna generationer som tillägnat sig lite annorlunda medievanor än tidigare generationer (Mediebarometern 2004). Enligt Åsa Nilsson har det dagliga tv-tittandet ökat – till synes på bekostnad av morgontidningsläsningen – och hon anför att tendensen hos de uppväxande åttio-talisterna är att de inte tycks bli lika flitiga tidningsläsare som tidigare generationer.

Vad som enligt kommittén kan tala för lite kraftigare svängningar på massmediemarknaden är tendensen att konsumenter under de senaste åren ökat sina investeringar i medierna i en snabbare takt än konsumtionsökningen. Olof Hultén, som i många år varit ansvarig för omvärldsbevakning vid Sveriges Television och även varit verksam som lärare och forskare vid universitet i både Sverige och USA, har i Mediebarometern 2004 redogjort för resultaten i en amerikansk studie som årligen genomförs av investmentbolaget Veronis Suhler Stevenson (VSS). Enligt Olof Hultén pekar VSS:s studie av amerikanarnas medieanvändning på en stadig tillväxt, som spås hålla i sig under den närmaste femårsperioden: amerikanska konsumenter tar i ökande andel del av olika massmedier simultant och individernas egna utgifter för mediekonsumtionen ökar i snabbare takt än konsumtionsökningen. Följden anges bli att reklamfinansierade medier förlorar marknadsandelar och att kostnaden för människors medieanvändning, per konsumtionsenhet, stiger som en följd av övergången till mer individuellt efterfrågade digitala medier. För det fall konsumenterna i framtiden skulle dra ned på sina investeringar kan detta enligt Presskommittén leda till att mediemarknaden förändras på ett sätt som är svårt att förutsäga i dag.

För att möta den nya konkurrenssituationen på massmedie- och reklammarknaden och bibehålla en fortsatt lönsamhet har dagstidningsföretagen vidtagit en rad åtgärder. Företagen har i dag tillgång till en helt annan teknik för tidningsproduktion jämfört med 1960-talet. Den nya tekniken har möjliggjort för företagen att kraftigt rationalisera sin verksamhet. Tidningsföretagen sysselsätter i dag färre journalister än tidigare och det är allt vanligare att journalistens arbete omfattar samtliga de redaktionella uppgifter som är nödvändiga för tidningsproduktionen. Vidare har tidningsföretagen dragit in tidningsdistribution på särskilt dyra linjer i gles- och landsbygdsområden. Sedan slutet av 1980-talet har tidningsföretagen också höjt abonnemangspriset i snabbare takt än konsumentprisindex. Tidningsföretagen har dessutom engagerat sig i andra verksamheter såsom utgivning av gratistidningar, reklamfinansierad radio och civiltryck för att på så vis kunna möta konkurrensen på reklammarknaden och bättre kunna utnyttja sin produktionskapacitet. En annan utvecklingstendens är att tidningsföretagen inlett samarbete eller gått samman med konkurrerande tidningar. På senare år har det bl.a. skett ett flertal fusioner bland konkurrerande tidningsföretag. Ytterligare en utvecklingstendens är att dagstidningar har lagts ned och att nya tidningar inte har etablerats i motsvarande omfattning. De åtgärder tidningsföretagen vidtagit har inneburit att lönsamheten bland dagstidningsföretagen sett ur ett branschperspektiv kunnat bibehållas. Lönsamheten varierar dock bland enskilda företag. En del företag går mycket bra, medan andra är beroende av direkt presstödet eller annan extern finansiering för att klara en fortsatt tidningsutgivning.

Sammanfattningsvis kan det således enligt kommitténs bedömning konstateras att de grundläggande marknadsförutsättningarna för tidningsutgivningen i och för sig består men att dagstidningsföretagen i dag möter en hårdnande konkurrens på intäktssidan, på såväl reklam- som publikmarknaden. Det står klart att utvecklingen har drivit på en omfattande rationalisering och strukturutveckling hos tidningsföretagen.

Trenden inom dagspressbranschen, med minskande tidningsupplagor, minskande eller oförändrade annonsintäkter och resultatet av tidningsföretagens åtgärder för att möta den förändrade konkurrenssituationen bl.a. genom strukturomvandlingar mot större företagsenheter, visar enligt kommittén på ett fortsatt behov av en statlig presspolitik för att värna dagspressens ställning och mångfalden i densamma. En minskad inre och yttre mångfald inom



dagspressen innebär en beaktansvärd risk för att dagspressen inte kan fånga upp och spegla de intressen och värderingar som finns i samhället.

På sikt kan utvecklingen med minskande tidningsupplagor vara bekymmersam för dagstidningsföretagens möjligheter att sälja annonser och bibehålla en fortsatt lönsamhet. Samtidigt leder kompenseringar av minskade eller oförändrade reklamintäkter i form av höjda abonnemangspriser till att upplagan minskar ytterligare. Visserligen har dagstidningar en låg priselasticitet. I ett kort perspektiv kan prishöjningar därför vara ett sätt för tidningsföretagen att upprätthålla en fortsatt lönsamhet. Återkommande höjningar av abonnemangspriset över konsumentprisindex får emellertid ett stort genomslag på abonnemangspriset över tid, med minskande upplagor som följd.

Det kan i sammanhanget framhållas att täckningsgradsteorin formulerades under en tid då dagstidningarna i princip var ensamma om att konkurrera på reklam- och publikmarknaden. I dag när dagstidningarna möts av en hårdnande konkurrens på båda dessa marknader kan det därför vara befogat att se på dagspressbranschen som helhet ställd i relation till övriga massmedier och andra konkurrenter som dagstidningsföretagen möter i sin verksamhet. Betydelsen av ett indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt för dagstidningsföretagen kan ur detta perspektiv inte överskattas för att dagspressbranschen långsiktigt skall kunna motverka sjunkande upplagor och undvika en strukturomvandling som leder till minskad yttre och inre mångfald. Kommittén tar upp mervärdesskattefrågor med avseende på dagspressen i avsnitt 7.6.5, och kommittén uttalar där bl.a. sitt stöd för att tillhandahållandet av dagstidningar även framgent skall belastas med en reducerad mervärdesskatt.

#### *Utgångspunkter för det framtida driftsstödet på dagstidningsmarknaden*

Kommittén har bl.a. haft i uppdrag att mot bakgrund av den strukturomvandling som skett och som alltjämt pågår pröva ändamålsenligheten i det nuvarande presstödet. Mera specifikt återfinns frågor t.ex. huruvida ett tidningsföretag som ger ut en driftsstödsberättigad dagstidning och som fusionerats med ett annat

tidningsföretag på samma utgivningsort även fortsättningsvis bör kunna erhålla presstöd.

Med stöd av bl.a. statistikuppgifter och forskningsmaterial bedömer kommittén att den abonnerade morgonpressen alltjämt fyller en mycket viktig funktion för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet. Enligt kommitténs mening finns det heller ingen anledning att tro att dagspressens betydelse härvidlag kommer att minska under överblickbar framtid. Den abonnerade dagspressen är och kommer att vara en huvudkälla för medborgare att informera sig om och delta i en för statsskicket betydelsefull och vital opinionsbildning. Dagstidningsbranschen har en mycket stabil ställning på den svenska massmediemarknaden.

När det gäller frågan om utgångspunkterna för det framtida statliga driftsstödet på dagstidningsmarknaden kan det inledningsvis vara värt att återigen peka på skillnaderna på massmediemarknaden i dag jämfört med 1950- och 1960-talen när diskussionerna om ett statligt engagemang på dagspressmarknaden tog fart. Vid sidan av tidningarna utgjordes de svenska massmedierna vid denna tid av licensfinansierad ljudradio och tv. Under i princip hela sextioalet fanns det bara ett fåtal tv- och ljudradiokanaler. Reguljära sändningar i en tredje ljudradiokanal, P3, inleddes år 1964 och en andra tv-kanal, TV2, startades i december 1969. Sändningarna i de båda medierna var fram till senare hälften av 1970-talet och början av 1980-talet också huvudsakligen nationella. Som massmediemarknaden såg ut under 1950- och 1960-talen torde det därför stå klart att omfattande tidningsnedläggningar kunde få stora konsekvenser för medborgarnas möjligheter att informera sig och få del av olika synpunkter på företeelser i samhället, framförallt på det lokala och regionala planet.

Jämfört med förhållandet på 1950- och 1960-talet har utbudet på massmediemarknaden i dag mångfaldigats. Både SR:s och SVT:s regionala sändningar är väl utbyggda med ett långt större programutbud och fler program än tidigare. Härutöver har nya aktörer kommit in på massmediemarknaden i och med närradiosändningar, privatägd lokalradio och privata tv-bolag som sänder via både marknät och satellit. Vidare finns det i samhället en utbredd tillgång till fax, telefoner, gratistidningar, kopieringsmaskiner m.m. I dag kan var och en inhämta och sprida både muntlig och skriftlig information under helt andra förutsättningar än för fyrtio år sedan.

Utvecklingen på massmediemarknaden fortgår kontinuerligt. När det gäller dagstidningsbranschen specifikt står denna inför ett framtida teknikskifte, som innebär att tidningsmaterial i allt större omfattning kommer att distribueras elektroniskt. Utvecklingen innebär många fördelar, eftersom tidningarna därmed kan göra sitt redaktionella material omedelbart tillgängligt för konsumenterna samtidigt som kostnaderna för papper, tryck och distribution minskar eller försvinner helt. Elektronisk distribution innebär emellertid samtidigt att gränserna mellan olika medier kan komma att suddas ut, eftersom den nya tekniken möjliggör att text kan kombineras med ljud och rörliga bilder. Innebörden av det vi i dag förknippar med en tidning, text och bilder på papper i ett särskilt format som hämtas i brevlådan eller plockas ur tidningsstället på bensinmacken, kan alltså komma att förändras. Ett tänkbart scenario är att konsumenterna elektroniskt laddar ned informationspaket, som innehåller redaktionellt material i form av text, ljud och film och att de sedan själva väljer hur materialet skall presenteras, t.ex. på papper, e-papper, läsplatta, datorskärm, eller bärbar terminal.

Kommitténs bedömning är att ett teknikskifte på bred front inom dagstidningsbranschen mot en elektronisk distribution fortfarande ligger många år in i framtiden. Vad som talar för detta är framför allt två skäl. Det ena skälet är hänförligt till tidningsföretagens intäktskällor. Under de cirka tio åren som förflutit sedan tidningsföretagen började distribuera redaktionellt material elektroniskt i större skala via t.ex. Internet har det ännu inte utvecklats några affärsmodeller som gjort det möjligt för tidningsföretagen att ta betalt av läsarna. För närvarande kan läsare ta del av det mesta tidningsmaterial som distribueras elektroniskt kostnadsfritt. Innan det utvecklats några affärsmodeller som gör att tidningsföretagen kan ta betalt av läsarna kan det antas att företagens kärnverksamhet kommer att bestå av produktion och distribution av papperstidningar. Det andra skälet är konsumentorienterat. Forskning visar att människors medievanor förändras relativt långsamt och tidningsläsare är vana vid att få tidningen levererad på papper. Papper är bekvämt och behändigt för att överföra skriven information. Allt talar därför för att papperstidningen kommer att behålla sin ställning under många år framöver.

Frågan är emellertid hur utvecklingen mot en elektronisk distribution kommer att påverka kraven på en väl fungerande massmediemarknad ur ett konstitutionellt perspektiv. I och med intro-

duktionen av Internet på bred front har massmedieföretag och enskilda fått en i princip obegränsad möjlighet att till en låg kostnad elektroniskt distribuera text, ljud och bilder till ett stort antal människor. Utrymmet för redaktionellt material på Internet är obegränsat och materialet kan göras omedelbart tillgängligt för en bred publik. För dem som har tid och resurser att utföra journalistiskt arbete innebär Internet möjligheter att publicera nyheter, granskande reportage m.m. Internet möjliggör en yttre och en inre mångfald med en hög räckvidd. Alla kan publicera sig och informationen kan göras tillgänglig för alla. I denna mening utgör Internet instrumentet för en vidsträckt yttre och inre mångfald.

Mot bakgrund av datoriseringen i samhället och den ökande räckvidden av Internet framstår numera kostnaderna för en enskild att publicera och distribuera information elektroniskt som överkomliga. Ur ett kostnadsperspektiv torde det därför inte längre finnas några egentliga hinder för enskilda att komma till tals och nå ut till ett stort antal människor. Problemet framstår snarare vara att nå en hög räckvidd med den information som publiceras. Den stora informationsmängd som i dag produceras och sprids leder till att konkurrensen om lyssnare och läsare är överväldigande.

Rörligheten bland människor mellan olika medier och kanaler är också större än den tidigare varit. Gunnar Nygren, universitetslektor vid Stockholms universitet, menar i sin doktorsavhandling att mediepubliken i Sverige, som länge var ett mycket homogent mediasamhälle där alla tog del av samma medier, i dag delas upp på en mängd olika medier, på såväl tidningar som kanaler i tv, radio och Internet (Skilda medievärldar. Lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm, s. 231–275 med hänvisningar, Brutus Östlings Bokförlag Symposion, Stockholm/Stehag, 2005). Han anför vidare att det som tidigare kallades publiken i bestämd form i dag är olika publiksegment som medieföretagen definierar utifrån ålder, kön, etnisk och kulturell bakgrund samt sociala faktorer som utbildning och inkomstnivå. Nygren menar att utvecklingen kan beskrivas som ett dilemma: I en mening kan det sägas att medieutvecklingen gjort att offentligheten växt, att den aldrig varit så stor som nu. Det finns fler medier och människor har aldrig tidigare haft så stora möjligheter att skaffa information och att uttrycka sig själva i en medial offentlighet. Samtidigt krymper offentligheten i en annan mening – de offentliga sfärer där gemensamma frågor utvecklas och där människor inkluderas i de demokratiska processerna blir

mindre. Enligt Nygren visar både hans egen och amerikansk forskning att utrymmet för politiska nyheter blir mindre i ett helt reklamfinansierat mediasystem samt att en större uppdelning av publiken på olika medier också innebär större skillnader mellan människor. Nygren menar att banden mellan medborgare och det politiska systemet blir tunnare och kunskapsklyftorna större, varför ett demokratiskt samhälle behöver både utrymme för individuella val i medieanvändning och ett gemensamt torg där alla de medborgare som är en del i detta samhälle kan mötas. Detta torg utgörs enligt Nygren till största delen av medierna, och han anför att det är i spänningsfältet mellan individualisering och behovet av gemensamma mötesplatser som medierna skapar den offentlighet där de demokratiska processerna pågår. Nygren anser att medierna i Storstockholm fortfarande ger stockholmarna ett gemensamt offentligt rum, där det ännu finns medier som binder ihop samhället och ger samtalsämnen till fikarasten på jobbet eller vid middagsbordet hemma. Samtidigt anför Nygren att fragmentisering av publiken innebär att detta rum blir mindre och torftigare möblerat ju mer de skilda medievärldarna glider isär. Han anser vidare att Storstockholm i denna utveckling går före resten av Sverige.

Kommittén delar Gunnar Nygrens bedömning att en fragmentisering av massmedierna innebär ett dilemma ur ett konstitutionellt perspektiv. I en representativ demokrati är det naturligtvis en styrka att enskilda, företag och privatpersoner, har möjligheter att till låga kostnader komma till tals och göra information tillgänglig för ett stort antal människor på det sätt som företrädesvis Internet möjliggör. I det stora utbud av information som finns tillgängligt är det samtidigt svårt för skribenter att locka läsare som tar del av materialet. Än svårare är det att hitta betalande abonnenter och annonsörer för att på så sätt finansiera den publicerande verksamheten och skapa ett ekonomiskt utrymme för ett undersökande och mera djuplodande publicistiskt material. Det är också uppenbart att det inte går att påverka och skapa opinion om få personer läser, reflekterar och diskuterar det som skrivs. En s.k. blogg, en dagbok på Internet, som blivit en populär form bland enskilda att dela med sig av information och åsikter, betraktas i dag som framgångsrik om den har ett hundratal läsare om dagen. Den fragmentiserande medievärlden kan alltså innebära svårigheter att få till stånd en för det demokratiska systemet nödvändig vital opinionsbildning.

Svårigheter för publikationer att få abonnemangs- och reklamintäkter i förening med behovet hos skribenter att nå ut till ett större antal läsare torde ha bidragit till utvecklingen av något som i vart fall på sikt kan antas leda till en mera reguljär marknad för att vid sidan av att sälja reklam också sälja redaktionellt utrymme. Det går naturligtvis att hitta flera exempel i historien där skribenter i opinionsbildande syfte köpt utrymme i den abonnerade dagspressen för att saluföra sina åsikter, men tidigare har detta varit förenat med höga kostnader. Företeelserna måste också närmast betraktas som en form av annonsering på reklamplats. I och med möjligheterna till elektronisk publicering på Internet har dock kostnaderna för redaktionellt utrymme blivit försumbara och detta har i sin tur gett upphov till en ny typ av publikationer som har till affärsidé att sälja sitt redaktionella utrymme.

Utifrån ett presspolitiskt synsätt kan tidningar som upplåter hela eller delar av sitt redaktionella utrymme mot betalning inte sägas uppfylla forumuppgiften, dvs. uppgiften att låta olika åsikter och kulturyttringar komma till tals. Skälet är att forumuppgiften är ett uttryck för principen om det fria ordet, innebärande bl.a. att medborgare skall kunna komma till tals och framföra sina åsikter utan att behöva erlægga betalning. Inte heller kan dessa tidningar anses uppfylla informationsuppgiften, dvs. uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor, eller granskningsuppgiften, uppgiften att verka som självständiga aktörer och att granska de inflytelserika i samhället. Visserligen är det tänkbart att innehållet i tidningarna då och då kan stå i överensstämmelse med de två sistnämnda uppgifterna, men det är svårt att föreställa sig att tidningarna som självständiga aktörer kan initiera nyhetsrapporteringar och granskande undersökningar via skribenter som köper tidningens redaktionella utrymme. Enligt kommitténs mening framstår det som uppenbart att denna typ av tidningar inte fyller ett sådant syfte att de bör komma ifråga för offentliga stöd inom ramen för presspolitiken.

I en alltmer fragmentiserad massmedievärld bedömer kommittén att behovet av massmedier som når en hög räckvidd bland befolkningen är minst lika angeläget som tidigare. Följaktligen anser kommittén att staten genom indirekta och direkta stödåtgärder alltjämt bör underlätta en yttre och en inre mångfald på dagspressmarknaden. Merparten av de resurser som staten kan avsätta för presstöd bör enligt kommitténs mening liksom tidigare inriktas

för att stödja dagstidningar med regional eller nationell täckning. Dessa tidningar har stora upplagor och bra förutsättningar för att i praktiken genomföra de uppgifter som motiverar det statliga engagemanget på dagspressmarknaden. Inte minst stödet till storstadstidningarna spelar här en viktig roll för mångfald och opinionsbildning.

Även lågfrekventa dagstidningar är enligt kommittén en betydelsefull grupp tidningar. Dessa tidningar fullgör viktiga uppgifter ur ett konstitutionellt perspektiv, både lokalt och nationellt, och tidningskategorien kan på ett förtjänstfullt sätt skapa dynamik i dagstidningsbranschen. Kostnaderna för att etablera en lågfrekvent dagstidning är betydligt lägre än etableringskostnaderna för tidningar med högre periodicitet. I detta avseende kan lågfrekventa dagstidningar alltså fungera som ett instrument för att lättare tillgodose behov i samhället av att fånga upp och spegla nyheter och åsikter på ett annat sätt än redan befintliga massmedier. Lågfrekventa dagstidningar kan också fungera som en bas för att etablera hög- och medelfrekventa dagstidningar. Kommittén anser således att det finns flera goda skäl som talar för att etablering och kontinuerlig drift av dagstidningar inom denna tidningskategori bör främjas.

Konstitutionellt sett kan statens uppgift endast bestå av att skapa goda förutsättningar för livskraftiga massmedier, inre och yttre mångfald samt en vital opinionsbildning. Samtidigt har staten ett ansvar för att de resurser som kan avsättas för presstöd utnyttjas i linje med sitt ändamål, dvs. att resurserna bidrar till att statskicket förstärks och fördjupas. Inriktningen på presstödet bör därför vara att stödja livskraftiga tidningar som når en större grupp abonnenter. Det kan i detta sammanhang konstateras att det alltsedan presstödet infördes i början på 1970-talet funnits ett grundläggande krav på visst antal betalande abonnenter för att en tidning skall berättiga till presstöd. Kravet på betalande abonnenter får ses som ett mått på om en tidning är intressant och värdefull. Om en tidning når en förhållandevis stor grupp medborgare får det förutsättas att tidningen på ett positivt sätt bidrar till bl.a. en vital opinionsbildning. Enligt kommitténs mening får kravet på visst antal abonnenter som en förutsättning för presstöd däremot inte innebära att hindren för att etablera nya tidningar blir alltför svåröverstigligna.

En särskild fråga som kommittén fäster stort avseende vid är nivåerna för det allmänna driftsstödet. Driftsstödet uppräknades

senast år 2001. Sedan dess har de berörda dagstidningsföretagen fått vidkännas ytterligare kostnadsökningar, utan att kunna öka intäkterna i motsvarande mån. Det är också uppenbart att de omfattande rationaliseringar och strukturförändringar som skett och alltjämt sker inom dagstidningsbranschen är direkt hänförliga till ett försämrat ekonomiskt läge bland de svagare tidningsföretagen. Om driftsstödet urholkas ytterligare något år bedömer kommittén att det ofrånkomligen leder till växande ekonomiska problem för ett flertal driftsstödsberättigade dagstidningar.

De ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika driftsstödsberättigade tidningskategorierna. Både storstadstidningar och regionala flerdagartidningar har klarat sig förhållandevis väl. Däremot har lågfrekventa dagstidningar i allmänhet ett kärvt ekonomiskt läge. Den senare tidningskategorin har relativt låga annonsintäkter och av deras inkomster utgör driftsstödet en högre procentuell andel än för de andra tidningskategorierna. Generellt sett anser kommittén att driftsstödet behöver räknas upp för samtliga tidningskategorier, men att det till följd av de begränsade ekonomiska resurser som kommittén bedömer kan avsättas för stödet är nödvändigt med en viss prioritering mellan de olika tidningskategorierna.

Som redan antytts anser kommittén att det är särskilt viktigt att villkoren för nyetableringar på tidningsmarknaden är rimliga. För det fall det uppstår ett behov hos medborgare av dagstidningar som kan fånga upp och spegla nyheter och åsikter på ett annat sätt än redan befintliga massmedier får etableringshindren inte vara så pass höga att verksamheten inte kan inledas. Här kan det konstateras att etableringshindren i dag är betydande för att starta även en mindre papperstidning. Stora investeringar krävs redaktionellt, men också för lokaler, tryckning och distribution. Samtidigt har allmänna nyhetstidningar svårt att locka till sig annonsörer. I och med Internet har etableringshindren i viss mån minskat, eftersom en tidning som ges ut i elektronisk form slipper kostnader för bl.a. papper, tryck och distribution. Marknaden för betalda abonnerade dagstidningar på Internet är emellertid i princip obefintlig, eftersom Internetanvändarna för närvarande kan ta del av sådant material kostnadsfritt.

En viktig förutsättning för en dagstidning att kunna etablera sig och ha förmåga att bedriva en långsiktig tidningsutgivning är fortlöpande marknadsföring gentemot läsare och annonsörer. Kommittén anser därför att bestämmelserna avseende marknadsförings-



insatser bör vara så generösa som möjligt. Bestämmelserna får emellertid inte vara så utformade att den nuvarande gränsdragningen mot gratistidningar eller annonsblad försvinner.

En särskild fråga som tagits upp i kommitténs direktiv avser den s.k. medieskuggan i storstädernas kommuner och förortsområden. I direktivet sägs i anslutning härtill att mediemarknaden domineras av riksmédier, som i princip upphört med sina förortsbilagor, samt gratisutdelade regionala tidningar som bara i begränsad utsträckning uppmärksammar lokala händelser. På kommitténs uppdrag har Karl Erik Gustafsson analyserat frågan i sin promemoria, se *bilaga 6, avsnitt 5.4*, med hänvisningar.

Kommittén anser att problematiken kring den s.k. medieskuggan är mångfasetterad. Enligt Gunnar Nygren kan människor i Storstockholms förorter bara ta del av en femtedel eller sjättedel så många kommunala nyheter som de som bor i en medelsvensk kommun, även om både de lokala gratistidningarna och de regionala mediernas bevakning räknas och han anför att den samlade bevakningen av lokal politik och kommunens verksamhet är mindre undersökande och mer okritisk i Storstockholm än i resten av landet (Skilda medievärldar. Lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm, s. 231–275 med hänvisningar, Brutus Östlings Bokförlag Symposion, Stockholm/Stehag, 2005). Samtidigt gör kommittén bedömningen att de gratisutdelade lokaltidningarna i storstadsområdena fyller viktiga uppgifter för människors möjligheter att informera sig om vad som händer i närområdet. Härtill kommer att viktigare händelser i storstädernas kommuner och förortsområden uppmärksammas av storstadstidningarna. Vad gäller Malmö fyller Skånska Dagbladet genom sin editionering en viktig funktion för bevakningen av kranskommunerna. Tidningens redaktionella bevakning i nämnda områden kan anses motsvara den som utförs av regionala tidningar i områden utanför storstäderna. Även om den redaktionella bevakningen generellt sett är sämre i storstädernas kommuner och förortsområden än i andra befolkningstäta områden kan det därför enligt kommitténs bedömning inte anses föreligga någon medieskugga i betydelsen avsaknad av massmedial bevakning i dessa områden.

En annan aspekt avseende problematiken kring medieskugga rör det förhållande som Karl Erik Gustafsson pekar på i sin rapport, se *bilaga 6, avsnitt 5.4*, att befolkningsunderlaget i storstädernas kommuner och förortsområden i många fall överstiger det som i landsorten brukar ge underlag för välmående dagstidningar. Att det trots

befolkningsunderlaget inte etableras nya tidningar i storstadskommuner och förorter med liknande redaktionella resurser som abonnerade landsortstidningar hänger enligt kommitténs bedömning samman med de begränsade möjligheter som finns för nyetablerade dagstidningar att erhålla reklam- och abonnemangsinträder. Svårigheter för nyetablerade dagstidningar att erhålla reklam- och abonnemangsinträder bedöms emellertid vara ett generellt problem över hela landet.

Mot bakgrund av att kommittén anser att bestämmelserna i presstödsförordningen i möjligaste mån bör ha en generell utformning och att särbestämmelser bör undvikas har kommittén vid närmare överväganden valt att inte presentera några förslag som är specifikt inriktade på problematiken kring den s.k. medieskuggan. Däremot bör det här framhållas att kommittén föreslår vissa förändringar av presstödsystemet som bedöms underlätta etableringen av dagstidningar även i storstädernas kommuner och förorter. En sådan förändring är att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd föreslås sänkt från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar.

Kommittén anser slutligen att staten bör ha det yttersta ansvaret för att skapa goda förutsättningar på andra områden som mera indirekt påverkar möjligheterna till mångfald och en vital opinionsbildning på tidningsmarknaden. Exempel härpå kan vara åtgärder för att stimulera kvalitativa utbildningar och fortbildningar av journalister, samt att subventionera tidningsprenumerationer i skolorna för att ge skolungdomar möjlighet att läsa dagstidningar och tidigt skaffa sig vanor att läsa informativt, granskande och debatterande redaktionellt material. Förslag om sådana åtgärder ligger dock utanför kommitténs uppdrag.

### 3.4.2 Övergripande frågor

*Driftsstöd i förhållande till samverkande och sammanslagna tidningsföretag*

**Kommitténs bedömning:** Det har inte framkommit något avgörande skäl som talar för att en dagstidning inte skall kunna berättiga till allmänt driftsstöd enbart av den anledningen att dagstidningen ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort.

**Kommitténs förslag:** En allmän förutsättning för att en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort skall berättiga till driftsstöd bör vara att dagstidningen har ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 60 procent av dess totala redaktionella innehåll.

Som framgått under avsnitt 3.4.1 har en åtgärd för dagstidningsföretagen att möta den nya konkurrenssituationen på reklam- och publikmarknaden varit att inleda olika former av samarbeten. Vidare har samgåenden mellan tidningsföretag i samma utgivningsområde blivit relativt vanligt förekommande sedan mitten av 1990-talet. Det har också förekommit att tidningsföretag förvärvat konkurrerande tidningsföretag både inom och utom utgivningsområdet för den egna tidningen. Som framgår av kommitténs direktiv har den ökande graden av samverkan och sammanslagning lett till en debatt om mångfalden i innehåll och ägande av dagstidningar. Även presstödet roll i strukturaffärerna har uppmärksamrats.

De strukturaffärer och sammanslagningar som skett på tvåtidningsorter sedan tiden för Pressutredningen -94 framgår av *bilaga 7, avsnitt 5.2*. På de aktuella tvåtidningsorterna har konkurrensen avseende reklamintäkter neutraliserats mellan tidningarna ur ett ägarperspektiv, eftersom tidningarna har gemensam ägare. Fortfarande finns i de flesta fall en konkurrens om reklamintäkterna mellan tidningarna. I *bilaga 7, avsnitt 5.1*, ges en strukturklassificering av olika former av samordningar mellan dagstidningar.

Enligt kommittén bör det redan inledningsvis framhållas, vilket också framgår av avsnitt 3.2.3, att driftsstödet infördes år 1971 för

att kompensera andratidningar för ett konkurrensmässigt underläge på reklammarknaden. Med en andratidning avsågs därvid en dagstidning som på sin utgivningsort hade mindre upplaga än annan tidning samt att dess abonnerade upplaga uppgick till minst 2 000 exemplar och att annonsandelen var mindre än 50 procent. Redan vid mitten av 1970-talet övergavs emellertid begreppet andratidning på förslag av 1972 års pressutredning, eftersom det ansågs att det var tidningens hushållstäckning – dvs. hur stor andel av hushållen tidningen når på utgivningsorten – och inte tidningens totalupplaga som var grundläggande för ett tidningsföretags ekonomi, se avsnitt 3.2.4. Sedan mitten av 1970-talet har således kriteriet huruvida en tidning är berättigad till driftsstöd eller inte utgått från den hushållstäckning tidningen haft på utgivningsorten. En tidning har sedan dess i princip kunnat erhålla driftsstöd även utan en konkurrerande tidning inom utgivningsområdet. Att det funnits en konkurrerande tidningstitel på utgivningsorten har således endast haft en indirekt betydelse vid beslut om driftsstöd till en tidning med låg hushållstäckning.

Det bör också beaktas att frågan huruvida driftsstöd bör lämnas till samverkande och sammanslagna tidningsföretag är inte ny och att den har varit föremål för överväganden och förslag även tidigare. Dagstidningskommittén ansåg t.ex. att det presspolitiskt centrala i mångfaldsbegreppet var antalet självständiga redaktionella produkter i betydelsen publicistisk och redaktionell mångfald samt att en tidnings namn i presstödssammanhang skulle avgöra dess identitet, se avsnitt 3.2.7. Enligt kommitténs förslag borde driftsbidraget kunna reduceras i vissa fall när två tidningar hade ett så nära samarbete redaktionellt och produktionsmässigt att den ena var att betrakta som avläggare och den andra som huvudtidning. Det var enligt kommittén rimligt att reducera bidraget i de fall då det förelåg ett odiskutabelt förhållande huvudtidning-avläggare, vilket karaktäriserades av gemensamt ägarskap, samordnad produktion och till stor del gemensamt innehåll, och då huvudtidningen hade en avsevärt större upplaga än avläggaren. Kommitténs förslag innebar att om avläggarens upplaga var mindre än en fjärdedel av huvudtidningen skulle driftsstöd till avläggaren beviljas endast för det fall att även huvudtidningen var berättigad att uppbära sådant stöd. Dagspresskommitténs förslag ledde emellertid inte till att någon regel infördes i denna del. Regeringen ansåg att två editioner av samma tidning kunde betraktas som två separata tidningar om innehållet i tillräcklig omfattning skiljde dem åt och enligt rege-

ringens förslag, som biträdades av riksdagen, var ett gränsvärde på 55 procent eget redaktionellt material tills vidare tillräckligt.

Vidare diskuterade Pressutredningen -94 frågan om det borde införas regler som förhindrade att det lämnades driftsstöd till tidningar med mycket nära produktionstekniskt och administrativt samarbete, se avsnitt 3.2.8. Utgångspunkten för utredningens överväganden härvidlag var lågfrekventa dagstidningar och mera specifikt risken för att tvådagartidningar delades upp enbart i syfte att erhålla dubbelt driftsstöd. Utredningens ståndpunkt var emellertid, med hänvisning till tidigare utredningar, att det var angeläget med samverkan mellan tidningar i syfte att rationalisera tidningsverksamhet på andra områden än det rent redaktionella samt att det av detta skäl och med hänsyn till de gränsdragningssvårigheter som annars skulle uppstå inte borde införas regler som förhindrade att det lämnades driftsstöd till två endagstidningar med mycket nära produktionstekniskt och administrativt samarbete.

I den proposition som följde på utredningens arbete (prop. 1996/97:3, se avsnitt 3.2.8) föreslog regeringen att det skulle införas en bestämmelse som innebar att två publikationer i vissa fall skulle kunna betraktas som en publikation för att kunna undvika ett kringgående av presstödsreglerna. I sammanhanget anförde regeringen att det under senare år i vissa fall hade uppstått tvekan huruvida en publikation hade varit att anse som självständig gentemot en annan existerande publikation, trots att publikationerna hade skilda namn och en andel eget redaktionellt innehåll som uppfyllde kravet i presstödsförordningen. Förslaget godtogs av riksdagen och den angivna bestämmelsen återfinns i 1 kap. 7 § presstödsförordningen (1990:524).

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § presstödsförordningen föreskriver att om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 51 procent eget redaktionellt innehåll samt kommer ut under olika namn, skall Presstödsnämnden vid tillämpningen av presstödsförordningen betrakta publikationen som en. Bestämmelsen begränsar således utrymmet för en driftsstödsberättigad dagstidning att ha ett nära samarbete med en annan tidning och som framgår av dess ordalydelse är den generellt tillämplig på samtliga driftsstödsberättigade dagstidningar oavsett periodicitet.

De yttre ramarna för om en tidning i presstödsammanhang skall anses som en självständig publikation ges alltså av 1 kap. 7 § presstödsförordningen. Enligt vad kommittén erfarit har det inte varit

aktuellt att tillämpa bestämmelsen på tidningar som ges ut av tidningsföretag som deltagit i strukturaffärer och sammanslagningar på tvåtidningsorter sedan mitten av 1990-talet. En slutsats som kan dras är därmed att de tidningar som för närvarande berättigar till driftsstöd och som omfattas av genomförda strukturaffärer eller sammanslagningar inte påverkats av dessa förändringar i sådan mening att de fallit in under tillämpningsområdet för 1 kap. 7 § presstödsförordningen. Den fråga kommittén inledningsvis har att ta ställning till blir därmed om tillämpningsområdet för nyssnämnda bestämmelse bör utökas. Vid överväganden om hur regelverket i nu aktuellt hänseende bör vara utformat anser kommittén att ett övergripande mål måste vara att de resurser som avsätts för presstöd skall användas på ett sätt som står i överensstämmelse med de presspolitiska målen. Kommitténs principiella utgångspunkt är därvid att när samma ägare på en utgivningsort utger flera tidningar skall endast redaktionellt självständiga dagstidningar kunna komma ifråga för driftsstöd. Enligt kommittén är det inte tillräckligt att tidningen uppfyller kraven på eget redaktionellt innehåll och kommer ut under eget namn. Tidningen skall ha en egen ansvarig utgivare och från andra dagstidningar oberoende redaktion med ett självständigt handlingsutrymme. Något samarbete mellan konkurrerande tidningstitlar på samma utgivningsort avseende kravet i presstödsförordningen på eget redaktionellt innehåll bör således enligt kommittén inte kunna komma ifråga. I följd härav får det anses självklart att en tidningstitel skall ha från konkurrerande tidningstitlar på samma utgivningsort självständiga redaktionella resurser som är dimensionerade för att kunna uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll. För det fall en dagstidning inte har sådana resurser bedömer kommittén att det redan utifrån det nuvarande tillämpningsområdet för 1 kap. 7 § presstödsförordningen är uppenbart att den inte kan anses som en självständig publikation. Det bedöms därför inte erforderligt att föreslå någon ändring av 1 kap. 7 § presstödsförordningen.

Den fråga kommittén härefter har att ta ställning till är vilka krav som bör ställas på redaktionellt självständiga publikationer för att de skall berättiga till driftsstöd enligt presstödsförordningen. Att en tidning vid sidan av kravet i presstödsförordningen på eget redaktionellt innehåll har ett omfattande samarbete med andra tidningar saknar enligt kommitténs mening betydelse för frågan om tidningen bör kunna berättiga till driftsstöd. Det direkta pressstödet har i flera avseenden på andra områden än det rent redak-

tionella syftat till att uppmuntra samarbeten mellan konkurrerande dagstidningsföretag. Syftet har varit att mångfalden på dagspressmarknaden inte skall begränsas av konkurrens på områden såsom distribution, annonser och tryckning och att tidningarna enbart skall konkurrera om det redaktionella innehållet. Vissa bedömare anser t.ex. att tidningen Arbetet skulle ha funnits kvar på tidningsmarknaden om tidningen kunnat konkurrera endast med det redaktionella materialet.

Visserligen kan det under 1960- och 1970-talen antas ha varit helt otänkbart att tidningsföretag på samma utgivningsort och med utgivning av tidningar med skilda politiska hemvister skulle fusioneras och ingå i samma tidningskoncern. Ingen torde för några decennier sedan ha kunnat föreställa sig den strukturomvandling i tidningsbranschen som skett sedan andra hälften av 1990-talet. Ändock innebär tendensen till större företagsenheter på dagstidningsmarknaden att samarbetande och fusionerade tidningsföretag numera kan konkurrera helt eller huvudsakligen med det redaktionella materialet, medan övriga konkurrensmedel har neutraliserats. Så länge samarbete inte sker avseende det redaktionella arbetet gör kommittén således bedömningen att samarbete mellan olika tidningar är positivt och att det bidrar till att bevara en mångfald tidningstitlar på dagspressmarknaden.

Vid diskussioner om redaktionellt självständiga tidningstitlar spelar naturligtvis ägandet en viktig roll. Att ett tidningsföretag fusionerats med ett annat tidningsföretag på samma utgivningsort är en omständighet som kan påverka en tidnings redaktionella oberoende. Hitintills har emellertid ägarfrågan inte utgjort ett kriterium vid prövningen om en dagstidning är berättigad till driftsstöd. Enligt kommitténs bedömning bör ägarförhållandena heller inte direkt diskvalificera en tidning från möjligheten att erhålla driftsstöd.

Enbart det faktum att ett tidningsföretag fusionerats med ett annat tidningsföretag på samma utgivningsort, att tidningarna är samägda eller i övrigt har ett långtgående samarbete innebär inte enligt kommittén att tidningarna per automatik saknar utrymme att upprätthålla en redaktionell självständighet gentemot varandra. Snarare har kommittén under sitt arbete fått del av uppgifter från driftsstödsberättigade tidningar i Visby, Eskilstuna, Norrköping och Gävle som talar för att två tidningstitlar på samma utgivningsort mycket väl kan upprätthålla en redaktionell självständighet trots att de är samägda. Personalen på gotlandstidningarna har

uppgett att de båda tidningarna har exakt samma resurser till sitt förfogande, att konkurrensen mellan tidningarna är lika hård nu som före strukturaffären samt att det inte sker något samarbete mellan tidningsredaktionerna. Samma bild över konkurrensituationen har kommittén fått vid sina kontakter med personalen på de driftsstödsberättigade tidningarna i Norrköping, Eskilstuna och Gävle. Kommitténs slutsats är att frågan om en tidnings redaktionella självständighet bör prövas från fall till fall. Att en driftsstödsberättigad tidning ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort utgör därvid en omständighet som bör föranleda en särskild granskning huruvida tidningen uppfyller kraven på redaktionell självständighet.

Frågan om redaktionellt samarbete mellan dagstidningar på samma utgivningsort kan accepteras i presstödssammanhang bör enligt kommittén utmynna i en avvägning mellan värdet av flera tidningstitlar på en utgivningsort och det konkurrensläge dagstidningarna möter på reklam- och publikmarknaden. Ur ett mångfaldsperspektiv finns det enligt kommitténs mening ett värde i flera tidningstitlar med självständiga redaktioner på en utgivningsort. När en tidning läggs ned på en ort går visserligen ett antal abonnenter över till den kvarvarande tidningen, men erfarenhetsmässigt minskar dagstidningsläsningen på orten. Två tidningstitlar på en ort befrämjar också opinionsbildningen och ökar förutsättningarna för livaktig samhällsbevakning. Värdet av flera tidningstitlar minskar emellertid i takt med att de inleder ett ökat redaktionellt samarbete.

Samtidigt brottas driftsstödsberättigade dagstidningar i allmänhet med dålig lönsamhet. Som redovisats ovan under kommitténs allmänna utgångspunkter står det klart att de sammanslagningar och den strukturutveckling som skett sedan mitten av 1990-talet betingats av en dålig ekonomisk utveckling för ett flertal driftsstödsberättigade dagstidningar. Företrädare för de driftsstödsberättigade tidningar som kommittén varit i kontakt med i Eskilstuna, Norrköping och Gotland har uppgett att fusionerna varit nödvändiga för upprätthållandet av en i princip oförändrad tidningsutgivning. Alternativet till ägarförändringarna har uppgetts vara konkurs eller kraftigt neddragen verksamhet. Genom de senaste årens strukturaffärer har flera tidningstitlar således kunnat räddas kvar. Enligt uppgift kvarstår emellertid de ekonomiska problemen för i vart fall någon av tidningarna och det återstår att se om tidningarnas verksamhet kommer att kunna bibehållas oföränd-



rad även i framtiden. Ett visst redaktionellt samarbete torde enligt kommitténs bedömning i vissa fall vara en förutsättning för att båda tidningstitlarna skall kunna ges ut. Vid en helhetsbedömning anser kommittén därför att en driftsstödsberättigad tidning bör med bibehållet stöd kunna ha ett visst redaktionellt samarbete med en annan tidning på samma utgivningsort.

Enligt regelverket gäller att en dagstidnings egna redaktionella innehåll skall utgöra minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll för att den skall berättiga till driftsstöd. Detta krav anser kommittén vara väl avvägt för att i presstödsammanhang särskilja tidningstitlar som ges ut av ett och samma tidningsföretag på olika utgivningsorter. För en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort framstår emellertid kravet som lågt. Som tidigare nämnts minskar värdet av flera tidningstitlar på samma utgivningsort i takt med att tidningarna ökar sitt redaktionella samarbete.

Var gränsen för eget redaktionellt innehåll bör sättas för att en dagstidning som ges ut av ett företag som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort skall kunna berättiga till driftsstöd kan naturligtvis diskuteras. Det enda hitillsvarande exemplet där en driftsstödsberättigad dagstidning inlett ett mera långtgående redaktionellt samarbete med en dagstidning på samma utgivningsort återfinns i Gävle, där den driftsstödsberättigade dagstidningen Arbetarbladet har gemensam sportredaktion med Gefle Dagblad. Trots samarbetet har Arbetarbladet ett eget redaktionellt innehåll som utgör cirka 60 procent av dess totala redaktionella innehåll. Tidningen uppfyller således kravet på 51 procent eget redaktionellt innehåll i det nuvarande regelverket med god marginal. Det redaktionella samarbete som Arbetarbladet inlett med Gefle Dagblad framstår enligt kommitténs mening inte som så pass omfattande att Arbetarbladet inte längre bör berättiga till driftsstöd. Däremot anser kommittén att ytterligare redaktionellt samarbete för en dagstidning som ges ut av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort inte bör tillåtas i presstödsammanhang. För att en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort skall berättiga till driftsstöd bör dagstidningen således enligt kommitténs mening ha ett eget redak-

tionellt innehåll som utgör minst 60 procent av dess totala redaktionella innehåll.

En annan fråga är om ett tidningsföretags ekonomiska förhållanden bör beaktas vid beslut om driftsstöd. Genom de strukturförändringar som skett ingår vissa driftsstödsberättigade dagstidningar numera i vinstgivande koncerner. I denna del finner kommittén att det aldrig tidigare varit aktuellt att ta sådan hänsyn. Visserligen har både regering och riksdag gett uttryck för uppfattningen att avsikten med presstödet inte är att ge stöd åt tidningar som är vinstgivande eller som använder sina ekonomiska resurser åt annat än den egentliga tidningsutgivningen. Samtidigt har det bedömts att regler som föreskriver att hänsyn skall tas till tidningsföretagens ekonomiska förhållanden skulle innebära ett avsteg från principen om att bestämmelserna om när allmänt driftsstöd skall beviljas endast skall ta sikte på hushållstäckning och utgivningsfrekvens och att inga övervägande skall behöva göras om tidningsföretagens ekonomi och bokföringsmässiga dispositioner. Den senaste utredning som hade frågan uppe var Pressutredningen -94, som övervägde om det skulle införas bestämmelser om reduktion av driftsstöd för vissa vinstgivande tidningar, se avsnitt 3.2.8. Utredningen avvisade detta med motiveringen att presstödet bör ha en generell utformning och att särregleringar bör undvikas. Enligt utredningens mening tedde det sig inte heller önskvärt att införa regler som motverkade vinster för företagen. Till detta lade utredningen att det förslag till reglering som låg till grund för övervägandena framstod som komplicerat och svårtillämpat. Något förslag om regler för reduktion av driftsstöd för vissa vinstgivande tidningar kom heller aldrig att läggas fram.

Kommitténs bedömning är att de överväganden som gjorts av tidigare utredningar, regering och riksdag i fråga huruvida hänsyn bör tas till tidningsföretagens ekonomiska förhållanden vid prövningen av driftsstöd alljämt väger tungt. Det finns ett värde i att bestämmelserna om när allmänt driftsstöd skall beviljas endast skall ta sikte på hushållstäckning och utgivningsfrekvens och att inga överväganden skall behöva göras om tidningsföretagens ekonomi och bokföringsmässiga dispositioner. Vidare bör regleringen av presstödet ha en generell utformning. Särregleringar bör undvikas. Sålunda anser kommittén att hänsyn inte bör tas till företagets ekonomiska förhållanden vid beslut om driftsstöd. Det bör här tilläggas att det under kommitténs arbete rent faktiskt inte framkommit uppgifter som talar för att medel överförts från drifts-

stödsberättigade tidningar till övriga samverkande företag. I stället har kommittén fått uppgifter om att de driftsstödsberättigade tidningarna i flera fall tillförts ekonomiska resurser.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att det inte framkommit något avgörande skäl som talar för att en dagstidning inte skall kunna berättiga till allmänt driftsstöd enbart av den anledningen att en dagstidning ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort. För att kunna berättiga till driftsstöd bör dock en sådan tidnings egna redaktionella innehåll utgöra minst 60 procent av dess totala redaktionella innehåll.

Slutligen bör det prövas om nivån på driftsstödet bör beräknas på annat sätt för en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort än för fristående driftsstödsberättigade tidningar. De förra tidningarna har ju stora möjligheter till samarbete på utgivningsorten vad gäller administration, tryckeri m.m. Därmed torde de också ha lägre kostnader i förhållande till andra driftsstödsberättigade tidningar. I denna del anser kommittén att det ter sig befogat att ändra beräkningsgrunderna för driftsstödet enligt en modell som på ett mera rättvisande sätt tar hänsyn till företagens skilda förutsättningar för utgivningen. Samtidigt anser kommittén att skillnaderna inte bör vara alltför stora. Skälet är att de samgåenden som skett på tidningsmarknaden i princip varit framtvungade på grund av dålig lönsamhet. Kommittén har också tagit del av uppgifter om de driftsstödsberättigade tidningarnas ekonomiska förhållanden och dessa visar att tidningarna alltför ofta har ekonomiska problem. En minskning av driftsstödet för dessa tidningar skulle därmed sannolikt innebära ett reellt hot mot deras fortsatta verksamhet. Någon sänkning av driftsstödet i förhållande till den nuvarande nivån bör därför enligt kommitténs mening inte bli aktuell. Vid en uppräkningsövning av driftsstödet bör driftsstödsberättigade dagstidningsföretag som inte har samma möjligheter till kostnadsbesparande samarbeten emellertid få del av en procentuellt större ökning än dagstidningar som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort.

*Driftsstödets nivå*

**Kommitténs förslag:** För lågfrekventa dagstidningar bör driftsstödet höjas med tio procent.

För hög- och medelfrekventa dagstidningar som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort och som inte är storstadstidningar bör driftsstödet höjas med fyra procent. För övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar bör driftsstödet höjas med tolv procent.

Det sammanlagda årliga allmänna driftsstöd en storstadstidning som högst kan berättiga till enligt 2 kap. 2 § presstödsförordningen (1990:524) bör sänkas med 4,5 mnkr. Sänkningen bör ske stegvis med 1,5 mnkr per år och inledas från och med år 2007.

Senaste gången driftsstödet höjdes var år 2001 (prop. 2000/2001:1). Höjningen av presstödet med tre procent motiverades av regeringen med att sjunkande upplagor och vikande annonsvolymen försatt delar av dagspressen i en mycket allvarlig ekonomisk situation samt att detta framför allt gällde andratidningarna vilka i hög grad var beroende av presstödet för sin överlevnad. Enligt regeringen kunde utvecklingen innebära att mångfalden inom dagspressen minskade genom att andratidningarna slogs ut.

Det har således förflutit fem år sedan den senaste höjningen av driftsstödet. Under denna tid har konkurrensen på reklam- och publikmarknaden hårdnat ytterligare. Härutöver har distributionskostnaderna ökat kontinuerligt, se t.ex. kommitténs delbetänkande SOU 2005:13 *Lördagsdistribution av dagstidningar*. En genomgång av de ekonomiska förhållandena visar också att många dagstidningar uppvisar svaga ekonomiska resultat. Det gäller framför allt driftsstödsberättigade dagstidningar. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att driftsstödet räknas upp.

De tidningar som kommittén bedömer har störst behov av en uppräknings av driftsstödet är lågfrekventa dagstidningar. För denna grupp av tidningar föreslås att driftsstödet höjs med tio procent jämte en upplagebaserad uppräknings av driftsstödet, se följande avsnitt.

Även hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar bedöms ha ett stort behov av höjt stöd. För de hög- och medelfrekventa dagstidningar som ägs av ett företag eller ingår

i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort (jfr ovan under rubriken *Driftsstöd i förhållande till samverkande och sammanslagna tidningar*) föreslås en höjning av driftsstödet med fyra procent. För övriga tidningar inom denna grupp föreslår kommittén att driftsstödet höjs med tolv procent.

År 2005 fanns det två högfrekventa storstadstidningar som berättigade till stöd enligt 2 kap. 2 § presstödsförordningen (1990:524). Det var Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet. Båda tidningarna har de senaste åren uppburit driftsstöd med föreskrivet maximibelopp, drygt 65 mnkr per år (Svenska Dagbladet sedan år 2001 och Skånska Dagbladet sedan år 2002). För att skapa ekonomiskt utrymme att reformera stödet till de lågfrekventa dagstidningarna måste kommittén peka på möjligheter till besparingar. Utifrån nuvarande marknadsläge gör kommittén bedömningen att en sänkning av maximibeloppet för stödet till storstadstidningar med 4,5 mnkr är möjlig om den genomförs stegvis så att berörda tidningar ges möjlighet att anpassa sin verksamhet efter den lägre bidragsnivån. Kommittén föreslår därvid att maximibeloppet sänks med 1,5 mnkr per år under en treårsperiod, med början år 2007.

Förslaget om en procentuell höjning av driftsstödet bedöms av kommittén inte innebära någon offensiv åtgärd i presstödsammanhang utan endast att nivån på driftsstödet, sett utifrån tidningsföretagens kostnader år 2004, i princip återställs till den reella nivå som gällde år 2001. För att de driftsstödsberättigade dagstidningarna skall kunna bibehålla sin ställning på dagspressmarknaden även framgent och kunna planera sin verksamhet mera långsiktigt vill kommittén i detta sammanhang betona vikten av att driftsstödet kontinuerligt räknas upp med jämna intervaller. Det är angeläget att stödet i framtiden inte urholkas på ett sådant sätt att de målsättningar som ligger till grund för kommitténs förslag kommer att äventyras.

*Sänkt gräns för abonnerad upplaga*

**Kommitténs förslag:** Gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd bör sänkas från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar.

Alltsedan presstödet infördes i början på 1970-talet har det funnits en gräns för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd. För det fall en tidning når en större grupp betalande abonnenter kan det antas att tidningen fyller ett väsentligt syfte ur ett presspolitiskt perspektiv. Tillsammans med övriga bestämmelser som måste vara uppfyllda för att en tidning skall berättiga till driftsstöd bidrar upplagegränsen till att presstödet används på ett sätt som främjar konstitutionella värden.

Gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en tidning måste uppnå för att kunna berättiga till driftsstöd har sedan driftsstödet infördes legat på 2 000 exemplar. Att gränsen skall ligga vid 2 000 exemplar är emellertid inte givet. Det kan antas att gränsen på 2 000 exemplar medför ett svåröverkomligt hinder för att etablera nya dagstidningar samt i viss mån också försvårar för dagstidningar att bedriva en kontinuerlig drift. Detta gäller särskilt för dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter, jfr avsnitt 6.4.2, eller dagstidningar som enbart distribueras elektroniskt, jfr avsnitt 7.6.7.

Det kan konstateras att åtgärder tidigare vidtagits för att mildra effekten av upplagegränsen på 2 000 exemplar. I presstödsförordningen (1990:524) infördes redan från början en bestämmelse om avvecklingsstöd för tidningar vars upplaga inte uppfyller förordningens krav på en abonnerad upplaga som uppgår till minst 2 000 abonnenter. Bestämmelsen återfinns i 2 kap. 15 § presstödsförordningen. Härutöver infördes det år 2001 en bestämmelse om att en lågfrekvent dagstidning vars upplaga underskrider 2 000 exemplar med högst 500 exemplar är berättigad till oreducerat driftsstöd under en begränsad tidsperiod, se 2 kap. 6 a § presstödsförordningen. Förekomsten av båda nu redovisade bestämmelser påvisar enligt kommitténs bedömning att upplagekravet kan innebära en alltför hög tröskel.

Att mildra effekten av en upplagegräns på 2 000 exemplar genom undantagsregler för tidningar vars upplaga sjunkit under gränsen

innebär enligt kommitténs mening att presstödsreglerna ges en defensiv utformning. I linje med övriga förslag som innebär en mera offensiv inriktning på presstödet har kommittén därför föreslagit att undantagsreglerna i dessa delar ändras eller upphävs. Utifrån kommitténs förslag skall det inte längre vara möjligt för dagstidningar som inte uppfyller den upplagegräns som föreskrivs i presstödsförordningen att erhålla fortsatt stöd.

Enligt kommitténs mening finns det nu skäl att sänka upplagegränsen på 2 000 exemplar mot bakgrund av att den utgör en förhållandevis hög tröskel för nyetableringar av tidningar och att kommittén föreslagit att dagstidningar inte längre skall ha rätt till fortsatt stöd för det fall upplagan sjunker under angiven upplagegräns i presstödsförordningen. En sänkt upplagegräns bedöms få störst betydelse för möjligheterna att etablera dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter men också för möjligheterna att etablera elektroniskt distribuerade dagstidningar. En sänkning skulle därvid kunna inriktas enbart på nyssnämnda tidningar. En allmän målsättning för kommitténs arbete har emellertid varit att undvika särregleringar inom ramen för presstödssystemet. Regelverket bör också vara generellt verkande utan skönsmässiga bedömningar. Kommittén har därför beslutat att föreslå en generell sänkning av upplagegränsen.

Vid överväganden om var upplagegränsen bör sättas har kommittén ansett att en alltför låg gräns innebär en risk för att presstöd fördelas till dagstidningar som till följd av begränsade redaktionella resurser inte kan uppfylla de uppgifter som motiverar statens engagemang på dagspressmarknaden. En alltför låg gräns kan även bidra till en ytterligare fragmentisering av massmediemarknaden. Vid en sammanvägd bedömning föreslår kommittén att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd sänks till 1 500 exemplar.

*Begränsning av tillämpningsområdet för avvecklingsstöd*

**Kommitténs förslag:** En dagstidning som tidigare gav rätt till oreducerat driftsstöd men som inte längre gör det på grund av att den inte uppfyller kravet på högsta hushållstäckning berättigar under det första året efter det att sådan rätt upphörde till tre fjärdedelar av det stödbelopp som lämnades det senaste år som den berättigade till oreducerat driftsstöd. Under de därpå följande två åren berättigar tidningen, såvida den inte åter ger rätt till oreducerat driftsstöd, till hälften respektive en fjärdedel av det stödbelopp som lämnades det senaste år som stödet var oreducerat.

Enligt 2 kap. 15 § presstödsförordningen gäller att en dagstidning som tidigare gav rätt till oreducerat driftsstöd berättigar under det första året efter det att sådan rätt upphörde till två tredjedelar av det stödbelopp som lämnades det senaste år som den berättigade till oreducerats driftsstöd. Under det därpå följande året berättigar tidningen, såvida den inte åter ger rätt till oreducerat driftsstöd, till en tredjedel av det stödbelopp som lämnades det senaste år som stödet var oreducerat. Av 2 kap. 15 § andra stycket presstödsförordningen framgår att motsvarande avtrappningsregel skall tillämpas när en stödberättigad hög- eller medelfrekvent dagstidning övergår till att bli en lågfrekvent tidning.

Bestämmelsen om avveckling av driftsstöd är enligt dess ordalydelse tillämplig bl.a. när en dagstidning endera överskrider bestämmelsen om högsta hushållstäckning eller underskrider kravet att den skall ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Dagstidningskommittén, som i sitt slutbetänkande lämnade förslag om ifrågavarande avtrappningsregel (SOU 1988:48 s. 172 f.), diskuterade möjligheten att införa en regel om varierande bidragsbelopp när en tidning överskred högsta täckningsgrad inom ett intervall på tio procent men pekade på att en sådan regel funnits tidigare och att den hade slopats genom riksdagsbeslut år 1984 i avvaktan på nya utredningsförslag. Mot denna bakgrund förordade kommittén i stället vad gällde principen för avveckling av driftsstöd att det borde föreskrivas att en tidning som tidigare uppburit driftsstöd skall kunna få sådant stöd övergångsvis, även om bestämmelsen om högsta täckningsgrad hade överskridits. De fördelar kommittén såg med en sådan kompletteringsbestämmelse var bl.a. att den var enklare att tillämpa än en regel om skiftande belopp beroende av



olika täckningstal. Kommitténs förslag om avveckling av driftsstöd torde alltså ha tagit direkt sikte på fallet när en dagstidning ökar sin hushållstäckning och därigenom inte längre är berättigad till driftsstöd. Regeringen delade kommitténs bedömning om behovet av en avvecklingsregel och anförde att regeringens förslag överensstämde i stort med kommitténs förslag. Regeringen anförde bl.a. att om en tidning som varit berättigad till driftsstöd enligt den föreslagna ordningen utvecklas så att den inte längre uppfyller kvalifikationerna och därför inte längre skall ha stöd bör stödet avvecklas successivt (prop. 1989/90:78 s. 28). Det framstår således som att intentionerna bakom bestämmelsen om avveckling av driftsstöd ursprungligen varit att avvecklingsstöd endast skall ges till dagstidningar som ökar sin hushållstäckning över högsta angivna täckningstal. Som redan framgått gavs emellertid bestämmelsen om avvecklingsstöd som återfinns i 2 kap. 15 § presstödsförordningen en vidare tillämpning genom att även dagstidningar vars abonnerade upplaga understiger 2 000 exemplar omfattas av dess tillämpningsområde.

Att en dagstidning som inte längre uppfyller bestämmelserna i presstödsförordningen om lägsta abonnerad upplaga för att berättiga till driftsstöd under en begränsad tid kan erhålla reducerat driftsstöd ökar möjligheterna för att tidningen återigen skall kvalificera sig för driftsstöd. Därmed ökar också förutsättningarna för att antalet tidningstitlar skall behållas intakt. Det senare måste anses vara positivt eftersom nedlagda tidningstitlar erfarenhetsmässigt minskar tidningsläsandet. Etableringshindren på tidningsmarknaden är också betydande. En tidning som en gång uppfyllt presstödsförordningens minimikrav på abonnerad upplaga kan därför antas ha lättare att uppnå denna upplagegräns än en nyetablerad tidning.

Enligt kommitténs mening bör emellertid de resurser som staten kan avsätta till presstöd användas för att underlätta nyetableringar och drift av bärkraftiga tidningar med goda utvecklingsmöjligheter. I linje härmed har kommittén föreslagit att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd bör sänkas från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar. Jämfört med de förhållanden som gäller i dag innebär nyssnämnda förslag att tidningar vars upplaga sjunker under 2 000 exemplar med högst 500 exemplar alltjämt kommer att berättiga till fortsatt driftsstöd. Kommittén anser vidare att ett stöd som lämnas till tidningar som inte har någon utvecklingspotential också kan

riskera att hämma utvecklingen och nyetableringen av tidningar med mera gynnsamma förutsättningar att bedriva en framgångsrik tidningsutgivning. Sammantaget anser kommittén därför att bestämmelsen om avveckling av driftsstöd inte längre bör omfatta tidningar som inte uppnår en abonnerad upplaga på lägst 1 500 exemplar.

På grund av det anförda bör bestämmelsen om avveckling av driftsstöd i 2 kap. 15 § presstödsförordningen enbart ta sikte på att underlätta för dagstidningar att uppnå en så pass hög hushållstäckning att de kan klara en fortsatt tidningsutgivning genom abonnemangs- och reklamintäkter och utan yttre finansiering i form av driftsstöd. Det enda syftet med nyssnämnda bestämmelse blir därmed att under en begränsad tidsperiod minska tröskel-effekterna av uteblivet stöd när en tidning uppnår en högre hushållstäckning än vad som föreskrivs som högsta gräns i presstödsförordningen. Det kan här nämnas att kommittén för lågfrekventa dagstidningar föreslagit en höjning av gränsen för högsta hushållstäckning till samma nivå som gäller för hög- och medelfrekventa dagstidningar, se avsnitt 3.4.4.

I syfte att ytterligare minska de tröskeleffekter som kan uppstå när en tidning uppnår högre hushållstäckning än 30 procent och därmed förlorar rätten till driftsstöd föreslår kommittén att reduktionen sker över längre tid och med en lägre andel varje år. Därvid bör en dagstidning som tidigare gav rätt till oreducerat driftsstöd berättiga under det första året efter det att sådan rätt upphörde till tre fjärdedelar av det stödbelopp som lämnades det senaste år som den berättigade till oreducerat driftsstöd. Under de därpå följande två åren bör tidningen, såvida den inte åter ger rätt till oreducerat driftsstöd, berättiga till hälften respektive en fjärdedel av det stödbelopp som lämnades det senaste år som stödet var oreducerat.

### 3.4.3 Hög- och medelfrekventa dagstidningar

**Kommitténs bedömning:** Bestämmelserna om driftsstöd i pressstödsförordningen (1990:524) avseende hög- och medelfrekventa dagstidningar bedöms fungera väl. Utöver de förslag som presenterats i avsnitt 3.4.2 föreslår kommittén inte några förändringar av regelverket för dagstidningar med sådan periodicitet.

Kommittén har under sitt arbete genomfört en enkätundersökning som bl.a. riktats till företrädare för hög- och medelfrekventa dagstidningar. De svar som därvid inkommit till kommittén finns redovisade i avsnitt 3.3. Vidare har kommittén sammanträffat med branschföreträdare och tagit del av synpunkter kring regelverket bl.a. i samband med kommittésammanträden.

Enligt de uppgifter som kommittén tagit del av från driftsstödsberättigade medel- och högfrekventa dagstidningar fungerar regelverket avseende driftsstöd i allt väsentligt väl. De problem som framförts rör beräkningen av driftsstödet och fördelningen av driftsstöd mellan storstadstidningar och övriga driftsstödsberättigade tidningar. Det har även framförts att oregelbundna höjningar av driftsstödet är ett problem. Från icke driftsstödsberättigade dagstidningar har det bl.a. framförts att driftsstödet motverkar en utveckling i branschen samt att det bidrar till att försämma branschens redan dåliga lönsamhet genom att otidsenliga affärskoncept bibehålls och att det bidrar till en osund konkurrens.

Ett flertal frågor som dagstidningsföretagen tagit upp som problemområden med det nuvarande driftsstödet har diskuterats under kommitténs allmänna överväganden, se avsnitt 3.4.1. Där framgår bl.a. att kommittén anser att driftsstödet alltjämt bör finnas kvar. Den bedömning som kommittén gör är att driftsstödet är en väsentlig förutsättning för ett flertal tidningsföretag att upprätthålla sin tidningsutgivning. Utan ett driftsstöd skulle sannolikt ett antal dagstidningar försvinna från marknaden, vilket vore till nackdel för mångfalden och en vital opinionsbildning.

En fråga som diskuterats i kommittén är fördelningen av driftsstöd mellan driftsstödsberättigade storstadstidningar och övriga driftsstödsberättigade dagstidningar. Kommittén har med hänsyn till skillnaden i konkurrenssituation för tidningar som ges ut i storstäder jämfört med landsorter föreslagit att det särskilda stödet till storstadstidningar bibehålls. Stödet till storstadstidningar

föreslås emellertid trappas ned. Se avsnitt 3.4.2. I övrigt har kommittén bl.a. föreslagit en höjning av driftsstödet för hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar samt påtalat vikten av att storleken på driftsstödet följer kostnadsutvecklingen. Sammanfattningsvis har några andra förslag som berör hög- och medelfrekventa dagstidningar än de som presenterats under avsnitt 3.4.2 inte bedömts erforderliga.

### 3.4.4 Lågfrekventa dagstidningar

#### *Utgångspunkter för stöd till lågfrekventa dagstidningar*

**Kommitténs förslag:** För en endagstidning med en abonnerad upplaga överstigande 1 500 exemplar bör det årliga driftsstödet uppgå till 75 procent av det årliga stöd som lämnas till en lågfrekvent dagstidning enligt nuvarande 2 kap. 6 § presstödsförordningen (1990:524).

För en tvådagartidning med en abonnerad upplaga överstigande 1 500 exemplar bör det årliga driftsstödet uppgå till ett belopp som motsvarar 120 procent av det driftsstöd som bör lämnas till en endagstidning enligt första stycket.

Att etablera en hög- eller medelfrekvent dagstidning är i dag förenat med höga kostnader. Beroende på utgångsläge, tillgång till teknisk utrustning m.m., måste det finnas tillgång till ett startkapital på i storleksordningen fem–tio mnkr för att nyetablera en tredagartidning. Samtidigt innebär rådande konkurrensläge på reklam- och publikmarknaden att det ekonomiska risktagandet med att nyetablera hög- och medelfrekventa dagstidningar är betydande. Angivna förhållanden leder till att etableringshindren för tidningar med hög- och medelfrekvent periodicitet är avsevärda.

Kommittén bedömer att det inom ramen för presspolitiken inte är möjligt att frigöra resurser som i någon mera betydande grad kan minska etableringshindren för hög- eller medelfrekventa dagstidningar. Enligt kommitténs mening bör i stället andra vägar prövas som på sikt kan leda till att nya dagstidningar med högre periodicitet etableras. Ett näraliggande alternativ är att skapa förutsättningar för nyetableringar av hög- och medelfrekventa dagstidningar via lågfrekventa tidningar som successivt ökar sin periodicitet. Regelverket inom presstödsområdet bör enligt kommitténs mening

utformas för att skapa större utrymme för tidningar att genomgå en sådan utveckling.

Ett problem som kommittén identifierat med dagens regelverk är att det inte finns några egentliga incitament för en endagstidning som inte är riksspridd att öka sin periodicitet till tvådagarsutgivning. Lågfrekventa dagstidningar som inte är riksspridda berättigar för närvarande till samma stödbelopp oavsett om de ges ut en eller två dagar per vecka. Samtidigt torde övergången från endagsutgivning till tvådagarsutgivning i allmänhet inte generera ökade reklam- och abonnemangsinktäkter i den omfattning som krävs för att täcka de ökade kostnader som periodicitetshöjningen medför. Vidare ter sig steget att gå från endagsutgivning till tredagarsutgivning som alltför stort utifrån rådande konkurrensförhållanden på reklam- och publikmarknaden.

Ett annat problem som kommittén identifierat är att det ur driftsstödssynpunkt inte finns något incitament för endagstidningar utan riksspridning att öka sin upplaga. En endagstidning utan riksspridning får enligt gällande regelverk samma driftsstöd oavsett upplagans storlek. Därvidlag skiljer sig driftsstödssystemet för endagstidningar utan riksspridning i förhållande till hög- och medelfrekventa dagstidningar samt riksspridda fådagarsstidningar, eftersom samtliga sistnämnda tidningskategorier berättigar till högre driftsstöd vid större upplagor.

En granskning av de driftsstödsberättigade lågfrekventa dagstidningarna utan riksspridning visar att flertalet har mindre upplagor och endagsutgivning. Endast en driftsstödsberättigad lågfrekvent dagstidning utan riksspridning har tvådagarsutgivning. Det är Haparandabladet, som uppbär särskilt driftsstöd och som därmed inte faller in under kravet på högsta hushållstäckning som villkor för driftsstöd.

Kommitténs bedömning är att det behövs ytterligare steg i stödtrappan mellan endagsutgivning och tredagarsutgivning. Kommittén anser därför att det bör införas ett särskilt stöd för tvådagarsstidningar utan riksspridning. En endagstidning utan riksspridning som vill öka sin periodicitet får härigenom bättre ekonomiska möjligheter att övergå till tvådagarsutgivning. Stödnivån bör anpassas till de ökade kostnader tvådagarsutgivning medför i förhållande till endagsutgivning. Det rör här huvudsakligen ökade kostnader för tryckning och distribution. Även de redaktionella kostnaderna kan antas öka i viss omfattning. Sam-

tidigt bör hänsyn tas till att en tidning som ökar sin periodicitet också kommer att öka sina reklam- och abonnemangsinträder.

Vidare anser kommittén att även lågfrekventa dagstidningar utan riksspridning bör kunna berättiga till ökat driftsstöd vid ökade upplagor på motsvarande sätt som riksspridda lågfrekventa dagstidningar, jfr nästföljande avsnitt. Sammantaget innebär detta att kommittén förordar att det införs samma principiella bidragssystem för lågfrekventa dagstidningar utan riksspridning som för lågfrekventa dagstidningar med riksspridning. Med hänsyn härtill och då kommittén bedömer att skillnaderna mellan riksspridda och icke riksspridda dagstidningar inte är så stora att det motiverar två parallella bidragssystem, föreslår kommittén att det i driftsstöds-hänseende inte längre skall göras åtskillnad mellan olika lågfrekventa dagstidningar baserat på tidningarnas geografiska spridningsområden.

Enligt gällande regelverk berättigar lågfrekventa dagstidningar utan riksspridning till allmänt driftsstöd med ett belopp på 2 035 000 kr per år, oavsett om tidningen har endagsutgivning eller tvådagarsutgivning. Kommittén anser att nyssnämnda belopp bör tas som utgångspunkt för ett framtida årligt stöd för endags-tidningar. Som framgått ovan har kommittén föreslagit att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd bör sänkas från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar, dvs. en sänkning med 25 procent. Som en konsekvens härav föreslår kommittén att driftsstödet för en endags-tidning med en abonnerad upplaga överstigande 1 500 exemplar skall uppgå till 75 procent av 2 035 000 kr per år. Vid en helhetsbedömning uppskattar kommittén att ett rimligt stödbelopp till tvådagars-tidningar bör uppgå till 120 procent av det belopp per år som bör lämnas till endags-tidningar. Det bör i detta sammanhang nämnas att kommittén föreslagit att de nuvarande stöden för lågfrekventa dagstidningar bör höjas, se ovan under rubriken *Driftsstödets nivå*. Den höjning av driftsstödet som där föreslås har inte beaktats i detta avsnitt. Kommittén föreslår också att lågfrekventa dagstidningar skall berättiga till ökat driftsstöd enligt en trappstegsmodell som baseras på storleken av tidningens abonnerade upplaga, se följande avsnitt.

*Ökat driftsstöd för lågfrekventa dagstidningar vid större upplagor*

**Kommitténs förslag:** Driftsstödet för lågfrekventa dagstidningar bör höjas successivt vid abonnerade upplagor överstigande 2 000, 3 000, 5 000, 7 000, 8 000 och 9 000 exemplar.

För en endagstidning med en abonnerad upplaga överstigande 2 000 exemplar bör driftsstödet höjas med en tredjedel av det belopp en endagstidning med en upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. Vid var och en av de två nästföljande upplagenivåerna, 3 000 respektive 5 000 exemplar, bör stödet höjas med 40 procent av det belopp en endagstidning med en abonnerad upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. Vid var och en av de tre nästföljande upplagenivåerna, 7 000, 8 000 respektive 9 000 exemplar, bör driftsstödet höjas med en tredjedel av det driftsstöd som en endagstidning med en upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till.

För tvådagartidningar bör driftsstödet höjas enligt samma modell som för endagstidningar. Vid varje given upplagenivå bör stödet för en tvådagartidning vara 20 procent högre än stödet för en endagstidning.

För lågfrekventa dagstidningar som inte har riksspridning gäller i dag att driftsstöd lämnas med samma belopp oavsett upplagens storlek eller tidningens periodicitet. Samtidigt har en lågfrekvent dagstidning svårt att fullt ut kompensera sig med abonnemangs- och reklamintäkter för de ökade kostnader en upplage- eller periodicitetsökning innebär. För lågfrekventa dagstidningar utan riksspridning med mindre upplagor och låg hushållstäckning framstår det därför ur ett företagsekonomiskt perspektiv inte som självklart att öka sina upplagor. De ekonomiska förhållanden under vilka lågfrekventa dagstidningar verkar kan således komma i konflikt med det publicistiska intresset av högre periodicitet och större upplagor.

Enligt kommitténs bedömning kan lågfrekventa dagstidningar fungera som avstamp för att nyetablera hög- och medelfrekventa dagstidningar. Ur ett presspolitiskt perspektiv framstår det därför som värdefullt om det finns tydliga ekonomiska incitament för endagstidningar att sträva efter högre periodicitet. I linje härmed har kommittén förslagit att det i driftsstödshänseende inte längre skall göras åtskillnad mellan lågfrekventa dagstidningar med eller

utan riksspridning, se föregående avsnitt. Det innebär att även en lågfrekvent dagstidning utan riksspridning kommer att kunna berättiga till ökat driftsstöd vid en periodicitetshöjning från endagsutgivning till tvådagarsutgivning. Det framstår också som värdefullt om det finns tydliga ekonomiska incitament för samtliga lågfrekventa dagstidningar att öka sina upplagor. I linje härmed föreslår kommittén att det införs en gemensam bidragstrappa för samtliga lågfrekventa dagstidningar.

För lågfrekventa dagstidningar med riksspridning finns det i dag en trappa som innebär att driftsstödet ökar vid större upplagor, se 2 kap. 4 och 5 §§ presstödsförordningen (1990:524). Kommittén föreslår att denna trappa tas som utgångspunkt för en gemensam trappa för samtliga lågfrekventa dagstidningar. Samtidigt föreslår kommittén att det införs ytterligare och förändrade upplagenivåer. Kommitténs förslag innebär att driftsstödet för lågfrekventa dagstidningar bör höjas successivt vid abonnerade upplagor överstigande 2 000, 3 000, 5 000, 7 000, 8 000 och 9 000 exemplar.

För en endagstidning med en abonnerad upplaga överstigande 2 000 exemplar föreslår kommittén att driftsstödet bör höjas med en tredjedel av det belopp en endagstidning med en upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. Vid var och en av de två nästföljande upplagenivåerna, 3 000 respektive 5 000 exemplar, bör driftsstödet höjas med 40 procent av det belopp en endags-tidning med en abonnerad upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till. Vid var och en av de tre nästföljande upplagenivåerna, 7 000, 8 000 respektive 9 000 exemplar, bör driftsstödet höjas med en tredjedel av det driftsstöd som en endagstidning med en upplaga understigande 2 000 exemplar berättigar till.

För tvådagarsstidningar bör driftsstödet enligt kommitténs mening höjas enligt samma modell som för endagstidningar. Vid varje given upplagenivå bör stödet för en tvådagarsstidning vara 20 procent högre än stödet för en endagstidning.

Till skillnad från gällande ordning som innebär att driftsstödet för riksspridda driftstödsberättigade lågfrekventa dagstidningar höjs först vid upplagor överstigande 7 000 exemplar, leder kommitténs förslag till att stödet höjs också vid upplagor överstigande 2 000, 3 000 och 5 000 exemplar. Samtidigt innebär förslaget om att ta bort upplagenivån 10 000 exemplar att en riksspridd lågfrekvent dagstidning berättigar till högsta driftsstöd vid upplagor överstigande 9 000 exemplar.



*Hushållstäckning*

**Kommitténs förslag:** Högsta täckningsgrad för att en lågfrekvent dagstidning skall berättiga till allmänt driftsstöd bör bestämmas till 30 procent.

Av 1 kap. 6 § presstödsförordningen framgår att med täckningsgrad avses en tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren. Enligt bestämmelsen får Presstödsnämnden bestämma att en tidnings täckningsgrad skall beräknas för en del av utgivningsorten eller för ett annat område än utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde. Uppstår ett decimaltal när täckningsgraden beräknas, skall detta avrundas till närmaste hela tal.

Täckningstalsgränserna för lågfrekventa dagstidningar har i presstödssammanhang alltid satts lägre än för hög- och medelfrekventa dagstidningar. Skillnaden mellan de olika tidningskategorierna har motiverats av företagsekonomiska skäl. 1972 års pressutredning anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1975:79, s. 307 f.) att täckningstalsgränserna borde vara annorlunda eftersom de kritiska gränserna för lokal- och förortstidningar bedömdes ligga lägre än för flerdagartidningar. Förklaringarna var enligt utredningen den lokala spridningen, karaktären av komplementtidning, andra annonspriser, samt avsaknaden av reella alternativ för lokala annonsörer. Utredningen bedömde att en lokaltidning med 30 procent täckning kunde vara och ofta var ett attraktivt annonsorgan. Även Dagstidningskommittén diskuterade frågan om täckningstalsgränserna för lågfrekventa dagstidningar (SOU 1988:48 s. 170 f.). Kommittén anförde att motsvarande bestämmelse för flerdagartidningar medger ett betydligt högre täckningstal utan att möjligheten till produktionsbidrag upphör samt att motivet för att anknyta kvalifikationsvillkoret till ett bestämt täckningstal emellertid i båda fallen var detsamma: när hushållstäckningen överstiger en viss nivå får en tidning erfarenhetsmässigt så goda rörelseintäkter från annonsförsäljningen att något statligt driftsbidrag inte är påkallat. Kommittén ansåg att det dåvarande täckningstalet för lågfrekventa dagstidningar, 20 procent, skulle höjas till 25 procent. Enligt kommittén var det mycket få tidningar som berördes av

ändringen, men ändringen bedömdes i någon mån kunna medverka till att etablering av nya endagstidningar underlättades.

Enligt nu gällande regelverk gäller att lågfrekventa dagstidningar får ha en hushållstäckning på högst 25 procent för att bli berättigade till allmänt driftsstöd, se 2 kap. 3 § presstödsförordningen. Täckningstalet för lågfrekventa dagstidningar är således alltfjämt lägre än för hög- och medelfrekventa dagstidningar, vilka i enlighet med 2 kap. 1 § presstödsförordningen får ha en hushållstäckning på högst 30 procent. I dag möter de lågfrekventa dagstidningarna emellertid liksom övriga dagstidningsföretag en helt annan konkurrenssituation på reklam- och publikmarknaden än vad som var fallet framför allt på 1970-talet. Själva annonsmarknaden har också gått mot en centralisering, i så motto att alltfler lokala företag numera ingår i större kedjor som sköter reklamkampanjerna. Därmed har det blivit svårare för dagstidningsföretagen att sälja reklamutrymme genom lokala kontakter.

En genomgång av de presstödsberättigade lågfrekventa dagstidningarnas ekonomi visar att dessa i allmänhet verkar i ett svårt ekonomiskt läge. Enligt bedömare i branschen krävs det i dag att lågfrekventa dagstidningar har en hushållstäckning på mellan 40 och 50 procent för att kunna finansiera utgivningen enbart med abonnemangs- och reklamintäkter. Samtidigt är driftsbidraget till lågfrekventa dagstidningar med en hushållstäckning på högst 25 procent inte tillräckligt högt för att kompensera de lägre annonsintäkter som tidningens lägre hushållstäckning medför. Kommittén bedömer därför att det numera inte finns något skäl att ha en lägre täckningstalsgräns för lågfrekventa dagstidningar än för hög- och medelfrekventa dagstidningar. Kommittén föreslår således i fråga om hushållstäckning att en lågfrekvent dagstidning skall berättiga till allmänt driftsstöd om den har en täckningsgrad som understiger 30 procent.

Genom att höja täckningstalsgränsen för de lågfrekventa dagstidningarna skapas ett utrymme för dessa tidningar att med bibehållet driftsstöd höja sin hushållstäckning. Därmed förbättras också deras möjligheter att höja sina annonsintäkter. Förslaget bedöms också underlätta förutsättningarna för att etablera lågfrekventa dagstidningar samt skapa större utrymme för en kontinuerlig drift av lågfrekventa dagstidningar och underlätta för lågfrekventa dagstidningar att övergå till att bli helt abonnemangs- och reklamfinansierade.

*Utökade möjligheter för marknadsföringskampanjer*

**Kommitténs förslag:** I presstödsförordningen (1990:524) bör det föreskrivas att Presstödsnämnden på ansökan från ett tidningsföretag som ger ut en lågfrekvent dagstidning skall bevilja företaget att undanta ett nummer av dagstidningen från bestämmelsen i 2 kap. 3 § presstödsförordningen (1990:524) i den del som föreskriver att en lågfrekvent dagstidnings totalupplaga skall till övervägande del vara abonnerad om utgivningen av numret är ett väsentligt led för att etablera eller utveckla en abonnerad lågfrekvent dagstidning. För en och samma tidningstitel får sådant undantag beviljas högst fem gånger under ett och samma kalenderår.

Presstödsnämnden bör i sina föreskrifter meddela vilka uppgifter en ansökan enligt första stycket skall innehålla samt vilka kriterier som Presstödsnämnden beaktar vid sin prövning.

Företag som ger ut lågfrekventa dagstidningar är, liksom andra företag, beroende av effektiva marknadsföringskampanjer för att nå framgångar med sin produkt. Möjligheterna att effektivt marknadsföra sig är för lågfrekventa dagstidningar ett viktigt led för att de skall kunna öka sin upplaga och därmed också öka sina reklam- och abonnemangsinträder. En möjlighet som lågfrekventa dagstidningar i dag kan använda sig av i marknadsföringssyfte är gratisutskick av tidningar till hushållen inom utgivningsområdet. Utrymmet för sådana kampanjer är emellertid begränsat både med hänsyn till bestämmelserna inom ramen för det nuvarande regelverket och lågfrekventa dagstidningars ekonomiska förhållanden.

I 2 kap. 3 § presstödsförordningen (1990:524) och 13 § Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13) föreskrivs det att en lågfrekvent dagstidnings totalupplaga till minst 51 procent skall vara abonnerad. Med totalupplaga avses därvid enligt 1 kap. 6 § presstödsförordningen i förening med 7 § Presstödsnämndens föreskrifter en tidnings totala distribuerade upplaga (den upplaga som skickas ut från tidningshuset eller tryckeriet) med avdrag för lösnummerreturer (exemplar som av återförsäljaren redovisats som osålda) och fasta arbetsexemplar (de exemplar som inte skickas ut från tidningshuset eller tryckeriet).

För t.ex. en endagstidning som har en abonnerad upplaga på 2 500 exemplar innebär bestämmelserna att tidningen inte får

distribuera en större upplaga än totalt cirka 5 000 exemplar per vecka. Tidningen kan därmed utan hinder genom riktade marknadsföringskampanjer varje vecka gratisdistribuera tidningsexemplar motsvarande ungefär den abonnerade upplagan. Sådana åtgärder har emellertid ett begränsat värde för tidningen, eftersom kostnaderna för tryck och distribution ökar samtidigt som tidningsföretaget har begränsade möjligheter att finansiera utskicket genom ökade reklamintäkter. Av större värde för tidningsföretagen är i stället att kunna genomföra totalutskick inom utgivningsområdet.

För att mildra effekterna av bestämmelserna och tillgodose lågfrekventa dagstidningars behov av marknadsföringsinsatser genom totalutskick har Presstödsnämnden möjlighet att efter ansökan från ett tidningsföretag ge dispens från ifrågavarande bestämmelser. Enligt Presstödsnämndens praxis beviljas sådan dispens högst en gång per år och tidningstitel. De exemplar som tidningsföretaget distribuerar med stöd av Presstödsnämndens beslut om dispens ingår inte i underlaget för beräkningar huruvida en lågfrekvent dagstidnings totalupplaga till övervägande del är abonnerad.

Det kan diskuteras om det är tillräckligt att en lågfrekvent dagstidning kan erhålla dispens högst en gång per år för totalutskick inom utgivningsområdet. Företrädare för tidningsföretag som ger ut lågfrekventa dagstidningar och som kommittén varit i kontakt med menar att goda möjligheter till marknadsföringskampanjer är den enskilt viktigaste faktorn för att sänka etableringskostnaderna och utveckla tidningsutgivningen i gynnsam riktning. Kommittén har i och för sig förståelse för dessa synpunkter men konstaterar samtidigt att skälen bakom ifrågavarande bestämmelser är att presstödet inte skall kunna användas för att finansiera tidningar som i praktiken kan jämföras med reklamfinansierade gratistidningar eller att underlätta etableringen av reklamfinansierade gratistidningar. För det fall begränsningsreglerna tas bort bedömer kommittén att det finns en betydande risk för att presstödet till lågfrekventa dagstidningar kan komma att användas på ett sätt som strider mot de presspolitiska utgångspunkterna. Samtidigt anser kommittén att det finns utrymme att något lätta på Presstödsnämndens praxis. Kommittén föreslår således att Presstödsnämnden på ansökan från ett tidningsföretag som ger ut en lågfrekvent dagstidning skall bevilja företaget att undanta ett nummer av dagstidningen från bestämmelsen i 2 kap. 3 § presstödsförordningen (1990:524) i den del som föreskriver att en lågfrekvent

dagstidnings totalupplaga skall till övervägande del vara abonnerad om utgivningen av numret är ett väsentligt led för att etablera eller utveckla en abonnerad lågfrekvent dagstidning. Sådant undantag bör för en och samma tidningstitel få beviljas högst fem gånger under ett och samma kalenderår.

Av kommitténs förslag följer att ett dagstidningsföretag för en och samma tidningstitel högst fem gånger per kalenderår bör kunna erhålla dispens från reglerna som begränsar möjligheterna till marknadsföringskampanjer. På grund av betydelsen för ett tidningsföretag att kunna erhålla ifrågavarande dispens föreslår kommittén att det i presstödsförordningen tas in en föreskrift härom. Härutöver bör Presstödsnämnden i sina föreskrifter meddela vilka uppgifter en ansökan skall innehålla samt vilka kriterier som Presstödsnämnden beaktar vid sin prövning.

*Driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar med en abonnerad upplaga som understiger 1 500 exemplar*

**Kommitténs förslag:** En lågfrekvent dagstidning bör inte ha rätt till driftsstöd enligt en bestämmelse motsvarande 2 kap. 6 a § presstödsförordningen (1990:524).

I avsnitt 3.2.10 återfinns en redogörelse avseende Presstödsnämndens begäran om ändring av 2 kap. 6 a § första stycket presstödsförordningen (1990:524). Såsom Presstödsnämnden anfört kan en nyetablerad lågfrekvent dagstidning redan första året berättiga till driftsstöd med drygt två mnkr trots att tidningen uppfyllt förordningens grundkrav på en abonnerad upplaga på 2 000 exemplar endast under årets sex första månader. Under de två påföljande åren är det därefter möjligt att tidningen med stöd av 2 kap. 6 a § första stycket presstödsförordningen berättigar till totalt drygt fyra mnkr i driftsstöd, förutsatt att tidningens abonnerade upplaga under denna tid inte understiger 1 500 exemplar per år. Slutligen kan tidningen för de därpå följande två åren med stöd av 2 kap. 15 § presstödsförordningen berättiga till totalt cirka två mnkr i driftsstöd, oavsett hur många exemplar upplagan understiger förordningens grundkrav på 2 000 abonnerade exemplar.

Kommittén finner att bestämmelserna är ägnade att uppmuntra nyetableringar av lågfrekventa dagstidningar samt underlätta för

dagstidningar att återigen kvalificera sig för driftsstöd vid en mera tillfällig nedgång i upplagan. Samtidigt bedömer kommittén att det finns en beaktansvärd risk för att bestämmelsernas nuvarande utformning leder till att presstöd lämnas till tidningsföretag som inte har en långsiktig ambition med sin tidningsutgivning. Härvid konstaterar kommittén att avvägningar mellan intresset av att regelverket å ena sidan skapar rimliga förutsättningar för nyetableringar och kontinuerliga tidningsutgivningar och å andra sidan i möjligaste mån förhindrar att presstöd lämnas till tidningsföretag som etablerar dagstidningar i mera spekulativt syfte i mångt och mycket utmynnar i avvägningar mellan å ena sidan storleken på utbetalat driftsstöd och å andra sidan motprestationer från tidningsföretagets sida i form av tidningsutgivning.

Kommittén har föreslagit att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en tidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd sänks till 1 500 exemplar. För det fall 2 kap. 6 a § första stycket presstödsförordningen (1990:524) skall bibehållas enligt dess nuvarande konstruktion måste därför upplagegränserna i bestämmelsen förändras. Det skulle här kunna tänkas att stöd lämnas om tidningens upplaga understiger 1 500 exemplar med högst 500 exemplar, alternativt med högst 250 exemplar. Kommittén har emellertid tidigare redovisat bedömningen att det inte finns skäl för staten att stödja tidningar som har en mindre abonnerad upplaga än 1 500 exemplar. I konsekvens härmed anser kommittén som utgångspunkt att en tidning för att kunna erhålla ett förhållandevis stort allmänt driftsstöd enligt 2 kap. 6 a § presstödsförordningen bör ha haft 1 500 betalande abonnenter under en längre tidsperiod än vad som skulle krävas med ledning av nuvarande lydelse av bestämmelsen. Som Presstödsnämnden anfört skulle annars en nyetablerad dagstidning efter i princip sex månaders helhjärtad satsning på marknadsföring erhålla stora statliga stöd under ett flertal år. Ur detta perspektiv framstår Presstödsnämndens förslag som väl avvägt, dvs. att en tidning för att berättiga till driftsstöd enligt en bestämmelse motsvarande 2 kap. 6 a § presstödsförordningen bör ha varit berättigad till driftsstöd enligt 2 kap. 3 § presstödsförordningen under de närmast tre föregående åren.

Vid en helhetsbedömning har kommittén emellertid beslutat att föreslå att 2 kap. 6 a § presstödsförordningen upphävs. Jämväl under förutsättning av att tidningar vars upplaga understiger 1 500 exemplar skulle komma i åtnjutande av presstöd torde de resurser

sådana tidningar kan avsätta för det redaktionella arbetet vara ytterst begränsade. Det kan därmed ifrågasättas om det är möjligt för sådana tidningar att uppfylla de uppgifter som motiverar statens engagemang på dagspressmarknaden. Vidare får det anses att tidningar, som under tre år berättigat till driftsstöd men vars upplaga därefter sjunkit under 1 500 exemplar, inte har de förutsättningar som krävs för en kontinuerlig tidningsutgivning. Slutligen kan ett statligt stöd till tidningar med mera begränsade upplagor bidra till att massmediemarknaden fragmentiseras ytterligare.

### 3.4.5 Driftsstöd i särskilt fall

**Kommitténs förslag:** Kommittén föreslår att möjligheten för en dagstidning att berättiga till driftsstöd i särskilt fall jämlikt 2 kap. 9 § presstödsförordningen (1990:524) upphävs.

Enligt 2 kap. 9 § presstödsförordningen (1990:524) kan driftsstöd i särskilt fall lämnas för en tidning som inte i huvudsak distribueras i Sverige om tidningen uppfyller vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar. Som framgår av bestämmelsen utgörs ett kriterium av en prövning om tidningen behöver stödet för att utgivningen skall kunna upprätthållas. Nämnda kriterium är ett avsteg från principen om att regelverket skall vara automatiskt verkande.

Pressutredningen -94 föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1995:37) att driftsstödet i särskilt fall skulle avvecklas. Utredningen anförde att bestämmelsen tillkom på förslag av Presstödsnämnden i slutet av 1970-talet för att svenskar som kortare eller längre tid bor och arbetar utomlands skulle ges möjlighet att genom sakligt korrekt koncentrerad information kunna hålla sig underrättade om vad som sker i Sverige och därigenom få lättare att akklimatisera sig när de återvänder till hemlandet. Utredningen fann emellertid att den utveckling som hade ägt rum sedan bestämmelsen infördes inneburit större möjligheter för utlandssvenskar att hålla sig à jour med vad som sker i Sverige. Utredningen såg därför inte att ett stöd till tidningar till utlandssvenskar var en angelägen prioritering. Enligt utredningens mening borde alltså stödet avskaffas.

Kommittén delar Pressutredningen -94:s bedömning. Mot bakgrund av den tekniska utveckling som ägt rum sedan mitten av 1990-talet, bl.a. genom publicering av tidningsmaterial på Internet

och SVT:s utlandssändningar via satellit, har utlandssvenskar i dag goda möjligheter att hålla sig underrättade om vad som sker i Sverige. Det framstår därför inte som angeläget att ha ett särskilt stöd för tidningar som riktar sig till utlandssvenskar. Härtill kommer att konstruktionen av ifrågavarande bestämmelse avviker från principen om att regelverket skall vara automatiskt verkande. Det är heller ingen dagstidning som i dag berättigar till driftsstöd enligt ifrågavarande bestämmelse. Kommittén föreslår således att möjligheten för en dagstidning att berättiga till driftsstöd i särskilt fall jämlikt 2 kap. 9 § presstödsförordningen upphävs.

### 3.4.6 Begränsat driftsstöd

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna om begränsat driftsstöd som återfinns i 2 kap. 7 och 8 §§ presstödsförordningen (1990:524) bör bibehållas oförändrade. Storleken på det begränsade driftsstödet bör motsvara det stöd en endagstidning med en abonnerade upplaga på högst 3 000 exemplar berättigar till.

Begränsat driftsstöd kan med stöd av 2 kap. 7 § presstödsförordningen (1990:524) lämnas för en dagstidning vars utgivningsområde är Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad. Vidare kan begränsat driftsstöd lämnas enligt 8 § för en dagstidning vars utgivningsområde är Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad och om tidningen, trots att den till övervägande delen är på svenska, har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska.

Av 2 kap. 10 § presstödsförordningen framgår att storleken på begränsat driftsstöd enligt 7 och 8 §§ bestäms av Presstödsnämnden efter vad som i det enskilda fallet är skäligt. Stödet får dock inte överstiga 2 035 000 kr.

Pressutredningen -94 diskuterade frågan om begränsat driftsstöd i sitt slutbetänkande, se SOU 1995:37 s. 182 f. Med hänvisning till de överväganden som Dagstidningskommittén redovisat i sitt betänkande (SOU 1988:48) ansåg utredningen att det begränsade driftsstödet skulle finnas kvar oförändrat.



Presskommittén 2004 delar Pressutredningen -94:s bedömning. Det begränsade driftsstödet bidrar i väsentlig mån till att ett fåtal tidningar i de geografiska områden som omnämns i 2 kap. 7 och 8 §§ presstödsförordningen kan upprätthålla en fortsatt drift och härigenom bidra till en presspolitisk mångfald. Som Dagspresskommittén anförde rör det sig typiskt sett om utgivningsområden med sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att den till en viss procentandel beräknade hushållstäckningen inte ger ett adekvat uttryck för vederbörande tidnings faktiska konkurrens-situation.

Presskommittén 2004 har under utredningsarbetet tagit del av uppgifter som bl.a. visar att tidningarna på Gotland inte skulle kunna upprätthålla en kontinuerlig drift om det begränsade driftsstödet upphörde. Samma bedömning görs även beträffande de dagstidningar som ges ut inom övriga relevanta utgivningsområden. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna om begränsat driftsstöd som återfinns i 2 kap. 7 och 8 §§ presstödsförordningen (1990:524) bibehålls oförändrade.

Enligt kommitténs mening bör bestämmelsen i 2 kap. 9 § presstödsförordningen göras automatiskt verkande. Sett utifrån kommitténs övriga förslag finner kommittén det rimligt att storleken på det begränsade driftsstödet bör motsvara det stöd en endagstidning med en abonnerad upplaga på högst 3 000 exemplar berättigar till.



## 4 Distributionsstöd

### 4.1 Inledning

Kommittén skall enligt direktiven kartlägga och analysera distributionsituationen för dagspressen, se *bilaga 1*. I förevarande kapitel behandlar kommittén nyssnämnda uppdrag. Avsnitt 4.2 rör distributionsstödet och avsnitt 4.3 det särskilda distributionsstödet. Bestämmelser om distributionsstöd återfinns i 4 kap. presstödsförordningen (1990:524), se *bilaga 2*, medan bestämmelser om särskilt distributionsstöd återfinns i förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd, se *bilaga 3*. Fördelningen av distributionsstöd och särskilt distributionsstöd till olika tidningsföretag för år 2004 framgår av *bilaga 12*.

### 4.2 Distributionsstöd

#### 4.2.1 Bakgrund

Distributionsstöd i form av en samdistributionsrabatt infördes år 1970 på förslag av 1967 års pressutredning (SOU 1968:48 *Dagspressens situation*). Utredningen hade funnit att distributionen av dagstidningar utfördes av åtskilliga huvudmän och bedömde att samarbetsmöjligheterna inte var fullt utnyttjade. Utredningen visade att av landsortstidningarnas upplagor distribuerades 41 procent av tidningsföretagen i egen regi, 18 procent inom samdistributionsarrangemang medan återstoden, 41 procent, distribuerades av Postverket. Utredningen menade vidare att trots att en vidgad samdistribution skulle sänka branschens kostnadsnivå och trots de svårigheter som kunde förutses att rekrytera erforderlig arbetskraft pågick på många håll en distributionskonkurrens som hade till effekt att kostnadsnivån höjdes till förfång främst för de ekonomiskt svaga företagen. Vidare anförde utredningen att när sam-

distribution förekom hade kostnadsfördelningen mellan företagen med vissa undantag gjorts sådan, att de på orten glest spridda tidningarna fått bära oproportionerligt höga kostnader vilket hade skapat ekonomiska svårigheter för dessa företag och hindrat överspridningen av dagstidningar.

Den lösning utredningen såg var en samdistributionsrabatt som skulle stimulera de större företagen att medverka i samdistribution. Syftet med samdistributionsrabatten var att kompensera de större företagen för de kostnadshöjningar som för deras del i regel skulle inträffa med en kostnadsfördelning i distributionen som inte tog hänsyn till spridningsintensiteten. Syftet med utredningens förslag var alltså inte att åstadkomma något allmänt stöd till dagstidningsdistributionen eller att lösa alla de problem som var förenade med denna. Målet var i stället att på de orter där det var möjligt stimulera till en samdistribution med en från samhälleliga utgångspunkter acceptabel kostnadsfördelning mellan de deltagande dagstidningsföretagen. Utredningens förslag innebar bl.a. följande:

Samdistributionsrabatten utgår för varje årgångsexemplar som distribueras i enlighet med följande bestämmelser, dvs. så snart minst två rabattberättigade dagstidningsföretag som under vissa villkor deltar i en särskild tidningsutbärningstur som anordnas av ett distributionsföretag som uppfyller vissa förpliktelser. De villkor utredningen avsåg var att det enskilda tidningsföretaget skulle för varje ort där det deltar i rabatterad samdistribution överlämna hela distributionsarbetet (inkl. transporter) till distributionsföretaget. Vidare skulle tidningsföretaget förbinda sig att avstå från egen utbärning på alla de orter där rabatterad samdistribution förekommer vid en tidpunkt då också den egna tidningen kan medfölja. De förpliktelser distributionsföretaget skulle uppfylla för att kunna förmedla samdistributionsrabatt var att anordna särskild tidningsutbärningstur på varje ort där minst två rabattberättigade dagstidningsföretag begär det. Distributionsföretagen skulle därvid förbinda sig att i dessa tidningsutbärningsturer tillämpa en sådan taxesättning, att den enskilda tidningens spridningsintensitet på orten inte inverkar på distributionskostnaden per exemplar. Däremot kunde exemplarvikt och transportavstånd tillåtas slå igenom i taxorna. Distributionsföretagen skulle också förbinda sig att hålla dessa tidningsutbärningsturer öppna för samtliga dagstidningar som vid tiden för utbärningens start finns tillgängliga på orten. Samdistributionsrabatten skulle utbetalas till distributionsföretaget, som i sin debitering till tidningsföretaget skulle göra avdrag för rabatten.

Förslaget bedömdes av utredningen medföra att de totala distributionskostnaderna för dagstidningar skulle sänkas och överspridningen av dagstidningar skulle främjas. Denna överspridning skulle

enligt utredningen i sin tur öka tidningskonsumenternas valfrihet. Utredningens förslag infördes senare i huvudsak oförändrat (prop. 1969:48).

Ett flertal utredningar har härefter pekat på att det presstödsberättigade samdistributionssystemet bidragit till att tidningsföretagen övergått till samdistribution av sina dagstidningar. Distributionsstödet har såtillvida varit framgångsrikt då det gällt att sänka kostnaderna för tidningsdistributionen och skapa förutsättningar för en bred spridning av dagstidningar.

#### 4.2.2 Aktualiserade frågeställningar

##### *Inledning*

Framgången med det presstödsberättigade samdistributionssystemet till trots har det på senare tid aktualiserats vissa frågeställningar kring bidragssystemet. Frågeställningarna hänger samman med konkurrenssituationen på distributionsmarknaden och i förlängningen utrymmet för distributionsbolagen att inom ramen för bidragssystemet bestämma vilka tjänster som skall tillhandahållas samt prissättningen för tjänsterna.

Som framgår av avsnitt 3.4.1 har dagstidningsföretagen sedan början av 1970-talet mött en alltmer hårdnande konkurrens på massmedia- och publikmarknaden. För att möta denna konkurrens har dagstidningsföretagen tvingats till omfattande rationaliseringar samtidigt som företagen sökt bredda sina intäktsmöjligheter. En utvecklingstendens som därvid kunnat iaktas är att dagstidningsföretagen i allt högre utsträckning engagerat sig på distributionsmarknaden. Dagstidningsdistributionen i Sverige omfattar totalt omkring 50 000 körda mil per dygn, omfattande både bud- och postutdelade tidningar. Tidningsföretagens distributionskostnader utgör också en väsentlig del av deras kostnader. År 2003 uppgick distributionskostnaderna för dagstidningsföretagen till cirka 2,6 mdr kr och distributionskostnadernas andel av företagens totala kostnader samma år utgjorde i snitt 23 procent för storstadsmorgontidningarna och 16,9 procent för landsortstidningarna.

Redan när distributionsstödet i form av en samdistributionsrabatt infördes ansågs det rimligt att det största tidningsföretaget genom ett eget distributionsbolag kunde verka som underentreprenör till ett distributionsföretag som ägde rätt att fördela

distributionsstöd. Sedan dess har utvecklingen alltså inneburit att alltfler tidningsföretag ägnar sig åt distributionsverksamhet som en sidogren till sin tidningsutgivning. Distributionen har blivit en affärsverksamhet för tidningsföretagen.

Enligt de ursprungliga utgångspunkterna för distributionsstödet skulle det finnas ett flertal konkurrerande distributionsbolag som var fristående från tidningsföretagen och som kunde offerera distributionstjänster inom ett distributionsområde. I sakens natur torde emellertid ligga att möjligheterna till en väl fungerande konkurrenssituation är begränsade i utgivningsområden där en tidning har en dominerade ställning på tidningsmarknaden och tidningsföretaget som ger ut tidningen samtidigt äger distributionsbolaget. I takt med att koncentrationen på tidningsmarknaden ökat och tidningsföretagen inlett ökande samarbeten har de större tidningsföretagen fått ett större inflytande över distributionssituationen inom de egna utgivningsområdena. Utvecklingen har bidragit till att konkurrensen på distributionsmarknaden försvagats. För att förhindra att det inte längre skulle finnas utrymme för två konkurrerande nationella distributionsföretag på marknaden infördes det därför år 1997 en skärpning av kriterierna för underentreprenörskap. Ändringen fick emellertid inte avsedd effekt. Antalet underentreprenörer och fristående distributionsbolag fortsatte att öka. Samtidigt tillkom det ett tidningsägt regionalt distributionsbolag som är berättigat att fördela distributionsstöd. Utvecklingen torde ha varit en avgörande orsak till att det numera bara finns ett rikstäckande från tidningsföretagen fristående distributionsbolag kvar på marknaden.

#### *Närmare om tidigare utredningar och överväganden*

De ovan redovisade frågeställningarna kring tidningsdistributionen var aktuella redan vid 1994 års pressutredning. Utredningen anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1995:37 *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress*) att samdistributionssystemet spelar en viktig roll för medborgarnas tillgång till hushållsdistribuerade dagstidningar. Utredningens bedömning var att distributionsstödet fyller en mycket viktig funktion för mångfalden och den allmänna debatten och att det finns en påtaglig risk för att mångfalden minskar om distributionsstödet upphör. Utredningen ansåg därför att övervägande skäl klart talade för att stödformen bör behållas,

men fann samtidigt att det fanns problem i fråga om underentreprenörssystem och tillämpningen av likaprisprincipen.

För att komma till rätta med de problem som utredningen ansåg fanns i fråga om underentreprenörssystemet och tillämpningen av likaprisprincipen övervägde utredningen vissa förändringar av regelsystemet. Beträffande underentreprenörssystemet anförde utredningen inledningsvis att samdistributionsföretagen kan där det finns underentreprenörer bli reducerade till att endast vara förmedlingsorgan för distributionsstödet, att det mot systemet hävdats att distributionsföretagen kan försvagas och förlora den kapacitet och kompetens som är nödvändig för en effektiv konkurrens samt att systemet för med sig en risk för att underentreprenörerna drar sig ur stödsystemet och avbryter samdistributionen eller erbjuder samdistribution endast till högre priser. Utredningen pekade härefter på möjligheterna för Presstödsnämnden att under vissa förutsättningar vägra underentreprenörskap. Denna möjlighet borde enligt utredningen kunna utgöra ett tillräckligt skydd mot oönskade effekter. Utredningen bedömde vidare att samdistributionssystemet fortfarande hade sådana fördelar för tidningarna att de till övervägande del kommer att välja att stanna kvar i systemet även om det enligt utredningen inte kunde uteslutas att vissa tidningar skulle komma att ställa sig utanför detsamma.

Vad gällde likaprisprincipen ansåg utredningen att denna var angelägen för att distributionssystemet skulle kunna vara konkurrensneutralt. I sammanhanget diskuterade utredningen den prisdifferentiering som tillämpats av Tidningsbärarna i Skåne. Enligt utredningen tillämpade Tidningsbärarna i Skåne en prisdifferentiering som byggde på att bolaget för skilda regioner utsåg den största tidningen i en viss region till lokaltidning. Den tidning som utsetts till lokaltidning behandlades därvid i prishänseende mera förmånligt än övriga tidningar i distribution. Utredningen hänvisade i denna del till en utredning som Bo Präntare genomfört på utredningens uppdrag. I Bo Präntares utredning anfördes det att en schablonmässig prisdifferentiering inte står i överensstämmelse med regelverket.

Utredningens slutsats var att frågor om underentreprenörskap borde kunna hanteras av Presstödsnämnden. Utredningen anförde att det förhållandet att det enligt reglerna i presstödsförordningen behövdes särskilda skäl för att Presstödsnämnden skulle godkänna ett underentreprenörskap innebar att det fanns en viss garanti för

att underentreprenörskapet inte blir till nackdel för övriga tidningar. Likaså ansåg utredningen att frågor om beräkning av lika-priset borde kunna hanteras av Presstödsnämnden, t.ex. i form av myndighetsföreskrifter. Utredningen underströk samtidigt att den såg det som angeläget att samdistributionssystemet och distributionsstödet upplevs som rättvist samtidigt som en viss flexibilitet självfallet var nödvändig.

Efter det att Pressutredningen -94:s slutbetänkande skickats ut på remiss inkom en skrivelse från Presstödsnämnden till regeringen där frågor avseende distributionsstödet aktualiserades. Mot bakgrund härav beslöt Kulturdepartementet att ytterligare utreda distributionsstödet. Utredningen genomfördes av Åse Matz som varit sekreterare i Pressutredningen -94. Hennes resultat publicerades i Ds 1996:5 *Distributionsstödet till dagspressen*.

Åse Matz genomförde bl.a. en enkätundersökning som riktades till alla distributionsstödda flerdagartidningsföretag. Av svaren framkom att de problem företagen såg med distributionssystemet rörde främst distributionsstödet nivå, underentreprenörssystemet, indelningen av distributionsområden samt olika åsikter om vilka lokala transporter som skall ingå i samdistributionen, tidpunkten för distributionens början samt distribution av provexemplar.

I fråga om likaprisättningen fann Åse Matz att det distributionspris som ligger till grund för distributionsstödet inte gav någon fullständig bild av likaprisprincipens tillämpning. Hon lyfte bl.a. fram att den olika behandlingen i fråga om transportkostnaderna har betydelse för kostnadsbilden samt att kostnaderna för transporterna mellan olika tätorter skiljer sig väsentligt mellan olika områden. I vissa områden betalar tidningsföretagen efter upplagestorleken i områdena. Vidare angav hon att distributionskostnaderna är beroende av distributionsområdenas avgränsning, att antalet samdistribuerade tidningar och utgivningsfrekvensen spelar stor roll för kostnadsbilden samt att distributionsbolagen tar ut extra avgifter för uppläggning av registerkort och andra administrativa kostnader. I bilden låg enligt Åse Matz att distributionsföretagen kan ta ut vinst i verksamheten.

Beträffande underentreprenörssystemet konstaterade Åse Matz att det från tidningar som samdistribueras med underentreprenörens tidning funnits en oro för att tvingas acceptera villkor som är alltför oförmånliga för dem samt att det förekommit uppgifter om att underentreprenörer vållat motsättningar med samdistribuerade tidningar genom att inte tillåta utbärning av provexemplar



eller ta ut höga avgifter för viss utbärning. Enligt Åse Matz skulle en fortsatt utveckling mot allt fler underentreprenörer kunna innebära att det inte längre skulle finnas utrymme för två rikstäckande fristående distributionsföretag.

I sina överväganden och förslag anförde Åse Matz att det framhållits från Presstödsnämnden och företrädare för tidningarna att det fanns en påtaglig risk för att det presstödsberättigade samdistributionssystemet inte kunde hållas samman överallt. Skälet var att det dåvarande regelsystemet för distributionsstödet ansågs vara sådant att det inte gav tillräckligt utrymme för en marknadsmässig anpassning efter skilda förhållanden. Åse Matz lämnade därför ett flertal förslag på ändringar av bestämmelserna.

En ändring syftade till att skärpa kraven för underentreprenörskap. Enligt Åse Matz mening borde det krävas synnerliga skäl i stället för särskilda skäl för att godkännas som underentreprenör. Ett sådant skäl kunde vara att tidningen i fråga var helt dominerande i utgivningsområdet och att det i övrigt endast distribuerades överspridda tidningar med några få procents hushållstäckning.

För att hålla samman samdistributionssystemet utan en kraftig höjning av distributionsstödet behövdes det enligt Åse Matz en viss modifiering av likaprisprincipen. Tidningsföretagen skulle härigenom motiveras att stanna kvar i systemet samtidigt som den för mångfalden angelägna överspridningen av framförallt rikstidningar inte skulle hindras genom att kostnaderna för dessa blev alltför höga. Den lösning Åse Matz föreslog var att det skulle införas möjligheter till viss prisdifferens inom ramen för likaprisprincipen.

Enligt Åse Matz bedömning utgjorde distributionsföretagens vinster inte något problem i förhållande till likaprisprincipen så länge vinsterna behandlades neutralt i förhållande till de medverkande tidningarna. Däremot fann Åse Matz att det kunde finnas en konflikt mellan vinstuttag i distributionsbolagen och likaprisprincipen. Åse Matz ansåg därför att det i undantagsfall borde finnas en möjlighet att ta hänsyn till om vinstuttaget sker på ett sätt som uppenbart syftar till att kringgå den modifierade likaprisprincipen.

I syfte att ge ytterligare incitament för ett tidningsföretag att stanna kvar i systemet föreslog Åse Matz att det distributionsstöd som skulle ha gått till det tidningsföretag som lämnat systemet

övergår till de tidningsföretag i distributionsområdet som stannar kvar i systemet.

Pressutredningen -94:s slutbetänkande och Åse Matz förslag avseende distributionsstödet behandlades av regeringen i propositionen 1996/97:3 *Kulturpolitik*. I korthet föreslog regeringen följande förändringar (s. 173 ff). En prisdifferens på tio procent skulle i fortsättningen tillåtas inom ramen för likaprisställningen i den statligt stödda samdistributionen. Det skulle krävas synnerliga skäl för att ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i koncern med tidningsföretag skulle få verka som underentreprenör. Distributionsföretagen skulle få ta med andra produkter än dagstidningar i samdistributionen om det kunde ske utan kvalitetsförsämringar för distributionen av de stödberättigade tidningarna. Ett extra distributionsstöd skulle under en övergångsperiod kunna lämnas till kvarvarande tidningar i ett distributionsområde, om en eller flera tidningar med utgivningsort inom distributionsområdet lämnade samdistributionen och de kvarvarande tidningsföretagen drabbades av större kostnadsökningar. Regeringen föreslog också en höjning av distributionsstödet.

Skälet för regeringens förslag var till en början att regeringen såg det rimligt med ett prissättningssystem som inom ramen för likaprisprincipen innebär att tidningarna bär en mer rättvis del av de kostnader som de förorsakar i samdistributionen. En prisdifferens borde enligt regeringen emellertid endast godtas om den är motiverad av särskilda kostnader. Principen att storleken av en tidnings abonnerade upplaga inom ett distributionsområde inte skulle inverka på prissättningen i distributionsbolagen skulle ligga fast. Regeringen uttalade härvid att enbart storleken på ett tidningsföretags upplaga inom ett distributionsområde inte utgjorde grund för t.ex. administrativa pristillägg samt att Presstödsnämnden borde bevaka utvecklingen och snarast rapportera till regeringen om regeländringen fick oönskade effekter.

Den föreslagna skärpningen av presstödsförordningens krav för beviljande av nya underentreprenörer bedömdes av regeringen som en väl avvägd åtgärd för att i framtiden i viss mån begränsa förekomsten av distribution genom underentreprenörer till de fall där det föreligger starka skäl. Enligt regeringen var förslaget om ett extra distributionsstöd avsett att underlätta för de kvarvarande tidningarna om de i en situation där en tidning väljer att lämna samdistributionen drabbas av större kostnadsökningar. Att det öppnades en möjlighet för distributionsföretagen att distribuera

också annat än dagstidningar motiverades med att distributionen bör göras så rationell som möjligt för att distributionskostnaderna skall hållas nere.

Avslutningsvis anförde regeringen att det i största möjliga utsträckning borde lämnas åt branschen att komma överens om vissa detaljfrågor inom distributionssystemet, bl.a. avgränsningen av distributionsområden, omfattningen och prissättningen av provexemplar samt tidpunkter för distributionens början. Ytterligare detaljregler i presstödsförordningen borde enligt regeringen undvikas och Presstödsnämnden borde ha det yttersta ansvaret för att branschens praxis inte leder till oacceptabla särbehandlingar eller missgynnande av enskilda tidningsföretag. Presstödsnämnden borde enligt regeringen bevaka utvecklingen och vid behov genom verkställighetsföreskrifter samt beslut i enskilda fall söka komma till rätta med en önskad utveckling, exempelvis vad gällde avgränsning av distributionsområden.

Som nämnts redan inledningsvis kan det i efterhand konstateras att skärpningen av kraven för underentreprenörskap inte bromsat tidningsföretagens engagemang i distributionsledet. Allt fler tidningsföretag har sedan år 1997 fått ägarintressen i bolag som distribuerar dagstidningar, endera genom underentreprenörskap eller genom bolag som direkt kan fördela distributionsstöd. Utvecklingen torde ha varit en bidragande orsak till att Pressens Samdistribution AB avvecklade sin verksamhet den 31 december 2003. För närvarande finns det därmed bara ett rikstäckande distributionsbolag för tidningsdistribution kvar på marknaden. En av de förutsättningar som angavs när distributionsstödet infördes i början av 1970-talet, att det skulle finnas från tidningsföretagen fristående konkurrerande rikstäckande distributionsbolag, är således inte längre uppfylld.

På uppdrag av regeringen genomförde Konkurrensverket år 2003 en kartläggning och analys av strukturella problem inom mediemarknaden från konkurrenssynpunkt. Resultatet av arbetet återfinns i Konkurrensverkets Rapportserie 2003:2 *Konkurrens och samarbete inom medierna*. I rapporten behandlas bl.a. distribution av abonnerade dagstidningar. I sin konkurrensanalys uttalade verket bl.a. att det på marknader där subventioner lämnas i en eller annan form riskerar konkurrensnedvridningar uppkomma bl.a. genom att ett företag med subventioner kan erbjuda lägre priser. Enligt verket kan företag utan subventioner, distributionsstöd, komma att slås ut från marknaden på grund av att de inte har

möjlighet att konkurrera om distribution på lika villkor. Verket menade att denna risk är särskilt påtaglig när samdistributionsföretaget har betydande storlek och därför kan antas ha motsvarande större kapacitet för sådana tjänster. Konkurrensverket pekade på att reglerna om distributionsstöd medger att distributionsföretaget får generera vinst och menade att även om det inte får vara fråga om att förordningens föreskrifter om likapris uppenbart kringgås är en gränsdragning mellan vinst som uppkommer genom effektivitet och vinst till följd av subventioner inte lätt eller ens möjlig att göra. Enligt verket har stödet och reglerna för detta inneburit att den svenska marknaden i princip har delats upp mellan ett fåtal distributionsföretag och att detta fått till följd att företagen uppnått en monopolställning inom sina regioner. Incitamenten och möjligheterna för oberoende aktörer att etablera sig på marknaden minskar enligt verket påtagligt när en stor andel av marknaden är uppbunden genom samarbete mellan de potentiella köparna av distributionstjänster.

Verket anförde vidare att förhållandet att den eller de största tidningarna inom en region äger distributionsföretagen kan i sig skapa konkurrensproblem. Med en sådan ägarintegration finns det enligt verket risk att företaget diskriminerar till ägartidningarnas fördel när det gäller t.ex. prissättning av distributionstjänsten. Konkurrerande tidningar kan enligt verket härigenom få högre distributionskostnader, vilket gör det svårare för sådana tidningar att vara verksamma inom samma områden.

Enligt Konkurrensverket kan samdistribution av ett stort antal tidningar leda till stordriftsfördelar med lägre utbärningskostnader och högre leveranssäkerhet. På längre sikt kan dessa förhållanden enligt verket dock leda till en totalt sett mindre effektiv distribution av de berörda produkterna än vad som skulle vara fallet om tidningarna själva organiserade distributionen eller köpte tjänsterna från oberoende distributörer. Ett samarbete om gemensam distribution innebär enligt verket att konkurrensen mellan samarbetsparterna om distributionstjänster begränsas samtidigt som benägenheten hos parterna att anlita konkurrerande distributörer och incitamenten för investeringar i bättre distributionsmetoder minskar vilket leder till effektivitetsförluster. Distributionsstödet exemplifierar enligt Konkurrensverket de nackdelar som kommer i dagen då samhället genom subventioner försöker reglera fram ett visst beteende hos marknadsaktörerna. Den fråga som Konkurrensverket menade måste ställas är om stöd behövs eller är adekvat

utformat för att skapa en rationell distribution som motsvarar dagens förhållanden på dagspressmarknaden. Verket menade att samdistribution åtminstone på kort sikt innebär betydande vinster i form av kostnadsminskningar hos företagen, men att det inte går att bortse från att det kan uppkomma problem vid en avveckling av distributionsstödet. Distributionen i glesbygder och av tidningar som kommer ut mera sällan liksom s.k. överspridda tidningar kunde enligt verket behöva uppmärksammas särskilt. Konkurrensverkets slutsats var att distributionsstödet borde ses över med inriktning mot en genomgripande ändring av stödet eller avveckling av detsamma. Några närmare förslag om hur stödet skulle kunna förändras eller någon analys av hur konkurrenssituationen skulle förbättras om stödet togs bort lämnades emellertid inte av Konkurrensverket.

Det skall i sammanhanget nämnas att Konkurrensverket handlagt ett flertal ärenden som rör tidningsdistribution. Bland dessa ärenden kan nämnas ärende med dnr 159/2003 som rörde ifrågasatt missbruk av dominerade ställning – tidningsdistribution. Bakgrunden till ärendet var att Svenska Dagbladet (SvD) uppmärksammat Konkurrensverket på att Tidningsbärarna KB (TB) tillämpat väsentligt högre priser mot SvD och andra överspridda tidningar än mot de tidningar som äger TB för tillhandahållen distributionstjänst. Till följd härav beslöt Konkurrensverket att närmare utreda om TB:s prissättning stod i strid med bestämmelserna om missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen. I sin utredning delade Konkurrensverket upp den distributionstjänst som TB tillhandahöll lokaltidningarna och de överspridda tidningarna i tre delar: packning (sampackning), regionala transporter samt lokala transporter inklusive detaljdistribution, varefter verket granskade de tre olika delarna var för sig samt gjorde en helhetsbedömning. I fråga om packning fann Konkurrensverket att sampackning av de överspridda tidningarna får, i jämförelse med packningen av lokaltidningarna, anses vara en tjänst med delvis annat innehåll med dess krav på en mer manuell hantering. Ett högre pris för de överspridda tidningarna i denna del kunde därför enligt verket vara motiverat. När det gällde regionaltransporter fann Konkurrensverket bl.a. att de överspridda tidningarna tillsammans betraktades som en lokaltidning vid fördelning av kostnaderna på titel, vilket ledde till att en relativt sett lägre andel av kostnaderna fördelades på respektive överspridd tidning samt att TB i sin modell beaktat de överspridda tidningarnas situation i

sådan utsträckning att det inte kunde göras gällande annat än att grunderna för prisskillnaden i rimlig utsträckning kunde anses rättfärdigade. När det slutligen gällde lokal- och detaljdistribution fann verket att TB tillämpade presstödsförordningens bestämmelser om likapris samt att TB, med hänvisning till högre administrativa kostnader för överspridda tidningar, utnyttjade den möjlighet som presstödsförordningen ger och debiterade den överspridda tidningen ett tio procent högre pris än lokaltidningarna.

Konkurrensverkets slutsats var att de överspridda tidningarna debiterades ett högre pris än TB:s ägartidningar för distributionen, oavsett om distributionstjänsten ses som en sammanhållen helhet som omfattar packningen av tidningarna, regionaltransporter och lokal- och detaljdistribution eller om distributionstjänsten skall ses som tre separata delar. Den prisskillnad mellan lokaltidningarna och de överspridda tidningarna som rent faktiskt kvarstod bedömdes av Konkurrensverket vara av den art att det sannolikt inte kunde göras gällande att det förelåg ett missbruk från TB:s sida. Detta förhållande jämte övriga omständigheter ledde verket sammantaget till slutsatsen att det inte fanns tillräckliga skäl att ytterligare utreda huruvida de påtalade förhållandena stred mot konkurrenslagen. Det fanns därför inte anledning för verket att avgränsa den relevanta marknaden och TB:s ställning på denna. Några ytterligare åtgärder i ärendet vidtogs inte av Konkurrensverket.

På uppdrag av Presskommittén 2004 har Håkan Westergren, tidigare avdelningsdirektör i Presstödsnämndens kansli, gjort en genomgång och analys av distributionsstödet. Resultatet av hans arbete återfinns i *bilaga 8*.

Som framgår av Håkan Westergrens promemoria anser han att distributionsstödet i stort sett fungerat väl genom åren. De problem han identifierat hänför sig till dels ägarkoncentration och minskad konkurrens inom distributionen, dels avgränsningen av principen om likapris och tillämpningen av prisdifferensen på tio procent som finns angiven i presstödsförordningen.

Enligt Håkan Westergren har de förändringar inom tidningsdistributionen som skett under senare år inneburit att ägandet av distributionsbolagen alltmer övergått till tidningsföretagen samt att de dominerande tidningsföretagen i allt större utsträckning kontrollerar distributionen inom sina spridningsområden och därmed har ett avgörande inflytande på prisnivån på distributionen. Håkan Westergren anför att samtliga distributionsbolag utom Premo i

Storstockholmsområdet tillämpar ett pristillägg på tio procent för överspridda tidningar, medan lokala tidningar med samma utgivningsort har samma pris. Enligt Håkan Westergren har undantagsregeln i presstödsförordningen som möjliggör en differentierad prissättning i distributionsbolagen, och vars tillämpning skall motiveras av väsentligt högre kostnader, i praktiken kommit att tillämpas som en huvudregel. Se vidare Håkan Westergrens promemoria, *bilaga 8*.

#### 4.2.3 Överväganden och förslag

##### *Allmänna utgångspunkter*

Distributionsstödet infördes i början av 1970-talet för att stimulera till ökat samarbete mellan dagstidningsföretagen avseende tidningsdistributionen. Motprestationen för att staten lämnat distributionsstöd har alltsedan stödet infördes varit att huvudtidningen inom ett visst utgivningsområde skall samdistribuera sina tidningar med andra tidningar inom utgivningsområdet under tillämpning av en princip om likapris. Distributionen skulle undanröjas som konkurrensmedel och tidningskonsumenterna skulle kunna företa sitt tidningsval utifrån överväganden om tidningarnas innehåll. Härigenom skulle bl.a. överspridningen av tidningstitlar öka och mångfalden gynnas. En grundläggande princip för distributionsstödet har hela tiden varit att tidningens upplaga inte skall inverka på distributionspriset.

Att distributionsstödet varit framgångsrikt hänger samman med de stora besparingar som uppnås om dagstidningsföretagen samarbetar avseende tidningsdistributionen. Fördelen av att kunna dela på kostnaderna för distributionen har också varit ett skäl som bidragit till genomförandet av de strukturaffärer som ägt rum på tidningsmarknaden under senare år.

En allmän utgångspunkt för kommitténs överväganden är att distributionsstödet skall finnas kvar och alltjämt stimulera till samdistribution av dagstidningar. En annan utgångspunkt är att samdistributionen av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser bör utvecklas för att ytterligare sänka distributionskostnaderna och minska den miljöpåverkan som sker genom användande av parallella distributionskedjor bl.a. i form av utsläpp från fordon.

Distributionen av dagstidningar kan användas av tidningsföretagen i konkurrensyfte. Om ett tidningsföretag inom ett visst utgivningsområde skulle välja att inte samdistribuera sina tidningar är det tänkbart att andra tidningsföretag med mindre upplagor inom samma utgivningsområde inte har egna ekonomiska resurser att distribuera sina tidningar. I förlängningen skulle det kvarvarande tidningsföretaget i utgivningsområdet därmed kunna öka sina reklam- och abonnemangsinträder. Bortsett från dessa konkurrensaspekter är det emellertid klart att ett tidningsföretag i stort sett alltid har nytta av att samdistribuera sina tidningar. Det beror på att merparten av kostnaderna i ett distributionsbolag utgörs av fasta kostnader i form av fordon, personal, lokaler, m.m. Förenklat och naturligtvis inom vissa ramar innebär det att kostnaderna för distributionen inom ett distributionsområde är desamma oavsett upplagans storlek. Så länge förändringar i upplagans storlek inte leder till att budorganisationen måste göras om leder en procentuell minskning av upplagan till att snittkostnaden per exemplar ökar mer än kostnaden sjunker vid en motsvarande procentuell höjning av upplagan. För att bibehålla en låg distributionskostnad inom ett distributionsområde är det därför viktigt att upplagan ökar eller i vart fall hålls konstant.

Vid en jämförelse mellan kostnaderna för att distribuera tidningar vars utgivningsområde geografiskt sett omfattas av ett visst distributionsområde och kostnaderna för att distribuera överspridda tidningar inom samma distributionsområde är exemplarkostnaden generellt sett högre för de överspridda tidningarna. Framförallt hänger det samman med att överspridda tidningar föranleder högre kostnader för administration och packning (samppackning). Vid en samdistribution där tidningsföretagen får bära sina egna kostnader för distributionen skulle därför framförallt överspridda tidningar men i vissa fall även tidningar med mindre upplagor få betala ett högre exemplarpris för distributionen än övriga tidningar.

Utifrån resonemanget i de två föregående styckena kan distributionsstödet alltså ses som en kompensation till den eller de tidningsföretag med störst upplaga inom ett distributionsområde att acceptera att distributionsbolaget tillämpar en princip om likapris vid prissättningen av distributionstjänsterna: tidningsföretag i allmänhet har ett affärsmässigt intresse av samdistribution för att kunna sänka sina distributionskostnader och genom distributionsstödet kompenseras huvudtidningarna för att distributions-



bolagen tillämpar en princip om likapris vid sin prissättning av distributionstjänsterna. Att även tidningsföretag med mindre upplagor är berättigade till stöd för sin distribution kan förklaras med att distributionsstödet infördes vid en tidpunkt då det ännu inte fanns något driftsstöd. Genom att distributionsstödet gavs en generell utformning underlättades tidningsutgivningen även för tidningsföretag med mindre upplagor inom ett utgivningsområde.

Ett stort problem på senare tid är att den abonnerade upplagan sjunkit. Detta gäller särskilt den överspridda upplagan. Detta har bidragit till att distributionskostnaderna per exemplar har höjts. Samtidigt råder det en hård konkurrens på reklam- och publikmarknaden, vilket medför att tidningsföretagen har små möjligheter att kompensera höjda distributionskostnader med höjda priser. Att göra tidningsdistributionen till ett eget affärsområde eller resultatenheter har därför legat nära till hands för tidningsföretagen för att öka sina intäktsmöjligheter. Detta kan ses som en förklaring till att tidningsföretag i allt större utsträckning har engagerat sig som ägare i distributionsbolag.

Redan när distributionsstödet infördes i början av 1970-talet fanns det tidningsföretag som verkade som underentreprenörer i distributionsbranschen. Förekomsten av underentreprenörer inom tidningsdistributionen har heller inte varit ifrågasatt. Det har ansetts rimligt att en dominerade tidning kan hantera distributionen inom sitt utgivningsområde. Frågan om underentreprenörer har emellertid spetsats till på senare år i takt med att konkurrensen på distributionsmarknaden avtagit. När distributionsstödet infördes förutsattes det att det skulle finnas i vart fall två rikstäckande tidningsdistributörer på marknaden som i konkurrens skulle kunna offerera distributionstjänster, men sedan Pressens samdistribution AB avvecklade sin verksamhet den 31 december 2003 finns det numera bara ett rikstäckande distributionsbolag, Tidningstjänst AB, som är ett dotterbolag till Posten AB.

Utvecklingen har också lett till att vissa tidningsföretag fått ett direkt vinstintresse i tidningsdistributionen. Tidningsföretagens intresse av att distributionsbolagen skall kunna tillämpa en fri prissättning av sina distributionstjänster riskerar därför att komma i konflikt med principen om likapris. Att se distributionsstödet som en kompensation till huvudtidningarna för att dessa skall acceptera en tillämpning av likapris i distributionsbolagen torde därför inte längre framstå som lika självklart som tidigare. Det är inte orimligt att anta att kopplingen mellan distributionsstödet och

principen om likapris försvagats i takt med att konkurrensen på distributionsmarknaden minskat.

Genom att ett tidningsföretag har ägarintresse i det bolag som distribuerar företagets tidningar uppstår ett utrymme för företaget att sänka sina distributionskostnader genom att distributionsbolaget gör vinst på den distribution som utförs åt andra tidningar. Tidningsföretaget får också en fördelaktig position vid distributionsbolagets prissättning av tjänsterna, eftersom övriga tidningar normalt inte har ekonomiska resurser att organisera distributionen i distributionsområdet på egen hand.

Kommittén har inga förslag om hur konkurrensen på distributionsmarknaden skall kunna förbättras och det är svårt att se hur konkurrenssituationen skulle förbättras om distributionsstödet togs bort, i vart fall i distributionsområden med ett dominerande dagstidningsföretag. Det bör emellertid framhållas att utgångspunkten för kommitténs arbete inte är konkurrenssituationen på distributionsmarknaden. Kommitténs överväganden och förslag utgår i stället från behovet av en bred spridning av dagstidningar ur ett konstitutionellt perspektiv för att främja mångfald och en vital opinionsbildning. Endast indirekt får konkurrensfrågor betydelse för kommitténs arbete, dvs. i situationer där bristande konkurrens på distributionsmarknaden bedöms leda till en minskad spridning av dagstidningar.

Den fråga kommittén har att ta ställning till är vilka åtgärder som bör vidtas för att ytterligare främja spridningen av dagstidningar. Det är här helt klart att samdistribution av dagstidningar är en grundförutsättning för en bred spridning av dagstidningar. Som tidigare framgått kan det antas att tidningsföretagens vinster med samdistribution i allmänhet är så stora att det vore olönsamt för enskilda tidningsföretag att distribuera sin tidning genom egna distributionslinjer och inte ta med andra tidningsföretag som delar på kostnaderna. Kommitténs bedömning är mot bakgrund härav att systemet med presstödsberättigad samdistribution av tidningstitlar är robust. Samtidigt anser kommittén att regelverket bör vara så utformat att tidningsföretag med mindre upplagor eller överspridda upplagor kan hantera de kostnadsökningar som kan uppstå för det fall ett på den lokala eller regionala marknaden dominerande tidningsföretag upphör att distribuera sin upplaga via ett distributionsbolag som fördelar distributionsstöd.

En annan grundförutsättning för en bred spridning av dagstidningar är att principen om likapris upprätthålls och att principen

ges ett reellt innehåll. Kommittén menar att distributionsstödet här får sin största betydelse. Förekomsten av distributionsstödet är att ge tidningarna med störst upplaga inom ett distributionsområde incitament att samdistribuera sina tidningar under tillämpning av en princip om likapris i distributionsbolaget. Kommitténs utgångspunkt i denna del är att regelverket bör vara så utformat att likaprisprincipen inte kan kringgås genom differentierad prissättning av tjänster inom olika delar av distributionskedjan. Samtidigt måste principen om likapris till följd av de begränsade resurser som kan avsättas för distributionsstöd kunna tillämpas med viss flexibilitet för att ta hänsyn till de skilda kostnader som uppstår vid distributionen av bl.a. överspridda dagstidningar.

#### *Utvidgning av principen om likapris*

**Kommitténs förslag:** I 4 kap. 5 § presstödsförordningen (1990:524) bör det föreskrivas att prissättningen för distributionstjänsten inom ett distributionsområde, innefattande packning (samppackning), regionala transporter samt lokala transporter och detaljdistribution, inte får vara sådan att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

Av 4 kap. 5 § presstödsförordningen (1990:524) framgår bl.a. att prissättningen skall vara sådan att storleken av den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av att tidningarna väger olika mycket per exemplar, att någon av tidningarna föranleder mer administrativt arbete än de andra eller att någon av tidningarna föranleder särskilda transportkostnader får dock prissättningen anpassas till dessa skillnader. En sådan prissättning får däremot inte innebära att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

Som tidigare anförts bedömer kommittén att de överspridda tidningstitlarna fyller en viktig funktion ur ett konstitutionellt

perspektiv. Kommittén anser därför att det är eftersträvansvärt att hitta lösningar som bidrar till att spridningen av den överspridda upplagan i vart fall kan hållas på en konstant nivå. Ett sätt som gör detta möjligt är att lämna förslag som bidrar till att distributionskostnaderna för överspridda tidningstitlar inte ökar i snabbare takt än för andra tidningstitlar. Tidningsföretag torde nämligen ha svårare att kompensera ökade distributionskostnader för den överspridda upplagan med ökade reklamintäkter. Den åtgärd tidningsföretagen måste vidta för att kompensera höjda distributionskostnader är därmed att höja abonnemangspriset för abonnenter utanför tidningens utgivningsort, vilket i sin tur resulterar i att den överspridda upplagan minskar ytterligare.

Det har bland distributionsbolagen utvecklats en praxis där likaprisprincipen framförallt i fråga om överspridda tidningar endast tillämpas på den distributionstjänst som avser lokala transporter och detaljdistribution, dvs. slutledet av distributionskedjan när tidningsbuden distribuerar tidningarna till abonnenterna. Som framgår av 4 kap. 5 § presstödsförordningen kan distributionsbolagen göra ett pristillägg på tio procent om tidningarna föranleder väsentliga kostnadsförändringar. I fråga om de andra leden i distributionkedjan, packning (samppackning) samt regionala transporter, tillämpas inte likaprisprincipen. Här tillämpas i stället en fri prissättning.

För det fall ett distributionsbolag skulle stå utanför det presstödsberättigade samdistributionssystemet, skulle distributionsbolaget inte vara skyldigt att tillämpa principen om likapris. För den överspridda upplagan skulle distributionsbolaget därmed kunna tillämpa en fri prissättning även beträffande lokala transporter och detaljdistribution. Redan inom det presstödsberättigade samdistributionssystemet har emellertid distributionsbolagen möjlighet att för denna tjänst differentiera priset med tio procent. Om ett distributionsbolag som står utanför det presstödsberättigade samdistributionssystemet skulle tillämpa en prissättning som står sig i fri konkurrens kan det därmed antas att prissättningen för distribution av överspridda tidningar inte skulle skilja sig nämnvärt gentemot i dag. Kopplingen mellan distributionsstödet och principen om likapris, eller med andra ord relationen mellan distributionsstödet och principen att upplagens storlek i distributionsområdet inte skall ha någon inverkan på distributionspriset, framstår därmed inte längre som tydlig.

Kommittén bedömer att det finns en fara med att kopplingen mellan distributionsstödet och principen om likapris vid samdistribution av dagstidningar försvagas och att distributionsstödet alltmör uppfattas som ett allmänt branschstöd för att sänka distributionskostnaderna i ett redan befintligt samdistributionssystem. Skälet är att det med ett sådant synsätt inte längre finns någon anledning att tillämpa en likartad prissättning för tidningar med små och stora upplagor, särskilt i ett läge där konkurrensen på distributionsmarknaden försvagas och huvudtidningarna inom olika distributionsområden i allt större utsträckning äger distributionsbolagen. Det har också förekommit farhågor om att distributionsbolagen redan i dag utnyttjar sin fria prissättning vad gäller packning och regionala transporter för att på så sätt kringgå likaprisprincipen. Ärenden hos Konkurrensverket, bl.a. 153/2003, kan ses som ett tecken härpå.

För att undanröja eventuella tveksamheter om kopplingen mellan distributionsstödet och principen om likapris inom ramen för den presstödsberättigade samdistributionen anser kommittén att det finns ett värde med att likaprisprincipen får genomslag i hela distributionskedjan i ett distributionsbolag. Härigenom uppnås samtidigt den fördelen att eventuella tveksamheter om att bl.a. överspridda tidningar missgynnas vid distributionsbolagens prissättning undanröjs. Systemet måste å andra sidan vara tillräckligt flexibelt för att inom ramen för de begränsade resurser som kan avsättas för distributionsstöd alljämt ge tidningar med stora upplagor inom distributionsområdena ekonomiska motiv att delta i det distributionsstödsberättigade samdistributionssystemet.

I de delar som för närvarande inte omfattas av principen om likapris konstaterar kommittén att kostnaden för lokala respektive regionala transporter i princip är fasta. Transporterna förutsätter tillgång till fordon och chaufförer och distributionsbolagets kostnader i dessa delar kan antas vara desamma även om överspridda tidningar tas med på transporterna. När det sedan gäller den del av distributionskedjan som avser packning (sampackning) föranleder överspridda tidningar extra kostnader jämfört med övriga tidningar.

Vid en helhetsbedömning av hela distributionskedjan torde det framförallt vara packning (sampackning) och administrativa kostnader samt i viss mån detaljdistribution som föranleder extra kostnader vid distributionen av överspridda tidningsexemplar. Att distributionskostnaderna för framförallt överspridda tidningstitlar i

dessa delar är dyrare än för övriga tidningsexemplar borde emellertid enligt kommitténs bedömning kunna hanteras redan enligt nuvarande regelverk. Skälet är att distributionsbolaget kan tillämpa en differentierad prissättning på upp till tio procent mellan den minst och den mest kostnadskrävande tidningen. Vidare erhåller tidningsföretagen kompensation i form av distributionsstöd. Härtill skall läggas att det största tidningsföretaget inom distributionsområdet drar fördel av att tidningsföretag med överspridd tidningsupplaga är med och delar på distributionskostnaderna. Även om tillämpningsområdet för principen om likapris utvidgas bedömer kommittén alltså att tidningsföretag med stora upplagor inom ett distributionsområde ges tillräckliga incitament för att alltså delta i en presstödsberättigad samdistribution.

Kommittén föreslår således att det i 4 kap. 5 § presstödsförordningen (1990:524) föreskrivs att prissättningen för distributionstjänsten inom ett distributionsområde, innefattande packning (samppackning), regionala transporter samt lokala transporter och detaljdistribution, inte får vara sådan att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

I denna del vill kommittén avslutningsvis peka på den stora betydelsen av tidningsdistributionen som förutsättning för den höga tidningsläsningen i Sverige. Det är angeläget att utvecklingen på distributionsmarknaden följs upp årligen och att distributionsstödet räknas upp i takt med kostnadsutvecklingen för att samdistributionssystemet med principen om likapris skall kunna hållas ihop. Minskade tidningsupplagor får ett tydligt genomslag i distributionskostnaderna. I förlängningen leder detta till höjda abonnemangspriser med åtföljande minskning av upplagan. Att kostnaderna för tidningsdistributionen inte minst av den överspridda upplagan kan hållas på en rimlig nivå utgör ett väsentligt led för att bibehålla mångfald och goda förutsättningar för en vital opinionsbildning.

Ett problem på distributionsmarknaden är den försvagade konkurrenssituationen som inträtt på senare tid. Problemet är välkänt och har uppmärksammats av bl.a. Konkurrensverket. Möjligheterna att genom ett generellt distributionsstöd ge tidningsföretag, som har den största tidningsupplagan inom ett distributionsområde och som äger det distributionsbolag som distribuerar företagets tidningar, incitament att delta i en samdistribution vars prissättning

bygger på principen om likapris kan med anledning härav vara begränsade. Företag med en dominerande ställning inom ett distributionsområde kan komma att ställa krav som är mera långtgående än företag som verkar i fri konkurrens. Utifrån rådande förutsättningar på distributionsmarknaden finns det alltså en risk för att det inte utan en kraftig uppräknig av distributionsstödet eller en försvagning av principen om likapris inte går att hålla ihop ett presstödsberättigat samdistributionssystem. Om sådana tendenser uppstår förordar kommittén att distributionsstödet förändras i grunden. En tänkbar lösning skulle kunna vara att fördela de medel som avsatts för det nuvarande distributionsstödet till att stödja distributionen av överspridda tidningar och dagstidningar som berättigar till driftsstöd. Härigenom kan en bred spridning av sådana tidningar möjliggöras även i framtiden. Eventuella problem som kan uppstå till följd av den bristande konkurrensen på distributionsmarknaden, t.ex. att ett distributionsbolag missbrukar sin dominerande ställning genom att tillämpa överprissättning, bedöms av kommittén kunna hanteras inom ramen för gällande konkurrenslagstiftning, närmast 6 och 19 §§ konkurrenslagen (1993:20).

#### *Extra distributionsstöd*

**Kommitténs förslag:** Om ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributionssystemet och de kvarvarande tidningsföretagen i samdistributionen i distributionsområdet därmed drabbas av väsentliga kostnadsökningar skall de få extra distributionsstöd under den tid kostnadsökningarna består. Det extra stödet till de kvarvarande tidningsföretagen får varje år sammanlagt inte vara högre än det belopp som betalats ut det senaste året till den eller de tidningar som lämnat samdistributionssystemet. Det extra stödet skall fördelas till de kvarvarande tidningsföretagen efter deras årliga andel av distribuerade tidningsexemplar.

Som framgått under avsnitt 4.2.2 infördes år 1997 möjligheten för Presstödsnämnden att fördela ett extra distributionsstöd för det fall ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributionssystemet och de kvarvarande tidningsföretagen i samdistributionen i distributionsområdet därmed drabbas av väsentliga kostnadsökningar.

Det extra distributionsstödet regleras i 4 kap. 10 § presstödsförordningen (1990:524).

Att det extra distributionsstödet kan fördelas för en tid av tre år är ägnat att ge kvarvarande tidningsföretag i samdistributionen möjligheter att under en övergångsperiod vidta åtgärder för att hantera kostnadsökningarna. Bestämmelsen syftar således till att främja en fortsatt bred tidningsdistribution till för tidningsföretagen rimliga kostnader trots att något tidningsföretag upphör att delta i presstödsberättigad samdistribution av dagstidningar.

Störst genomslag på distributionskostnaderna blir det om det eller de tidningsföretag som har störst upplaga inom ett distributionsområde väljer att lämna samdistributionen. I praktiken har därför det extra distributionsstödet betydelse för att översprida tidningstitlar och mindre tidningstitlar skall kunna distribueras till en fortsatt låg kostnad inom ett distributionsområde. Möjligheterna för dessa att kompensera sig för väsentliga kostnadsökningar för distributionen på annat sätt än genom höjda abonnemangspriser är begränsade. Samtidigt visar forskning att höjda abonnemangspriser leder till en minskning av den abonnerade upplagan. Detta upplever kommittén som negativt utifrån överväganden om mångfald och dagstidningarnas betydelse för en vital opinionsbildning.

Kommittén bedömer att det presstödsberättigade samdistributionssystemet är robust och av de uppgifter som kommittén tagit del av från branschföreträdare finns det inte något som tyder på att tidningsföretag i dag planerar att lämna samdistributionssystemet. Kommittén anser ändå att det inte finns skäl att tidsbegränsa möjligheten för tidningsföretag att komma i åtnjutande av ett extra distributionsstöd. Så länge som väsentliga kostnadsökningar kvarstår på grund av att ett eller flera tidningsföretag lämnat samdistributionssystemet bör kvarvarande tidningsföretag kunna erhålla ett extra distributionsstöd enligt de grunder som gäller för sådant stöd i dag. Kommittén föreslår att det extra distributionsstödet kan fördelas under den tid kostnadsökningarna består.

Det är tveksamt om det extra distributionsstödet som behandlats i det föregående förmår täcka de kostnadsökningar som uppstår för det fall ett tidningsföretag stängs ute från möjligheterna till presstödsberättigad samdistribution med den eller de tidningar som har störst upplaga inom ett distributionsområde. För att ett tidningsföretag i en sådan situation inte skall tvingas upphöra med sin tidningsdistribution skulle Presstödsnämnden kunna ges möjlighet



att fördela ytterligare ett extra distributionsstöd. Kommittén har emellertid valt att inte föreslå någon sådan modell mot bakgrund av bedömningen att det presstödsberättigade samdistributionssystemet är robust.

*Presstödsnämndens uppföljning av distributionskostnader m.m.*

**Kommitténs förslag:** Presstödsnämnden bör varje år följa upp och redovisa utvecklingen av kostnaderna för tidningsdistribution och distributionsbolagens ekonomiska förhållanden.

Distributionskostnaderna har stor betydelse för tidningsföretagens möjligheter att marknadsföra sin tidning. I linje härmed fyller den presstödsberättigade samdistributionen med dess princip om likapris en viktig funktion, inte minst för den överspridda tidningsupplagan. Genom nämnda samdistribution kan tidningsföretagen göra samordningsvinster som får betydelse för tidningsföretagens prissättning på tidningsabonnemang. I och med en presstödsberättigad samdistribution kan prisutvecklingen för tidningsabonnemang dämpas och upplageminskningen inom tidningsbranschen hejdas.

Samtidigt har den senare tidens utveckling med minskad konkurrens på distributionsmarknaden och tidningsföretagens alltmer utbredda ägarintresse i distributionsbolagen medfört en risk för att det presstödsberättigade samdistributionssystemet på sikt inte kommer att fungera enligt de ursprungliga intentionerna. Tidningsföretagens ägarintresse i distributionsbolagens resultat kan t.ex. hamna i konflikt med principen om likapris. Det är också tänkbart att den försämrade konkurrenssituationen på distributionsmarknaden på sikt kan leda till en prissättning i distributionsbolagen som medför att både drifts- och distributionsstöd indirekt omfördelas till andra företag än de som stöden i förstone avser att befrämja. En sådan utveckling bedöms av kommittén få negativa effekter för mångfalden och dess betydelse för att åstadkomma en vital opinionsbildning.

För att det även i framtiden skall kunna vara möjligt för staten att på ett kostnadseffektivt sätt genom direkta stöd stimulera en samdistribution med tillämpning av likaprisprincip och på så sätt gynna en bred spridning av dagstidningar är det viktigt att för-

hållandena inom distributionsbranschen regelbundet följs upp och redovisas. För det första är det nödvändigt att det presstödsberättigade samdistributionsystemet alltjämt är konstruerat på ett sådant sätt att det ger incitament för tidningsföretagen att även fortsättningsvis delta i systemet. Faktorer av betydelse i denna del gäller bl.a. nivån på distributionsstödet och flexibiliteten vid tillämpningen av regelverket. För det andra är det av vikt att regelbundet följas upp prissättningen inom distributionsbolagen för att kunna upptäcka eventuella tendenser till kostnadsstegringar som kan resultera i att befintliga direkta stödformer urholkas. I denna del bör det närmast kontrolleras att distributionsbolagens vinster inte används på ett sätt som strider mot 4 kap. 11 § presstödsförordningen, dvs. att ett tidningsföretag får vinst av tidningsdistributionen på ett sätt som uppenbarligen innebär ett kringgående av föreskrifterna om prissättning enligt 4 kap. 5 § 2 presstödsförordningen.

Kommitténs bedömning är att Presstödsnämnden har erforderlig kompetens för att följa upp och årligen redovisa utvecklingen inom distributionsbranschen enligt de utgångspunkter som skisserats i det föregående stycket. Mot bakgrund härav föreslår kommittén att Presstödsnämnden varje år bör följa upp och redovisa utvecklingen av kostnaderna för tidningsdistribution och distributionsbolagens ekonomiska förhållanden. De närmare uppgifterna som skall ingå i Presstödsnämndens uppföljning och formerna för redovisningen bör anges i regleringsbrev för Presstödsnämnden.

*Samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser*

**Kommitténs bedömning:** Staten bör genom förändringar i regelverk och på andra sätt skapa goda förutsättningar för aktörer på distributionsmarknaden att hitta samdistributionslösningar av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser.

I kommitténs delbetänkande redovisades uppgifter om dagstidningsföretagens distributionskostnader, allmänna uppgifter om tidningsdistributionen, effektiviseringsarbeten inom tidningsdistributionen, alternativa lösningar för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden samt förutsättningar att

hitta samdistributionslösningar i gles- och landsbygdsområden, m.m. (se SOU 2005:13 *Lördagsdistribution av dagstidningar*, avsnitt 2.2–2.2.3). Där framgår det att dagstidningsdistributionen i Sverige omfattar totalt omkring 50 000 körda mil per dygn, omfattande både bud- och postutdelade tidningar, samt att tidningsföretagens distributionskostnader uppgick till cirka 2,6 mdr kr år 2003 och att distributionskostnadernas andel av de totala kostnaderna samma år utgjorde i snitt 23 procent för storstadsmorgontidningarna och 16,9 procent för landsortstidningarna.

En möjlighet som kommittén pekade på skulle sänka distributionskostnaderna vore samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser. För det fall tidningsföretagen och Posten AB skulle hitta sätt att samdistribuera försändelserna skulle kostnaderna för tidningsdistributionen minska. Det vore positivt bl.a. för att dämpa prishöjningar i fråga om abonnemang för dagstidningar. Även positiva effekter i form av minskad miljöpåverkan skulle uppnås.

Post- och kassaserviceutredningen hade i uppdrag att beskriva och analysera möjligheterna till samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande i januari 2005, se SOU 2005:5 *Postmarknad i förändring*. Sammanfattningsvis angav utredningen två principiella huvudalternativ till hur dagstidningar och adresserade försändelser skulle kunna samdistribueras. Det ena alternativet var att tidningsbud även distribuerar adresserade försändelser på morgonen. Det andra alternativet var att tidningar delas ut av lantbrevbärare tillsammans med adresserade försändelser under förel eller eftermiddagen. Utredningen lämnade emellertid inte något förslag som skulle kunna underlätta för företagen på distributionsmarknaden att träffa samdistributionslösningar. Skälet som utredningen anförde var att det för utredningens del bara kunde bli aktuellt att genom ändringar i kraven på befordringstider underlätta för berörda parter att själva finna kostnadseffektiva lösningar genom frivilliga överenskommelser. Samtidigt måste det enligt utredningen ur regionalpolitisk synvinkel säkerställas att någon del av landet inte eftersätts genom att ges en sämre kvalitet på postservicen än andra delar av landet. Utredningen hade försökt men inte lyckats få fram uppgifter om vilka konsekvenserna skulle bli av att slopa kravet på att kvalitetsnivåerna när det gäller befordringstider skall gälla oavsett var i landet ett brev lämnas in.

Utredningen avstod därför från att lämna några förslag som innebär ändringar i kraven på befordringstider.

Problemen med att hitta samdistributionslösningar hänger samman med att det varit svårt att hitta lösningar som samtidigt tillfredsställer både tidningsföretagens och Posten AB:s servicekrav. Tidningsföretagen ställer krav på att tidningarna delas ut till abonnenterna tidigt på morgonen, medan Posten AB bl.a. har krav på sig att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattsbefordran före en viss angiven senaste inlämningstid skall, oavsett var i landet försändelserna lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Om adresserade försändelser skulle delas ut med tidningsbud tidigt på morgonen hävdar Posten AB att de krav som ställs på företaget inte kan uppfyllas eftersom tiden för sortering m.m. skulle bli för knapp. Om i stället tidningarna skulle delas ut av Posten AB skulle tidningsföretagens servicekrav inte kunna uppfyllas, eftersom tidningarna då skulle delas ut under förmiddagen. Ett ytterligare hinder för samdistributionslösningar hänger samman med andra uppgifter som Posten AB utför. Lantbrevbärarna tillhandahåller kassaservice, rek- och värdekvittring, försäljning av frimärken, paketinlämning och paketutlämning, dagskassehantering, tömningsturer av brevlådor samt social service i form av t.ex. matutlämning. Dessa uppgifter måste utföras dagtid när folk är tillgängliga för servicen. Även om adresserade försändelser delas ut av tidningsbud skulle Posten AB därför behöva en extra tur för att utföra nyssnämnda uppgifter.

Inom distributionsbranschen råder det samstämmighet om de stora värden som skulle kunna uppnås om det gick att åstadkomma samdistributionslösningar. Under våren 2005 sammanträdde kommitténs sekretariat med företrädare för Posten AB och Tidningstjänst AB och den bedömning som gjordes från Posten AB:s sida var att det skulle kunna gå att åstadkomma samdistribution lokalt inom vissa delar av landet, särskilt om kravet på övernattsbefordran lättas upp. Även vid kommitténs kontakter med Tidningsutgivarna har det framförts att samdistributionslösningar vore värdefullt för att åstadkomma en sänkning av distributionskostnaderna, vilket också framgår av Tidningsutgivarnas remissvar på kommitténs delbetänkande, se avsnitt 4.3.2.

Kommittén är medveten om de ansträngningar som gjorts från branschens sida att hitta samdistributionslösningar. Svårigheterna att åstadkomma samdistributionslösningar är också välkända. Det kan därför te sig som överflödigt att kommittén här ytterligare

betonar vikten av att berörda aktörer fortsätter sitt arbete i oförminskad takt för att nå samdistributionslösningar. Kommitténs utgångspunkt är emellertid att spridningen av dagstidningar i så stor utsträckning som möjligt bör främjas med hänsyn till dagstidningarnas viktiga funktion för statskicket. Alla samarbeten som sänker kostnaderna för tidningsdistributionen bör därför prövas. Kommittén bedömer det som utomordentligt angeläget att Posten AB och något eller några distributionsbolag kan enas om att bedriva samarbete. Att dela på kostnaderna för fordon skulle kunna prövas i ett initialskede. Härutöver skulle olika försök kunna bedrivas lokalt eller regionalt, t.ex. att Posten AB under någon eller några dagar i veckan begränsar sin lantbrevbärarservice, medan tidningsföretagen på motsvarande sätt skulle kunna pröva effekten av att tidningarna delas ut genom Posten AB någon eller några dagar per vecka. Även staten bör tillsammans med berörda myndigheter, närmast PTS, ytterligare intensifiera sitt arbete för att underlätta för aktörerna på distributionsmarknaden att hitta samdistributionslösningar. Ett regelverk bör åstadkommas som i största möjliga mån skapar utrymme för samdistributionslösningar. Att mildra Posten AB:s krav på övernattsbefordran i linje med vad Post- och kassaserviceutredningen diskuterat skulle därvid kunna vara ett framkomligt alternativ.

### 4.3 Särskilt distributionsstöd

#### 4.3.1 Inledning

Kommittén överlämnade i februari 2005 sitt delbetänkande SOU 2005:13 *Lördagsdistribution av dagstidningar* som behandlar det särskilda distributionsstödet. Av delbetänkandet framgår att kommittén bedömde att det behövs ett särskilt distributionsstöd för att distributionen av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden skall kunna bibehållas på nuvarande nivå. Kommittén föreslog därför att det särskilda distributionsstödet skulle bibehållas till vidare. Samtidigt fann kommittén att frågan om det särskilda distributionsstödet borde utredas vidare. Ett skäl var att kommittén hade identifierat tillämpningsproblem med förordningen. Vidare ansåg kommittén att det kunde bli aktuellt att justera beloppsnivåerna i förordningen samt att det borde prövas om det särskilda distributionsstödet borde utsträckas till att också

omfatta tidningsdistribution på söndagar och på helgdagsaftnar som inte infaller på lördagar.

I föreliggande avsnitt presenterar kommittén sina slutliga överväganden och förslag avseende det särskilda distributionsstödet. För en kompletterande bakgrund avseende det särskilda distributionsstödet hänvisas till kommitténs delbetänkande. Nuvarande bestämmelser om det särskilda distributionsstödet återfinns i förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd, se *bilaga 3*.

#### **4.3.2 Remissinstansernas synpunkter på kommitténs delbetänkande**

Delbetänkandet skickades på remiss av Utbildnings- och kulturdepartementet till ett flertal remissinstanser. I de remissvar som inkom till departementet framfördes bl.a. följande.

*Statskontoret* anser att Presstödsnämndens utredning av effekterna av stödet visat att stödet inte givit avsedd effekt. Enligt Statskontorets mening kan det offentliga åtagandet vad gäller boende i glesbygd inte innebära att servicenivån skall vara lika hög som i mer tätbebyggda områden. Oavsett om en individ väljer att bosätta sig i en storstad eller i gles- eller landsbygd så innebär valet av bostadsort ofrånkomligen en trade-off mellan vissa för- och nackdelar: storstadsbon vinner bl.a. närhet till arbete och service i utbyte mot trängsel och jämförelsevis höga bostadskostnader, medan gles- och landsbygdsbon bl.a. vinner närhet till natur och jämförelsevis låga bostadskostnader i utbyte mot längre avstånd till arbete och service. Enligt Statskontorets mening bör olika distributionsformer övervägas där t.ex. abonnenterna kan välja mellan att själva hämta lördagstidningarna i närmaste större ort eller få dem distribuerade på måndagarna.

*Ekonomistyrningsverket* (ESV) har inte riktat någon invändning mot kommitténs förslag att det särskilda distributionsstödet för lördagsutdelning av dagstidningar bibehålls tills vidare, men har pekat på att den nuvarande konstruktionen av stödet inte är anpassad för en kostnadsökning av tidningsdistributionen. Enligt ESV leder en kostnadsökning för distributionen till att fler tidningsexemplar blir stödberättigade, vilket i sin tur kan öka antalet ansökningar av presstöd. ESV menar att detta i förlängningen leder till att stödet per exemplar kommer att minska om inte den totala summan, som år 2005 var begränsad till högst tio mnkr, ökar.

*Glesbygdsverket* har tillstyrkt kommitténs bedömningar och förslag. Enligt Glesbygdsverket har dagstidningarna fortfarande en viktig roll som informationsbärare. Glesbygdsverket har därför betonat behovet av särskilda stöd för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden, eftersom det utan ett särskilt stöd finns risk för att alltför många abonnenter blir utan lördagsutdelning. Avslutningsvis har Glesbygdsverket pekat på att utbyggnaden av bredband generellt sett är sämre i gles- och landsbygdsområden än i tätorter.

*Konkurrensverket* har hänvisat till sin rapport 2003:2 *Konkurrens och samarbete inom medierna* och angett att verket i denna förordat att distributionsstöden ses över med inriktningen att stöden genomgripande förändras eller avvecklas. Mot bakgrund av att kommittén förutskickat att återkomma till frågan om ett särskilt distributionsstöd i samband med slutredovisningen av sitt generella uppdrag har Konkurrensverket inte motsatt sig att det nuvarande regelverket för det särskilda distributionsstödet bibehålls och att frågan tas upp efter ytterligare utredning i samband med kommitténs slutredovisning av uppdraget.

*Konsumentverket* har delat kommitténs bedömning att ett särskilt distributionsstöd behövs för att distributionen av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden skall kunna bibehållas på nuvarande nivå. Verket har därför ställt sig bakom kommitténs förslag att det särskilda distributionsstödet för utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden bibehålls tills vidare. Verket har framhållit betydelsen av att man i den framtida kartläggningen beaktar de insatser som görs inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken för att trygga gles- och landsbygdsområdenas serviceförsörjning. Verket har också betonat vikten av att man beaktar utvecklingen av regleringen på postmarknaden samt anfört att verket i samband med remissbehandling av Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande (SOU 2005:5 *Postmarknad i förändring*) framfört att det är angeläget att diskussionerna mellan Posten och dagstidningsföretagen om samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter med adresserade försändelser leder till resultat i en snar framtid. Konsumentverket ansåg därvid att det kan finnas skäl att ge PTS i uppdrag att följa utvecklingen inom detta område samt göra en bedömning om det finns behov av en översyn av de regeländringar som enligt Post- och kassaserviceutredningen försvårar en samdistribution.

*Presstödsnämnden* har delat kommitténs uppfattning att det särskilda distributionsstödet har haft betydelse för att behålla spridningen av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden. Nämnden har bedömt att det även fortsättningsvis behövs någon form av stimulansåtgärder för att bibehålla utdelning av dagstidningar på lördagar, främst i glesbygden.

*Posten AB och Tidningstjänst AB* har instämt i kommitténs förslag att det särskilda distributionsstödet för utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden bibehålls till vidare. De höga distributionskostnaderna ligger på postupplagorna, där kostnadsskillnaden mellan distribution på lördagar och måndag-fredag är stor. Dagstidningarnas postupplaga är av stor betydelse för Posten och utgör en väsentlig del av Postens lördagsvolymer. Utöver dagstidningar delar Posten ut expressbrev och paket på lördagar. Dessa volymer minskar dock totalt sett. Utdelningen sker i lantbrevbäring längst bort från tätort där utdelningskostnaden per försändelse är som högst. Det är alltså mycket viktigt för Posten att få med så mycket volym som möjligt för att hålla nere utdelningskostnaderna per försändelseslag. Lördagsstödet ger tidningsföretagen möjlighet att bekosta utdelning av tidningar i glesbygd via lantbrevbärare i högre utsträckning. Det kan av administrativa skäl förekomma att lördagsstödet i vissa fall även utges för tidningsexemplar som distribueras i tätort. Detta kan generellt sett inte anses helt tillfredsställande. Det är emellertid viktigt att avgränsningarna görs med beaktande av de praktiska förutsättningarna för tidningsdistributionen och att analysen av dessa förutsättningar görs i samråd med utdelningsföretagen.

*LO* anser att jämlika och rimliga distributionsvillkor, oavsett utgivningsort och spridningsområde, är en viktig del av samhällets stöd för att värna mångfalden på dagstidningsområdet. *LO* har tillstyrkt förslaget att det särskilda distributionsstödet för utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden bör bibehållas tills vidare. Dagstidningen är fortfarande det viktigaste forumet för det offentliga samtalet och oftast det enda forumet i lokalsamhället. Ett borttaget stöd för lördagsdistribution skulle riskera att ställa tiotusentals läsare utan sin tidning.

*Tidningsutgivarna*, vars remissvar *Svensk Morgondistribution KB* anslutit sig till, delar uppfattningen att dagspressen har en särskild och central ställning bland massmedierna. Det särskilda distributionsstödet får därför anses vara viktigt för att så långt som möjligt kunna bibehålla spridningen av dagstidningar i glesbygdsområden.



Det kan konstateras att problemet med höga distributionskostnader kvarstår under överskådlig tid. Tidningsutgivarna vill därför nog understryka vad kommittén anför om de besparingar som skulle kunna uppnås om det går att åstadkomma lösningar där dagstidningar och adresserade försändelser samdistribueras, liksom genom andra former av samarbeten med Posten AB.

*Pres(s)gruppen* delar uppfattningen att det särskilda distributionsstödet är en viktig del av statens stöd till pressen för att så långt som möjligt kunna bibehålla spridningen av dagstidningar i glesbygdsområden. Det är viktigt att poängtera att de höga distributionskostnaderna är ett för branschen växande problem. Därför är det angeläget att hitta lösningar där dagstidningar och adresserade försändelser samdistribueras. Samarbeten med Posten AB är angeläget men för att åstadkomma detta måste en omprövning ske av den gammalmodiga och rigida inställningen till s.k. övernattningsbefordran av brev. En omprövning av detta skulle radikalt förändra kostnadsläget vad gäller distribution av dagstidningar. *Pres(s)*-gruppens uppfattning är att det stöd som i dag utgår är otillräckligt för att säkerställa distributionen i gles- och landsbygdsområden i framtiden. Vad gäller tidningar som kommer ut på söndagar och på helgdagsaftnar som inte infaller på lördagar är detta enligt *Pres(s)*-gruppen inget egentligt gles- och landsbygdsproblem, abonnenterna i dessa områden är betydligt mera angelägna om att ha en dagstidning säkrad under måndag–lördag.

### 4.3.3 Budgetpropositionen för år 2006

I budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1, utg.omr. 17, avsnitt 5.7) redovisade regeringen sin bedömning att det särskilda distributionsstödet för lördagsutdelning har bidragit till att hejda den utveckling mot minskad lördagsdistribution i glesbygden som varit tydlig under senare år. Mot denna bakgrund uttalade regeringen sin avsikt att förlänga det särskilda stödet till lördagsutdelning med ett år. Regeringen anförde samtidigt att den avser att återkomma till riksdagen med förslag om hur presstödet i framtiden skall vara utformat, bl.a. vad avser stödet till tidningsdistribution.

#### 4.3.4 Överväganden och förslag

*Ett fortsatt särskilt distributionsstöd*

**Kommitténs förslag:** Ett särskilt distributionsstöd som inom ramen för ett presstödsberättigat samdistributionsystem syftar till att sänka tidningsföretagens kostnader för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden bör införas i presstödsförordningen (1990:524).

Kommitténs bedömning är att de förhållanden som redovisades i delbetänkandet avseende distributionssituationen i gles- och landsbygdsområden inte har förändrats. Behovet av ett särskilt distributionsstöd föreligger alltså för att distributionen i dessa områden skall kunna bibehållas på nuvarande nivå.

Som tidigare framgått i avsnitt 4.2.3 är syftet med distributionsstödet i presstödsförordningen (1990:524) att ge incitament åt dagstidningsföretagen att medverka i en samdistribution där kostnaderna per distribuerat exemplar i princip fördelas lika mellan tidningsföretagen oavsett upplagens storlek i distributionsområdet. Syftet med det särskilda distributionsstödet i förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd är däremot att inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution sänka dagstidningsföretagens kostnader för särskilt kostsam tidningsdistribution i gles- och landsbygdsområden. Härigenom skall det särskilda distributionsstödet stimulera tidningsföretagen att inte upphöra med sådan kostsam distribution samt att inte höja kostnaden för tidningsabonnemang för abonnenter bosatta inom mera glesbebyggda områden.

På grund av att syftet mellan de olika distributionsstöden skiljer sig åt anser kommittén att det inte är lämpligt att förena stöden. För det fall det särskilda distributionsstödet skulle inarbetas i det övriga distributionsstödet skulle tidningsföretagen sannolikt finna företagsekonomiskt mera lönsamma alternativ att använda medlen på än att bibehålla viss mycket kostsam tidningsdistribution. Risken finns därmed att syftet med det särskilda distributionsstödet inte kommer att uppfyllas. Emellertid anser kommittén att ett särskilt distributionsstöd bör inarbetas i presstödsförordningen som en ordinarie stödform vid sidan av övrigt distributionsstöd. Det särskilda distributionsstödet ges därmed en permanent utformning och dagstidningsföretagen ges möjligheter till mera lång-

siktig planering av sin tidningsdistribution. Slutligen anser kommittén att det särskilda distributionsstödet liksom för närvarande bör syfta till att sänka dagstidningsföretagens kostnader för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden. Stödet bör utformas för att sänka dagstidningsföretagens distributionskostnader inom dessa områden. Det särskilda distributionsstödet kan såtillvida betraktas som ett gles- och landsbygdsstöd, ett infrastrukturstöd, som inom ramen för tillgängliga resurser företrädesvis bör komma mera glesbebyggda områden till del.

Kommittén föreslår således att ett särskilt distributionsstöd som inom ramen för ett presstödsberättigat samdistributionssystem syftar till att sänka tidningsföretagens kostnader för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden bör införas i pressstödsförordningen (1990:524).

*Allmänna utgångspunkter för utformningen av ett särskilt distributionsstöd*

**Kommitténs förslag:** Bestämmelserna avseende ett särskilt distributionsstöd bör utformas i enlighet med den praxis som Presstödsnämnden utvecklat vid tillämpningen av förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd.

Ett tillämpningsproblem som finns med förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd är hänförligt till kravet i förordningen att distributionskostnaden per abonnent skall beräknas samtidigt som distributionsbolagen inte har administrativa resurser att göra sådana beräkningar till en låg kostnad. För det fall förordningen skulle tillämpas enligt dess ordalydelse finns det därför risk för att stödet urholkas av administrativa kostnader i distributionsbolagen. Ett annat tillämpningsproblem är att förordningen förutsätter att stöd endast skall ges för utdelning av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden, medan distributionsbolagen utformar sina utdelningsdistrikt utifrån kostnadseffektiva hänsynstaganden, utan beaktande av områdesdefinitioner. Ett utdelningsdistrikt kan därför omfatta samtliga områdestyper, tätorter, gles- och landsbygder. Till följd av att distributionsbolagen inte har administrativa resurser att till en låg kostnad dela upp kostnaderna inom ett utdelningsdistrikt för att på så sätt skilja ut de kostnader som

endast är hänförliga till utdelningen inom gles- och landsbygdsområden riskerar en strikt tillämpning av förordningen även i denna del medföra att en stor del av stödet används för att täcka administrativa kostnader i distributionsbolagen.

För att distributionsbolagens administrativa kostnader för det särskilda distributionsstödet skall kunna hållas på en rimlig nivå har Presstödsnämnden efter samråd med distributionsbolagen bestämt att stödet kan fördelas utifrån en förenklad beräkning av distributionskostnaderna i ett utdelningsdistrikt. Administrationskostnaderna har härigenom kunnat hållas på en låg nivå, men det förenklade beräkningssättet har också medfört att stöd kan ha lämnats för utdelningar som inte når upp till en distributionskostnad på 16 kr per abonnent måndag – lördag eller 6 kr per exemplar på lördagar samt att stöd kan ha lämnats för exemplar som delats ut i tätorter.

Kommittén har övervägt olika lösningar för utformningen av ett särskilt distributionsstöd. Utgångspunkten har varit att ett särskilt stöd skall stimulera dagstidningsföretagen att alltjämt upprätthålla en god distributionsservice i gles- och landsbygdsområdena. Värdet av träffsäkerheten i stödet, att det verkligen gynnar servicen i gles- och landsbygdsområden, har därvid fått vägas mot tillgängliga resurser. Det handlar här främst om behovet av att rikta stödet till aktuella områden och exkludera tätorter där distributionskostnaderna är lägre.

En annan utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att stödet måste anpassas till och stimulera en kostnadseffektiv tidningsdistribution. Distributionsföretagen arbetar kontinuerligt med att utforma mera kostnadseffektiva distributionsdistrikt. Ett särskilt distributionsstöd bör inte påverka denna utveckling negativt. Samtidigt bör stödet alltså inte medföra några större administrativa kostnader. Vid konstruktionen måste hänsyn därför tas till att distributionsbolagen själv utformar sina utdelningsdistrikt utifrån kostnadseffektiva överväganden samt att utdelningsdistrikten på grund härav kan omfatta tätorter, gles- och landsbygdsområden.

Det sätt som kommittén funnit legat närmast till hands är att kodifiera den praxis som utvecklats av Presstödsnämnden. Enligt inhämtade uppgifter fungerar stödet med dess nuvarande tillämpning väl samtidigt som distributionsbolagens administrationskostnader kunnat hållas på en rimlig nivå. Mot bakgrund av det anförda föreslår kommittén således följande modell för beräkning av stödet.

Beräkningen av stödet skall alltså göras utifrån tidningsföretagets distributionskostnader per distribuerat exemplar. Till skillnad från nuvarande bestämmelser skall kostnaden per exemplar och abonnent antas motsvara den genomsnittliga kostnaden per exemplar och abonnent för distributionen i det utdelningsdistrikt där exemplaret distribuerats. Den nuvarande bestämmelsen att endast distribution i gles- och landsbygdsområden är stödberättigad stryks.

Av kommitténs förslag följer att hänvisningen till gles- och landsbygdsområden i det nuvarande regelverket tas bort. Det innebär att det inte längre skall göras någon principiell åtskillnad mellan tidningsdistribution inom olika områdestyper, tätorter eller gles- och landsbygder. Den enda bedömningsgrunden för stödet blir i stället om distributionskostnaden per exemplar och abonnent är sådan att distributionen av ett exemplar är stödberättigad. Skälet bakom kommitténs förslag i denna del är att kostnaderna för viss marginell stödberättigad distribution inom tätorter kan antas understiga de administrativa kostnader som skulle uppstå i distributionsbolagen för det fall distribution inom tätorter principiellt skulle exkluderas från det särskilda distributionsstödet. Förslaget ligger också i linje med kommitténs utgångspunkt att det särskilda stödet systematiskt sett skall syfta till att sänka tidningsföretagets distributionskostnader inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution.

Som tidigare anförts anser kommittén att syftet med det särskilda distributionsstödet är att sänka tidningsföretagets kostnader för särskilt kostsam tidningsdistribution i gles- och landsbygdsområden. Trots att gles- och landsbygdsområden inte särskilt markeras i bestämmelserna är det enligt kommitténs bedömning möjligt att skapa en hög träffsäkerhet i stödet. Det hänger samman med att kostnaderna för tidningsdistribution generellt sett är högre i gles- och landsbygdsområden än i tätorter. Genom en anpassning av beloppsgränserna i bestämmelserna kan stödet härigenom riktas till utdelning i gles- och landsbygdsområden.

Det bör tilläggas att träffsäkerheten av stödet kan minska beroende på hur distributionsbolagen väljer att utforma sina utdelningsdistrikt. Det kan tänkas att ett distributionsbolag utformar sina utdelningsdistrikt i syfte att maximera antalet stödberättigade exemplar genom att balansera kostsam utbärning i gles- och landsbygdsområden med mindre kostsam utbärning i tätorter. Genomsnittskostnaden i ett utdelningsdistrikt kan härigenom utifrån ett

bidragsberättigat tidningsföretag läggas på en optimal nivå och stödet maximeras. Detta får i sin tur till följd att ett större antal mindre kostsamma utbärningar berättigar till stöd. Någon skillnad gentemot dagens tillämpning av stödet föreligger emellertid inte. Det bör även framhållas att de medel som hittills avsatts för det särskilda distributionsstödet utgör en förhållandevis liten summa jämfört med kostnaden för tidningsdistributionen sett som helhet. Kommittén bedömer således risken som liten att distributionsbolagen anpassar sina distributionsområden efter det särskilda distributionsstödet.

*Närmare om utformningen av det särskilda distributionsstödet*

**Kommitténs förslag:** Det särskilda distributionsstödet bör alltså stödja dagstidningsföretagens tidningsdistribution på lördagar. Stödet får uppgå till högst 6 kr per distribuerat exemplar och får endast avse kostnader som överstiger 6 kr per distribuerat exemplar. Stöd får inte lämnas om tidningens sammanlagda kostnad för distribution under måndag–lördag understiger 21 kr per abonnent.

En av de frågeställningar som kommittén berörde i delbetänkandet (SOU 2005:13) var huruvida ett särskilt distributionsstöd borde stimulera tidningsdistribution även på helgdagsaftnar som inte infaller på lördagar samt tidningsdistribution som utförs på söndagar. Vid närmare överväganden har kommittén beslutat att inte föreslå någon sådan utvidgning av stödet. Skälet är att de resurser som kommittén bedömer kan avsättas för ett särskilt distributionsstöd företrädesvis bör användas för att stimulera dagstidningsföretagen att upprätthålla befintlig tidningsdistribution på lördagar. I sammanhanget kan det framhållas att endast ett fåtal av de abonnenter som mist utbärningen på lördagar på nytt får lördagstidningen distribuerad sedan stödet infördes. För det fall det särskilda stödet skulle utsträckas till att även omfatta andra dagar än lördagar bedömer kommittén därför att det föreligger en beaktansvärd risk att tidningsföretagens service på lördagar kommer att försämrats.

Det genomsnittliga utbetalade stödet per tidningsexemplar var 3,66 kr år 2003, medan motsvarande belopp var 3,09 kr år 2004. Vidare ökade den stödberättigade upplagan från 2,9 milj. exemplar år 2003 till 3,1 milj. exemplar år 2004. Samtidigt sjönk utbetalat

belopp från 10,6 milj. kr år 2003 till cirka 9,5 milj. kr år 2004. Enligt uppgifter från tidningsföretagen har någon indragning av distributionslinjer inte skett sedan det särskilda distributionsstödet infördes år 2001. Att kostnaden för det särskilda stödet gått ned samtidigt som den stödberättigade upplagan ökat hänger därför sannolikt samman med att antalet abonnenter på överspridda tidningar i gles- och landsbygdsområden minskat samtidigt som ett större antal tidningsexemplar blivit stödberättigade i tätorter och landsbygdsområden till följd av de senaste årens prishöjningar inom tidningsdistributionen.

En nedgång av den överspridda upplagan kan förklaras med att tidningsföretag ofta tillämpar högre abonnemangspriser för den del av upplagan som distribueras utanför utgivningsområdet. Detta beror i sin tur på de högre distributionskostnaderna för denna upplaga. För att bromsa nedgången av den överspridda upplagan har kommittén föreslagit en utvidgning av principen om likapris inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution. I det föregående har kommittén också uttalat att det särskilda stödet bör utformas på ett sätt som leder till stimulans av tidningsdistribution i gles- och landsbygdsområden.

För närvarande gäller enligt förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd att stöd får uppgå till högst 4 kr per distribuerat exemplar och får endast avse kostnader som överstiger 6 kr per distribuerat exemplar. Stödet får inte lämnas om tidningens sammanlagda kostnad för distribution under måndag–lördag understiger 16 kr per abonnent. Beloppsgränserna har inte ändrats sedan förordningen infördes. Mot bakgrund härav samt mot bakgrund av uppgifterna i de två föregående styckena anser kommittén således att det finns skäl att justera beloppsgränserna för när ett särskilt distributionsstöd kan lämnas. Samma överväganden bör därvid ligga till grund för fastställandet av beloppsgränserna som när förordningen infördes.

I kommitténs delbetänkande återfinns en tabell över snittprisutvecklingen för postdistribution av dagstidningar, se SOU 2005:13 s. 19, tabell 2.1. Som framgår av tabellen låg kostnaden på 2,36 kr per exemplar på vardagar år 2001. Snittkostnaden för utdelning måndag–fredag låg alltså på knappt 12 kr per abonnent. Samma år uppgick kostnaden till 9,44 kr per exemplar på lördagar. Detta leder till att distributionskostnaden måndag–lördag låg på cirka 20 kr per abonnent. I förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd angavs gränserna 16 kr per abonnent mån-

dag-lördag och 6 kr på lördagar. Beloppsgränserna kan således antas ha fastställts utifrån kostnaderna för postdistribution av dagstidningar år 2001 jämte uppgiften från Presstödsnämnden att tidningsföretag i allmänhet kunde acceptera en distributionskostnad på lördagar på 6 kr (se SOU 2005:13 s. 35).

År 2004 uppgick snittkostnaden för utdelning av tidningar måndag-fredag för postdistribution av dagstidningar till knappt 15 kr, alltså en höjning på cirka 3 kr jämfört med år 2001. Snittkostnaden för postdistribution på lördagar uppgick till cirka 11,50 kr, en ökning med nästan 2 kr jämfört med år 2001. För att återställa förhållandena till de nivåer som gällde för det särskilda distributionsstödet år 2001 föreslår kommittén att särskilt distributionsstöd skall lämnas om kostnaderna för tidningsdistribution uppgår till följande belopp. Stödet får uppgå till högst 6 kr per distribuerat exemplar och får endast avse kostnader som överstiger 6 kr per distribuerat exemplar. Stöd får inte lämnas om tidningens sammanlagda kostnad för distribution under måndag-lördag understiger 21 kr per abonnent. Genom kommitténs förslag återställs beloppen till motsvarande nivåer som gällde när det särskilda distributionsstödet infördes. Stödet kan härigenom antas få en större träffsäkerhet och riktas till tidningsdistribution som sker i gles- och landsbygdsområden. För att stödet även i framtiden skall stödja distribution i gles- och landsbygdsområden är det viktigt att beloppsgränserna justeras i takt med prishöjningar för tidningsdistributionen.



## 5 Etableringsstöd, m.m.

### 5.1 Inledning

I Presskommittén 2004:s direktiv anges att kommittén skall göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet skall vara utformat. Kommittén skall därvid bl.a. kartlägga och analysera utvecklingen på dagspressmarknaden samt därvid beakta betydelsen av de olika stödformerna på presstödsområdet, kartlägga och analysera de samarbeten och sammanslagningar som förekommer på dagstidningsområdet, belysa presstödet betydelse vid sammanslagningar samt analysera förutsättningarna för etablering av nya dagstidningar.

En genomgång av de direkta statliga stöden till dagstidningsföretag som lämnats sedan slutet av 1960-talet fram till i dag visar att det förekommit stöd som huvudsakligen inriktats på fem områden. Kärnan bland de olika stödformerna har varit och är alltså drifts- och distributionsstödet. Driftsstödet syftar främst till att tidningsföretag i konkurrensmässigt underläge skall beredas ekonomiska möjligheter att kunna fortsätta sin verksamhet, medan syftet med distributionsstödet är att neutralisera distributionen som konkurrensmedel mellan tidningsföretagen så att medborgarna i större utsträckning skall kunna företa sitt tidningsval med utgångspunkt från tidningarnas framtoning och redaktionella innehåll.

Vid sidan av drifts- och distributionsstödet har det under perioder förekommit stöd för att underlätta för tidningsföretag att utveckla sin verksamhet och stärka sin konkurrenskraft, stöd för att underlätta samverkan mellan konkurrerande tidningsföretag samt stöd för att nya tidningsföretag skall kunna etablera sig på tidningsmarknaden. De sistnämnda stödformerna förekommer emellertid inte i dag. Etableringsstödet avvecklades från och med budgetåret 1987/88, Pressens lånefond, samverkansbidraget och

utvecklingsbidraget ersattes på förslag av Dagstidningskommittén i juli 1990 av ett utvecklingsstöd och utvecklingsstödet utvecklades sedermera på initiativ av Pressutredningen -94. Ett tillfälligt utvecklingsstöd lämnades emellertid under åren 2002, 2003 och 2004.

Kommittén har i detta kapitel valt att särskilt behandla de direkta stöd som vid sidan av drifts- och distributionsstödet funnits inom ramen för presstödssystemet för att stimulera nyetablering, samarbete och utveckling på dagspressmarknaden. Mot bakgrund av att frågeställningar kring sådana stimulansåtgärder varit aktuella ända sedan 1963 års pressutredning har kommittén valt att göra en förhållandevis utförlig kartläggning över de stöd som förekommit.

Det har inte förekommit några vattentäta skott mellan stödformerna samverkansbidrag, utvecklingsbidrag och etableringsstöd. Ett exempel härpå är Pressens lånefond. Syftet med lånefonden var ursprungligen att minska tidningsföretags kreditkostnader i samband med investeringar och företräde skulle ges till sådana investeringar som gagnade samverkan mellan konkurrerande tidningsföretag. Inledningsvis betonades emellertid inte sådana samverkansprojekt som en förutsättning vid kreditgivningen, varför de subventionerade lånen ur fonden mera kom att fylla ett syfte som utvecklingsbidrag. Senare förändrades emellertid kriterierna för långivningen och det angavs att lån ur fonden som huvudregel skulle lämnas för investeringar i samverkan mellan konkurrerande tidningsföretag. Härmed gavs lånen karaktären av ett samverkansbidrag, även om det fortfarande fanns utrymme att bevilja lån till enskilda tidningsföretag. En likartad problematik gör sig gällande också beträffande det utvecklingsstöd som infördes år 1990 på förslag av Dagstidningskommittén. Utvecklingsstödet ersatte det dåvarande utvecklingsbidraget, samverkansbidraget och Pressens lånefond. Trots att syftet och funktionen hos de olika stödformerna alltså överlappat varandra har de ändå delats upp i skilda avsnitt i den fortsatta framställningen. Kartläggningen återfinns i avsnitten 5.2–5.5.

I avsnitt 5.6 redovisas uppgifter om tidningsstarter sedan 1970-talet och i avsnitt 5.7 redogörs det för två fallstudier med avseende på nyetablering av dagstidningar. Kommitténs överväganden och förslag återfinns i avsnitt 5.8.

## 5.2 Pressens lånefond

### *1967 års pressutredning*

1967 års pressutredning överlämnade sitt betänkande i oktober 1968 (SOU 1968:48 *Dagspressens situation*). En utgångspunkt för utredningens arbete var det betänkande som lades fram av 1963 års pressutredning (SOU 1965:22 *Dagstidningarnas ekonomiska villkor*).

Enligt utredningen var det uppenbart att dagstidningarna var det dominerande massmediet, vad avsåg såväl räckvidd inom befolkningen som ambitionsgrad i fråga om fullgörandet av opinionsbildning, informationsförmedling och underhållning. Liksom 1963 års pressutredning analyserade 1967 års pressutredning ingående konkurrenssituationen på tidningsmarknaden. Utredningen delade de bedömningar som 1963 års pressutredning hade gjort avseende de bakomliggande orsakerna till strukturomvandlingen på dagspressmarknaden. Utredningens kartläggning av branschens ekonomi visade att de ekonomiska svårigheterna inte gällde branschen i dess helhet utan främst var koncentrerade till andratidningarna. Utredningen fann att andratidningarnas finansiella position var avsevärt svagare år 1967 än den var år 1963.

Utredningen ansåg det uppenbart att andratidningarna i vissa fall – som regel efter en ekonomisk sanering – kunde överleva i konkurrensen. Samtidigt bedömde utredningen att en andratidning i åtskilliga fall knappast hade möjligheter att på längre sikt hävda sig i en direkt konkurrens med en förstatidning. I de senare fallen bedömdes andratidningarna ha möjligheter att på sin ort skapa en tidning som inte direkt skulle konkurrera med förstatidningen utan snarare skulle utgöra ett komplement. En sådan differentiering fordrade emellertid enligt utredningen en tids- och kostnadskrävande omställningsprocess och utgången av ett sådant försök var oftast oviss. Utredningen bedömde att andratidningarnas ekonomi i allmänhet var så undergrävd att de själva saknade resurser att pröva sådana omläggningar som på längre sikt skulle kunna tänkas ge ekonomisk bärkraft.

Mot denna bakgrund var det enligt utredningen uppenbart att staten på olika vägar borde verka för att skapa existensbetingelser för en allsidig press och ett mångsidigt tidningsurval för den lokala konsumenten. Utredningen såg det som angeläget att den dittillsvarande utvecklingen, som kännetecknats av en stark koncentra-

tionstendens, skulle mildras. Detta syntes emellertid enligt utredningen endast kunna ske genom företagens egna åtgärder, genom lämpliga anpassningar till den föreliggande marknadssituationen samt genom rationaliseringar av driften, antingen i samverkan mellan redaktionellt självständiga företag eller i det enskilda företags regi. Satsningarna angavs utgöras av investeringar i fastigheter och maskiner samt andra åtgärder, t.ex. marknadsanpassning och marknadsföring, som skulle sätta företaget i stånd att på ett tekniskt och ekonomiskt effektivt sätt bedriva sin verksamhet.

Utredningen konstaterade att dagstidningarna stod inför en period av snabb teknisk utveckling och att anpassningen till den nya tekniken medförde betydande investeringsbehov. Samtidigt fann utredningen att det för åtskilliga av de åtgärder som var erforderliga inte fanns några lämpliga kreditvägar, varför dagspressen i likhet med vissa andra delar av näringslivet borde erbjudas statliga lån ur en fond, Pressens lånefond. Lånen borde enligt utredningen kunna ges såväl för investeringar som för andra åtgärder som bedömdes vara nödvändiga för att på längre sikt göra ett företag konkurrenskraftigt. Som villkor för lånegivningen ansåg utredningen att det borde uppställas det kravet, att företaget genom en realistisk plan kunde visa att de föreslagna åtgärderna var av betydelse för att säkra företagets livskraft på längre sikt. Prioritet borde ges åt sådana åtgärder som gagnade samverkan mellan tidningsföretag i syfte att nedbringa kostnadsnivån. Lån borde emellertid inte utgå till sådana projekt som till normala marknadsmässiga villkor och på ett ur företagets synpunkt betryggande sätt kunde finansieras utan hjälp från den statliga lånefonden. Utredningen ansåg att lånen borde vara amorterings- och räntebefriade under den tid de planerade åtgärderna ännu inte fått någon nämnvärd ekonomiskt sanerande effekt. Härvid bedömde utredningen att lånen borde vara amorteringsfria för en tid av fem år och räntebefriade i regel för en tid av tre år, dock med utrymme att bevilja räntefrihet upp till högst fem år. Utredningen lämnade också förslag bl.a. om hur fonden borde administreras samt hur mycket medel som borde avsättas till fonden i ett första skede. Pressens lånefond inrättades år 1969 i enlighet med den modell som föreslagits av 1967 års pressutredning (prop. 1969:48, SOU 1969:107, rskr. 1969:251).

*1972 års pressutredning*

1972 års pressutredning (SOU 1975:79 *Svensk press. Statlig presspolitik*) fann att Pressens lånefond hade haft stor betydelse när det gällt finansieringen av förnyelsen av den tekniska utrustningen inom många tidningsföretag. Däremot ansåg utredningen att syftet att stimulera till samverkan mellan tidningar inte hade uppnåtts. Snarare kunde det ha varit så, anförde utredningen, att finansieringsmöjligheterna genom lånefonden på flera orter lett till att samverkan uppskjutits i tiden. På några orter hade t.ex. samtliga tidningsföretag beviljats lån ur lånefonden.

Utredningen slog inledningsvis fast att behovet av en särskild kreditmöjlighet för vissa tidningar kvarstod. Den tekniska förnyelsen inom branschen kunde inte betraktas som avslutad. Flera tidningar arbetade fortfarande med föråldrad utrustning och den snabba utvecklingen av den grafiska tekniken gjorde vidare att avskrivningstiderna blev allt kortare. Emellertid menade utredningen att det måste vara så att den helt dominerande delen av branschens finansieringsbehov borde tillgodoses på den allmänna kreditmarknaden. Utredningen bedömde också att utredningens förslag om åtgärder för att stimulera samverkan inom tidningsproduktionen också borde leda till att så kunde ske i högre grad än dittills skett (jfr avsnitt 5.3 under rubriken *1972 års pressutredning*).

I sådana fall där samverkan rimligen kunde komma till stånd ansåg utredningen att en enskild tidning inte borde kunna erhålla lån ur Pressens lånefond för investeringar som enbart avsåg de egna behoven. Det fanns dock enligt utredningens bedömning anledning att räkna med dels att vissa tidningar inte hade någon tänkbar samverkanspartner, dels att tidningar, för vilka samverkan borde vara möjlig, inte alltid kunde komma fram till en uppgörelse som var acceptabel för båda parter. Utredningen anförde beträffande de fall där det var känt att samverkan diskuterats men inte kommit till stånd att orsaken till detta ofta var att den större tidningen ställt krav som den mindre tidningen uppfattat som helt oantagbara. Utredningen ansåg därför att lånefonden måste finnas kvar som en garanti för att svagare tidningar inte heller i framtiden skulle tvingas gå in i samverkan med en starkare part på orimliga villkor.

Å andra sidan ansåg utredningen att det måste stå helt klart att en verkligt seriös prövning av förutsättningarna för samverkan skulle ha skett innan lån ur lånefonden kunde bli aktuellt. Kravet att lån inte skulle beviljas för projekt som rimligen kunde finan-

sieras på den allmänna kreditmarknaden borde enligt utredningen också kvarstå och få en strikt tillämpning. I sådana fall där två eller flera tidningar kunde sluta avtal om samverkan borde projekten enligt utredningens bedömning normalt tillhöra den kategori som kunde finansieras på detta sätt. Skulle så inte vara fallet borde dock även samverkansprojekt kunna finansieras via lån ur lånefonden. De dåvarande lånevillkoren borde också förändras i det avseendet att Presstödsnämnden, som administrerade fonden, gavs möjlighet att medge viss ränte- och amorteringsfrihet. Dittills gavs sådan möjlighet automatiskt.

Sammanfattningsvis ansåg utredningen att lån ur Pressens lånefond i framtiden i huvudsak endast borde beviljas dels projekt där ett kredittillskott var en förutsättning för att samverkan mellan tidningar skulle komma till stånd, dels tidningar som inte lyckades uppnå ett acceptabelt samverkansavtal med annan tidning och som inte hade andra finansieringsmöjligheter för en nödvändig investering. Detta innebar enligt utredningen att, utöver samverkande tidningar, i första hand lågtäckningstidningar och mindre ensamtidningar borde komma i fråga för lån.

Regeringen delade utredningens uppfattning att långivningen ur Pressens lånefond borde inriktas på att stimulera till samverkan mellan tidningsföretag och ansåg de av utredningen föreslagna ändringarna av reglerna för lån ur fonden som välmotiverade (prop. 1975/76:131). Regeringen underströk att långivningen inte skulle få bedrivas på sådant sätt att någon tidning tvingades in i ett oacceptabelt samarbete, men uttalade också att samverkansprojekt i allmänhet borde kunna finansieras med lån på den allmänna kreditmarknaden. Detta borde dock enligt regeringen inte utesluta att lån skulle kunna beviljas även för sådana projekt om andra finansieringsmöjligheter saknades och lånet var en förutsättning för att samverkan skulle komma till stånd. Vidare ansåg regeringen att lån också borde kunna beviljas i fall där samverkan inte var möjlig. Det skulle också finnas en möjlighet till avskrivning av lån ur fonden om det aktualiserades ett starkt behov av sådana åtgärder. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (KU 975/76:46, rskr. 1975/76:260).

*Dagspresskommittén*

I fråga om kreditgivningen till dagspressen via Pressens lånefond fann Dagspresskommittén (SOU 1980:32 *Stödet till dagspressen*) att den sedan den 1 juli 1976 skedde i enlighet med de ursprungliga syftena. Lån gavs företrädesvis till projekt som syftade till kostnadsbesparingar genom samverkan mellan olika tidningsföretag och lån beviljades inte till enskilda tidningar på orter där samverkan enligt Presstödsnämndens bedömning var möjlig. Lån fick emellertid lämnas i nyssnämnda fall om berörda tidningsföretag prövat förutsättningarna för samverkan men inte kunnat enas om formerna. Kommittén föreslog inga ändringar av Pressens lånefond, men den föreslog ett tillägg. Långivningen hade i huvudsak avsett teknisk förnyelse av tidningsföretag, men kommittén ansåg att lån också skulle kunna beviljas till tidningsföretag som hamnat i katastroflägen och som oundgängligen behövde tillskott av medel för att utgivningen skulle kunna fortsätta medan företaget rekonstruerades.

Regeringen ansåg att medel ur lånefonden även i framtiden borde användas som ett investeringsstöd för att främja samverkan mellan tidningsföretag (prop. 1980/81:137). Enligt regeringen fick andra medelsbehov hos tidningar prövas exempelvis som utvecklingsbidrag. Riksdagen anslöt sig till regeringens bedömning (KU 1980/81:19 och 23, rskr. 289).

*Femte pressutredningen*

Femte pressutredningen (Ds U 1985:2 *Effektivare presstöd*) ansåg att lånefonden borde finnas kvar i oförändrad form och att reglerna om samverkan som en förutsättning för lån inte borde ändras. Vid sidan av lån för investeringar i samverkan ansåg utredningen att enskilda tidningsföretag endast skulle kunna beviljas lån om de allvarligt prövat förutsättningarna för investeringar i samverkan men inte kunnat få någon sådan investering till stånd. Utredningens förslag togs senare upp av Dagstidningskommittén.

*Dagstidningskommittén*

Dagstidningskommittén (SOU 1988:48 *Reformerat presstöd*) föreslog att det skulle inrättas ett särskilt utvecklingsstöd och att denna stödform skulle ersätta de dåvarande stödformerna utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur Pressens lånefond (se avsnitt 5.4 under rubriken *Dagstidningskommittén*). Utvecklingsstödet borde enligt kommittén lämnas dels i form av bidrag till förpressinvesteringar hos enskilda företag, dels i form av räntesubventioner och lånegarantier för lån som förutsattes tas på den allmänna kreditmarknaden för investeringar i gemensamma tryckerianläggningar, dels i form av samtryckningsbidrag för legotryckning av dagstidningar. I det förra fallet skulle utvecklingsbidraget således riktas till enskilda företag och i det senare fallet skulle det riktas till samverkansprojekt mellan olika företag. I enlighet med Dagspresskommitténs förslag utvecklades Pressens lånefond år 1990 (prop. 1989/90:78, 1989/90:KU31, rskr. 1989/90:302).

### 5.3 Samverkansbidrag

*1972 års pressutredning*

Redan 1967 års utredning riktade uppmärksamhet åt olika samverkansformer inom dagstidningsbranschen och det förslag som utredningen lämnade om Pressens lånefond hade som ändamål bl.a. att underlätta investeringar som var inriktade på samverkan mellan tidningsföretag. Den första statliga utredning som ägnade ett större utrymme åt betydelsen av samverkan mellan tidningsföretag och förde en mera ingående diskussion kring dessa frågor var emellertid 1972 års pressutredning.

I sitt slutbetänkande (SOU 1975:79 *Svensk press. Statlig presspolitik*) anförde 1972 års pressutredning att samverkan inom dagspressen är angelägen av såväl företagsekonomiska som presspolitiska skäl. Företagsekonomiskt sett var syftet främst att dämpa inverkan av en snabb kostnadsutveckling med hjälp av rationalisering och att stärka dagspressens ställning gentemot andra medier. Presspolitiskt var det främsta syftet att vidmakthålla och förstärka den redaktionella mångfalden inom pressen.

Enligt pressutredningen fanns det en relativt lång samverkans-tradition inom dagspressen. Inom vissa områden hade initiativ till



samverkan tagits av företag utanför dagspressen, t.ex. nyhetsförmedling och annonsförmedling, men utredningen uppmärksammade att många initiativ också hade tagits av branschen själv och att samverkan fanns mer eller mindre väl utvecklad inom alla delar av tidningsverksamheten. Utredningen fann att samarbetet inom distributionen och det redaktionella området var mest utvecklat. Minst utvecklat var samarbetet inom den lokala annonsförsäljningen.

Utredningen bedömde att samarbetet kunde utvecklas inom flera av de områden där samarbete redan fanns, även utan stöd utifrån. Det kunde gälla nyhetsförmedling via byråer, administrativa rutiner, inköp, utbildning och forskning. Inom två områden fanns det dock enligt utredningen påtagliga hinder för samarbete och där kunde mera generella stimulansåtgärder behöva sättas in för att ett företagsekonomiskt och presspolitiskt angeläget samarbete skulle kunna komma till stånd. Det ena området var teknisk samproduktion och det andra var samförsäljning av lokalannonser.

Utredningen ansåg att ett företagsekonomiskt problem med arbetsmarknadspolitiska inslag var att vid samproduktion avveckla en del av den överkapacitet som fanns i tillverkningen. Avvecklingen omfattade såväl maskiner som personal. Ett presspolitiskt problem var alltså enligt utredningen att finna en för alla parter tillfredsställande utformning av samarbetsavtalet vid en samproduktion. Vidare anförde utredningen att tidningarna svetsas samman genom det yttre trycket från kostnadsutvecklingen samt från konkurrerande medier. Vid tiden för utredningens arbete ansåg tidningsföretagen emellertid inte att ett sådant tryck existerade vad gällde den lokala annonsförsäljningen. Utredningen anförde därför att det oftast var presspolitiska motiv som fördes fram för ett sådant samarbete men gjorde samtidigt bedömningen att det redan fanns företagsekonomiska skäl för annonssamarbete och att dessa kunde väntas bli starkare i framtiden.

Utredningen föreslog att statliga stimulansåtgärder skulle sättas in för att främja lokal samverkan på produktionssidan och inom annonsförsäljningen. Utredningen föreslog vidare att bidrag skulle kunna lämnas till sådana branschprojekt som främjade mångfalden inom pressen. För samverkan på produktionssidan föreslog utredningen att tidningar som samverkar inom sättning eller tryckning under fem år skulle kunna få bidrag på högst 500 000 kr per år och tidning, och det skulle vara Presstödsnämndens uppgift att bestämma bidragen i det enskilda fallet så att bidragen skulle stå i

lämplig proportion till projektens storlek. I fråga om lokal annons-samverkan ville utredningen främja projekt som avsåg gemensam försäljning av lokala annonser.

Syftet med annonssamarbeten var enligt utredningen att läsaren skulle ha tillgång till samma annonsinformation oavsett vilken tidning läsaren väljer. Däremot var syftet inte att nå fram till en ny fördelning av annonsintäkterna mellan tidningarna. För sam-annonsprojekt skulle de deltagande tidningarna kunna få ett stimulansbidrag omfattande sex procent av de samverkande tidningarnas totala annonsförsäljning. Bidraget skulle kunna lämnas under högst fem år och det skulle delas lika mellan tidningarna. Också för konkreta större branschprojekt som syftade till att stärka mångfalden skulle samverkansbidrag kunna lämnas. Det kunde gälla samverkan avseende tekniskt, administrativt och redaktionellt utvecklingsarbete. Bidrag i denna del skulle kunna utgå med en tredjedel av kostnaderna för projekt med en total kostnad av lägst 300 000 kr.

Utredningens förslag genomfördes i sina huvuddrag. Vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition (prop. 1975/76:131) ansåg konstitutionsutskottet också att erfarenheterna av de föreslagna möjligheterna till produktionssamverkan borde kunna ge ledning vid framtida bedömningar om samverkan kunde byggas ut ytterligare (Ku 1975/76:46, rskr. 1975/76:260).

#### *Dagspresskommittén*

Dagspresskommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 1980:32 *Stödet till dagspressen*) att möjligheterna att få bidrag för annan samverkan än tidningsdistribution hade utnyttjats i mycket liten utsträckning och att utbetalat stöd i genomsnitt hade uppgått till en mnkr per år sedan 1976/77. Ett tiotal samverkansfall hade fått stöd, men bidragsmöjligheterna avseende annonssamverkan hade inte alls utnyttjats. Inte i något fall hade tidningarna som ingått projekt om teknisk samverkan heller haft samma utgivningsort.

Kommittén anförde att det fanns flera skäl till att samarbete inte kommit till stånd i större utsträckning. Ett var att de flesta tidningarna bytt till ny teknik redan före år 1976. Ett annat och viktigare skäl var att det fanns en påtaglig motvilja hos tidningsföretagen att samarbeta. Betänkligheter hos tidningsföretagen som grundades på att samarbetet skulle innebära svåra organisatoriska

och tekniska problem bedömdes dock av kommittén inte längre lika framträdande som tidigare och det fanns enligt kommittén skäl att påstå att attityden till samverkan var mera positiv än för bara något år sedan. Kommittén föreslog därför att samverkansbidragen borde finnas kvar, dock med vissa förändringar innebärande höjda stödnivåer samt slopad bestämmelse om intäktsfördelning av annonsintäkter med motiveringen att tidningarna själva borde bestämma denna fördelning.

Regeringen konstaterade i likhet med kommittén att samverkansbidragen hade utnyttjats i mycket liten utsträckning (prop. 1980/81:137), men framhöll samtidigt vikten av att tidningsföretagen effektiviserade och rationaliserade sin verksamhet i största möjliga mån. Enligt regeringen var en samverkan mellan tidningsföretagen en förutsättning både för en stabilare konkurrenssituation och olika tidningars möjligheter att hävda sig. Samverkan kunde enligt regeringen ske på många olika sätt och borde eftersträvas i så stor utsträckning som det var möjligt utan att den enskilda tidningens självständighet och egenart äventyrades. Regeringen uttalade att det statliga stödet borde, i högre grad än vad som hittills varit fallet, användas för att stimulera till olika samverkansformer och underströk uppfattningen att samverkan tidningar emellan i framtiden borde framstå som ett naturligt sätt att nedbringa kostnaderna samt att det statliga presstödet därför borde klart uttrycka det önskvärda i ett vidgat samarbete. Regeringen anslöt sig därför till kommitténs förslag om en utökning av stödet, och riksdagen beslutade senare i enlighet med regeringens förslag (KU 1980/81:19 och 23, rskr. 289)

#### *Femte pressutredningen*

Femte pressutredningen hade bl.a. till uppgift att analysera möjligheterna att inom ramen för statens presstödjande åtgärder – direkta som indirekta – främja rationaliseringar och samverkan, främst teknisk, inom dagspressen. I direktiven angavs att utgångspunkten för analysen skulle vara att stödet skulle bidra till att upprätthålla mångfald och konkurrens inom dagspressen.

I direktiven till utredningen slogs det fast att samverkan mellan tidningsföretag – utöver distributionssamverkan och den samverkan som skett inom ägargrupper - inte fått någon väsentlig praktisk betydelse för dagspressen i dess helhet under omställningen

från gammal till ny teknik under 1960- och 1970-talen. Samtidigt sades det i direktiven att den nya tekniken hade kortare livslängd än den gamla och att det därför snart kunde komma att uppstå ett betydande återinvesteringsbehov på nytt. I direktiven sågs möjligheterna till kostnadsbesparingar inom dagspressen som ett nödvändigt sätt att hålla tillbaka behovet av att öka det statliga pressstödet, och det uttalades att branschen borde tillvarata alla möjligheter till intern rationalisering och rationalisering genom samverkan.

Utredningen fann i sitt betänkande Ds U 1985:2 *Effektiva pressstödet* att Pressens lånefond hade haft en stor betydelse för tidningsföretagens möjligheter att byta till fotosättning och offsetmetod. Samtidigt konstaterade utredningen att Pressens lånefond och samverkansbidraget hade haft begränsade effekter för att få till stånd samverkan mellan konkurrerande tidningsföretag. Tidningsföretagen hade inte i någon större utsträckning inlett teknisk samverkan med varandra.

Enligt utredningen hade det viktigaste argumentet för att främja teknisk samverkan varit det oekonomiska i att tidningar i konkurrenssyfte drev sina egna produktionsanläggningar. De ekonomiska vinsterna med samverkan hade ansetts väga tyngre än argumenten mot, såsom risken att den svagare parten i ett samarbete inte skulle kunna hävda sina intressen gentemot den starkare vid t.ex. manusstopptider och tryckordning, uppsägning av personal, osv.

Det fanns enligt utredningen fyra huvudförklaringar till att en teknisk samverkan i någon större omfattning inte kommit till stånd mellan konkurrerande tidningsföretag. En orsak var en kontinuerlig obalans mellan första- och andratidningarna avseende ekonomiskt handlingsutrymme och investeringsbehov. När Pressens lånefond inrättades år 1969 befann sig ett flertal andratidningar i akut behov av stöd för sin fortsatta utgivning samtidigt som deras pressar var gamla och slitna. Förstatidningarna hade däremot vid denna tidpunkt ett mera gynnsamt ekonomiskt läge och därmed också ett större handlingsutrymme. Denna obalans var enligt utredningen inget gynnsamt utgångsläge för samverkan mellan första- och andratidningarna och utredningen fann att behoven av investeringar hos första- och andratidningarna hade fortsatt att vara i otakt under de följande åren.

En annan förklaring som utredningen lyfte fram var att det inte gick att åstadkomma lägre produktionskostnader genom samarbete

mellan tidningar med samma utgivningstid om pressläggningstiderna bibehölls oförändrade. Utredningen pekade på att kostnadsbesparing vid trycksamverkan uppkommer genom att samverkande tidningar trycks efter varandra på en och samma press. Utredningen anförde att ett produktionsorienterat synsätt hade ställts mot ett marknadsorienterat synsätt i samverkansdiskussionerna och att det i diskussionerna hade förutsatts vara det produktionsorienterade synsättet som skulle ta överhanden. Eftersom det samtidigt förutsattes vara den marknadsmässigt svagaste tidningen som skulle ge efter på sitt krav på oförändrad pressläggningstid, skulle följden av samverkan bli att tidningen i fråga fick en ännu svagare ställning på marknaden. Tidigare pressläggning än konkurrenten konstaterades av utredningen vara ett svårt handikapp. Med hänvisning till redovisad problematik fann utredningen att de bästa förutsättningarna för kostnadsbesparande teknisk samverkan förelåg när den avsåg tidningar som inte konkurrerade på samma marknad. Det angavs att ideala förhållanden för tekniskt samarbete råder när samverkan omfattar en morgontidning och en eftermiddagstidning, men också när en av morgontidningarna är en komplementtidning. Enligt utredningen var olika värderingar avseende tekniska och marknadsmässiga förhållanden sannolikt den viktigaste förklaringen till utebliven samverkan. Förespråkarna av samarbete betonade tekniken och de besparingar ett rationellt utnyttjande av denna kunde erbjuda medan de som var skeptiska satte marknaden och den service läsare och annonsörer önskade först.

En tredje förklaring som utredningen förde fram för uteblivet tekniskt samarbete mellan tidningarna var svårigheter såväl att bedöma vilken rationaliseringseffekt den tekniska utvecklingen inom tidningsframställningen dittills haft som att avgöra hur stor den faktiska rationaliseringspotentialen var. Det som enligt utredningen gjorde det svårt att bedöma rationaliseringseffekter var främst fyra faktorer. Införandet av ny teknik förbereds under förhållandevis lång tid, varför tidningsföretaget successivt kan anpassa personalstyrka och kostnadsnivå till det väntade behovet. Vidare tas ny teknik i bruk stegvis och det är först när delarna sätts samman som de verkligt stora effekterna kan avläsas. Den tredje faktorn var att ny teknik kräver omorganisation av tidningsföretaget och tidningen och att det ofta ligger ett självständigt värde i omorganisationen för tidningsföretaget. Slutligen ökar ny teknik säkerheten i framställningsprocessen och tillför produkten nya kvaliteter, varvid en teknisk grund läggs för en högre effektivitet i

tidningsframställningen samtidigt som det också läggs en ekonomisk grund för ökad säkerhet och kvalitet.

Den fjärde och sista förklaringen var hänförlig till att tidningsföretagen haft möjligheter att välja andra kostnadsbesparande rationaliseringar än tekniskt samarbete. Det rörde sig här om interna rationaliseringar som företagen kunnat göra inom det egna företaget eller, i tillämpliga fall, inom den egna koncernen. Utredningen anförde att kedjebildningen inom svensk dagspress var omfattande, inte minst bland tidningar i marknadsmässigt underläge, samt att andratidningar inom a-presskoncernen inlett samarbete i ökande grad, inte bara avseende teknik utan även inom andra funktioner såsom redaktionellt samarbete och gemensam administration.

I sina överväganden och förslag uttalade utredningen att det viktigaste skälet till att den tekniska utvecklingen inom dagspressen i mindre utsträckning än väntat ökat benägenheten för teknisk samverkan var att andratidningarna av konkurrensskäl inte accepterat ändrade pressläggningstider. Härutöver tillkom det enligt utredningen flera praktiska skäl som gällde bristande överensstämmelse hos tidningsföretagen avseende investeringsbehoven vid en viss tidpunkt. Utredningens bedömning var att olikheterna mellan tidningsföretagen förmodligen skulle komma att förstärkas under den återinvesteringsperiod som inletts under 1980-talet. Återinvesteringarna angavs komma tidigare än det var tekniskt nödvändigt och vid utformningen av investeringsprogrammen betonades kvalitetsaspekterna mer än rationaliseringsaspekterna. Samtidigt bedömde utredningen att den tekniska standarden inom hela dagspressen var god.

Utredningens slutsats var att det under de dåvarande förhållandena inte var möjligt att genom ytterligare insatser från statsmakternas sida åstadkomma samverkan om teknik. Att söka förmå andratidningarna att ge avkall på sina krav om oförändrade pressläggningstider vore enligt utredningen att sätta målet om mångfald och konkurrens inom dagspressen på spel. Samtidigt anförde utredningen att dagstidningsföretagen inte stod utan rationaliseringsmöjligheter bara för att samverkan var svår att åstadkomma. Egeninvesteringarna i ny teknik hade lagt grunden för en successiv effektivisering av tidningsframställningen och utredningen gjorde bedömningen att de små tidningsföretagen i detta avseende inte var sämre lottade än de stora. Till detta kom enligt utredningen att andratidningarna genom samverkan koncernvis kunde låta sam-

verkan omfatta mer än produktion, nämligen också administration och redaktion, varvid besparingarna inom de senare områdena kunde bli väl så stora, om inte större än de som avsåg produktionen.

Utredningens arbete i denna del utmynnade i förslaget att det särskilda bidraget för produktionssamverkan kunde tas bort. Enligt utredningen kunde bidraget inte rubba de grundläggande hindren mot en teknisk samverkan mellan konkurrerande tidningar och att ta bort samproduktionsbidraget skulle samtidigt innebära att man pekade på de besparingsmöjligheter som låg i den interna rationaliseringen.

Samverkansbidraget avskaffades senare år 1990 på initiativ av Dagstidningskommittén och det ersattes av ett utvecklingsstöd (se avsnitt 5.4 under rubriken *Dagstidningskommittén*).

## 5.4 Utvecklingsbidrag/stöd

### *1972 års pressutredning*

1972 års pressutredning anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1975:79 *Svensk press. Statlig presspolitik*) att det generellt kunde sägas att ensamtidningar och högtäckningstidningar i konkurrensposition inte var i behov av kontinuerliga bidrag. Däremot ansåg utredningen att starka skäl syntes tala för att öppna en möjlighet till tillfälliga bidrag för dessa tidningar. Utredningen benämnde sådana tillfälliga bidrag utvecklingsbidrag.

Utvecklingsbidrag skulle kunna sökas av tidningar med speciellt behov av stöd och utgå först efter bedömning av Presstödsnämnden. Bedömningarna borde ta fasta på respektive tidningars marknadsmässiga och företagsekonomiska förutsättningar. Presstödsnämnden borde således få god insyn i tidningarnas ekonomiska situation. Den sökande tidningen skulle enligt utredningens förslag bifoga en utvecklingsplan, bl.a. innehållande åtgärder som syftade till att lösa tidningens problem. Planen skulle kunna tjäna som underlag för Presstödsnämndens ställningstagande.

Utvecklingsbidrag skulle enligt utredningen kunna utbetalas till tidningar som inte hade produktionsbidrag men som var i behov av ekonomiskt stöd. Avsikten var att tillfälliga ekonomiska kriser som kunde försvåra eller hota en tidnings utgivning skulle kunna avhjälpas med ett utvecklingsbidrag. Syftet med ett utvecklingsbidrag

var att tidningarna inte skulle behöva göra sådana nedskärningar som allvarligt skulle minska deras nyhetsförmedlande och opinionsbildande funktioner. Utredningen ansåg det som självklart att endast sådana tidningar som inte kunde lösa sina problem med egna medel eller genom lån på normala marknadsmässiga villkor skulle komma ifråga för utvecklingsbidrag.

Utredningen föreslog vidare ett utvecklingsbidrag för att underlätta en tidnings övergång från få- till flerdagarsutgivning. Beträffande ett sådant bidrag fanns det enligt utredningen inte skäl att utesluta tidningar som erhöll produktionsbidrag. Även om Presstödsnämndens prövning inte inriktades på att bedöma behovet av utvecklingsbidrag i dessa fall ansåg utredningen att det likväl borde krävas en utvecklingsplan. En sådan plan borde bl.a. innehålla budget (inkl. uppgifter om vilka ekonomiska garantier som fanns för att kunna fortsätta flerdagarsutgivning under längre tid) och uppgifter om förändring i redaktionell kapacitet. För att underlätta övergången från få- till flerdagarsutgivning föreslog utredningen att ett utvecklingsbidrag skulle kunna lämnas endast under det år en tidning ökade sin utgivningsfrekvens och det föreslogs att bidraget skulle kunna uppgå till högst 600 000 kr.

Utredningen fann att det inte var möjligt att konstruera ett generellt verkande utvecklingsbidrag eftersom bidragen inte riktades till en tidningsgrupp med identiska svårigheter. Enligt utredningen skulle Presstödsnämnden behöva pröva varje fall och anpassa storleken på beloppen efter de aktuella behoven. Utredningen föreslog emellertid gränsvärden för dels fådagars tidningar (600 000 kr per år), dels flerdagars tidningar (1 200 000 kr per år).

Enligt utredningens förslag skulle utvecklingsbidrag kunna utgå för högst två år under en fyraårsperiod. En tidning skulle kunna söka bidrag för två år och vid ett och samma tillfälle få besked huruvida ansökan bifallits, för vilken period bidraget skulle komma att utges samt med vilket belopp bidraget bifallits.

De grunder som Presstödsnämnden enligt utredningen borde utgå från när den tog ställning till ansökningar om utvecklingsbidrag var tidningens upplaga, täckningstal, marknadsställning och expansionsmöjligheter. Utredningen anförde att den samlade bedömningen av tidningens totala situation, dess budget och utvecklingsplan borde kunna ge garantier mot skönsmässiga beslut. Utredningen bedömde att några av de tidningar som befann sig på gränsen till kvalificering för produktionsbidrag torde ligga närmast till hands för utvecklingsbidrag. Utifrån utredningens bedömning



kunde det samlade behovet av utvecklingsbidrag rymmas inom en budgetram på sex mnkr per år.

Regeringen ansåg att de av utredningen föreslagna utvecklingsbidragen borde införas (prop. 1975/76:131) och anförde bl.a. följande. Bidraget bör syfta till att för tidningar som drabbas av tillfälliga problem få till stånd en bestående förbättring av de egna möjligheterna att klara utgivningen. Bidrag bör kunna beviljas för åtgärder som syftar till att hävda en lokaltidnings ställning gentemot konkurrens utifrån och för anpassningsåtgärder på stagnerande marknader. Bedömningen av behovet bör göras på grundval av uppgifter om tidningens upplaga, täckningstal, marknadsställning, ekonomiska förhållanden, utvecklingsmöjligheter och utvecklingsplaner. I sammanhanget underströk regeringen vikten av att en utvecklingsplan, bl.a. innehållande åtgärder som syftar till att lösa tidningens problem, upprättas. Syftet med utvecklingsbidraget var inte att det skulle kunna utgå mer eller mindre löpande utan tidningarna borde med egna insatser av olika slag söka finna en långsiktig lösning på sina problem.

Regeringen ansåg vidare att utredningens förslag om utvecklingsbidrag för att underlätta för en tidning att höja sin utgivningsfrekvens var välmotiverat och delade utredningens uppfattning att en lika ingående bedömning av behovet av bidrag för denna typ av projekt som av övriga ansökningar om utvecklingsbidrag inte var nödvändig. Regeringen ansåg dock att Presstödsnämnden borde pröva om bidrag verkligen var en förutsättning för att få till stånd en periodicitetshöjning. Vid nämndens prövning borde det därför enligt regeringen redovisas en utvecklingsplan, innehållande bl.a. budget, redogörelse för vilka ekonomiska garantier som fanns för en fortsatt flerdagarsutgivning under längre tid samt förslag till förändringar av den redaktionella kapaciteten. Presstödsnämnden borde också nära följa verksamheten och bidragen borde utbetalas halvårsvis i efterskott.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition i denna del och utvecklingsbidraget infördes år 1976 (KU 1975/76:46, rskr. 1975/76:260). Från och med år 1979 infördes också möjligheten för fådagarsidningar att erhålla utvecklingsstöd samtidigt som de erhöll produktionsbidrag.

*Dagspresskommittén*

Dagspresskommittén redovisade i sitt slutbetänkande (SOU 1980:32 *Stödet till dagspressen*) en bedömning av utvecklingsbidragets effektivitet. Kommittén anförde när det gällde utvecklingsbidrag till mindre och medelstora ensamtidningar att de dagstidningar som hittills fått utvecklingsbidrag haft i stort sett samma problem. Problemen hade enligt kommittén främst bestått i att tidningarna trots att de var högtäckningstidningar haft en svag ställning på utgivningsorten eller givits ut på en svag marknad. Utvecklingsbidrag hade lämnats bl.a. för att tidningarna skulle kunna befästa sin position eller utveckla tidningsmarknaden på utgivningsorten.

Mot bakgrund av redovisad bedömning ansåg kommittén att kravet på utvecklingsplan kunde slopas och att analyser av berörd tidning och marknad räckte som underlag. För att en bidragsansökan skulle kunna bifallas ansåg kommittén att tidningen skulle bedömas ha utsikter att med hjälp av bidraget kunna fortsätta sin utgivning. Kommittén övervägde att göra utvecklingsbidragen i denna del årliga, eftersom problemen i vissa fall kunde anses vara permanenta så länge verksamheten pågick oförändrad. Kommittén ville dock inte ta bort tidsbegränsningen, eftersom det inte helt gick att bortse från möjligheten att läget för tidningen kunde förbättras.

Beträffande utvecklingsbidrag till vissa tidningar med fullt produktionsbidrag anförde kommittén som en bakgrund att presstödet hittills inte lyckats förändra de många monopolfallen inom dagspressen – dvs. kommuner där den näst största tidningen hade högst 20 procent av hushållstäckningen. Enligt kommittén fanns det två vägar att gå för att åstadkomma en förbättring, dels stärka lågtäckningstidningarna med högst 20 procent i hushållstäckning, dels utveckla de redaktionella komplementtidningarna med fådagarsutgivning. De senare hade enligt kommittén en viktig uppgift när det gällde att väga upp de negativa effekterna av tidningskoncentrationen. Kommittén hade gjort en innehållsanalys av elva komplementtidningar och ansåg att analysen visade att tidningarna hade redaktionella utvecklingsmöjligheter, dock att resurser för att utnyttja sådana möjligheter inte kunde tas fram inom tidningarnas egna verksamheter. Eftersom det sedan år 1979 var möjligt för tidningar med produktionsbidrag att samtidigt uppbära utvecklingsbidrag ansåg kommittén att Presstödsnämnden skulle kunna

fördela utvecklingsbidrag inom en given medelsram till de intressantaste projekten för att utveckla redaktionellt arbete.

Kommittén konstaterade att produktionsbidragen till lågtäckningstidningar bland flerdagartidningarna inom landsortspressen för merparten hade inneburit att de kunnat sanera sin ekonomi och återta förlorade konkurrenspositioner. Däremot fann kommittén att situationen var en annan för produktionsbidragstidningar med flerdagarsutgivning med högst 20 procent i hushållstäckning. Kommittén konstaterade att underskotten för de flesta av dessa tidningar steg trots ett ökande presstöd och att de uppräknings som gjorts av presstödet inte hade räckt till för utvecklingsåtgärder. Tidningarna hade enligt kommittén inte kunnat pröva de idéer som fanns om hur de skulle kunna ta sig ur sitt extrema underläge, och kommittén ansåg det presspolitiskt angeläget att de skulle få tillfälle till detta. För att göra det möjligt även för dessa tidningar att genom rejäla satsningar försöka förbättra sitt marknadsläge borde dessa tidningar enligt kommittén kunna komma ifråga för utvecklingsbidrag. Om tidningarna efter ett sådant stöd fortfarande inte kunde klara sin verksamhet med produktionsbidrag ansåg kommittén att de borde ompröva omfattningen av sin verksamhet. Slutligen ansåg kommittén att samma möjlighet till utvecklingsbidrag borde ges till produktionsbidragstidningar med flerdagarsutgivning och mindre än 10 000 i upplaga, om de fick fullt produktionsbidrag.

Enligt kommittén borde utvecklingsbidraget endast avse tidningar inom landsortspressen och det borde kunna lämnas under högst två år av en period av fyra år. Bidraget borde kunna lämnas med högst 1,2 mnkr för kalenderår och reglerna borde utformas så att summan av utvecklingsbidrag och produktionsbidrag inte kom att överstiga maximibeloppet för sistnämnda bidrag. Stödet borde fördelas inom en given medelsram till de intressantaste projekten. Samtliga tidningar med produktionsbidrag vilka söker utvecklingsbidrag borde enligt kommittén till sin ansökan foga en utvecklingsplan.

Regeringen bedömde att det inom den befintliga medelsramen var riktigt att utvecklingsbidrag skulle lämnas till en tidning i allvarliga svårigheter, i andra hand till en tidning vars marknadssituation gjorde ett bidrag befogat (prop. 1980/81:137). Insatser att detta slag syftade enligt regeringen till att slå vakt om en önskvärd dagspresstruktur, och först i den mån medelsramen tillät det borde sedan utvecklingsbidrag kunna lämnas till en tidning med produk-

tionsbidrag i enlighet med kommitténs uttalade strävan att ytterligare utveckla konkurrens och mångfald. Regeringen föreslog därför att utvecklingsbidrag fortsättningsvis skulle lämnas enligt den av regeringen nämnda prioritetsordningen. Vidare biträdde regeringen kommitténs förslag om ett slopande av kravet på tidningsföretag att bilägga en utvecklingsplan vid ansökan om utvecklingsbidrag. Skälet var att förslaget förenklade Presstödsnämndens handläggning. Regeringen betonade samtidigt att det även i fortsättningen ålåg Presstödsnämnden att förvissa sig om att medlen användes på ett ändamålsenligt sätt. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (KU 1980/81:19 och 23, rskr. 289).

*Dagstidningskommittén (SOU 1988:48)*

Dagstidningskommittén anförde i sitt betänkande (SOU 1988:48 *Reformerat presstöd*) att åtskilligt kunde uppnås avseende teknisk förnyelse och samproduktion för att förbättra dagstidningars kostnadsläge. Enligt kommittén fanns det både svenska och internationella exempel på att tekniskt samarbete kunde medföra ett väsentligt förbättrat kostnadsläge för samarbetande tidningar, utan att den redaktionella självständigheten eller konkurrensen på läsarmarknaden äventyrades. En minskad kostnadspress kunde enligt kommittén skapa förutsättningar för förbättrad kvalitet och ett ökat redaktionellt oberoende. Samtidigt ansåg kommittén att det var rimligt att presstödet utformades så att det främjade en utveckling mot större rörlighet och valfrihet i den tekniska produktionen för att skapa bättre ekonomiska förutsättningar för tidningsutgivning.

Ett utvecklingsstöd skulle enligt kommittén kunna stärka och underlätta utgivningsvillkoren för ekonomiskt svagare dagstidningar och sådana dagstidningar som var beroende av årligt driftsstöd. Ett sådant stöd skulle också kunna skapa utrymme för vissa nyetableringar. I ett vidare perspektiv angav kommittén att målet med utvecklingsstödet var att minska kostnadstrycket och förbättra förutsättningarna för lönsamhet inom branschen i stort.

I enlighet med vad som gällt tidigare föreslog kommittén att driftsstödet skulle kombineras med möjligheter till bidrag för mer långsiktiga åtgärder, främst rationaliseringar och omstruktureringar. Kommitténs antagande var att åtskilliga tidningar tekniskt och organisatoriskt – och därmed ekonomiskt – bättre borde

kunna anpassas efter utgivningens omfattning och inriktning. Tidningarna skulle därmed kunna minska sitt relativa behov av externt stöd och kanske t.o.m. visa lönsamhet, även om de inte var dominerande på sina marknader.

Kommittén föreslog alltså att ett särskilt utvecklingsstöd skulle inrättas vid sidan av driftsstödet. Driftsstödet skulle enligt denna modell ge stabilitet åt tidningarnas löpande verksamhet och ekonomi, medan utvecklingsstödet skulle stimulera och underlätta större nödvändiga investeringar samt skapa incitament för strukturrationaliseringar och andra åtgärder som kunde ge långsiktigt positiva effekter.

Utvecklingsstödet borde enligt kommittén utgå dels i form av bidrag till förpressinvesteringar hos enskilda företag, dels i form av räntesubventioner och lånegarantier för lån som förutsattes skulle tas på den allmänna kreditmarknaden för investeringar i gemensamma tryckerianläggningar, dels i form av samtryckningsbidrag för legotryckning av dagstidningar. I det förra fallet skulle utvecklingsbidraget således riktas till enskilda företag och i det senare fallet till samverkansprojekt mellan olika företag. Härutöver föreslog kommittén ett utvecklingsstöd även för andra slags rationaliseringsprojekt samt för utbildning i tidningsledning. Det särskilda utvecklingsstödet skulle enligt kommittén ersätta de dåvarande stödformerna utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur Pressens lånefond.

Enligt kommittén borde utvecklingsstödet inriktas på dagstidningar som hade svag ekonomi och därmed svårt att finansiera nödvändiga investeringar. I fråga om samverkansprojekt föreslog kommittén att stödet skulle kunna ges också till ekonomiskt starka tidningar. Samverkan mellan tidningar som samtliga hade god ekonomi borde emellertid enligt kommittén i princip inte ses som stödberättigade projekt.

Det stöd till förpressinvesteringar som föreslogs av kommittén skulle bidra till den produktionstekniskt och ekonomiskt motiverade förnyelseprocessen i dagspressens förpressproduktion och samtidigt bidra till ökade kunskaper och större samordning av utvecklingen på området. Stödet till samverkan för gemensamma investeringar borde enligt kommittén göras mer ekonomiskt vägan- de och systemtekniskt intressanta för att ge de avsedda effekterna.

Kommittén ansåg också att tidningsföretag borde ha möjlighet att teckna räntesubventionerade lån på den allmänna kreditmarknaden. Genom att staten skulle kunna gå in och ta på sig en del av

eller hela kapitalkostnaden under en viss tid skulle vissa ekonomiska hinder därmed kunna undanröjas.

Beträffande samverkan genom legotryck fann kommittén det befogat med ett statligt stöd för att stimulera till rationaliseringar och kostnadsbesparande åtgärder. För att motverka ogynnsamma konkurrensvillor och ensidigt beroende utformades systemet för att leda till vissa fördelar även för den säljande parten. Samdistributionsrabatten (distributionsstödet) användes här som förebild.

Kommitténs förslag om samtryckningsbidrag antogs innebära vissa tillkommande kostnader för staten, men om legotryckningen utvecklades kunde det också enligt kommittén inträffa att de ekonomiska fördelarna blev mer uppenbara och att senare nyinvesteringar dimensionerades efter ett annat kundunderlag och en annan marknadssituation. En sådan utveckling skulle enligt kommittén kanske leda till att samtryckningsbidraget på längre sikt kunde undvaras. Bidraget skulle därmed närmast ha funktionen att initiera och stimulera en företagsekonomiskt motiverad process. Tills vidare menade kommittén dock att bidraget borde ha funktionen att främja ett effektivare och mer rationellt kapacitetsutnyttjande på tryckerisidan.

Kommitténs förslag låg i huvudsak till grund för regeringens proposition 1989/90:78 *Om reformerat presstöd*. Regeringen anförde att det allmänna driftsstödet borde kombineras med möjligheter till stöd för mer långsiktiga åtgärder, främst rationaliseringar och omstruktureringar som syftade till kostnadsreduktioner. Tidningar borde i konkurrenssatsat läge härigenom på sikt kunna minska sitt behov av externt stöd och kanske också visa lönsamhet, även om de inte kunde bli dominerande på respektive marknader. En allmän förbättring av utgivningsvillkoren skulle också kunna underlätta nyetableringar. Målet i ett vidare perspektiv var att minska det rådande kostnadstrycket och öka förutsättningarna för lönsamhet inom branschen i stort.

Regeringens förslag innebar i korthet följande. Ett nytt utvecklingsstöd för tidningar med svag ekonomi skulle inrättas för att stimulera investeringar i förpressledet och tryckeriledet. Stöd till lågfrekventa tidningar skulle även kunna utgå på grundval av en grupp tidningars gemensamt redovisade projektplaner. Rätt till beviljat utvecklingsstöd skulle upphöra om stödförutsättningarna inte längre förelåg. Om en tidning satte ett ännu ej utbetalat utvecklingsstöd i pant skulle stödbeloppet inte bestämmas till högre belopp än till hälften av vad som annars skulle beviljats. Presstöds-

nämnden skulle kunna bevilja utvecklingsstöd till sådana förpressinvesteringar som var presspolitiskt och företagsekonomiskt befogade, dvs. bidrog till fortlevnad och förbättrat kostnadsläge för en tidning i konkurrensmässigt underläge. Berättigade att söka stöd skulle vara tidningar som uppbar allmänt driftsstöd eller sådana tidningar vars marknads- och konkurrenssituation gjorde det presspolitiskt motiverat med en särskild insats. Stödet skulle kunna uppgå till högst 75 procent av de vid ansökningstillfället beräknade totala kostnaderna för ett projekt, dock högst 7,5 mnkr per tidningsföretag. Nytt stöd skulle tidigast få beviljas ett tidningsföretag som uppnått maximalt stödbelopp när tre år hade förflutit sedan stöd senast lämnades. Utbetalning av bidrag borde ske i takt med investeringarnas genomförande och i den ordning Presstödsnämnden fann lämpligt i det enskilda fallet.

Regeringens förslag om stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar innebar följande. Presstödsnämnden skulle kunna bevilja utvecklingsstöd till gemensamma tryckeriinvesteringar i form av räntebidrag till lån som tas på den allmänna kreditmarknaden. Nämnden borde också inom en bestämd ekonomisk ram kunna besluta om statlig kreditgaranti för tagna lån. För att ett sådant utvecklingsstöd skulle kunna beviljas skulle minst en av de deltagande tidningarna i projektet ha allmänt driftsstöd. Vidare borde det normalt inom ett stödberättigat projekt råda balans mellan tidningar med driftsstöd och övriga i projektet ingående tidningar. Bidraget fick högst avse den totala räntekostnaden under lånetidens första fem år för tidningsföretag som sökte utvecklingsstöd för en gemensam tryckeriinvestering. Om samverkande tidningar, eller någon enskild tidning som var part i ett samverkansprojekt, med hänvisning till resp. tidnings ekonomiska ställning, kunde påvisa att ett räntebidrag under en tid av fem år inte utgjorde tillräcklig ekonomisk trygghet för medverkan i projektet, borde Presstödsnämnden kunna pröva huruvida bidraget borde beviljas under ytterligare något eller några år, dock högst tre år utöver vad som medgivits vid huvudprövningen. Utbetalning av bidrag borde ske i takt med investeringars genomförande och i den ordning Presstödsnämnden fann lämpligt i det enskilda fallet. Stöd borde inte beviljas för samverkansprojekt där medverkande tidningar hade samma ägare eller ingick i samma koncern. Om tidningar med allmänt driftsstöd ansökte om utvecklingsstöd till gemensamma tryckeriinvesteringar och projektet framstod som särskilt värdefullt i presspolitiskt avseende skulle

Presstödsnämnden kunna lämna stöd även om villkoren inte var uppfyllda på samtliga punkter.

Förslaget om stöd till samverkan genom legotryck innebar följande. Presstödsnämnden skulle kunna bevilja stöd till samverkan genom legoproduktion av dagstidningar. Stödet borde bidra till minskade tryckkostnader för både den säljande och den köpande parten och därför normalt utbetalas till båda parter. Samtryckningsbidrag skulle beviljas endast då en tidning upphörde med egen tryckning, dvs. bidrag fick inte utgå om en tidning enbart bytte externt tryckeri. För att vara berättigad till sådant samtryckningsbidrag skulle i normalfallet båda parter vara tidningsföretag som gav ut en dagstidning varav minst den ena hade allmänt driftsstöd. Samtryckningsbidrag skulle även kunna beviljas företag som ägdes gemensamt av två eller flera tidningsföretag och som producerade dagstidningar genom samverkan. Minst ett av ägarföretagen skulle i sådana fall vara en tidning som uppbar allmänt driftsstöd. Om säljaren av trycktjänsten var ett rent tryckeriföretag, vars verksamhet inte omfattade dagstidningsutgivning, skulle samtryckningsbidrag i princip endast lämnas till den tidning som köpte tjänsten. Samtryckningsbidrag skulle inte lämnas för legotryckning mellan parter som hade samma ägare eller som direkt eller indirekt kontrollerades av samma affärsintressen, t.ex. i form av kedjor och koncerner. Bidrag skulle beviljas med tolv öre per tryckt och betalat tidningsexemplar och utbetalas i normalfallet till var och en av de samverkande parterna. Bidrag borde lämnas för högst tio miljoner tryckta och betalade exemplar per år och företag och till samma företag under en tid av högst sju år. Utbetalning av bidrag borde ske en gång om året och med ett belopp som motsvarade den stödberättigande verksamheten under hela detta år.

Beträffande stöd till övriga investeringar föreslog regeringen följande. Utvecklingsstöd skulle även kunna lämnas för särskilda rationaliseringsprojekt som var avsedda att på längre sikt förbättra ett tidningsföretags ekonomi. Sådant stöd skulle kunna lämnas till en tidning som hade allmänt driftsstöd men däremot inte några andra former av utvecklingsstöd. Stöd skulle även kunna lämnas till en tidning som varken hade driftsstöd eller utvecklingsstöd, men vars marknads- och konkurrenssituation gjorde det befogat med en särskild insats. Stödet skulle avse rationaliseringsåtgärder som inte föll under huvudreglerna för utvecklingsstöd och stödet fick uppgå till högst 75 procent av de totala kostnaderna. Stödet fick uppgå till högst en mnkr för lågfrekventa tidningar och högst två mnkr för



hög- eller medelfrekventa tidningar. Nytt stöd skulle få beviljas ett tidningsföretag tidigast när fem år förflutit sedan beslut senast fattades om sådant stöd. Utbetalning av stödet borde ske i takt med investeringarnas genomförande och i den ordning Presstödsnämnden fann lämpligt i det enskilda fallet.

Slutligen innebar regeringens förslag om stöd till utbildning i tidningsledning följande. Som en engångsinsats borde medel inom ramen för utvecklingsstödet avsättas för utveckling av utbildning i tidningsledning vid universitetet i Göteborg. Efter introduktions-skedet skulle det inte tillföras några ytterligare medel ur presstödet. Tidningsbranschen förutsattes liksom dittills gällt bekosta eventuella utbildningsinsatser.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (1989/90:KU31, rskr. 1989/90:302), och reglerna för det nya utvecklingsstödet trädde i kraft den 1 juli 1990. Till utvecklingsstöd till dagspressen anslogs 35,8 mnkr för vardera budgetåren 1990/91 och 1991/92. Med hänvisning till det statsfinansiella läget minskades emellertid anslaget för budgetåren 1992/93 och 1993/94 till 7,8 mnkr per år. Ungefär motsvarande belopp avsattes för budgetåret 1994/95.

#### *Pressutredningen -94*

Pressutredningen -94 presenterade sitt betänkande (SOU 1995:37 *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress*) i april 1995. Vid tiden för Pressutredningen -94:s arbete innehöll presstödsförordningen (1990:524) bestämmelser om utvecklingsstöd i form av stöd till förpressinvesteringar, stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar, stöd till samverkan genom legotryck samt stöd till övriga investeringar. Enligt förordningen kunde stöd till förpressinvesteringar lämnas till en dagstidning som fick driftsstöd eller som befann sig i ett marknads- eller konkurrens-mässigt underläge och som avsåg att rationalisera sin förpressproduktion. En förutsättning för att stöd skulle lämnas var att projektet kunde bedömas bidra till fortlevnad och förbättrat kostnadsläge för tidningen. Stödet kunde uppgå till 75 procent av de vid ansökningstillfället beräknade kostnaderna. Det maximala stöd som kunde lämnas var 7,5 mnkr per projekt.

Enligt Pressutredningen -94 hade utvecklingsstöd lämnats i huvudsak för förpressinvesteringar. I en del fall hade det lämnats i

form av stöd till övriga investeringar och endast i ett fall som bidrag till samverkan för gemensamma investeringar i tryckerianläggningar. I det sistnämnda fallet som gällde samverkan på Gotland lämnades bidraget i form av räntesubventioner. Pressutredningen -94 anförde att det inte heller enligt de tidigare gällande reglerna förekom bidrag till samverkan i investeringar annat än i enskilda fall. Ett av dessa fall var ett samverkansbidrag på fem mkr till Svenska Dagbladet och Aftonbladet för en gemensam tryckerianläggning.

Stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar kunde ges i form av bidrag till räntekostnader för lån eller i form av lånegaranti. Stödet lämnades till tidningsföretag som avsåg att tillsammans göra investeringar i tryckerianläggningar om projektet kunde bedömas bidra till mångfald inom dagspressen. En annan förutsättning för stödet var att minst en av tidningarna erhöll driftsstöd. För det fall endast en av tidningarna hade driftsstöd fick tidningarna inte ha samma ägare eller därmed jämförbara affärsmässiga förbindelser.

Det var även möjligt för en ensam tidning att uppbära stöd till pressinvesteringar. Förutsättningen härför var att tidningen var berättigad till driftsstöd och projektet ansågs särskilt värdefullt.

Stöd för samverkan genom legotryck fick lämnas om det var presspolitiskt skäligt och minst en av tidningarna hade allmänt driftsstöd. Stödet lämnades när en dagstidning upphörde med att trycka sin tidning i eget tryckeri och i stället lät trycka den i ett tryckeri som tillhörde ett annat dagstidningsföretag eller ett icketidningsföretag. Stöd fick dock inte lämnas om berörda företag hade gemensam ägare eller deras ägare hade jämförbara affärsmässiga relationer. Stödet lämnades med tolv öre per tryckt och betalat exemplar, men stödet var begränsat till tio miljoner exemplar. Stödet kunde som längst lämnas under sju år.

För övriga investeringar kunde stöd lämnas för sådana rationaliseringsåtgärder som var avsedda att på längre sikt förbättra ett dagstidningsföretags ekonomi. Förutsättningarna var att stödet framstod som skäligt med hänsyn till tidningens marknads- och konkurrenssituation och det bedömdes som nödvändigt. Stödet kunde bara lämnas om tidningen hade driftsstöd och inte hade något annat utvecklingsstöd. Om det fanns särskilda skäl kunde också en dagstidning utan driftsstöd erhålla stödet. Stödet fick uppgå till högst 75 procent av de vid ansökningstillfället beräknade kostnaderna, men högst en mkr för lågfrekventa dagstidningar

och två mnkr för hög- och medelfrekventa dagstidningar. Vidare fick det bara lämnas en gång under en femårsperiod.

På uppdrag av Presstödsnämnden utvärderade Lennart Hast effekterna av utvecklingsbidraget. I augusti 1993 överlämnade han rapporten *Utvecklingsstödet effekter – en studie av 17 dagstidningar*. Enligt rapporten, som återges sammanfattningsvis i Pressutredningen -94:s betänkande, hade Presstödsnämnden främst beviljat utvecklingsstöd för investeringar som syftade till att långsiktigt nedbringa företagens kostnader. Tidningarna hade huvudsakligen investerat i produktionsutrustning för annonser och sidor, men även i administration. Skälen för ansökningarna var genomgående att tidningarna avsåg att investera i utrustning som kunde sänka förpresskostnaderna och att de inte kunde finansiera utrustningen på egen hand annat än i etapper under flera års tid. Några mindre tidningsföretag utan eget tryckeri hade valt att ta tillbaka delar av förpressproduktion i syfte att minska sina kostnader och samtidigt få bättre kontroll. Tidningarnas produktivitet mätt i spaltmeter redaktionell text hade enligt rapporten ökat mellan åren 1991 och 1992 för sju av tio tidningar och tre av fyra tidningar hade lämnat prognoser om ökad produktivitet för påföljande år. Från tidningsföretagens sida nämndes effekter som förbättringar i fråga om material, sidor, layout och samstämmighet mellan tidningens olika delar. Med något undantag framhölls från tidningarnas sida att utvecklingsstödet hjälpt dem att överleva eller hade stärkt dem i konkurrensen genom att de fått bättre villkor i tryckeriavtalen eller fått fler annonskunder. Enligt rapporten hade tidningarna genom stödet kunnat göra investeringar som de annars inte hade haft råd till. En majoritet av tidningarna visade bättre lönsamhet under perioden 1991–1992 och flera av tidningarna hade sänkt sina kostnader.

I Lennart Hast's undersökning redovisades tidningarnas syn på ett förslag om att utvecklingsstödet skulle tas bort till förmån för en uppräknings av driftsstödet med tio procent. Majoriteten av tidningarna var emot en sådan åtgärd. De skäl som framfördes var att de uppskattade att utvecklingsstödet ställde krav på mottagaren av stödet samt att utvecklingsstödet gav möjligheter till stora investeringar vid ett tillfälle.

Lennart Hast's slutsatser av undersökningen var att utvecklingsstödet medverkat till att bryta en stigande kostnadstrend. De tidningar som erhållit utvecklingsstöd hade genom stödet kunnat uppnå positiva förändringar som de annars inte skulle ha lyckats

genomföra. Tack vare stödet hade tidningar i konkurrensmässigt underläge kunnat göra investeringar nästan i samma takt och omfattning som sina konkurrenter. För flera tidningar hade utvecklingsstödet lett till sänkta kostnader och ökad produktivitet och det erhållna stödet kunde för ytterligare ett antal tidningar beräknas få effekt under påföljande år. Genomgående ansåg tidningarna att utvecklingsstödet var en bra form av presstöd som stärkt konkurrensförmågan. Stödet hade för många tidningar fungerat som en vitamininjektion som hjälpt till att påskynda utvecklingen.

Lennart Hast framhöll att utvecklingsstödet verkningsgrad skulle kunna öka om det ställdes krav på mer detaljerade uppgifter om planerade investeringar och om investeringarna följdes upp genom ett standardiserat förfarande.

Från Presstödsnämndens kanslis sida redovisades vissa problem beträffande tillämpningen av reglerna om utvecklingsstöd. Det gällde de begränsade möjligheterna att återkräva utbetalat stöd, frågan om vilka slag av investeringar som kunde vara stödberättigade samt vilka prisnivåer som skulle utgöra underlag för stödet samt uppföljning av hur investeringarna genomförts. När det gällde de kostnader som kunde ligga till grund för utvecklingsstöd angavs i presstödsförordningen endast de totala kostnaderna för rationaliseringsprojekt. Det hade ifrågasatts om kostnader för programvara, konsultkostnader och vissa installationskostnader skulle anses ingå i kostnaderna för rationaliseringsprojektet. Presstödsnämnden hade ansett att så inte var fallet. Presstödsnämnden hade vidare godtagit bedömningar på skilda grunder när det gällde de beräknade kostnaderna för ett rationaliseringsprojekt. I vissa fall hade som underlag för bedömningen av kostnaderna funnits offerter från leverantörer, i andra fall hade nämnden nöjt sig med prislistor. Beträffande frågan om uppföljning och kontroll av bidragen pekade Pressutredningen -94 på att Riksrevisionsverket i två granskningsrapporter påkallat en utbyggd uppföljning och kontroll över bidragsgivningen.

Pressutredningen -94 föreslog i sina överväganden och förslag att utvecklingsstödet inte borde finnas kvar i dess dåvarande form. I stället borde det enligt utredningen kunna utgå ett stöd för kompetensutveckling i syfte att vidmakthålla de rationaliseringsvinster som uppnåtts bl.a. genom tidigare utvecklingsstöd.

Som skäl för sitt förslag anförde Pressutredningen -94 att det mot bakgrund av det statsfinansiella läget inte var motiverat att

särskilt prioritera utvecklingsstödet. Samtidigt kunde det heller inte bortses från att mycket av det rationaliseringsbehov som fanns när stödformen infördes fyllts av det utvecklingsstöd som redan lämnats. Enligt utredningen hade utvecklingsstödet såvitt framgick av Lennart Hasts utredning haft klart positiva effekter och utredningen ansåg att de uppnådda rationaliseringsvinsterna borde ges bästa möjliga förutsättningar att vidmakthållas genom ett visst begränsat utvecklingsstöd i speciella fall. Utredningen avsåg då ett stöd för kompetensutveckling inom de företagsekonomiska och informationstekniska områdena. Det belopp som utredningen angav som rimligt var totalt tre mnkr per år. Stödet behövde enligt utredningen heller inte finnas mer än några år och borde därför kunna tidsbestämmas. Stödet föreslogs kunna betalas till dagstidningar med driftsstöd och till tidningar i marknadsmässigt konkurrensmässigt underläge, förutsatt att tidningen under de senaste fem åren avsevärt rationaliserat sin verksamhet. Stödet borde vidare kunna användas till extern fortbildning eller vidareutbildning och till utbildning genom konsulter. Högst hälften av kostnaderna borde enligt utredningen ersättas av stödet och bidraget borde maximeras till 5 000 kr per år och utbildad anställd.

I regeringens proposition 1996/97:3 *Kulturpolitik*, som bl.a. behandlade de förslag som Pressutredningen -94 presenterat, gjorde regeringen i fråga om inriktningen på de framtida insatserna för dagspressen bedömningen att statens direkta insatser borde verka för att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden i syfte att främja en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning. Detta borde presspolitiken enligt regeringen verka för genom att främja konkurrens mellan dagstidningar på framför allt den regionala marknaden, främja förekomsten av monopolbrytande, kompletterande dagstidningar på framför allt den regionala marknaden samt stödja en bred spridning av dagstidningar. Statliga insatser borde dessutom enligt regeringen inriktas på att göra det möjligt för synskadade m.fl. att ta del av innehållet i dagstidningar.

Regeringen uttalade att presstödet bevarat en viss yttre mångfald, dvs. förekomsten av flera olika tidningar inom en region, inom dagspressen. Det konstaterades att antalet orter där minst två konkurrerande dagstidningar gavs ut var 18 stycken år 1995 jämfört med 20 stycken år 1975. Vidare gjordes bedömningen att den del av presstödet som syftat till att stimulera samdistribution hittills visat sig mycket framgångsrik, medan åtgärderna för att främja samproduktion dock inte rönt samma framgång. Regeringen ansåg

emellertid att Pressens lånefond, utvecklingsbidraget och utvecklingsstödet gett andratidningarna möjligheter att hålla i princip jämna steg med förstatidningarna i fråga om teknisk förnyelse.

I fråga om utvecklingsstödet till dagspressen föreslog regeringen att detta skulle avskaffas. Skälet som regeringen angav var att stora delar av det rationaliseringsbehov som fanns när utvecklingsstödet infördes hade fyllts av det stöd som dittills betalats ut, totalt 116 mnkr. Regeringen anförde att delar av utvecklingsstödet hade syftat till att uppmuntra produktionsteknisk samverkan mellan dagstidningar, men att dessa delar inte utnyttjats i någon större utsträckning. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det inte var motiverat att prioritera stödformen utvecklingsstöd. Vad gällde det av Pressutredningen -94 föreslagna stödet för kompetensutveckling ansåg regeringen att det föreslagna beloppet troligen var för begränsat för att ge avsedd effekt. Regeringen bedömde det därför inte meningsfullt att genomföra detta förslag. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (1996/97:KU1, rskr. 1996/97:88).

#### *Förordningen (2002:739) om tillfälligt utvecklingsstöd*

Den 15 november 2002 trädde förordningen (2002:739) om tillfälligt utvecklingsstöd i kraft. Den tillämpades dock från och med den 1 januari 2002. Bestämmelserna i förordningen föreskrev att tillfälligt utvecklingsstöd under åren 2002–2004 kunde beviljas företag som ger ut dagstidningar. Stöd skulle lämnas i den utsträckning som det fanns tillgängliga medel och det fick lämnas med högst 15 mnkr per år.

Ett tidningsföretag som gav ut en dagstidning som kommit ut under minst tre år före ansökningstillfället och som uppbar driftsstöd enligt presstödsförordningen (1990:524) kunde beviljas stöd enligt förordningen. Stöd kunde dock inte beviljas för en tidning som fick avvecklingsstöd enligt 2 kap. 15 § presstödsförordningen.

Stöd kunde lämnas för investeringar i teknisk utrustning och programvaror samt för investeringar i utbildning som hade ett direkt samband med detta. Ytterligare ett krav för att stöd skulle kunna bifallas var att investeringarna utgjorde ett led i en långsiktig strategi som bidrog till tidningens fortlevnad.

Av kostnaderna för investeringarna fick stödet täcka högst 75 procent. Presstödsnämnden skulle bestämma storleken på stödet efter vad som i det enskilda fallet var skäligt. För en hög-

eller medelfrekvent tidning fick dock stödet sammanlagt inte överstiga en mnkr under åren 2002–2004. För en lågfrekvent tidning och en tidning som uppbar begränsat eller särskilt driftsstöd fick stödet inte överstiga 500 000 kr under samma period.

Till ansökan om stöd skulle tidningsföretaget bifoga en beskrivning av de investeringar som stödet söktes för, skälen för investeringarna samt uppgifter om kostnaderna och om företagets egen ekonomiska insats. Det fanns också en möjlighet för Presstödsnämnden att begära in ytterligare uppgifter från tidningsföretaget. Stödet skulle betalas ut efter det att investeringarna genomförts. Till begäran om utbetalning av stödet skulle tidningsföretaget bifoga ett intyg av en revisor som visade att investeringarna var genomförda.

I regeringens regleringsbrev till Presstödsnämnden år 2004 gavs Presstödsnämnden i uppdrag att utvärdera det tillfälliga utvecklingsstödet. Nämnden skulle bl.a. redovisa stödets fördelning och om stödet utformats på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 juni 2004 respektive senast den 1 juni 2005.

I sin första utvärdering av det tillfälliga utvecklingsstödet (Dnr 039/94) redovisade Presstödsnämnden att den vid tillämpningen av förordningen (2002:739) om tillfälligt utvecklingsstöd använt följande tillämpningsföreskrifter. Ansökningarna skulle innehålla en beskrivning av investeringsprojektet med en kostnadsberäkning med andelen egen ekonomisk insats angiven. Investeringarna och kostnaderna för dessa skulle beskrivas i sina olika delar. Fastighetsinvesteringar kunde inte beviljas stöd. Dock kunde ledningsdragningar som var nödvändiga för investeringarnas genomförande ingå utom vid nybyggnation. Vidare kunde vissa nödvändiga anpassningar av lokalerna i samband med en stödberättigad investering ingå. Interndebitering kunde inte utgöra underlag för utvecklingsstöd. Endast externa kostnader var stödberättigade. I ansökan skulle det anges tidpunkt för beslut om investering samt när investeringen påbörjas/påbörjats och avslutas/avslutats. Prioritering av ansökningar gjordes efter tidningsföretagens ekonomiska ställning och med beaktande av övriga relevanta förhållanden. Begäran om slutlig utbetalning av stöd skulle inkomma senast tolv månader efter det att stöd beviljats. Begäran om utbetalning skulle åtföljas av intyg från företagets revisor som visade att den del av investeringen som utbetalningen avsåg hade genomförts.

I Presstödsnämndens kontakter med berörda tidningsföretag hade nämnden bl.a. efterfrågat om stödet hade varit tillräckligt för att de skulle kunna göra de investeringar som varit nödvändiga, vilka effekter stödet haft för tidningsutgivningen samt om stödet var ändamålsenligt utformat. Presstödsnämnden kunde därvid konstatera att huvuddelen av tidningarna ansett att stödet varit mycket välbehövligt och att stödnivåerna varit ändamålsenliga. Tidningsföretagen uppgav att de med hjälp av stödet kunnat genomföra de investeringar som varit nödvändiga. Några tidningar hade önskemål om högre stödnivåer då de ansett att stödet endast gett dem utrymme att göra de absolut nödvändigaste investeringarna. Alla tidningar, utom ett fåtal, uppgav att stödet gett mycket positiva effekter för tidningsutgivningen. Även de tidningar som ansåg att stödnivåerna varit för låga redovisade positiva effekter av stödet. De gemensamma och övergripande resultaten tidningarna redovisade var en snabbare och effektivare tidningsproduktion med kostnadsbesparingar samt en högre kvalitet på tidningen. De flesta tidningarna ansåg att stödet varit utformat på ett ändamålsenligt sätt. Ett par tidningar ansåg att stödet var snedfördelat och att högfrekventa tidningar borde ha ett högre maxbelopp. Ett par endagstidningar ansåg att stödet hade haft större betydelse för dem än för högfrekventa tidningar och de ansåg att fördelningen varit riktig. Några tidningar ansåg att tidningarna borde få större frihet att bestämma användningsområde och två av tidningarna önskade större fokus på kompetensutveckling och utbildning. En tidning ansåg att förordningen säkerställde att de bidrag som gavs för investeringar var relevanta och riktiga för att säkerställa tidningarnas fortlevnad. Flera av tidningarna framförde önskemål om en fortsättning på utvecklingsstödet. Några önskade att stödet skulle inrättas permanent medan andra presenterade förslag om att stödet borde återkomma med ett visst intervall, t.ex. vart tredje till vart femte år. Ett annat önskemål som framfördes var att avskaffa det tillfälliga utvecklingsstödet och i stället höja driftsstödet. Ytterligare synpunkter såsom att hänsyn borde tas till tidningens storlek vid bestämmande av stödets storlek, att utbetalningsperioden på tolv månader var för kort samt att det borde inrättas ett utvecklingsstöd till hjälp för tidningar som önskade öka antalet utgivningsdagar framkom också.

I Presstödsnämndens slututvärdering av det tillfälliga utvecklingsstödet (Dnr 015/05) redovisas att 32,6 mnkr beviljats i tillfälligt utvecklingsstöd samt att sista dag för utbetalning av stöd var



den 1 december 2005. Stödet har enligt Presstödsnämnden främst använts till nya datorer, programvaror, digitalkameror samt utbildning rörande nyinvesteringarna. Efter utgivningsdagar har stödet fördelats enligt följande:

<i>Nr/vecka</i>	<i>Beviljat</i>	<i>Antal tidningar</i>
1	13 510 062	38
2	500 000	1
3	1 577 500	2
4	3 000 000	2
5	0	0
6	12 006 468	13
7	2 000 000	2
Totalt	32 594 030	58

*Källa:* Presstödsnämnden.

Presstödsnämnden anför att tidningarnas svar på den enkät som skickades ut i samband med slututvärderingen är mycket lika de svar som lämnades i samband med den tidigare utvärderingen.

Presstödsnämndens bedömning av stödet är att stödets utformning har varit ändamålsenligt, men att den tid inom vilken stöd kan utbetalas, tolv månader, har visat sig alltför kort. Enligt nämnden har det tillfälliga utvecklingsstödet bidragit till att ekonomiskt svaga tidningar och framförallt lågfrekventa tidningar har kunnat göra nödvändiga investeringar i ny teknik vilket i bästa fall har ökat möjligheterna till dessa tidningars fortlevnad. Nämnden anser att ett utvecklingsstöd inte skall vara en permanent åtgärd. Enligt nämnden är den bästa lösningen att tidningsföretagen inom sin ordinarie budget har möjlighet att planera och genomföra sina nyinvesteringar när behoven uppstår. Att investeringsbehoven ofta kan vara svåra för tidningsföretagen att tillgodose inom ordinarie budget kan emellertid enligt nämnden tala för att ett utvecklingsstöd bör återkomma med viss regelbundenhet. Två ledamöter i Presstödsnämnden reserverade sig mot beslutet.

## 5.5 Etableringsstöd

### *1972 års pressutredning*

1972 års pressutredning hade bl.a. i uppdrag att lämna förslag till utformning av stödet till pressen så att reella möjligheter till nyetableringar skulle kunna skapas. I sitt slutbetänkande (SOU 1975:79 *Svensk Press. Statlig presspolitik.*) anförde utredningen att bristen på nyetableringar av dagstidningar var ett av de största problemen i de senaste årtiondenas tidningsutveckling samt att det dittills inte hade varit möjligt att skapa sådana förutsättningar för tidningsdriften att organisationer eller enskilda kunnat starta nya tidningar. Utredningen fann vid sin analys av tidningsmarknaden att en flerdagars tidning med låg täckning hade små möjligheter att expandera. På grund härav menade utredningen att det ställdes stora krav på statliga stödåtgärder för att bevara konkurrensorterna på den dåvarande tidningsmarknaden.

Utredningen bedömde att en nystartad flerdagars tidning av traditionell karaktär skulle möta samma problem som de lågtäckningstidningar som då erhöll presstöd. Den skulle ha lika svårt som dessa att med egna medel klara sig på marknaden och den skulle samtidigt ha mycket små möjligheter att vinna de nödvändiga annonsörerna. Enligt utredningen tycktes den tid då det var möjligt att starta traditionella flerdagars tidningar och nå framgångar bland både läsare och annonsörer sedan länge vara passerad och den ansåg att det var ekonomiskt orealistiskt att tro att en omfattande nyetablering på den traditionella dagstidningsmarknaden var möjlig. I bakgrunden fanns uppgiften om att det inte hade ägt rum någon lyckad nyetablering bland flerdagars tidningar under de närmast föregående 30 åren.

Utredningen bedömde att det skulle ställa oerhörda krav på omfattningen av stödåtgärder som med framgång skulle kunna stimulera till nyetablering av traditionella flerdagars tidningar. Visserligen ansåg utredningen att behovet av flera opinionsbildande och nyhetsförmedlande organ var synnerligen stort, men den gjorde bedömningen att det inte var möjligt att skapa utrymme för sådana åtgärder som skulle fordras inom de ekonomiska ramar som utredningen förfogade över.

Enligt utredningen arbetade få dagars tidningarna på en delvis ny marknad där de fortfarande hade möjlighet att verka och till och med expandera till rimliga kostnader. Utredningen tog fasta på de

studier som gjorts av pressens roll i samhället och som visade att fådagarstidningarna kunde ha väsentlig betydelse som monopolbrytande organ. Det förslag till stöd för nyetablering som pressutredningen lade fram tog därför närmast sikte på fådagarstidningsmarknaden. Med tanke på det stora behovet av tidningar med tätare periodicitet ville emellertid pressutredningen inte motverka nyetableringar på flerdagarsmarknaden eller periodicitetsökningar (jfr uppgifterna i avsnitt 5.4 under rubriken *1972 års pressutredning* om utredningens förslag om stöd för periodicitetsökningar).

Utredningens förslag om etableringsstöd inriktades alltså på fådagarstidningar. Enligt utredningen innehöll de dåvarande reglerna om produktionsbidrag inte någon uppmuntran till nyetablering. Tvärtom, anförde utredningen, fanns det enligt dessa regler ett kvalificeringsår innan en ny tidning kunde bli stödberättigad för att förhindra att tidningar i ett begynnelsekedje skulle få statligt stöd på felaktiga grunder.

Det stöd till nyetablering som utredningen föreslog utformades så att tidningsetableringar i spekulationssyfte inte skulle kunna ske med statens hjälp. I anslutning härtill angavs att diskussioner förts inom utredningen huruvida det skulle ställas olika former av kvalificeringskrav för etableringsstöd. Det ifrågasattes om ett krav skulle vara att tidningen startades inom en region eller ett område där behovet av en kompletterande tidning var påtagligt. Det hade också diskuterats om det skulle krävas garantier för att de presspolitiska målen uppfylldes. Utredningens slutsats från diskussionerna var dock att det måste anses principiellt betänkligt att precisera sådana olika regler. Enligt utredningen måste garantier mot tidningsetableringar i spekulationssyfte skapas på andra sätt.

Utredningen landade i ståndpunkten att det var ett rimligt krav på en enskild eller organisation som ville starta en tidning att den bidragssökande skulle uppvisa en ekonomisk utvecklingsplan för den planerade tidningen. Planen borde innehålla uppgifter om budget och finansieringskällor och planerad redaktionell kapacitet. Med utgångspunkt från utvecklingsplanen skulle Presstödsnämnden ha en möjlighet att bedöma dels realismen i projektet, dels förutsättningarna för att tidningen efter ett år skulle kunna tänkas uppfylla minimikraven för produktionsbidrag. Enligt utredningens förslag skulle stöd också kunna lämnas till en sådan tidning som startades som en edition till en flerdagarstidning. Kravet i sådant fall var att den nya tidningen skulle arbeta på en annan geo-

grafisk marknad och att det redaktionella innehållet huvudsakligen skulle vara ett annat än modertidningens.

De överväganden utredningen gjorde avseende frågan om etableringsstödet storlek var å ena sidan att stödbeloppet måste vara så stort att det skulle innebära en reell hjälp vid tidningsstarten, och å andra sidan att det måste krävas att den som stod bakom tidningsstarten var villig att ta en egen risk. Vidare anförde utredningen att stödet inte borde vara så generöst att enskilda eller organisationer lockades att starta tidningar, som inte hade förutsättningar att fortsätta på normala stödvillkor.

Utredningen ansåg att en lämplig nivå skulle nås om etableringsstöd utgick med ett belopp motsvarande ett och ett tredjedels produktionsbidrag för fådagarstidningar. Som en garanti mot spekulationsstarter föreslog utredningen att etableringsstödet skulle utgå i form av ränte- och amorteringsfritt lån. Lånet skulle sedan efterges efter ett år om villkoren då var uppfyllda. Om särskilda omständigheter förelåg kunde prövningen uppskjutas till efter två år. För lånet skulle fullgod säkerhet krävas. Dessutom skulle lånet delas upp på två kvartalsvisa utbetalningar och Presstödsnämnden skulle göra avstämning mot utvecklingsplanen inför varje utbetalning.

Regeringen delade utredningens bedömning att den omständigheten att så få nyetableringar av tidningar hade kommit till stånd under de senaste årtiondena var ett stort problem och konstaterade samtidigt att de dåvarande produktionsbidragen inte innehöll någon uppmuntran till nyetablering (prop. 1975/76:131). Regeringen anslöt sig därför till utredningens förslag om att etableringsstöd borde införas och att ett sådant stöd närmast borde inriktas på att stödja nyetableringar av fådagarstidningar. Liksom utredningen ansåg regeringen att de ekonomiska möjligheterna att ge ut fådagarstidningar var betydligt bättre än för flerdagarstidningar samt att de ekonomiska förutsättningarna för etablering och drift av nya flerdagarstidningar var så osäkra att det knappast kunde anses förenligt med en ansvarsfull statlig presspolitik att stimulera sådana projekt. Att stödet närmast borde ta sikte på nyetableringar av fådagarstidningar borde enligt regeringen inte utesluta att stöd av föreslagen storlek skulle kunna utgå även till ett realistiskt projekt att starta en flerdagarstidning. För att nya flerdagarstidningar skulle kunna etableras ansåg regeringen emellertid att det var mer realistiskt att detta skulle ske genom periodicitetshöjningar

och att sådana nyetableringar alltså borde ta vägen över fådagarsutgivning.

I likhet med utredningen ansåg regeringen att det var angeläget att förhindra att etablering av tidningar skulle ske uteslutande i syfte att erhålla statliga bidrag och att det var ett rimligt krav att en enskild eller organisation som ville starta en tidning också bifogade en utvecklingsplan för tidningen till sin bidragsansökan helt i enlighet med utredningens förslag. Likaså delade regeringen utredningens förslag om konstruktionen av stödet. Däremot ansåg regeringen att Presstödsnämnden i särskilda fall borde ha möjligheter att efterge lån även om planerna som låg till grund för beviljandet av stödet inte hade kunnat fullföljas. Skälet var att ett ovillkorligt krav på återbetalning av stödet skulle kunna verka avskräckande också på seriösa försök att starta en tidning. Möjligheterna att efterge lån borde dock enligt regeringen utnyttjas restriktivt och i första hand avse sådana fall där utgivaren hade för avsikt att försöka fortsätta driften av tidningen.

När det gällde storleken på stödet ansåg regeringen att en lämplig nivå motsvarade ett och ett halvt produktionsbidrag för fådagartidningar, eftersom tidningsstarter var förenade med så stora kostnader. I anslutning härtill ansåg regeringen också att de dåvarande reglerna för produktionsbidrag skulle anpassas på sådant sätt att ett etableringsstöd i förekommande fall direkt kunde avlösas av produktionsbidrag, t.ex. borde hushållstäckningen för nyetablerade tidningar kunna beräknas för en kortare period än för övriga tidningar. Det borde också vara möjligt att bevilja produktionsbidrag för kortare tid än ett kalenderår om detta kunde anses rimligt med hänsyn till den tidpunkt då utgivningen startat.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition i denna del (KU 1975/76:46, rskr. 1975/76:260). Etableringsstödet infördes år 1976.

### *Dagspresskommittén*

Dagspresskommittén presenterade sitt slutbetänkande i juni 1980 (SOU 1980:32 *Stödet till dagspressen*). Kommittén hade gjort en kartläggning av etableringsstödet effektivitet och konstaterade att det i presstödsammanhang förekom tre slag av tidningstarter: 1) självständig tidning med minst ett nr per vecka, 2) självständig edition till annan dagstidning och 3) fådagartidning som etablerar

sig som flerdagartidning. Kommittén fann att den vanligaste etableringsformen under 1970-talet hade varit startandet av självständiga tidningar med minst ett nr per vecka. Sedan år 1976 hade tio endagstidningar startats med etableringsstöd och två utan sådant stöd. De tre editionsstarterna som förekommit hade samtliga startats utan etableringsstöd. Modertidningarna hade direkt sökt produktionsbidrag. Vad slutligen gäller de fådagartidningar som hade gått över till flerdagarsutgivning hade samtliga dessa kunnat klara övergången med egna medel.

Enligt kommittén hade etableringarna av nya tidningar dittills haft organisationsursprung. Det rörde sig om partipresstidningar med rörelseanknytning. Ett problem för andra intressenter att få etableringsstöd kunde enligt kommittén vara att intressenterna måste ställa säkerhet för bidraget för den händelse utgivningen inte skulle fylla reglerna för produktionsbidrag efter ett år.

Kommittén föreslog att de regler som fanns för att förhindra spekulationsstarter, dvs. starter i syfte att efter en tid sälja tidningen med förtjänst eller föra över medel eller goodwill till annan verksamhet, skulle finnas kvar. Några förslag om att ändra de generella reglerna för etableringsstödet lade kommittén således inte fram. Emellertid var det enligt kommittén lämpligt att det utvecklingsbidrag som utgick till fådagartidningar som övergick till flerdagarsutgivning i fortsättningen betecknades som etableringsstöd.

Regeringen delade kommitténs bedömningar och riksdagen tillstyrkte regeringens förslag (1980/81:137, KU 1980/81:19 och 23, rskr 1980/81:289).

Etableringsstödet fanns kvar som stödform till och med budgetåret 1986/87. Under den tid som det fanns ett särskilt etableringsstöd erhöll sammanlagt 18 tidningar ett sådant stöd. I budgetpropositionen 1986/87:100, bil. 10 anges som skäl till att stödet avskaffades bl.a. följande. Etableringsstöd lämnas för nyetablering av en dagstidning som bedöms ha möjligheter att efter ett års utgivning uppfylla villkoren för produktionsbidrag. Den årliga anvisningen har sedan år 1981 varit 3,8 mnkr. Förbrukningen har under denna tid aldrig uppgått till anvisat belopp. Under de två senaste budgetåren har totalt 281 000 kr betalats ut av Presstödsnämnden. Den måttliga förbrukningen återspeglar förhållandet att tidningsmarknaden i Sverige är i stort sett mättad och att det därför är svårt att finna marknader för nyetableringar.

## 5.6 Tidningsstarter sedan 1970-talet

Resultatet av NORDICOM-Sveriges projekt *Den svenska pressens historia* har publicerats i skriftserien Sylwan. Den sjunde titeln i skriftserien, som behandlar konkurrens och förnyelse inom den svenska dagspressen, innehåller bl.a. en uppsats om de tidningsstarter som ägt rum under det sena 1900-talet (Tidningsstarter under det sena 1900-talet, Karl Erik Gustafsson, s. 143–181, Sylwan 7, *Den svenska pressens historia, Konkurrens och förnyelse*, NORDICOM-Sverige, Göteborgs Universitet, 2000). I uppsatsen fokuserar Karl Erik Gustafsson på att klarlägga mönster i förnyelseprocessen. Initiativtagare och förebilder lyfts fram och succéer skiljs från misslyckanden. En rad exempel på tidningsstarter sedan mitten av 1970-talet beskrivs ingående, och till uppsatsen finns bifogat ett appendix över tidningsstarter sedan år 1975 fram till september 2000.

Av uppsatsen framgår att det under perioden 1975–2000 startats 120 publikationer av dagstidningskaraktär, nittio fådagartidningar och tjugoåtta flerdagartidningar. Av fådagartidningarna utkom cirka 40 stycken fortfarande år 2000. Motsvarande siffra för flerdagartidningarna var 15 stycken. Den starkaste drivkraften i förnyelsen av den svenska dagspressen har enligt Karl Erik Gustafsson varit det statliga presstödet som infördes i början av 1970-talet och han anger att av de tidningar som startats sedan år 1975 har endast 29 stycken gjort det utan någon form av stöd från staten.

Enligt Karl Erik Gustafsson utgör Dagens Industri och Metro de två mest framgångsrika tidningar som startats under det sena 1900-talet, och han anför att Dagens Industris etableringsmodell sammanfaller med den modell som den tredje pressutredningen, som konstruerade etableringsstödet, arbetade efter. Karl Erik Gustafsson framhåller att Dagens Industri började som fådagartidning, inte enbart för att minska risken för negativ opinion utan för att pröva sig fram. Först sju år efter starten blev tidningen en flerdagartidning. Alternativet till denna etableringsmodell är enligt Karl Erik Gustafsson att över en natt nå en hög upplaga med en gratistidning genom garanterad distribution, alltså den etableringsmodell som användes för Metro. Karl Erik Gustafsson anför avslutningsvis att några andra modeller än de nämnda inte tycks kunna användas med framgång på en så belagd tidningsmarknad som den svenska.

## 5.7 Två fallstudier med avseende på nyetablering av dagstidningar

Enligt kommitténs direktiv, se bilaga 1, skall kommittén i syfte att ytterligare öka mångfalden, analysera förutsättningarna för etablering av nya dagstidningar. Analysen skall innehålla en undersökning av förutsättningarna i några fall av nyetablerade tidningar, t.ex. annonsering och antal abonnenter samt långsiktig ekonomisk bärkraft. Kommittén har i denna del varit i kontakt med Orstidningar i Väst AB (OTV) som ger ut tidningarna Mölndals-Posten och Kungsbacka-Posten. OTV har till kommittén redovisat följande uppgifter.

*Mölndals-Posten* är en endagstidning som har funnits i drygt 50 år. Under hela denna period har tidningen varit en endagstidning. Tidningen har haft driftsstöd sedan början av 1990-talet. Mölndals-Posten konkurrerar med Göteborgs-Posten som har en hushållstäckning på cirka 65 procent i Mölndals kommun.

År 2002, när Mölndals-Posten hade en hushållstäckning på cirka 22 procent, initierade OTV en utredning av konsekvenserna om Mölndals-Posten fasades ut ur driftsstödssystemet. Utgångspunkt var att tidningens vinstmarginal skulle vara oförändrad, cirka fem procent. Resultatet av utredningen visade att tidningen skulle behöva uppnå en hushållstäckning på 50 procent samt att annonsintäkterna skulle behöva ökas med 20 procent årligen från tidpunkten när utfasningen ur driftsstödet påbörjades fram till dess att tidningen nått en upplaga som motsvarar 50 procent hushållstäckning. Mot bakgrund av de ökade kostnader i form av tryck och distribution som är förenade med höjd hushållstäckningsgrad konstaterades det i utredningen att målen inte var möjliga att uppnå under utfasningsperioden om vinstmarginalen skulle behållas oförändrad.

OTV har beslutat att fasa ut Mölndals-Posten ur driftsstödssystemet med början år 2006. Beslutet innebär enligt OTV att Mölndals-Posten under den beräknade utfasningsperioden kommer att redovisa ett underskott på cirka 750 tkr. Underskottet skall klaras genom tillskott från en annan av OTV:s tidningar, Kungälv-Posten. Kungälv-Posten är liksom Mölndals-Posten en endagstidning. Tidningen har en hushållstäckning på utgivningsorten på cirka 60 procent och den genererar enligt OTV en stabil vinst.

*Kungsbacka-Posten* startades i februari 2004 som gratisdistribuerad tidning med utgivning en gång per vecka, men vid månads-



skiftet september/oktober 2004 övergick tidningen till att bli abonnerad. Samtidigt höjdes tidningens periodicitet till tre dagar per vecka.

I Kungsbacka har Göteborgs-Posten en hushållstäckning på cirka 65 procent. Vidare har tvådagartidningen Norra Halland en hushållstäckning på cirka 40 procent. Tidigare under år 2004 fanns även den gratisdistribuerade tidningen 7-dagar.

Den kalkyl som OTV tog fram för Kungsbacka-Postens övergång från gratistidning till abonnerad tidning hade följande utgångspunkter. Under perioden den 1 oktober 2004–den 30 juni 2005 skulle tidningens snittupplaga uppgå till minst 3 600 exemplar. Under perioden den 1 december 2004–den 31 maj 2005 skulle den driftsstödsberättigade upplagan uppgå till minst 4 500 exemplar och tidningen skulle därmed berättiga till ett driftsstöd på cirka 240 tkr per månad. Annonsintäkterna skulle under perioden den 1 oktober 2004–den 30 juni 2005 uppgå till fyra mnkr. Resultatet för tidningen skulle kalkylmässigt leda till ett underskott med cirka fyra mnkr under perioden den 1 oktober 2004–den 30 juni 2005.

Efter starten som abonnerad tidning i oktober 2004 fick OTV ändra sina kalkyler. Enligt uppgift från OTV var ändringen hänförlig till kravet i presstödsförordningen att 70 procent av den distribuerade upplagan skall vara abonnerad för att en tidning skall berättiga till driftsstöd. OTV har uppgett att företaget till följd av bestämmelsen inte klarade att både marknadsföra tidningen genom gratisdistributioner och samtidigt uppnå en abonnerad upplaga på 70 procent. Företaget flyttade därför fram kvalifikationsperioden för driftsstöd till den 1 februari 2005–den 31 juli 2005. Enligt OTV medförde ändringen att den beräknade intäkten minskade med cirka 750 tkr.

Efter en summering av det första verksamhetsåret har OTV konstaterat att begränsningsregeln gällande distribution av den egna tidningen i marknadsföringssyfte avsevärt fördyrat projektet det första verksamhetsåret. Underskottet för perioden den 1 oktober 2004–den 30 juni 2005 blev 4,8 mnkr i stället för kalkylerade 4 mnkr. Samtidigt uppnåddes upplagemålen under perioden.

För innevarande verksamhetsår den 1 juli 2005–den 30 juni 2006 har OTV återigen reviderat ursprungskalkylen. I huvudsak har företaget sänkt målen när det gäller upplagenivå och därmed också intäkter i form av driftsstöd. Orsaken anges vara att företaget på grund av regeln att 70 procent av upplagan skall vara abonnerad är förhindrat att använda tidningen i marknadsföringssyfte. Den

ekonomiska effekten är att företaget i stället för att kalkylera med ett underskott på cirka 750 tkr i stället kalkylerar med ett underskott på cirka 1,5 mnkr.

Företaget räknar med att nå ett nollresultat det tredje verksamhetsåret. En förutsättning är att tidningen uppnår maximal hushållstäckning för att berättiga till driftsstöd, dvs. 30 procent. En hushållstäckning på 30 procent leder till att tidningen berättigar till ett driftsstöd på cirka fem mnkr. I sammanhanget har företaget uppgett att det har tillgång till befintlig struktur i form av ledning, administrativa funktioner och teknik, vilket inneburit en besparing med cirka 500 tkr på årsbasis.

OTV har uppgett att målet är att så snart som möjligt fasa ut Kungsbacka-Posten ur driftsstödssystemet och uppnå en hushållstäckning på 50 procent. Förutsättningarna för utfasningen är enligt OTV likartade med dem som gäller för Mölndals-Posten. Tidningen måste snabbt nå upp till 50 procent hushållstäckning för att erhålla de annonsintäkter som krävs för att tidningen skall generera vinst. Enligt OTV innebär detta att tidningen måste öka sina annonsintäkter med cirka 4,5 mnkr samt öka sina abonnemang-intäkter med cirka 1 mnkr per år. OTV räknar med att det kommer att ta cirka sex år innan den ackumulerade förlusten i Kungsbacka-Posten resultatmässigt har återhämtats.

## 5.8 Överväganden och förslag

### *Allmänna utgångspunkter*

Utgångspunkten för de olika direkta statliga stöd som förekommit på dagspressmarknaden har inledningsvis varit den s.k. upplagespiralen och sedan mitten av 1970-talet den s.k. täckningsgradsteorin, se avsnitt 3.2.2 och 3.2.4. Täckningsgradsteorin innebär att en tidning med lägre hushållstäckning genererar lägre annonsintäkter och har högre kostnader per tidningsexemplar än en konkurrerande tidning med högre hushållstäckning inom samma utgivningsområde. Detta leder till att en tidning med lägre hushållstäckning har svårt att av egen kraft ta sig ur sitt underläge och att förhållandena på tidningsmarknaden därmed är sådana att det sannolikt uppstår naturliga monopol inom ett utgivningsområde. Ett övergripande syfte med presspolitiken har varit att motverka uppkomsten av monopolsituationer inom skilda utgivningsom-

råden för att befolkningen skall kunna ha tillgång till en mångfald dagstidningar som informerar, granskar och tillhandahåller redaktionellt utrymme för en vital debatt och opinionsbildning.

De direkta stöden har schematiskt sett varit inriktade på att å ena sidan möjliggöra för dagstidningsföretag med en lägre hushållstäckning att kunna upprätthålla en självständig tidningsutgivning och å andra sidan uppmuntra konkurrerande dagstidningsföretag att inleda samarbeten med varandra inom andra områden än det som omfattar det redaktionella arbetet. Bland olika stöd som varit riktade till självständiga tidningsföretag märks främst driftsstödet som infördes i början av 1970-talet. Även andra stöd som förekommit under perioder kan hänföras till denna kategori, häribland utvecklingsstöd som underlättat för företagen att utveckla och stärka sin konkurrenskraft samt etableringsstöd som främjat utvecklingen av nya dagstidningsföretag. Bland stöd som mera direkt syftat till att uppmuntra konkurrerande dagstidningsföretag att inleda samarbeten med varandra märks särskilt distributionsstödet, som infördes år 1970, men också samverkansbidrag och samtryckningsbidrag.

Kommittén föreslår ingen annan inriktning på det direkta presstödet än vad som gällt tidigare. Ett syfte med det direkta presstödet bör alltså vara att underlätta etablering av nya dagstidningar samt möjliggöra drift av fristående dagstidningsföretag med lägre hushållstäckning. Ett annat syfte med det direkta presstödet bör vara att stimulera konkurrerande dagstidningsföretag att samarbeta på områden som inte omfattar det redaktionella arbetet.

Bland de förslag kommittén lämnat i fråga om driftsstöd kan nämnas bl.a. följande. Gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en tidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd föreslås sänkt från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar. Förslaget i denna del bedöms generellt sett underlätta etableringen av tryckta dagstidningar, skrivna både på svenska och på andra språk. Förslaget torde också underlätta etablering av elektroniskt distribuerade dagstidningar. Vidare föreslås en höjning av driftsstödet för samtliga tidningskategorier utom för högfrekventa storstadstidningar. För lågfrekventa dagstidningar, som bedöms vara ett inlägg för etablering av hög- eller medelfrekventa dagstidningar, har kommittén föreslagit att driftsstödet höjs vid ökad upplaga eller periodicitet. Kommitténs förslag avseende driftsstöd återfinns i kapitel 3.

Kommittén ser liksom tidigare utredningar positivt på kostnadsbesparande samarbeten mellan konkurrerande dagstidningsföretag så länge samarbetena inte inkräktar på dagstidningsföretagens redaktionella självständighet. I fråga om stöd som bidrar till att främja samverkan mellan konkurrerande dagstidningsföretag har kommittén bl.a. föreslagit en utvidgning av principen om likapris inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution. Kommittén har också föreslagit ett särskilt stöd för att sänka tidningsföretagens kostnader för särskilt kostsam tidningsdistribution inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution. Kommittén har vidare betonat vikten av att det kan komma till stånd samdistributionslösningar av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser. Se kapitel 4 angående kommitténs förslag som rör distributionsstöd.

Vid bedömning av frågan om möjligheterna att genom särskilda stöd stimulera samarbeten mellan konkurrerande dagstidningsföretag kan det konstateras att det för närvarande pågår en strukturomvandling i dagstidningsbranschen. Tidningsföretag köps upp och tendensen är att det blir färre ägare och större företagsenheter på dagpressmarknaden. Senast i raden av tidningsaffärer stod hösten 2005 försäljningen av Centertidningar AB. Utvecklingen diskuteras närmare i avsnitt 3.4.1.

Kommittén bedömer att den pågående strukturutvecklingen på dagstidningsmarknaden hittills inte påverkat mångfalden negativt. Samtliga driftsstödsberättigade dagstidningar som ingått i de senare årens strukturaffärer har kvar sin redaktionella självständighet. Det enda hittillsvarande exemplet på att två tidningar på samma utgivningsort etablerat ett mera långtgående redaktionellt samarbete återfinns i Gävle, där den driftsstödsberättigade dagstidningen Arbetarbladet har gemensam sportredaktion med Gefle Dagblad. Trots detta samarbete har Arbetarbladet ett eget redaktionellt innehåll som uppgår till drygt 60 procent. Kommittén har mot bakgrund härav föreslagit att dagstidningar som ingår i strukturaffärer alltså skall kunna berättiga till driftsstöd, se avsnitt 3.4.2. Enligt kommitténs bedömning finns det emellertid en risk för att samverkande tidningsföretag kan komma att inleda ett mera omfattande redaktionellt samarbete för att sänka sina kostnader. För att motverka en sådan utveckling har kommittén föreslagit att en dagstidning som ges ut av ett tidningsföretag som ger ut flera dagstidningar på samma utgivningsort skall ha ett eget redaktionellt innehåll på minst 60 procent för att kunna berättiga till driftsstöd.

Kommittén har diskuterat möjligheterna att införa ytterligare särskilda stöd för att främja etablering, drift och utveckling av självständiga dagstidningsföretag samt att främja samverkan mellan konkurrerande dagstidningsföretag. Som framgått under avsnitt 5.4 lämnades ett tillfälligt utvecklingsstöd under åren 2002, 2003 och 2004 med stöd av förordningen (2002:739) om tillfälligt utvecklingsstöd. Kommittén delar Presstödsnämndens bedömning att det tillfälliga utvecklingsstödet bidragit till att ekonomiskt svaga tidningar och framförallt lågfrekventa tidningar har kunnat göra nödvändiga investeringar i ny teknik vilket ökat möjligheterna till dessa tidningars fortlevnad. Liksom Presstödsnämnden anser kommittén också att ett utvecklingsstöd inte skall vara en permanent åtgärd och att tidningsföretagen inom sin ordinarie budget bör planera och genomföra sina nyinvesteringar när behoven uppstår. Det kan emellertid vara svårt för tidningsföretag att avsätta tillräckligt med medel för att kunna hantera mera kostsamma investeringar. Vid särskilda tillfällen när ny teknik introduceras som på ett väsentligt sätt bidrar till att förbättra tidningsutgivningen eller sänka tidningsföretagens kostnader bör därför ett särskilt utvecklingsstöd kunna lämnas.

För att stimulera etablerandet av dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter har kommittén presenterat särlösningar, se avsnitten 6.4.3 och 6.4.4. Sammanfattningsvis har kommittén föreslagit att tidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska skall kunna saluföras utomlands och samtidigt kunna berättiga till driftsstöd. På grund av de konventionsåtaganden som Sverige gjort för de nationella minoriteterna har kommittén för dagstidningar som är skrivna på samiska och meänkieli härutöver föreslagit att driftsstödet skall beräknas på hela abonnerade upplagan, dvs. även på den del av upplagan som sprids utanför Sverige. Kommittén har bedömt att det utöver dessa förslag nu inte finns utrymme att föreslå några ytterligare särlösningar. För det fall det inom de närmaste åren kan konstateras att de föreslagna åtgärderna inte bidragit till rimliga etableringsvillkor för dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska anser kommittén emellertid att regeringen bör ta initiativ till att öka stimulansåtgärderna inom aktuellt område.

Beträffande möjligheterna att genom ett särskilt stöd stimulera etableringen av elektroniska dagstidningar är kommittén medveten om svårigheterna för dagstidningar som ges ut bl.a. via Internet att locka abonnenter. I praktiken utgör kravet på abonnerad upplaga

ett avsevärt hinder för elektroniskt distribuerade dagstidningar att bli berättigade till driftsstöd. Den föreslagna sänkningen av gränsen för den abonnerade upplagan från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar bedöms emellertid underlätta etableringen även av elektroniskt distribuerade dagstidningar. Kommittén anser vidare att regelverket avseende presstöd bör vara teknikneutralt. Det skulle enligt kommittén föra för långt att inom ramen för presstödsystemet inkludera även massmedier som innehåller ljud och rörliga bilder, se avsnitt 7.6.3. Detta medför emellertid att de möjligheter som en elektronisk distribution medger inte kan utnyttjas fullt ut. Kommittén har mot denna bakgrund föreslagit att det under något av de närmaste åren tillsätts en utredning som ges i uppdrag att utifrån ett mediepolitiskt perspektiv utreda konsekvenserna av ett tekniskifte från distribution av tryckta dagstidningar till distribution av elektroniska dagstidningar. För närvarande finner kommittén alltså att det inte bör införas några särlösningar för att stimulera etableringen av elektroniskt distribuerade dagstidningar. Förslaget att sänka gränsen för den abonnerade upplagan från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar bedöms tillräckligt för att stimulera etableringen av nya dagstidningar oavsett distributionsmetod.

En övergång från distribution av tryckta dagstidningar till en elektronisk distribution av dagstidningar i större skala skulle innebära att ett par etableringshinder på dagspressmarknaden undanröjs. Dagstidningarnas distributionskostnader skulle sänkas och dagstidningsföretagens beroende av egna tryckerianläggningar skulle minska. En elektronisk distribution av dagstidningar som ett konkurrenskraftigt alternativ till distribution av tryckta dagstidningar kan också bidra till en ökad räckvidd av dagstidningar. Kommittén menar därför att det finns skäl för staten att stimulera dagstidningsföretag som ger ut tryckta dagstidningar att inleda försöksverksamhet med elektronisk distribution av dagstidningar. Kommittén anser att ett sådant stöd bör ges i formen av ett tillfälligt distributionsstöd och förslaget utvecklas nedan under rubriken *Tillfälligt distributionsstöd*.

Vid bedömningen av om det finns ytterligare behov av stöd för att stimulera samverkan mellan tidningsföretag, t.ex. tryckerisamverkan, framgår det av uppgifterna i avsnitt 5.3 att ett flertal stöd som syftar till att stimulera konkurrerande tidningsföretag att utveckla olika former av samverkan haft begränsad effekt. Endast på områden där dagstidningsföretagen själva kunnat identifiera klara vinster med ett samarbete har samverkan kommit till stånd.

Samdistribution av dagstidningar är ett sådant område. Det är klart att tryckerisamarbeten mellan konkurrerande tidningsföretag skulle kunna innebära stora samordningsvinster. Ett avsevärt hinder för att åstadkomma sådana samarbeten ligger emellertid i svårigheterna för tidningsföretagen att komma överens om pressläggningstider. Det tidningsföretag som får trycka sin tidning sist får ett konkurrensövertag genom att tidningsföretaget får en senare pressläggningstid. Alternativet för tidningsföretagen att komma i åtnjutande av rationaliseringsvinster på tryckerisidan har snarast varit att genomföra olika strukturaffärer. Den bedömning kommittén gör är att ett stöd måste uppgå till förhållandevis höga belopp för att stimulera konkurrerande dagstidningsföretag att samverka på tryckeriområdet på områden där tidningsföretagen hittills inte själva identifierat fördelar med sådan samverkan. Kommitténs bedömning är att det nu inte finns utrymme för ett sådant stöd. Om det i framtiden visar sig att det i något eller några fall krävs ett statligt stöd för att en pressinvestering som är nödvändig för att etablera tryckerisamverkan skall komma till stånd anser kommittén att Presstödsnämnden i sin årliga anslagsframställning bör kunna begära medel för detta. Inte heller i övrigt har kommittén identifierat något område där ett statligt stöd inom de begränsade budgetramar kommittén arbetat inom skulle stimulera till ökade samordningsvinster mellan konkurrerande dagstidningsföretag. Kommittén har därför valt att inte presentera några ytterligare direkta stöd inom detta område.

#### *Tillfälligt distributionsstöd*

**Kommitténs förslag:** Ett tillfälligt distributionsstöd bör införas för att stimulera dagstidningsföretag att inleda försöksverksamhet med elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar. Syftet med stödet bör vara dels att sänka dagstidningsföretagens kostnader för paketering och utsändning av tidningsinnehållet, dels att sänka abonnenternas investeringskostnader för de tekniska hjälpmedel som krävs för att ta emot tidningsföretagets utsändningar av tidningsinnehållet.

Distributionen av tryckta dagstidningar utgör en av de enskilt största kostnadsposterna för ett dagstidningsföretag. Åtgärder som sänker distributionskostnaderna bidrar till att tidningsföretagen får

utökade möjligheter att hävda sig i konkurrensen på massmediemarknaden samt att etableringshindren för nya dagstidningar minskar. Sänkta distributionskostnader bidrar också till att räckvidden av dagstidningar kan bibehållas på en fortsatt hög nivå.

I reella tal har stöden till dagspressen minskat sedan 1970-talet. Samtidigt möter dagstidningsföretagen en hårdnande konkurrens på reklam- och publikmarknaden. Sammantaget har detta bidragit till att dagstidningsföretagen varit tvungna att vidta olika åtgärder för att kunna hantera de ökande distributionskostnaderna. Tidningsföretag har bl.a. dragit ned på särskilt kostsam tidningsdistribution i gles- och landsbygdsområden och tillämpar ett högre abonnemangspris för överspridda tidningar.

Eftersom kommitténs uppdrag rört frågor om hur mångfalden på dagspressmarknaden skall kunna stärkas och hur dagstidningsläsningen skall kunna främjas, har ett centralt led i kommitténs arbete varit att finna åtgärder som stimulerar en kostnadseffektiv och konkurrensneutral tidningsdistribution. Kommittén har därvid bl.a. föreslagit en utvidgning av tillämpningen av likaprisprincipen inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution, se avsnitt 4.2.3. Vidare har kommittén föreslagit att det i presstödsförordningen inrättas ett särskilt distributionsstöd vars syfte skall vara att sänka dagstidningsföretagens kostnader för särskilt kostsam tidningsdistribution inom ramen för en presstödsberättigad samdistribution, se avsnitt 4.3.4. Kommittén har också framhållit vikten av att det kan inledas en försöksverksamhet avseende samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser, se avsnitt 4.2.3. Den bedömning som kommittén gjort och som också berörts i kommitténs delbetänkande är emellertid att det inte finns någon lösning som på ett mera genomgripande sätt skulle kunna sänka tidningsföretagens kostnader för distribution av tryckta dagstidningar. Härav följer att olika åtgärder som stimulerar samdistribution eller bidrar till att sänka dagstidningsföretagens kostnader för tidningsdistribution i grunden inte leder till att problemet med den kostsamma tidningsdistributionen upphör.

En lösning som på ett genomgripande sätt skulle sänka dagstidningsföretagens distributionskostnader vore att distribuera dagstidningarna elektroniskt till abonnenterna. Elektronisk distribution av tidningar sker redan i dag i stor omfattning via t.ex. Internet. De tekniker för elektronisk distribution som används i dag kan emellertid inte ses som något alternativ till distribution av tryckta



dagstidningar. Snarare får de ses som kompletterande distributionsmetoder. Detta hänger samman med att de tekniska hjälpmedel som används för mottagning av elektroniskt distribuerade dagstidningar hittills inte kan mäta sig med en tryckt papperstidning ifråga om användarvänlighet, läsbarhet, bekvämlighet, pris, etc. Den tekniska utvecklingen fortgår emellertid i rask takt och det fanns hösten 2005 s.k. elektroniskt papper, läsplattor, utvecklade för kommersiellt bruk. Dessa tekniska hjälpmedel besitter ett flertal av de egenskaper som abonnenter i allmänhet uppskattar hos tryckta papperstidningar. De är användarvänliga, oömma och lätta att ta med sig i olika sammanhang. De kan också bidra till mervärden för läsarna bl.a. genom möjligheter till uppdatering och olika visningsalternativ av det redaktionella innehållet. De nyutvecklade tekniska hjälpmedlen som fanns tillgängliga på marknaden hösten 2005 bedöms emellertid ännu inte hålla sådan kvalitet att de kan konkurrera med en tryckt papperstidning, bl.a. saknar de möjlighet till återgivande av färg. Enligt gjorda prognoser kommer det dock att finnas till tryckta dagstidningar konkurrenskraftiga alternativ ute på marknaden inom något eller några år.

Genom den tekniska utvecklingen öppnas nya möjligheter för dagstidningsföretagen att sänka sina distributionskostnader. Om dagstidningarna kan distribueras elektroniskt till abonnenterna skulle stora besparingar kunna göras i distributionsledet. Elektronisk distribution av dagstidningar i stor skala skulle vidare innebära att dagstidningsföretagen inte skulle vara lika beroende av tillgång till tryckerianläggningar som i dag. En utveckling i riktning mot elektronisk distribution av dagstidningar i större skala innebär därmed att två av de största hindren för att etablera nya dagstidningar på dagspressmarknaden undanröjs.

Det finns en stor medvetenhet inom tidningsbranschen om vilka möjligheter den tekniska utvecklingen kan föra med sig. Vid ett par av kommitténs sammanträden och även under det löpande arbetet inom kommittén har branschföreträdare lyft fram elektronisk distribution som en av de mera centrala framtidsfrågor branschen måste ta itu med. Tidningsutgivarna har bedrivit och bedriver en rad projekt med inriktning på elektronisk distribution av dagstidningar. Ett av projekten som Tidningsutgivarna medverkar i, DigiNews, beskrevs hösten 2005 på Tidningsutgivarnas hemsida på följande sätt:

DigiNews är ett europeiskt forsknings- och utvecklingsprojekt kring digital distribution och konsumtion av framtidens tidning. Projektet är

godkänt av det europeiska organet ITEA och finansieras i Sverige till en del av VINNOVA. Den svenska delen av DigiNews, "DigiNews.se", består av KTH, Högskolan i Halmstad och Tidningsutgivarna. Tidningsutgivarna representerar här sju tidningar: Aftonbladet, Göteborgs-Posten, Nerikes Allehanda, Norrköpings Tidningar, Sundsvalls Tidning, Sydsvenskan och Östgöta Correspondenten. Det praktiska arbetet bedrivs till största delen av högskolorna med Tidningsutgivarna som stöd. Tidningarna fungerar som referens och bollplank, men även som testbädd för de idéer och prototyper som tas fram i projektet. Den bärare av nyheter som undersöks i projektet är ett så kallat e-papper. Dock genomsyrar tanken om flerkanalspublicering forskningen och utvecklingen kring teknik, arbetssätt och affärsmodeller. Fokus ligger på slutkonsumenten och hur han eller hon kan tänkas vilja ta emot och konsumera nyheter i framtiden. Tekniken spelar en stor roll i projektet, men all teknik som utvärderas och utvecklas måste ha som främsta uppgift att tillfredsställa konsumenternas önskemål och behov. Målet med DigiNewsprojektet är att hitta affärsmässigt gångbara lösningar på hur innehåll för en e-pappers-terminal kan eller bör designas, produceras, distribueras och konsumeras. För att i slutändan kunna erbjuda en så attraktiv produkt som möjligt, både ur ett konsument- och ett affärsperspektiv, studeras format på innehåll (både design och filformat), bärarens (e-papperets) egenskaper, möjliga distributionskanaler, produktionsteknik, arbetsflöden och affärsmodeller. En viktig del i den praktiska hanteringen av distribution och konsumtion av en e-pappersprodukt är hur innehållet paketeras och distribueras, och hur detta kan knytas till rättigheter (digital rights management) och affärsmodeller. Projektet startades formellt i februari 2004 och skall vara slutfört i juni 2006. En stor del av det grundläggande arbetet med att undersöka befintliga lösningar och teknik pågår under 2004, med intervjuer och workshops på och tillsammans med tidningarna. I detta arbete ingår också att ta fram kravspecifikationer för kommande design- och teknislösningar. Under 2005 och 2006 fortsätter arbetet med att utveckla systemarkitekturer, affärsmodeller, design, etc., dels för grundläggande nyhetstjänster, dels för eventuella tilläggstjänster. Nu har det emellertid tagits fram tekniker som skulle kunna användas för sådan tidningsdistribution på elektronisk väg. Detta leder till en rad fördelar, eftersom tidningarnas kostnader för papper, tryckning och distribution minskar. För tidningsabonnenterna utgörs fördelarna av att få en tidning distribuerad. Detta kan i sin tur leda till att kostnaden för tidningsabonnemang minskar i motsvarande omfattning. Nackdelarna beror på den teknik som kommer att användas, men sannolikt kommer skillnaderna inte att bli så stora.

Kommittén har diskuterat elektronisk distribution av dagstidningar i avsnitt 7.6. Den bedömning kommittén gjort är att ett tekniskifte som innebär att dagstidningarna huvudsakligen kommer att

distribueras elektroniskt inte kommer att inträffa under den tid som kommittén anser sig kunna överblicka. Prognoser om takten i och inriktningen av den tekniska utvecklingen är emellertid alltid vanskligt att göra. Mot bakgrund av tidigare redovisade uppgifter gör kommittén den bedömningen att det i vart fall inom några år finns tekniska lösningar utvecklade som skulle kunna tillhandahålla en elektronisk distribution av dagstidningar på ett sätt som innebär ett konkurrenskraftigt alternativ till distributionen av tryckta dagstidningar. Vilket genomslag en elektronisk distribution av dagstidningar sedan får på reklam- och publikmarknaden återstår att se. Mot bakgrund av de vinster som ur ett presspolitiskt perspektiv kan göras med elektroniskt distribuerade dagstidningar anser kommittén emellertid att staten redan under introduktionsskedet av ny teknik bör uppmuntra dagstidningsföretag att inleda försök med elektronisk distribution av sina dagstidningar genom användning av teknisk utrustning som innebär att de elektroniskt distribuerade dagstidningarna i stort sett kan erbjuda samma fördelar för abonnenterna som de tryckta dagstidningarna.

Kommitténs inställning är att aktörerna inom tidningsbranschen själva har de bästa förutsättningarna att avgöra hur ett tekniskifte från distribution av tryckta dagstidningar till distribution av dagstidningar som är avsedda att tas emot av tekniska hjälpmedel bör genomföras. Tidningsbranschen har genomfört och genomför en rad projekt som syftar till att öka kunskaperna om hur en kommersiell lansering av elektroniskt distribuerade dagstidningar skulle kunna realiseras. Det gäller t.ex. frågor om val av utformningen av tekniska hjälpmedel, användargränssnitt, utsändningstekniker, m.m. Mot bakgrund härav anser kommittén att det inte finns behov att från statens sida ytterligare stimulera det grundläggande arbetet med att ta fram lämpliga tekniska lösningar och affärsmodeller. Enligt kommitténs mening bör statens stimulans till dagstidningsföretagen att ta fram konkurrenskraftiga alternativ till distributionen av tryckta dagstidningar i stället ges en allmän inriktning. Sammantaget anser kommittén att stimulansåtgärder bör inriktas på att sänka tidningsföretagens kostnader i slutledet av en elektronisk distribution, dvs. de merkostnader som tidningsföretagen har för själva paketeringen och utsändningen av tidningsinnehållet till abonnenterna. Avsikten är att tidningsföretagens merkostnader som är direkt hänförliga till själva utsändningen av tidningsinnehållet skall ersättas av stödet, och att tidningsföretagen

själva skall stå för kostnaderna för utveckling av användargränssnitt m.m.

För att abonnenterna skall kunna ta emot elektroniskt distribuerade dagstidningar på ett sätt som erbjuder samma fördelar som tryckta papperstidningar avseende användarvänlighet m.m. behöver de tillgång till tekniska hjälpmedel som innan det utvecklats en massmarknad kräver förhållandevis stora investeringar. Enligt uppgift från tidningsutgivarna kostade t.ex. en s.k. läsplatta mellan 5 000 kr och 10 000 kr hösten 2005. Den investeringskostnad i ny teknik som abonnenter således måste göra för att kunna ta del av dagstidningar som distribueras elektroniskt som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar innebär i realiteten ytterligare ett väsentligt hinder för en elektronisk distribution. Abonnenter i allmänhet kan initialt inte antas vara beredda att göra sådana stora investeringar som krävs för att förvärva nödvändiga tekniska hjälpmedel. Statliga stimulansåtgärder för att främja försök med elektronisk distribution bör därför också vara inriktade på att sänka abonnenternas kostnader för investering i de tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot elektroniskt distribuerade dagstidningar.

Sammanfattningsvis anser kommittén att statliga stimulansåtgärder för att främja utvecklingen av en elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar bör inriktas dels på att sänka dagstidningsföretagens kostnader för slutledet av distributionen, dvs. paketering och utsändning av tidningsinnehållet, dels abonnenternas investeringskostnader för de tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot utsändningarna. Med hänsyn till kommitténs bedömning att det är tveksamt om de tekniska hjälpmedel som i dag finns tillgängliga på marknaden kan tillhandahålla ett konkurrenskraftigt alternativ till tryckta papperstidningar och det är okänt hur reklaminvesteringar och publik kommer att ta emot den nya tekniken anser kommittén att staten bör stimulera dagstidningsföretag att inleda försöksverksamhet med nya elektroniska distributionsmetoder. Stimulansåtgärderna bör därför vara tidsbegränsade och ges formen av ett tillfälligt distributionsstöd.

På grund av stödets karaktär att stimulera en försöksverksamhet med elektronisk distribution som ett alternativ till tryckta dagstidningar anser kommittén att stödet endast bör ges till dagstidningsföretag som också distribuerar tryckta dagstidningar. Ett huvudsyfte med stödet bör vidare vara att stimulera projekt som

leder till att erfarenheter om styrkor och svagheter med elektronisk distribution kan klarläggas. På grund av de begränsade resurser som kommittén bedömer kan avsättas för att stimulera nya distributionsmetoder anser kommittén därför att stödet endast bör fördelas till sådana projekt som bedöms kunna få till stånd en försöksverksamhet i något större skala. Först efter att försöksprojekten utvärderats kan det enligt kommitténs mening bli aktuellt att pröva om det bör inrättas ett mera permanent stöd för att stimulera tidningsföretagen att i större skala övergå till att distribuera dagstidningarna elektroniskt.

Stödet presenteras med insikt om de stora besparingar som kan göras med elektronisk distribution. Samtidigt är det klart att dagstidningsföretagen har gjort betydande organisatoriska och tekniska investeringar med inriktning på tryckta papperstidningar. Det senare kan naturligtvis påverka möjligheterna och intresset hos tidningsföretagen att investera i försöksprojekt som rör elektronisk distribution av dagstidningar. Samtidigt bedömer kommittén att elektronisk distribution som ett alternativ till tryckta dagstidningar på ett ändamålsenligt sätt kan komplettera distributionen av tryckta papperstidningar. Genom elektronisk distribution ges tidningsföretagen möjlighet att distribuera sitt tidningsmaterial till abonnenter som i dag inte har möjlighet att få sin tidning distribuerad tidigt på morgonen eller under samtliga utgivningsdagar. Tidningsföretagen får också utökade möjligheter att locka nya läsargrupper som inte har etablerat någon vana att läsa tryckta dagstidningar. Den bedömning kommittén gör är därför att ett tillfälligt distributionsstöd kan ge tidningsföretagen incitament att inleda en elektronisk distribution av dagstidningar med användande av sådan teknisk utrustning som kan vara ett konkurrenskraftigt alternativ till tryckta dagstidningar.

Enligt kommitténs bedömning skulle en förlaga till ett tillfälligt distributionsstöd kunna vara förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar. Med stöd av nämnda förordning kan statligt stöd lämnas till tidningsföretag för de kostnader som tidningsföretagen har till följd av utgivning av en radio- eller kassettidning. Vidare fördelar Taltidningsnämnden med stöd av förordningen sådana mottagarutrustningar som abonnenterna behöver för att ta emot radiotidningar.

Genom att utforma ett tillfälligt distributionsstöd enligt en modell som liknar den för radio- och kassettidningar kan stödet bidra till att sänka tidningsföretagens kostnader för att paketera

och sända ut tidningsinnehåll elektroniskt. Emellertid anser kommittén att stimulansåtgärder för att tidningsföretagen skall inleda försöksverksamhet att distribuera sitt tidningsinnehåll elektroniskt som ett alternativ till tryckta dagstidningar inte bör påverka tidningsföretagens val av den tekniska utrustning som skall användas. Huvudprincipen bör vara att tidningsföretagen själva avgör vilka tekniska hjälpmedel som skall användas under försöksverksamheten. Till skillnad från vad som gäller för statligt stöd till radio- och kassettidningar förordar kommittén således att dagstidningsföretagen i princip efter eget val själva ombesörjer inköp och leverans av de tekniska hjälpmedel som abonnenterna behöver ha tillgång till för att kunna ta emot utsändningarna. Tidningsföretagens kostnader i denna del bör sedan täckas av stödet upp till en viss nivå. Eftersom kommitténs avsikt med det tillfälliga distributionsstödet är att stödja elektronisk distribution av dagstidningar som kan utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till distribution av tryckta dagstidningar bör ett tillfälligt distributionsstöd emellertid endast fördelas till projekt där den elektroniska distributionen utifrån företrädesvis abonnenternas perspektiv i stort sett kan jämföras med distributionen av tryckta dagstidningar. Vid prövningen av om stöd skall beviljas leder detta oundvikligen till att viss hänsyn måste tas till de tekniska hjälpmedel som tidningsföretagen planerat skall användas. De tekniska hjälpmedel som abonnenterna skall använda för att ta emot dagstidningen bör alltså vara användarvänliga, oömma och lätta att ta med sig i olika sammanhang samt kunna presentera materialet på ett sätt som påminner om en tryckt dagstidning. Ett annat villkor som bör vara förenat med stödet är att tidningsföretaget förbinder sig att endast använda sig av tekniska hjälpmedel som är tillverkade utifrån öppna standarder. Det långsiktiga syftet med det tillfälliga distributionsstödet är att undersöka förutsättningarna på massmediemarknaden för elektronisk tidningsdistribution i större skala. En sådan utveckling torde förutsätta att de tekniska hjälpmedel som används för att ta emot tidningsinnehållet kan tillverkas till låga kostnader.

För att tillförsäkra att stödet fyller presspolitiskt eftersträvarvärda syften bör storleken på stödet till ett tidningsföretag göras avhängig antalet abonnenter av den elektroniskt distribuerade dagstidningen på motsvarande sätt som i förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar. Stöd bör därför lämnas med ett visst belopp för varje abonnent på en elektroniskt distribuerad dagstidning. Detta belopp bör vara avpassat på ett

sådant sätt att det täcker både dagstidningsföretagets kostnader för paketering och utsändning av tidningsinnehållet och tidningsföretagets subventioner av de tekniska hjälpmedel abonnenterna behöver för att ta emot utsändningarna. Det bör därvid vara upp till det stödberättigade tidningsföretaget om abonnentstödet används för att täcka kostnader för utsändning och subventioner av teknisk utrustning till en enskild abonnent eller till flera abonnenter. Ett grundkrav för stödet bör också vara att abonnemangspriset för en elektroniskt distribuerad dagstidning minst motsvarar abonnemangspriset för en tryckt dagstidning. För att stimulera att även abonnenter som bor i gles- och landsbygdsområden och som inte får sin tryckta dagstidning distribuerad på tidningens samtliga utgivningsdagar skall kunna dra nytta av ett tillfälligt distributionsstöd bör dock utformningen av stödet anpassas härför. På motsvarande sätt som i förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar bör således stöd i vissa fall kunna lämnas för abonnemang där abonnemangspriset på den elektroniskt distribuerade dagstidningen är lägre än abonnemangspriset för den tryckta dagstidningen.

Tidningsföretagens motprestation för att erhålla stödet är att inleda elektronisk distribution av dagstidningar på ett sätt som kan innebära ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar. Härutöver bör tidningsföretagen åta sig att kontinuerligt följa upp distributionen och redovisa hur projektet fortlöper. Tidningsföretagen bör åta sig att göra regelrätta undersökningar av hur väl distributionen faller ut och de fördelar och nackdelar som finns med elektronisk distribution både från tidningsföretagets sida och från abonnenternas sida.

Kommittén föreslår att det för det tillfälliga distributionsstödet avsätts en summa på fem mnkr per år samt att stödet kan fördelas under åren 2008-2010. Stödet bör administreras av Presstödsnämnden. Ansökan om tillfälligt distributionsstöd bör kunna ske en gång per år under den tid det tillfälliga distributionsstödet kan fördelas. För att stödet inte skall urholkas föreslår kommittén att stödet fördelas till sådana tidningsföretag som bedöms ha särskilt goda förutsättningar att pröva elektronisk distribution i något större skala. För att ett tidningsföretag skall beviljas stöd bör Presstödsnämnden således med förhållandevis hög säkerhet kunna prognostisera att i vart fall ett hundratal abonnenter är beredda att abonnera på en elektroniskt distribuerad dagstidning. För att Presstödsnämnden skall ha möjlighet att göra ett lämpligt urval bland

de tidningsföretag som är intresserade av att erhålla tillfälligt distributionsstöd bör tidningsföretagen till sina ansökningar om stöd bifoga en utförlig projektbeskrivning. En sådan projektbeskrivning bör innehålla en uppskattning av kostnaderna för paketering och distribution av tidningsinnehållet, angivande av de tekniska hjälpmedel som abonnenterna skall använda för att ta emot utsändningarna samt en förstudie av intresset på publikmarknaden att abonnera på tidningsföretagets elektroniskt distribuerade dagstidning som ett alternativ eller, i särskilda fall, ett komplement till en tryckt dagstidning. Tidningsföretaget bör vidare i sin ansökan förbinda sig att fortlöpande utvärdera projektet och tillhandahålla Presstödsnämnden de uppgifter som nämnden behöver för att utvärdera projektet.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén följande principmodell för ett tillfälligt distributionsstöd. Ett tidningsföretag kan erhålla stöd för att distribuera sin dagstidning elektroniskt. Stödet får avse endast distribution av dagstidningar för vilka abonnemangspriset motsvarar det abonnemangspris som gäller för tidningsföretagets tryckta dagstidning. Om en abonnent på en tryckt dagstidning inte får tidningen distribuerad under samtliga utgivningsdagar och abonnenten också abonnerar på en elektroniskt distribuerad dagstidning får dock stöd lämnas om det sammanlagda priset för abonnemangen är 110 procent av abonnemangspriset för den tryckta dagstidningen. Presstödsnämnden bestämmer storleken på stödet. Stödet för distributionen skall ge full kostnadstäckning för tidningsföretaget avseende paketering och utsändning av tidningsinnehållet samt subventioner till abonnenter för tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot utsändningarna. Stöd för distributionen får ges med högst 10 000 kr per abonnemang. Stöd till ett tidningsföretag får uppgå till högst två mnkr. Tidningsföretag som beviljats stöd skall ge in en redovisning av intäkter och kostnader för distributionen. Vidare skall tidningsföretaget till Presstödsnämnden löpande redovisa uppgifter om hur projektet fortlöper, vilka erfarenheter som kan dras av projektet, m.m. Stödet betalas ut i efterhand.



## 6 Invandrare och nationella minoriteter

### 6.1 Inledning

Enligt kommitténs direktiv skall kommittén analysera behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter, se *bilaga 1*. I förevarande kapitel behandlar kommittén nyssnämnda uppdrag. I avsnitt 6.2 ges en översikt över den svenska minoritets- och integrationspolitiken. Uppgifter om mediesituationen för dessa grupper, m.m., återfinns i avsnitt 6.3. Slutligen redovisas kommitténs överväganden och förslag i avsnitt 6.4.

### 6.2 En översikt över den svenska minoritets- och integrationspolitiken

#### 6.2.1 Den svenska minoritetspolitiken

Minoritetspolitiken är sedan år 2000 ett eget politikområde och den grundas på riksdagens beslut hösten 1999 om åtgärder för de nationella minoriteterna och inriktningen av en minoritetspolitik (prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige*, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69). Målet för den svenska minoritetspolitiken fastställdes av riksdagen hösten 2000 och det gäller sedan budgetåret 2001 (prop. 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001*, utg.omr. 8, bet. 2000/01: SfU2, rskr. 2000/01:72). Målet är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.

*Grunderna för den svenska minoritetspolitiken*

I den proposition som lade grunden för den svenska minoritetspolitiken (prop. 1998/99:143) föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna att Sverige ratificerade dels Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen), dels Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). Vidare föreslog regeringen att riksdagen skulle anta två nya lagar, dels lagen om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, dels lagen om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Enligt regeringen skulle åtgärderna innebära att Sveriges nationella minoriteter och deras språk erkändes samt att minoritetsspråken gavs det stöd som behövdes för att de skulle hållas levande.

I det följande redogörs det för innehållet i regeringens proposition och konventionerna i de delar som bedömts vara av särskilt intresse för kommitténs arbete. En mera heltäckande redogörelse för Sveriges samtliga åtaganden när det gäller rättigheter för minoriteter återfinns t.ex. i betänkandet SOU 2005:40 *Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetsskydd* som överlämnades av Utredningen om finska och sydsamiska språken i maj 2005 och som också innehåller minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen i fulltext.

Regeringen anförde i propositionen att vårt lands etniska och kulturella mångfald har lång historisk tradition och att flera av de grupper som under lång tid utgjort minoriteter i Sverige aktivt värnat om den egna gruppens kultur och språk varigenom dessa kulturer och språk än i dag utgör en levande del av det svenska samhället. De minoritetsgrupper regeringen pekade ut var samerna, samt tornedalingarna, sverigefinnarna, romerna och judarna. Gemensamt för dessa grupper var enligt regeringen att de har befolkat Sverige under lång tid samt att de utgör grupper med en uttalad samhörighet med egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet.

Regeringen bedömde att en grund borde läggas för en samlad svensk minoritetspolitik med inriktning på skydd för de nationella minoriteterna och de historiska minoritetsspråken. Det innebar att Sveriges nationella minoriteter borde erkännas och kunskap spridas om deras språk och kultur och om deras bidrag till landets historia.

Det innebar också att minoritetsspråken borde erkännas och ges det stöd som behövs för att de skall hållas levande.

Regeringen konstaterade att internationella organisationer, som FN och Europarådet, sedan 1950-talet uppmärksammat behovet av att trygga minoriteters rättigheter och i detta syfte utarbetat konventioner, deklarationer och rekommendationer. Vidare uttalade regeringen att det utan sådana åtaganden från staternas sida fanns risk för att minoriteternas språk och kultur skulle gå förlorade.

I fråga om minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen, vilka alltså båda utarbetats av Europarådet, fann regeringen att de bygger på insikten att det i dag finns ett stort antal minoriteter i Europa som levit i Sverige sedan lång tid och som har ett eget språk och en egen kultur. Konventionerna, vilka är de första juridiskt bindande multilaterala instrumenten med inriktning på nationella minoriteter, utgjorde enligt regeringens mening en god grund för en minoritetspolitik i Sverige.

Regeringen föreslog således att Sverige skulle ratificera både minoritetsspråks- och ramkonventionen. I inledningen till minoritetsspråkskonventionen uttalas följande:

De medlemsstater i Europarådet som har undertecknat denna stadga beaktar att Europarådets mål är att uppnå en ökad sammanhållning mellan dess medlemmar, särskilt för att värna om och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv; anser att värnandet om historiska landsdels- och minoritetsspråk i Europa, av vilka samliga hotar att småningom utslockna, bidrar till att upprätthålla och utveckla Europas kulturella rikedom och traditioner; anser att rätten att använda landsdels- eller minoritetsspråk i det privata och offentliga livet är en omistlig rättighet som stämmer överens med principerna i Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och med andan i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna; beaktar det arbete som utförs av Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa och särskilt slutakten från Helsingfors 1975 och dokumentet från Köpenhamnsmötet 1990; betonar värdet av mellankulturell miljö och flerspråkighet och anser att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk inte skall gå ut över de officiella språken och behovet att lära dessa; är medvetna om att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i olika länder och regioner i Europa utgör ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som vilar på demokratiska principer och kulturell mångfald inom ramen för nationell suveränitet och territoriell integritet; beaktar de särskilda förhållandena och historiska traditionerna i olika regioner av de europeiska staterna.

Minoritetsspråkskonventionen innehåller fem delar, som rör bl.a. definition av landsdels- eller minoritetsspråk och territoriellt obundna språk, uppgifter om praktiska åtgärder och vilka åtaganden som konventionsstaterna kan göra, de åtagande som de ratificerande staterna skall göra samt övergripande mål och principer för samtliga språk som en stat bedömt vara minoritetsspråk. Uppbyggnaden av konventionen innebär att de ratificerande staterna ges visst utrymme att välja vilka artiklar som skall ratificeras och vilken ambitionsnivå som staten skall inta.

Till skillnad från ramkonventionen innehåller minoritetsspråkskonventionen bestämmelser om vilka kriterier som ligger till grund för att ett språk skall behandlas som ett minoritetsspråk. Av artikel 1 framgår att ett landsdels- eller minoritetsspråk skall ha använts av hävd i ett visst territorium inom en stat av medborgare i staten, och att det skall vara annorlunda än det officiella språket. Språket skall också talas av tillräckligt många personer. Även om ett språk inte kan uppfylla kravet på historisk geografisk anknytning kan det omfattas av vissa av konventionens bestämmelser såsom ett territoriellt obundet språk.

Regeringen uttalade att de nationella minoriteterna i Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. De språk som regeringen föreslog skulle få status som minoritetsspråk var meänkieli (tornedalsfinska) och finska, samiska, romani chib och jiddisch. Regeringen angav att det fanns flera skäl att behandla meänkieli som ett eget språk. Likaså fanns det enligt regeringen starka skäl som talade för att behandla samiska och romani chib som egna språk vid en ratificering, även om det konstaterades att dessa språk talas i flera varieteter. Av dessa skulle samiska, finska och meänkieli såsom språk med en historisk geografisk bas omfattas av konventionens bestämmelser i både del II och del III. Romani chib och jiddisch skulle som territoriellt obundna språk omfattas av bestämmelserna i del II. De nationella minoriteterna i Sverige skulle erkännas genom att de nämndes vid namn i samband med ratifikationen.

Konventionens artikel 7, mål och principer, som är en obligatorisk bestämmelse, föreskriver följande:

I fråga om landsdels- eller minoritetsspråk inom de territorier där sådana språk används, och i enlighet med situationen för varje språk, skall parterna bygga sin politik, lagstiftning och praxis på följande mål och principer: 1 a) erkännande av landsdels- eller minoritetsspråk som uttryck för kulturell rikedom, b) respekt för det geografiska området

för varje landsdels- eller minoritetsspråk för att trygga att gällande eller ny administrativ indelning inte utgör hinder mot främjande av ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk, c) behov av beslutsamma åtgärder för att främja landsdels- eller minoritetsspråk i syfte att skydda dem, d) underlättande och/eller uppmuntran av användning av landsdels- eller minoritetsspråk i tal och skrift i det offentliga och privata livet, e) upprätthållande och utveckling av förbindelser inom de områden som omfattas av denna stadga mellan grupper som använder ett landsdels- eller minoritetsspråk och andra grupper i samma stat som använder ett språk som brukas i identiskt samma eller liknande form, samt upprättande av kulturella förbindelser med andra grupper i staten som använder andra språk, f) tillhandahållande av lämpliga former och medel för undervisning i och studier av landsdels- eller minoritetsspråk på alla vederbörliga nivåer, g) tillhandahållande av möjligheter för dem som inte talar ett landsdels- eller minoritetsspråk som bor i det område där ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk används, att lära sig detta om de så önskar, h) främjande av studier och forskning om landsdels- eller minoritetsspråk vid universitet eller motsvarande läroanstalter, i) främjande av transnationellt utbyte i lämpliga former inom de områden som omfattas av denna stadga för de landsdels- eller minoritetsspråk, som används i identiskt samma eller liknande form i två eller flera stater. 2. Parterna förbinder sig att, om så inte redan har skett, avskaffa alla oberättigade åtskillnader, undantag, restriktioner eller preferenser som gäller användning av ett landsdels- eller minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra dess fortbestånd eller utveckling. Vidtagande av särskilda åtgärder till förmån för landsdels- eller minoritetsspråk som syftar till att främja likhet mellan användarna av dessa språk och resten av befolkningen, eller som tar behörig hänsyn till deras särskilda förhållanden, skall inte betraktas som diskriminering mot dem som brukar mera allmänt använda språk. 3. Parterna förbinder sig att med lämpliga åtgärder främja ömsesidig förståelse mellan alla språkliga grupper i landet och särskilt verka för att respekt, förståelse och tolerans med avseende på landsdels- eller minoritetsspråk inkluderas bland målen för olika slag av undervisning och utbildning i sina länder samt att uppmuntra massmedia att sträva mot samma mål. 4. Vid fastläggande av sin politik i fråga om landsdels- eller minoritetsspråk skall parterna ta hänsyn till de behov och önskemål som uttrycks av de grupper som använder sådana språk. De uppmuntras att i mån av behov upprätta organ för att ge råd till myndigheterna i alla frågor som sammanhänger med landsdels- eller minoritetsspråk. 5. Parterna förbinder sig att i vederbörliga delar tillämpa principerna i punkt 1–4 ovan på territoriellt obundna språk. I fråga om dessa språk skall emellertid arten och omfattningen av de åtgärder som skall vidtas för att verkställa denna stadga bestämmas på ett flexibelt sätt, med beaktande av behoven och önskemålen hos de grupper som använder ifrågavarande språk och med respekt för deras traditioner och egenart.

Artiklarna 8–14 preciserar staternas åtaganden på en rad olika områden såsom utbildning, rättsväsende, kulturell verksamhet och utbyte över gränserna. Även åtaganden inom massmedia preciseras. Bestämmelser härom återfinns i artikel 11. De bestämmelser som Sverige ratificerat i denna del är här kursiverade och Sveriges ratificering omfattar språken samiska, finska och meänkieli i samtliga fall förutom 11.1.c.i), som endast omfattar finska:

1. Parterna förbinder sig till följande för dem som använder landsdels- eller minoritetsspråk inom de territorier där dessa språk brukas, i enlighet med situationen för varje språk, i den utsträckning som de offentliga myndigheterna är direkt eller indirekt behöriga, har befogenhet eller inflytande härvidlag och under respekterande av principen om massmedias oberoende och självständighet, a) i den mån radio och tv står i det offentligas tjänst: i) att tillse att minst en radiostation och en tv-kanal inrättas på landsdels- eller minoritetsspråk, eller ii) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en radiostation och en tv-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk, eller iii) att vidta lämpliga åtgärder för att radiostationer och tv-kanaler skall tillhandahålla program på landsdels- eller minoritetsspråk, b) i) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en radiostation på landsdels- eller minoritetsspråk, eller ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden sändning av radioprogram på landsdels- eller minoritetsspråk, c) i) att uppmuntra och/eller underlätta inrättande av minst en tv-kanal på landsdels- eller minoritetsspråk, eller ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden sändning av tv-program på landsdels- eller minoritetsspråk, d) att uppmuntra och/eller underlätta produktion och distribution av radio- och tv-program på landsdels- eller minoritetsspråk, e) i) att uppmuntra och/eller underlätta att minst en tidning grundas och/eller upprätthålls på landsdels- eller minoritetsspråk, ii) att uppmuntra och/eller underlätta regelbunden publicering av tidningsartiklar på landsdels- eller minoritetsspråk, f) i) att täcka extra-kostnaderna för de massmedia som använder landsdels- eller minoritetsspråk, där enligt lag statligt stöd ges till massmedia, eller ii) att tillämpa gällande bestämmelser för finansiellt stöd även till tv-program på landsdels- eller minoritetsspråk, g) att stödja utbildning av journalister och annan personal i massmedia som använder landsdels- eller minoritetsspråk. 2. Parterna förbinder sig att garantera friheten att från grannländer direkt ta emot radio- och tv-sändningar på språk som brukas i samma eller liknande form som ett landsdels- eller minoritetsspråk och att inte motsätta sig återutsändning av radio- och tv-sändningar från grannländer på ett sådant språk. De förbinder sig även att tillse att inga inskränkningar görs i fråga om yttrandefriheten och den fria informationsspridningen i den tryckta pressen på ett språk som brukas i samma eller liknande form som ett landsdels- eller minoritetsspråk. Eftersom utövandet av de ovannämnda friheterna innebär förpliktelser och ansvar, kan det underkastas sådana formaliteter, villkor, inskränkningar eller

*straff som lagen föreskriver och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, i den nationella säkerhetens, den territoriella integritetens och den allmänna säkerhetens intresse för att förebygga oordning och brott, skydda hälsa eller moral, skydda annans goda namn och rykte och rättigheter, förebygga avslöjande av uppgifter som har mottagits i förtroende, samt upprätthålla rättsväsendets auktoritet och opartiskhet.* 3. Parterna förbinder sig att tillse att de personers intressen som använder landsdels- eller minoritetsspråk företräds eller beaktas i sådana organ som med stöd av lag kan komma att inrättas med ansvar att garantera frihet och pluralism för massmedia.

Vidare föreslog regeringen alltså att Sverige skulle ratificera ramkonventionen. I inledningen till ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter uttalas följande:

De medlemsstater i Europarådet och övriga stater som undertecknat denna ramkonvention, som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv, som beaktar att ett av medlen att förverkliga detta syfte är att upprätthålla och utveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som önskar följa upp den deklaration av stats- och regeringscheferna i Europarådets medlemsstater som antogs i Wien den 9 oktober 1993, som är beslutna att inom sina respektive territorier skydda de nationella minoriteternas fortlevnad, som anser att omvälvningarna i Europas historia har visat att skydd av nationella minoriteter är nödvändigt för stabilitet, demokratisk säkerhet och fred på denna kontinent, som anser att ett pluralistiskt och i sann mening demokratiskt samhälle inte endast bör respektera den etniska, kulturella, språkliga och religiösa identiteten för varje person som tillhör en nationell minoritet utan även skapa lämpliga förutsättningar för att göra det möjligt att uttrycka, bevara och utveckla denna identitet, som anser att upprättandet av ett klimat präglat av tolerans och av öppen dialog är nödvändigt för att kulturell mångfald skall kunna bli en källa och en faktor - inte till söndring - utan till berikande för varje samhälle, som anser att förverkligandet av ett tolerant och välmående Europa inte endast beror på samarbete mellan staterna utan även kräver samarbete över gränserna mellan lokala och regionala myndigheter utan att detta inverkar på varje stats författning och territoriella integritet, som beaktar konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess protokoll, som beaktar åtagandena om skydd för nationella minoriteter i Förenta nationernas konventioner och förklaringar samt i akterna från Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, särskilt Köpenhamnsdokumentet från den 29 juni 1990, som är beslutna att definiera de principer som skall respekteras och de skyldigheter som följer av dem i syfte att i medlemsstaterna och i sådana andra stater som kan bli parter i detta instrument tillförsäkra ett effektivt skydd för nationella minoriteter

och de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter, i enlighet med rättsstatens principer, varvid hänsyn skall tas till staternas territoriella integritet och nationella suveränitet, som är fast beslutna att förverkliga de principer som kommer till uttryck i denna ramkonvention genom nationell lagstiftning och lämplig regeringspolitik har kommit överens om bestämmelserna i konventionen.

Ramkonventionen är en principdeklaration, vars principer skall förverkligas i konventionsstaterna genom nationell lag och lämplig regeringspolitik. I ramkonventionen återfinns bestämmelser om skydd för språk samt skydd och stöd för minoritetskulturer, traditioner, kulturarv och religion. Ramkonventionen innehåller inte någon definition av vad som kännetecknar en nationell minoritet, men i regeringens proposition uttalas att det under tillkomsten av konventionen framgick att begreppet syftar på grupper med långvarig anknytning till en stat.

Enligt regeringen borde följande kriterier vara uppfyllda för att en grupp skall betraktas som en nationell minoritet: – *Grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning i samhället.* Regeringen ansåg att gruppbestämningen inte enbart skulle göras efter gruppens numerära antal utan att också gruppens struktur och sammanhållning skulle vägas in och belysas. – *Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet.* Endast ett av de uppräknade särdragen skulle enligt regeringen behöva föreligga men de särdrag som gruppen uppvisar skulle i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten. – *Självidentifikation.* Regeringen ansåg här att den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet. – *Historiska eller långvariga band med Sverige.* Vad gäller detta kriterium ansåg regeringen att det inte är möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt. Regeringens bedömning var dock att endast minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige före sekelskiftet uppfyller kravet på historiska eller långvariga band.

De minoriteter i Sverige som enligt regeringen uppfyllde de redovisade kriterierna för en nationell minoritet var samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Regeringen anförde att dessa grupper tillhör etniska, religiösa eller språkbaserade minoritetsgrupper med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning. Vidare konstaterade regeringen att samtliga dessa grupper funnits i Sverige under en längre tid, att flertalet identifierar sig med den



grupp de tillhör samt att ett flertal personer inom grupperna arbetar aktivt i sina egna organisationer för att bevara gruppens särart.

I fråga om massmedier föreskrivs det i artikel 9 ramkonventionen följande:

1. Parterna åtar sig att erkänna att rätten till yttrandefrihet för den som tillhör en nationell minoritet innefattar åsiktsfrihet och frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar på minoritetsspråket utan ingripande av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Parterna skall inom ramen för sina rättssystem säkerställa att personer som tillhör en nationell minoritet inte utsätts för diskriminering när det gäller deras tillträde till massmedia. 2. Bestämmelserna i punkt 1 skall inte hindra parterna från att utan diskriminering och på grundval av objektiva kriterier kräva tillstånd för radio-, television- eller biografföretag. 3. Parterna skall inte hindra dem som tillhör nationella minoriteter från att framställa och använda tryckta medier. Inom den rättsliga ramen för radio- och televisionssändningar skall de, så långt möjligt och med beaktande av bestämmelserna i punkt 1, säkerställa att de som tillhör nationella minoriteter medges möjlighet att framställa och använda sina egna media. 4. Parterna skall inom ramen för sina rättssystem vidta lämpliga åtgärder för att underlätta tillträde till massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter och i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald.

Utformningen av minoritetspolitiken innebar enligt regeringen ett särskilt starkt skydd för de språk som har en historisk geografisk bas. Regeringen konstaterade att Sverige redan uppfyllde många av de bestämmelser som anges i konventionerna genom lagstiftning på vitt skilda områden. Regeringen uttalade samtidigt att regeringen avsåg att vidta en rad rikstäckande åtgärder för att stödja och skydda samtliga nationella minoriteters språk, kultur och historia inom framförallt utbildnings- och kulturområdet.

När det gäller kulturverksamhet bedömde regeringen att de nationella minoriteterna särskilt borde beaktas vid fördelningen av det statliga stödet till litteratur och kulturtidskrifter samt övrig kulturverksamhet. De dåvarande stöden för dessa ändamål borde enligt regeringen ökas med en mnkr från och med år 2000. Regeringen ansåg också att Statens kulturråd borde ges i uppdrag att utreda hur samisk, finsk, tornedalsk, romsk samt judisk kultur skulle få ett tillräckligt utrymme i svenskt kulturliv.

För massmedier gjorde regeringen bedömningen att det vid beredningen av nya sändningstillstånd för programföretagen i allmänhetens tjänst, Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och

Sveriges Utbildningsradio AB, skulle tas upp frågan om att ge romani chib samma särställning i programverksamheten som redan gavs samiska, finska och meänkieli. Vidare bedömde regeringen att det var väsentligt att dagstidningar på samiska, finska och meänkieli gavs tillräckligt stöd. Regeringen ansåg därvid att presstödsreglerna uppfyllde detta krav och kraven i minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen. I anslutning härtill uttalade regeringen att det redan fanns förmånligare villkor för ekonomiskt stöd till dagstidningar som vänder sig till språkliga minoriteter i presstödsförordningen (1990:524). Regeringen uttalade att en särskild regel ger möjlighet för en generösare bedömning för utgivning av en dagstidning i Tornedalen under förutsättning att del av innehållet är på finska, att dagstidningar på samiska har möjlighet att få statligt stöd via Sametinget samt att den finskspråkiga dagstidningen, Ruotsin Suomalainen och Haparandabladet, som skrivs på både finska och meänkieli, får presstöd.

Regeringen angav att syftet med de två tidigare nämnda lagförslagen var att stärka och stödja de nationella minoriteterna och deras språk. Regeringen uttalade att det för vårt demokratiska samhälle är av stor betydelse att principerna om icke-diskriminering och inflytande får fullt genomslag när det gäller de nationella minoritetsgrupperna och att det behövdes åtgärder för att värna om de nationella minoriteternas språk och kultur som en del av vårt kulturarv. Regeringen pekade också på den betydelse som en stark ställning för de nationella minoriteterna har för det internationella umgänget och samarbetet. I sammanhanget lyfte regeringen fram dokument och arbeten på området inom Europarådet, Nationernas Förbud och Förenta nationerna samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Riksdagen beslutade i december 1999 i enlighet med regeringens förslag. Minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen ratificerades av Sverige den 9 februari 2000. Lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar trädde i kraft den 1 april 2000. Nyssnämnd dag trädde också förordningen (2000:86) om statsbidrag till åtgärder för att stödja användningen av samiska, finska och meänkieli i kraft.

*Omfattningen, utvecklingen och målen för den svenska minoritetspolitiken*

I budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005*, utgiftsområde 8, Minoritetspolitik) återfinns en redogörelse för bl.a. omfattningen, utvecklingen och målen för den svenska minoritetspolitiken. Som nämndes redan inledningsvis är målet för den svenska minoritetspolitiken att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.

Regeringen uttalade i budgetpropositionen att bestämmelserna i Europarådskonventionerna – minoritetsspråkskonventionen och ramkonventionen – har utgjort en grund för den svenska politiken på området samt att regeringen, mot bakgrund av bestämmelserna i dessa båda konventioner, prioriterat insatser inom kultur- och utbildningsområdena samt insatser för att stärka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande i samhällslivet. Genomförandet av minoritetspolitiken har således enligt regeringen krävt en samordning mellan detta politikområde och andra politikområden, såsom kultur- och utbildningsområdena. Regeringen anförde att erfarenhetsutbyte och samverkan med andra länder också utgjort en annan viktig del i arbetet att utveckla minoritetspolitiken.

Enligt regeringen kan minoritetspolitiken delas in i tre huvudområden, – att ge skydd för de nationella minoriteterna, – att stärka möjligheterna till inflytande för de nationella minoriteterna, både kvinnor och män, samt – att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Regeringen uttalade också att minoritetspolitiken skall genomsyras av jämställdhetsperspektivet.

En viktig del av regeringens minoritetspolitik är enligt regeringen att ge skydd för de nationella minoriteterna och det sägs att det i detta ingår att värna om de mänskliga rättigheterna, att vidta åtgärder mot diskriminering och att främja ömsesidig respekt och förståelse mellan personer med olika bakgrund. Regeringen uttalade att en förutsättning för att uppnå dessa mål är att skydda de nationella minoriteternas fortlevnad och ge dem förutsättningar för att bevara och utveckla sin identitet.

Regeringen angav att det sedan år 2000 finns en arbetsgrupp för att samordna regeringens minoritetspolitik och att den har till uppgift att samordna åtgärder inom minoritetspolitiken, att verka för att minoritetspolitikens mål får genomslag inom olika sakområden samt att medverka till uppföljning och utvärdering av

politiken. Enligt regeringen medverkar arbetsgruppen även i arbetet med att utarbeta rapporter till Europarådet om hur Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Europarådskonventionerna.

Som ett led i arbetet för att ge skydd för de nationella minoriteterna anförde regeringen att ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) i november 2001 gavs i uppdrag att under en tvåårsperiod genomföra ett särskilt arbete för att förebygga och motverka diskriminering av romer. Uppdraget redovisades till regeringen i mars 2004 genom rapporten *Diskriminering av romer i Sverige* och DO underströk i rapporten behovet av ett individuellt och strukturellt perspektiv samt ett minoritetsperspektiv i frågan om diskriminering av romer. Enligt regeringen bereds rapporten, som bl.a. innehåller ett antal förslag till åtgärder, inom regeringskansliet. Vidare anförde regeringen att DO för år 2004 tilldelats medel som möjliggör att det särskilda arbetet för att motverka och förebygga diskriminering av romer kan fortsätta under året. DO:s undersökning visade enligt regeringen att det är viktigt att synliggöra den romska gruppen samt att öka kunskapen om romer och deras situation i samhället. Mot bakgrund härav uttalade regeringen att den inom ramen för minoritetspolitiken skall göra en särskild satsning riktad mot såväl romska ungdomar som ungdomar generellt.

I propositionen återfinns också en redogörelse för olika insatser som vidtagits inom och utanför politikområdet. Det rör bl.a. insatser genom informationskonferenser och samrådsmöten samt framtagande av rapporter, utredningar och samverkan mellan olika länder.

Regeringen uttalade i sina analyser och slutsatser beträffande insatser på den regionala nivån att resultaten från undersökningar som arbetsgruppen vid Länsstyrelsen i Norrbottens län genomfört visar att användandet av minoritetsspråk i kontakter med domstolar och myndigheter är förknippade med vissa svårigheter. Det sägs att användandet försvåras såväl av attityder och värderingar som av språkliga hinder samt att språkkunskaperna hos somliga brukare inte är tillräckliga som en följd av att minoritetsspråken hittills huvudsakligen har varit vardagsspråk i den lokala miljön. Ibland saknas det också viktiga formella ord. Regeringen ansåg att det är angeläget att få djupare kunskap om de enskildas förutsättningar att utnyttja de rättigheter och möjligheter som lagstiftningen medför. Vidare uttalade regeringen att informationsinsatserna behövde förbättras.

I fråga om insatser på den rikstäckande nivån bedömde regeringen att det för att målet för minoritetspolitiken skall kunna förverkligas krävs att de nationella minoriteternas behov och intressen tillgodoses på flera nivåer i samhällsförvaltningen och att detta gäller såväl statliga myndigheter som kommuner och lands-ting. Enligt regeringen behöver det vidtas fortsatta åtgärder för att öka kunskapen om minoritetspolitiken och för att stimulera till en diskussion om politikens konkreta genomförande på olika nivåer i samhällsförvaltningen, särskilt på den kommunala nivån. Vidare sägs det att det också är angeläget att undersöka om de nationella minoriteterna har fått bättre möjligheter till inflytande utifrån rådande samrådsformer och tilldelade medel för inflytande. Därtill är det enligt regeringen nödvändigt att framöver följa upp de nationella åtgärder som har vidtagits bl.a. inom språk, kultur och utbildning. Regeringens bedömning var därför att det bör bedrivas ett fortsatt arbete för utvärdering av de olika insatserna såväl inom detta politikområde som inom andra berörda politikområden.

Regeringen ansåg att det är väsentligt att minoritetspolitiken genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv och att hänsyn tas till kvinnors och mäns olika förutsättningar och behov, men konstaterade samtidigt att det saknades underlag för att bedöma utvecklingen ur ett könsperspektiv. Denna fråga skulle därför i större utsträckning tas upp i det fortsatta uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Även ett barn- och ungdomsperspektiv skulle beaktas i arbetet. Även om kunskaperna om nationella minoriteter ökat fanns det enligt regeringen fortfarande ett behov av mer kunskap och ökad medvetenhet om de nationella minoriteterna. Regeringens slutsats var att verksamheten inom politikområdet under år 2005 borde ha den inriktning som redovisats så att den fortsätter att utvecklas i enlighet med intentionerna i den minoritetspolitiska propositionen och målet för politikområdet.

Beträffande Europarådets rapport om rekommendationer till Sverige om hur genomförandet av konventionen kan förbättras uttalade regeringen att det som ett led i Sveriges uppföljning av minoritetspolitiken skulle komma att äga rum ett seminarium om rekommendationerna och uppföljningen av dessa. Seminariet anges vara ett sätt att bereda möjlighet för information och diskussion kring Europarådets rekommendationer. Presskommittén 2004 noterar i detta sammanhang att Europarådet i beslut den 19 juni 2003 (Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation RecChL(2003)1 of the Committee of Ministers on the

application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden) rekommenderat svenska staten att uppmuntra eller stödja skapandet eller upprätthållandet av åtminstone en dagstidning på samiska och meänkieli.

I sina överväganden anförde regeringen att sex mnkr avsatts som statsbidrag år 2004 till kommunerna och landstinget i Norrbottens län för de åligganden som följer av lagstiftningen om rätt att använda samiska respektive finska och meänkieli hos förvaltningsdomstolar och myndigheter. Enligt regeringen har Länsstyrelsen i Norrbottens län fördelat medlen med utgångspunkt från en uppskattning av antalet invånare i respektive kommun som talar samiska respektive finska och meänkieli samt kommunernas behov av att vidta åtgärder. Hänsyn har också tagits till att Haparanda och Övertorneå har särskilt hög andel finska medborgare och medborgare med finska som modersmål. Enligt regeringen har Länsstyrelsen i Norrbottens län för år 2004 även tillförts medel ur anslaget för hanteringen av bidragen till kommuner och landsting samt till en arbetsgrupp vid länsstyrelsen som skall följa upp och utvärdera de regionala åtgärderna. Regeringens bedömning var att Länsstyrelsen i Norrbottens län även bör få medel för sådana insatser år 2005. När det gällde bidraget till organisationer som företräder nationella minoriteter var det regeringens bedömning att det fanns ett behov av ett mer sammanhållet bidragssystem för nationella minoriteter. Därför föreslog regeringen att 2,5 mnkr borde föras till detta anslag från anslaget 10:2 Integrationsåtgärder. Beloppet motsvarade enligt regeringen i huvudsak de medel som utbetalats av Integrationsverket till organisationer som företräder nationella minoriteter inom ramen för integrationsstödet. Förslaget innebar att stödet till minoritetsorganisationerna hanteras samlat inom ramen för minoritetspolitiken. Regeringen föreslog att ett anslag på 10,5 mnkr anvisas för år 2005. För år 2006 och år 2007 borde anslaget enligt regeringen beräknas till 10,5 mnkr respektive år.

### 6.2.2 Den svenska integrationspolitiken

Integrationspolitiken omfattar frågor om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller religiös bakgrund, invandrades etablering i det svenska samhället, svenskt medborgarskap, ersättning till kommunerna för flyktingmottagande, samt

åtgärder för att förebygga och motverka etnisk och religiös diskriminering, främlingsfientlighet och rasism (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 8). Inom politikområdet finns myndigheterna Integrationsverket, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Nämnden mot diskriminering. Integrationspolitiken är sektorsövergripande och berör ett flertal andra politikområden.

Målen för integrationspolitiken fastställdes av riksdagen hösten 1997 (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68) samt kompletterades 2001 (prop. 2000/2001:01, bet. 2000/01:SfU2, rskr. 2000/01:72). En ytterligare ändring av målen beslutades av riksdagen i december 2002 (prop. 2002/2003:01, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46). I föreliggande avsnitt återfinns en redogörelse för utvecklingen av den svenska integrationspolitiken.

### *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*

Grunden för den svenska integrationspolitiken lades fast genom propositionen 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*. Regeringen konstaterade inledningsvis att invandrare är ett begrepp som definieras på en mängd olika sätt. Ibland grundar sig definitionen på objektiva förhållanden som t.ex. födelse- eller medborgarskap, men ibland på människors subjektiva kategoriseringar, antingen som en uppfattning om den egna identiteten eller genom att någon av andra utpekats som invandrare. I det senare fallet kan det enligt regeringen exempelvis handla om en person som talar utmärkt svenska, men med avslöjande brytning eller om någon som uppfattas ha ett osvenskt utseende – synliga minoriteter är ett begrepp som ofta används i andra länder – och som av omgivningen därför beskrivs som invandrare. Vidare konstaterade regeringen att begreppet invandrare inte heller existerar som ett entydigt rättsligt begrepp.

Regeringen anförde att problemen med invandrarbegreppets användning lett till att Statistiska centralbyrån (SCB) och Invandrarverket tillsammans utformat riktlinjer för hur redovisning av statistik bör ske. Förutom de grundläggande indelningarna efter födelse- eller medborgarskap och kön föreslog SCB och Invandrarverket en indelning av befolkningen i personer med utländsk bakgrund, personer med både svensk och utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund. Bland personer med utländsk bak-

grund återfinns de som är utrikes födda samt de som är födda i Sverige, men med två utrikes födda föräldrar. De som har både svensk och utländsk bakgrund utgörs av personer födda i Sverige och med en svenskfödd och en utrikes född förälder. Personer med svensk bakgrund är de som är födda i Sverige och vars bägge föräldrar är födda i Sverige. I riktlinjerna anges också ett antal andra indelningar som ofta är viktiga att göra i statistiska redovisningar, i synnerhet vad gäller personer med utländsk bakgrund. Det gäller t.ex. bosättningsstid i Sverige, grunder för bosättning och ålder. Enligt regeringen bör riktlinjerna bidra till att förändra användningen av begreppet invandrare i de sammanhang då statistiska beskrivningar används. Endast den som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige är i den svenska statistiken betraktad som invandrare. Invandrarbegreppet är alltså inte i Sverige, som i vissa andra länder, tillämpligt på asylsökande och andra som väntar på beslut, utan har av tradition kopplats till folkbokföringen i landet.

Utgångspunkterna för den nya integrationspolitiken skulle enligt regeringens bedömning formuleras på så sätt att samhällets etniska och kulturella mångfald borde tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer och att politik som riktar sig specifikt till invandrare och grupp borde begränsas till insatser och åtgärder som kunde behövas under den första tiden i Sverige. Som en bakgrund anförde regeringen bl.a. att det är genom den generella politiken och dess styrka som möjligheter ges att på samma sätt som för befolkningen i övrigt påverka invandrades livsvillkor och levnadsförhållanden. Vidare uttalade regeringen att det mot bakgrund av hur invandrapolitiken kommit att bidra till den felaktiga föreställningen att invandrare är en från svenskar avvikande och homogen grupp är angeläget att framtida säråtgärder riktar sig till invandrare som grupp endast när detta är befogat, dvs. när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Därvid ansåg regeringen att det endast är under den allra första tiden i Sverige som det kan finnas skäl att låta själva invandrarskapet stå i fokus för eventuella åtgärder men att hänsyn även då skall tas till individuella skillnader och behov. Att begränsa säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp till den första tiden i Sverige och verka för att den generella politiken utvecklas så att den i större utsträckning tar sin utgångspunkt i mångfalden skulle enligt regeringen bidra till att bryta upp gränsen mellan svenskar och invandrare och ge människor möjlighet att själva välja



identitet och framträda som självständiga individer, med egna resurser och med förmåga att ta ansvar för sitt eget liv.

Regeringen föreslog följande mål och inriktning för den framtida integrationspolitiken:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att

- ge förutsättningar till individers egen försörjning och delaktighet i samhället,
- värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism

Skälen för regeringens förslag att inte längre tillämpa en utpekande invandrapolitik var att Sverige blivit ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald och många personer med utländsk bakgrund i flera avseenden hade en oacceptabel situation. Enligt regeringen borde politiken bygga på samhällets mångfald och ge kraft att motverka och förebygga ett utanförskap och en marginalisering som sammanfaller med etniska gränser. Syftet med den nya integrationspolitiken var att skapa lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund och den borde formuleras som en politik som rör hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort. I vid mening var det således de etniska aspekterna och dimensionerna i samhället som integrationspolitiken borde ta sikte på.

Regeringen anförde att lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund borde vara ett övergripande mål för integrationspolitiken samt att det med lika rättigheter och möjligheter också följer lika skyldigheter. Vidare anförde regeringen att detta mål är väl förankrat i den svenska, demokratiska traditionen och att det även präglar den hittillsvarande invandrapolitiken. Regeringen poängterade dock att det inte endast är formella rättigheter och möjligheter som avses utan även reella möjligheter och faktiskt resultat. Enligt regeringen behövde alla kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter, fullgöra sina skyldigheter och vara likvärdiga och medansvariga i

samhället och regeringen uttalade att betoning av det svenska språkets betydelse inte står i konflikt med respekten för dem som har ett annat modersmål än svenska.

I fråga om integrationspolitikens inriktning uttalade regeringen att de som är i majoritet alltid har ett särskilt ansvar gentemot dem som är i minoritet. För att den generella politiken skall präglas av den mångfald som finns i samhället, borde i princip alla vara med och utforma och ta ansvar för den generella politiken, vilket enligt regeringen kunde ske först om mångfalden återspeglas i samhällets institutioner och de demokratiska beslutsprocesserna.

Mot bakgrund av invandrarbegreppets olika innebörd och regeringens bedömning att åtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till den första tiden i Sverige, ansåg regeringen att det behövdes en översyn av hur invandrarbegreppet används i olika författningar och uttalade att initiativ kommer att tas till ett sådant arbete. I propositionen utgick regeringen där så var möjligt och lämpligt från de riktlinjer som SCB och Invandrarverket utfärdat och när regeringen använde begreppet invandrare åsyftades endast personer som faktiskt själva har invandrat. En begränsande faktor för denna användning av begreppet angavs dock vara att statistik, utredningar, rapporter etc. som regeringen använt som underlag för propositionen normalt inte innehöll distinktioner av detta slag.

Regeringens bedömning var att särskilda insatser borde vidtas för att stimulera invandras delaktighet i samhällsutvecklingen. Regeringen anförde att delaktighet handlar både om deltagande i den formella demokratin och om makt och ansvar i vardagslivet. Enligt regeringen hade det under senare år förts en debatt om hur demokratin skulle kunna utvecklas och förnyas i olika avseenden i syfte att öka möjligheterna för medborgarna att vara delaktiga i samhällsutvecklingen. På kommunal nivå hade det enligt regeringen handlat om hur kommuninvånarna skulle få ett mer direkt inflytande och ökade möjligheter att påverka serviceutbudet, men regeringen angav att det också handlade om att samhället måste öppna sig för mångfalden.

Regeringen hade låtit studera demokratiutvecklingen, senast i Demokratiutvecklingskommitténs betänkande SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor*. I betänkandet betonades de nya utmaningar som de etablerade demokratiska strukturerna har att möta i framtiden. Det framhålls att den etniska mångfalden hade ökat i befolkningen samtidigt som personer med invandrabakgrund var

underrepresenterade i partiorganisationerna och föreningslivet. Regeringen hänvisade också till att Kommunala förnyelsekommittén i sitt betänkande SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting* tog upp frågan om representation och redovisade att bland annat personer med invandrarbakgrund var dåligt representerade på den lokala nivån.

Regeringen redovisade uppgifter om att naturaliserade svenska medborgare, dvs. tidigare utländska medborgare som förvärvat svenskt medborgarskap, deltagit i kommunala val i betydligt högre grad än utländska medborgare och att dessa tidigare röstat i lika hög grad eller högre än infödda svenska medborgare. Med stöd av SCB:s redovisningar konstaterade regeringen emellertid att valdeltagandet sjunkit bland dem som nyligen blivit svenska medborgare. Till viss del kunde detta enligt regeringen förklaras med ålderssammansättningen och att många i väljargruppen kommit från länder med samhällssystem som skiljer sig mycket från det svenska. Att naturaliserade förstagångsväljare deltar i riksdagsvalet i mindre utsträckning än andra förstagångsväljare trots att de är födda och uppvuxna i Sverige var emellertid enligt regeringen svårare att förklara. Det låga och sjunkande valdeltagandet bland utländska medborgare kunde enligt regeringen förklaras på flera sätt. En förklaring som anfördes var att många av dem var unga, ogifta och med kort utbildning, vilket normalt brukar sammanfalla med lågt valdeltagande. En annan förklaring var att vistelsetidens längd spelade en stor roll för engagemang och delaktighet i det nya landet. Ytterligare en förklaring var att utländska medborgare utgör en heterogen grupp som ändras kraftigt mellan två val, varvid en del blir svenska medborgare och andra utvandrar samtidigt som gruppen fylls på med nya invandrare. En annan förklaring kunde enligt regeringen vara att uppmärksamheten kring valet till så stor del koncentreras till det nationella valet att kommunalvalen hamnar i bakgrunden. Brist på information och kunskap om politiska partier och politiska frågor och att denna brist hänger samman med språksvårigheter och begränsade kontakter med samhället angavs också hänga samman med lågt valdeltagande. Skillnaden i valdeltagandet mellan män och kvinnor var enligt regeringen betydligt större bland utländska medborgare än i befolkningen som helhet.

Även om det enligt regeringen kunde finnas rimliga förklaringar till att utländska medborgare har ett lägre valdeltagande än svenska medborgare ansåg regeringen att situationen inte var tillfredsställande. Regeringen var djupt oroad över förhållandet att första-

gångsväljare som har en utländsk bakgrund röstar i mindre utsträckning än andra unga människor, då detta kunde vara tecken på utanförskap. Regeringen uttalade att alla människors kompetens och erfarenheter måste tas tillvara för att en demokrati skall utvecklas. Regeringen ansåg att det var en mycket angelägen uppgift att öka delaktigheten i samhället, både generellt och i den politiska processen och anförde att ingen skulle behöva stå utanför till följd av bristande kunskaper om de demokratiska traditionerna och om hur det svenska samhället fungerar. Intresset och engagemanget för en fråga började enligt regeringen ofta i vardagslivet. Därför ansåg regeringen att det var viktigt att stimulera lokala initiativ och engagemang. Regeringen pekade på att det genom budgetpropositionen för år 1997 infördes ett anslag för stöd till demokratiutveckling och anförde att syftet med stödet var att stimulera en utveckling av nya former och strukturer för medborgarnas engagemang, särskilt i utsatta bostadsområden. Den myndighet som skulle ha det övergripande ansvaret för integrationspolitiken borde enligt regeringen ges möjligheter att stimulera dem som invandrar till ett ökat deltagande i samhällslivet. I detta syfte föreslog regeringen i budgetpropositionen för år 1998 att medlen för stöd till demokratiutveckling förs från utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid till utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Den myndighet som hade ansvar för integrationspolitiken borde enligt regeringen disponera medlen till bl.a. detta ändamål.

Statliga och kommunala myndigheter borde enligt regeringen inom sina respektive ansvarsområden sträva efter att samhällsinformation når alla i befolkningen oavsett härkomst och etnisk bakgrund och att den är anpassad till mottagarnas skilda förutsättningar och behov. Utöver den generella samhällsinformationen ansåg regeringen att det behövdes särskilda informationsinsatser för att tillgodose nyanlända invandrares behov av samhällsinformation.

Regeringen anförde att Sverige i likhet med en rad andra industriellt utvecklade länder var på väg in i ett nytt samhälle där informationens och kunskapens betydelse för delaktighet och inflytande i samhället ökar i betydelse. Vidare identifierade regeringen att människor med stigande kunskapsnivå i samhället och ökad tilltro till den egna förmågan ställer högre krav på inflytande och delaktighet samt vill ha större makt över sitt liv i närsamhället, i arbetslivet och i samhället i stort. Regeringen anförde därvid att det

under årens lopp vidtagits olika åtgärder för att sprida information och kunskap och att informationstekniken utnyttjas alltmer till informations- och kunskapsspridning. Utvecklingen av Internet var enligt regeringen ett belysande exempel på detta. Enligt regeringen kan information om världen och lokalsamhället nå alla människors vardagsrum via närradio, lokala tv-program och satellit-tv. Den tekniska utvecklingen öppnar enligt regeringen nya möjligheter för kunskapsinhämtande och delaktighet. En förutsättning som angavs var emellertid att tekniken blir tillgänglig för alla och inte bidrar till att öka klyftorna i samhället. Det framhölls också att tekniken ger nya förutsättningar för dem som vill följa vad som händer i hemlandet.

Beträffande det statliga stödet till Stiftelsen Invandrantidningen ansåg regeringen att detta borde avvecklas. Som en bakgrund anfördes det att staten år 1967 beslutat att förbättra informationen till invandrare genom att ge ut en tidning på de vanligaste invandrarpråken och att Stiftelsen Invandrantidningen bildats i detta syfte (prop. 1967/68:149, bet. 1967/68:StatsU174, rskr. 1967/68:358). Vidare anfördes det att det under budgetåret 1971/72 också börjades ut en svensk version, På lätt svenska. Propositionen om den framtida verksamheten vid Stiftelsen Invandrantidningen (prop. 1987/88:110, bet. 1987/88:SfU24, rskr. 1987/88:301) ledde enligt regeringen till att riksdagen beslutade att verksamheten vid stiftelsen skulle fortsätta, men i delvis nya former. Bestämmelser för tidningsverksamheten infördes i stiftelsens stadgar och i ett avtal mellan staten och stiftelsen. Stiftelsen fick långtgående frihet att själv utforma sitt redaktionella program. Enligt regeringen hade tidningen innan dessa förändringar beslutades genomfört sin verksamhet utan några större strukturella förändringar, men att verksamheten genom riksdagens beslut rekonstruerades så att förutsättningarna för en modern tidningsproduktion förbättrades. Bland annat höjdes statsbidraget till tidningen och det tidigare förbudet att ta in kommersiella annonser togs bort. Likaså fick en prenumerationsavgift tas ut. Syftet med förändringen var enligt regeringen att öka stiftelsens möjligheter att arbeta på samma villkor som den övriga tidningsvärlden. Det statliga bidraget beräknades till en veckoutgivning av tidningen på nio språk. Syftet var att tidningen skulle skifta utgivningspråk när invandringen förändrades och ledde till nya språkbehov.

Vid tiden för regeringens proposition utkom tidningen med 44 nummer per år och den gavs ut på finska, arabiska, serbiska/bos-

niska/kroatiska, spanska, persiska, polska och engelska. Medelupplagan för de olika språkeditionerna låg runt 2 000 exemplar. Störst var den finska editionen med cirka 3 400 exemplar och minst den serbokroatiska med cirka 1 300 exemplar. På lätt svenska hade en medelupplaga år 1996 på cirka 19 000 exemplar. Prenumerationen på tidningen var starkt subventionerad och kostade 210 kr för På lätt svenska och 170 kr för språkeditionerna. Många prenumeranter utgjordes av myndigheter och organisationer. En stor del av upplagan av tidningen På lätt svenska användes i sfi-undervisningen. Bland de privatpersoner som var prenumeranter på de olika språkeditionerna fanns även invandrare som varit mycket länge i Sverige. På två av de språk – finska och spanska – som Invandrartidningen utkom på utgavs även tidningar på kommersiell basis. Dessa tidningar hade en prenumererad upplaga av ungefär samma storlek som Invandrartidningen. Förutom Invandrartidningens olika editioner hade stiftelsen en verksamhet med framställning av informationsmaterial på lätt svenska samt på olika språk på uppdragsbasis. Denna verksamhet hade vuxit under senare år. Stiftelsen hade också påbörjat ett utvecklingsarbete i syfte att komplettera traditionella informationskanaler med de möjligheter som informationstekniken öppnade.

Regeringen anförde att det hade gått 30 år sedan stiftelsen bildades och att stiftelsen under dessa år förvärvat stor erfarenhet av att anpassa och rikta information till invandrare. Den ursprungliga motiveringen för att ge ut en tidning på flera språk var enligt regeringen att de som var nya i Sverige behövde få information om det svenska samhället på sitt eget språk. Urvalet av språk hade sedan dess ändrats flera gånger för att svara mot de behov som invandringen aktualiserat. Regeringen menade emellertid att Invandrartidningen bara delvis förmått förändra sin utgivning utifrån de språkbehov som uppkommit allteftersom nya språkgrupper invandrat. Dessutom var antalet tryckta exemplar litet i förhållande till antalet personer från respektive språkområde som fanns i Sverige. De ursprungliga skälen att ge ut tidningen kunde därför enligt regeringen ifrågasättas, både vad gällde tidningens innehåll och läsekretsens sammansättning.

Tidningar på andra språk än svenska fyllde enligt regeringen ett behov både vad gällde information och som språkrör och samlande kraft för den aktuella språkgruppen, men regeringen angav att det kunde ifrågasättas om tidningar för grupper som sedan länge var etablerade i Sverige borde ges ut av en statlig stiftelse. På samma

sätt kunde det enligt regeringen ifrågasättas om behovet av information på lätt svenska bland dem som varit länge i Sverige skall beaktas på annat sätt än det allmänna behov av information på lätt svenska som finns i landet. Regeringen ansåg att invandrare som varit länge i landet i princip borde få sina behov tillgodosedda på samma sätt som andra. I sammanhanget fann regeringen att det allmänna utbudet av information på olika språk ökat väsentligt sedan Invandartidningens tillkomst samt att det skett förändringar i utbudet av information på lätt svenska. Regeringen noterade också med intresse det ökade kommersiella intresset för samhällets mångfald inom medievärlden.

Enligt regeringen hade intresset att nå nya målgrupper ökat väsentligt i synnerhet på tidningssidan, bl.a. hade en del dagstidningar gett ut särskilda bilagor i områden med många invandrare. Även artiklar och information på olika språk hade prövats. Till detta kom de nya möjligheter att möta det framtida informationsbehovet som informationstekniken och utvecklingen inom radio och tv öppnade. Även tekniken vad gällde framställning av tryckta skrifter lyftes fram. Enligt regeringen kunde vidare en utveckling av medborgarkontoren öppna framtida möjligheter till samhällsinformation på olika språk och på lätt svenska. Regeringen ansåg att utvecklingen vid Invandartidningen under senare år med en ökad uppdragsverksamhet och utnyttjande av informationsteknik var mycket intressant.

Mot den redovisade bakgrunden ansåg regeringen att det statliga bidraget till Stiftelsen Invandartidningen borde avvecklas. Vad gällde nyanländas behov av information på eget språk eller på lätt svenska ansåg regeringen att detta var ett behov som måste uppmärksammas och tillgodoses. Den nya myndighet som föreslogs av regeringen i propositionen borde enligt regeringen därvid ha ett övergripande ansvar för sådan information.

I budgetpropositionen för år 1998 föreslog regeringen följaktligen att stödet till Stiftelsen Invandartidningen skulle avvecklas och att motsvarande medel skulle föras över till den myndighet som skulle ha ansvaret för integrationspolitiken. Regeringen poängterade emellertid att om Stiftelsen Invandartidningens styrelse bedömde att det fanns möjligheter att bedriva delar av verksamheten vidare på uppdragsbasis, hade stiftelsen ett eget kapital som, i den mån det inte behövdes för att täcka avvecklingskostnader, borde kunna användas för att utveckla livskraftiga delar av verksamheten.

Riksdagen beslutade senare i enlighet med regeringens proposition.

### *Budgetpropositionen för 2001*

I propositionen 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001* föreslog regeringen att integrationspolitikens mål skulle kompletteras med ordet skyldigheter. Integrationspolitikens mål formulerades därmed som lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Som en bakgrund till ändringen anförde regeringen följande:

Riksdagen har beslutat om mål för integrationspolitiken (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Integrationspolitikens mål enligt detta beslut är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. I samband med att riksdagen antog dessa mål för integrationspolitiken underströk både regeringen och riksdagen att målet om allas lika rättigheter och möjligheter även innebär att alla har lika skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Riksdagen har senare i bet 1999/2000:SfU10, rskr. 1999/2000:188 givit regeringen tillkänna att detta bör tydliggöras genom en komplettering av målen för integrationspolitiken. Ordet skyldigheter skall därför fogas till det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

I propositionen uttalade regeringen att mångfalden är en viktig kraft för utvecklingen av det svenska samhället, men regeringen konstaterade samtidigt att det finns stora skillnader i makt och levnadsvillkor mellan människor som lever i Sverige. Enligt regeringen berodde dessa skillnader främst på klasstillhörighet och kön, men en annan orsak angavs vara att många invandrare diskrimineras på grund av sin etniska bakgrund. Regeringen pekade på ett antal skillnader i levnadsomständigheterna mellan personer med invandrarbakgrund och befolkningen i övrigt: situationen på arbetsmarknaden är särskilt besvärlig för invandrare som är födda i utomeuropeiska länder, betydligt fler bland dem med invandrarbakgrund



har låga inkomster och andelen socialbidragstagare är högre, flera undersökningar har tytt på att invandrare i genomsnitt mår sämre än personer födda i Sverige och att de lider av andra typer av ohälsa, andelen ungdomar som går vidare till högre studier är lägre bland dem som har utländsk bakgrund än bland befolkningen i övrigt. Till dessa omständigheter skulle det enligt regeringen läggas en betydande boendesegregation i kommuner, där majoriteten av de utlandsfödda och deras barn bor. Regeringen anförde att integrationspolitiken syftar till att bryta denna negativa utveckling genom åtgärder som gör att samhället tar tillvara befolkningens kompetens, oavsett kön, etnicitet och kulturell bakgrund.

Regeringen uttalade att utgångspunkten för integrationspolitiken är att låta den mångfald som finns i samhället vara grunden för den generella politikens utformning, och att insatser för att stärka integrationen därför skett inom de flesta politikområden. Enligt regeringen var arbetsmarknads- och utbildningspolitiken av särskild betydelse för att bryta segregationen. Vidare var det en central aspekt att även anlägga ett könsperspektiv på integrationspolitiken.

I sina analyser och slutsatser anförde regeringen bl.a. att tillståndet inom området inte var tillfredsställande i förhållande till de mål som riksdagen beslutat. Regeringen uttalade att segregationen i det svenska samhället fortfarande var stor och att många människor med utländsk bakgrund upplevde det svenska samhället som diskriminerande och ställde krav på att större insatser görs för att alla skall behandlas lika oavsett kön, klass och etnisk bakgrund. Enligt regeringen krävs det ett långsiktigt arbete för att nå lösningar på segregation, utanförskap och etnisk diskriminering. Regeringen anförde därför att den skulle komma att fortsätta prioritera insatser som bidrar till en ökad integration och till att den etniska mångfalden i samhället tas tillvara. Arbetet med att införliva de integrationspolitiska målen inom olika sektorer skulle enligt regeringen ske med full kraft. Den etniska och kulturella mångfalden i samhället skulle främjas.

### *Budgetpropositionen för 2003*

Regeringen föreslog i sin proposition 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003* att integrationspolitikens mål skulle tydliggöras och att den skulle formuleras enligt följande:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Regeringen anförde att det i skrivelsen Integrationspolitik för 2000-talet (skr. 2001/2002:129, bet. 2001/02:SfU15, rskr. 2001/02:287) har redovisats hur integrationspolitiken utvecklats sedan de integrationspolitiska målen beslutades år 1997 samt att det där aviserats att regeringen haft för avsikt att tydliggöra integrationspolitikens mål. Enligt regeringen borde begreppet tolerans tas bort för att tydligare markera att olikheter måste respekteras på lika villkor samtidigt som det var angeläget att markera att respekten för etniska, religiösa och kulturella olikheter inte innebär att varje handling eller yttring som har sin grund i sådana olikheter är acceptabla i ett demokratiskt samhälle. Regeringen uttalade att en utgångspunkt självfallet måste vara att samhällets grundläggande värderingar skall gälla alla och att detta uttryckligen borde framgå av målen för integrationspolitiken. Vidare anförde regeringen att de yttersta gränserna i samhället sätts av landets lagar och att det till de grundläggande värdena också hör jämställdhet mellan könen samt respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna. Med de föreslagna ändringarna markerades enligt regeringen därmed tydligare att integrationsprocessen skall präglas av ömsesidig respekt för människors olikheter så länge inte dessa bryter mot samhällets grundläggande demokratiska värderingar.

Regeringen konstaterade i sina analyser och slutsatser att det fanns en ökad medvetenhet om den etniska mångfalden i samhället och att den tillvaratas bättre än tidigare. De insatser som gjorts hade emellertid enligt regeringen inte alltid varit tillräckligt effektiva och de avsedda resultaten hade inte alltid uppnåtts. Regeringen anförde att skillnaderna mellan invandrare och infödda fortfarande var oacceptabelt stora samt att arbetet med att få fullt genomslag för de integrationspolitiska målen var en lång process. Hur väl integrationen lyckas skulle enligt regeringen avgöras av faktorer såväl på individnivå som på samhällsnivå. Enligt regeringens bedömning fanns det inga skäl till förändringar av den huvudsakliga inriktningen på integrationspolitiken. Regeringen uttalade därför att integrationspolitiken även i fortsättningen skulle inriktas på att

skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet, att värna grundläggande demokratiska värderingar och att verka för kvinnors och mäns lika rättigheter. Vidare uttalade regeringen att olika åtgärder skulle vidtas inom flera samhällsområden. Särskilda satsningar skulle genomföras för att öka sysselsättningen bland invandrare samt för att förbättra undervisningen i svenska och ansträngningarna för att motverka etnisk diskriminering och främja etnisk mångfald i arbetslivet skulle intensifieras. Former och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens skulle utvecklas. Myndigheternas ansvar för integrationspolitiken skulle tydliggöras och Integrationsverkets uppföljande och utvärderande roll skulle underlättas. Uppväxtvillkoren för barn och ungdomar och jämställdhet mellan kvinnor och män skulle uppmärksammas mer. Insatserna mot rasism och främlingsfientlighet skulle effektiviseras och förstärkas. En tydligare betoning skulle göras på att integration är en process som sker både på individuell och samhällelig nivå och att grundläggande värderingar som bygger på mänskliga rättigheter måste gälla för alla i en samhällsgemenskap. Denna inriktning på integrationspolitiken skulle enligt regeringen få genomslag redan vid introduktionen av nyanlända invandrare och den skulle göras med ett medvetet könsperspektiv.

#### *Budgetpropositionen för 2005*

I sin proposition 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005* fann regeringen att resultatbedömningen visat att klyftorna mellan utrikes och inrikes födda fortfarande var stora inom ett flertal områden och att alla inte hade samma möjligheter trots omfattande insatser. Enligt regeringen var det också tydligt att utrikes födda kvinnor hade det sämre ställt än utrikes födda män på många områden. Ett skäl som anfördes till detta var att utrikes födda kvinnor fick en sämre introduktion än utrikes födda män vilket enligt regeringen också delvis kunde förklara skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes födda kvinnor och män. Vidare anförde regeringen att sysselsättningen under år 2004 minskat både för utrikes födda och hela den arbetsföra befolkningen samt att minskningen i sysselsättningen bland utrikes födda är större än bland inrikes födda. En viktig faktor av stor betydelse för sysselsättningen bland utrikes födda var enligt regeringen vistelsetiden i landet. Skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda personer

förklarades enligt regeringen också av den diskriminering som fanns i det svenska samhället samt av de brister som fanns inom introduktionen av nyanlända invandrare.

Regeringen anförde att personer med utländsk bakgrund fortfarande var underrepresenterade vad gäller valdeltagande, politiska förtroendeuppdrag och medborgerligt deltagande. Att öka andelen personer med utländsk bakgrund på dessa områden var enligt regeringen en viktig och angelägen uppgift för såväl integrations- som demokratipolitiken. Regeringen uttalade därför att den i samverkan med bl.a. riksdagspartierna och Kommunförbundet samt Landstingsförbundet skulle fortsätta arbetet med att öka kunskapen om hinder och möjligheter för personer med utländsk bakgrund att delta i den politiska processen.

### **6.3 Mediesituationen för invandrare och nationella minoriteter, m.m.**

#### **6.3.1 Det mångetniska samhället**

Sedan år 1970 fram till i dag har antalet utrikes födda personer i princip fördubblats, från drygt 500 000 till cirka 1,1 miljoner personer, och Sverige tillhör numera ett av världens mer mångetniska samhällen. Summan av antalet personer som är utrikes födda och inrikes födda med båda föräldrarna födda utomlands uppgår till drygt 15 procent av den svenska befolkningen. Om utgångspunkten i stället är utrikes födda och inrikes födda med minst en förälder född utomlands uppgår antalet personer till drygt 20 procent av den totala befolkningen.

Tabell 6.1 Befolkning efter utrikes och inrikes födda, åldersgrupp, år och kön

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
Utrikes född med bosättningsstid			
0–4 år i Sverige			
0–15 år	21 740	21 241	42 981
16–19 år	5 557	5 324	10 881
20–24 år	9 362	1 2907	22 269
25–34 år	30 861	32 461	63 322
35–44 år	18 054	16 962	35 016
45–54 år	7 997	7 369	15 366
55–64 år	3 972	3 486	7 458
65– år	2 280	2 447	4 727
Totalt	99 823	102 197	202 020
Utrikes född med bosättningsstid			
5 år eller mera i Sverige			
0–15 år	20 249	19 460	39 709
16–19 år	18 535	17 266	35 801
20–24 år	23 816	23 021	46 837
25–34 år	54 922	63 328	118 250
35–44 år	89 636	89 200	178 836
45–54 år	81 012	86 418	167 430
55–64 år	67 034	67 573	134 607
65– år	60 961	93 624	154 585
Totalt	416 165	459 890	876 055
Inrikes född med utrikes födda			
föräldrar			
0–15 år	83 052	79 117	162 169
16–19 år	11 905	11 213	23 118
20–24 år	13 056	12 334	25 390
25–34 år	24 220	22 475	46 695
35–44 år	18 093	17 102	35 195
45–54 år	9 603	9 159	18 762
55–64 år	1 767	1 622	3 389
65– år	218	196	414
Totalt	161 914	153 218	315 132
Totalt			
0–15 år	881 946	836 425	1 718 371
16–19 år	222 871	211 048	433 919
20–24 år	265 094	254 923	520 017
25–34 år	592 682	572 372	1 165 054
35–44 år	645 091	617 372	1 262 463
45–54 år	596 878	583 212	1 180 090
55–64 år	580 543	573 959	1 154 502
65– år	661 551	879 703	1 541 254
Totalt	4 446 656	4 529 014	8 975 670

Källa: Integrationsverket.

Som framgår av tabellerna 6.2 och 6.3 kommer de utrikes födda och de utländska medborgare som är bosatta i Sverige från ett stort antal länder. Det framgår också att antalet personer från respektive land varierar kraftigt.

**Tabell 6.2 Utrikes födda efter födelseland**

	<i>2004</i>
Afghanistan	7 830
Albanien	599
Algeriet	1 896
Andorra	1
Angola	536
Antigua och Barbuda	8
Arabemiraten, Förenade	445
Argentina	2 681
Armenien	674
Australien	2 594
Azerbajdzjan	507
Bahamas	22
Bahrain	54
Bangladesh	3 593
Barbados	107
Belgien	1 399
Belize	5
Benin	26
Bermuda	4
Bhutan	15
Bolivia	2 611
Bosnien-Hercegovina	54 514
Botswana	55
Brasilien	4 229
Brittiska Jungfruöarna	0
Brunei	3
Bulgarien	3 901
Burkina Faso	52
Burundi	744
Centralafrikanska republiken	35
Chile	27 699
Colombia	8 462
Costa Rica	249
Cypern	449
Danmark	41 663
Djibouti	70
Dominica	48
Dominikanska republiken	364
Ecuador	1 308
Egypten	2 408

	2004
Ekvatorialguinea	18
El Salvador	2 425
Elfenbenskusten	415
Eritrea	4 743
Estland	9 920
Etiopien	11 213
Fiji	44
Filippinerna	6 858
Finland	186 589
Frankrike	6 311
Gabon	4
Gambia	2 858
Gaza-området	255
Georgien	308
Ghana	1 278
Gibraltar	5
Grekland	10 794
Grenada	41
Guatemala	687
Guinea	160
Guinea-Bissau	94
Guyana	118
Haiti	113
Honduras	260
Hongkong	580
Indien	12 928
Indonesien	1 873
Irak	70 117
Iran	53 982
Irland	1 413
Island	1 945
Italien	6 597
Jamaica	219
Japan	2 540
Jordanien	1 451
Jugoslavien	74 559
Kambodja	363
Kamerun	450
Kanada	2 503
Kap Verde	325
Kazakstan	524
Kenya	1 515
Kina	11 923
Kirgistan	164
Kiribati	5

	<i>2004</i>
Komorererna	5
Kongo	315
Kongo, Demokratiska republiken	1 298
Korea, nord-	70
Korea, syd-	9 695
Kroatien	5 853
Kuba	1 757
Kuwait	994
Laos	404
Lesotho	22
Lettland	2 581
Libanon	21 106
Liberia	727
Libyen	503
Liechtenstein	2
Litauen	1 694
Luxemburg	146
Madagaskar	75
Makedonien	3 179
Malawi	51
Malaysia	1 103
Maldiverna	12
Mali	59
Malta	101
Marocko	5 351
Marshallöarna	0
Mauretanien	27
Mauritius	146
Mexiko	1 408
Mikronesien	0
Mocambique	242
Moldavien	205
Monaco	19
Mongoliet	96
Myanmar	185
Namibia	60
Nauru	2
Nederländerna	5 454
Nepal	209
Nicaragua	482
Niger	15
Nigeria	1 106
Norge	45 000
Nya Zeeland	800
Oman	18



	<i>2004</i>
Pakistan	4 099
Palau	0
Panama	218
Papua Nya Guinea	25
Paraguay	140
Peru	5 315
Polen	43 472
Portugal	2 552
Qatar	41
Rumänien	12 536
Rwanda	206
Ryssland	10 133
Salomonöarna	3
San Marino	5
Sao Tomé och Príncipe	10
Saudiarabien	969
Schweiz	2 568
Senegal	306
Serbien och Montenegro	1 896
Seychellerna	56
Sierra Leone	498
Singapore	492
Slovakien	463
Slovenien	792
Somalia	15 294
Sovjetunionen fd	6 954
Spanien	5 525
Sri Lanka	6 157
St Kitts och Nevis	2
St Lucia	26
St Vincent och Grenadinerna	12
Storbritannien och Nordirland	16 798
Sudan	961
Surinamn	26
Swaziland	16
Sverige	0
Sydafrika	1 489
Syrien	16 168
Tadzjikistan	112
Taiwan	702
Tanzania	1 040
Tchad	38
Thailand	16 281
Tjeckien	569
Tjeckoslovakien fd	6 763

	2004
Togo	254
Tonga	23
Trinidad och Tobago	254
Tunisien	3 075
Turkiet	34 965
Turkmenistan	125
Tuvalu	0
Tyskland	40 826
Uganda	2 487
Ukraina	2 519
Ungern	13 672
Uruguay	2 350
USA	15 301
Uzbekistan	441
Vanuatu	0
Vatikanstaten	0
Venezuela	549
Vietnam	12 038
Vitryssland	988
Västbanken/Gazaremsan	1 605
Västra Samoa	21
Yemen	224
Zambia	293
Zimbabwe	329
Österrike	5 899
Östtimor	1
Okänt födelseland	520

Källa: SCB.

**Tabell 6.3. Utländska medborgare efter medborgarskapsland**

	2004
Afghanistan	6 781
Albanien	334
Algeriet	544
Andorra	1
Angola	207
Antigua och Barbuda	3
Arabemiraten, Förenade	41
Argentina	495
Armenien	528
Australien	1 806

	<i>2004</i>
Azerbajdzjan	350
Bahamas	5
Bahrain	17
Bangladesh	1 315
Barbados	79
Belgien	738
Belize	0
Benin	8
Bhutan	7
Bolivia	660
Bosnien-Hercegovina	14 8214
Botswana	28
Brasilien	1 684
Brunei	1
Bulgarien	810
Burkina Faso	23
Burundi	763
Centralafrikanska republiken	20
Chile	8 949
Colombia	1 213
Costa Rica	77
Cypern	93
Danmark	31 170
Djibouti	35
Dominica	17
Dominikanska republiken	149
Ecuador	492
Egypten	683
Ekvatorialguinea	4
El Salvador	596
Elfenbenskusten	217
Eritrea	1 320
Estland	2 155
Etiopien	1 929
Fiji	21
Filippinerna	2 277
Finland	90 303
Frankrike	5 208
Gabon	1
Gambia	1 359
Georgien	177
Ghana	624
Grekland	4 478
Grenada	32
Guatemala	74

	2004
Guinea	73
Guinea-Bissau	29
Guyana	24
Haiti	23
Honduras	100
Hongkong	0
Indien	3 023
Indonesien	664
Irak	39 772
Iran	12 443
Irland	1 421
Island	4 155
Israel	616
Italien	4 826
Jamaica	69
Japan	1 997
Jordanien	693
Jugoslavien	0
Kambodja	57
Kamerun	396
Kanada	1 645
Kap Verde	59
Kazakstan	387
Kenya	705
Kina	6 171
Kirgistan	145
Kiribati	5
Komorererna	0
Kongo	195
Kongo, Demokratiska republiken	825
Korea, nord-	7
Korea, syd-	634
Kroatien	3 581
Kuba	879
Kuwait	24
Laos	146
Lesotho	4
Lettland	1 072
Libanon	2 225
Liberia	247
Libyen	230
Liechtenstein	4
Litauen	1 451
Luxemburg	29
Madagaskar	13

	2004
Makedonien	1 304
Malawi	16
Malaysia	751
Maldiverna	3
Mali	22
Malta	55
Marocko	1 510
Mauretanien	11
Mauritius	50
Mexiko	733
Mikronesien	0
Mocambique	68
Moldavien	173
Monaco	1
Mongoliet	75
Myanmar	134
Namibia	23
Nauru	0
Nederländerna	4 806
Nepal	75
Nicaragua	183
Niger	2
Nigeria	721
Norge	35 558
Nya Zeeland	552
Oman	12
Pakistan	1 513
Palau	0
Panama	52
Papua Nya Guinea	5
Paraguay	32
Peru	1 697
Polen	14 664
Portugal	1 314
Qatar	19
Rumänien	2 360
Rwanda	195
Ryssland	7 123
Salomonöarna	1
San Marino	2
Sao Tomé och Príncipe	0
Saudiarabien	119
Schweiz	1 938
Senegal	144

	<i>2004</i>
Serbien och Montenegro	18 217
Seychellerna	35
Sierra Leone	430
Singapore	243
Slovakien	505
Slovenien	520
Somalia	8 979
Sovjetunionen fd	0
Spanien	3 850
Sri Lanka	971
St Kitts och Nevis	0
St Lucia	11
St Vincent och Grenadinerna	7
Storbritannien och Nordirland	14 561
Sudan	602
Surinamn	3
Swaziland	3
Sydafrika	526
Syrien	4 217
Tadzjikistan	61
Taiwan	180
Tanzania	449
Tchad	27
Thailand	9 795
Tjeckien	581
Tjeckoslovakien fd	0
Togo	87
Tonga	8
Trinidad och Tobago	114
Tunisien	889
Turkiet	12 269
Turkmenistan	80
Tyska dem rep	0
Tyskland	19 938
Tyskland Förbundsrep (Väst)	0
Uganda	652
Ukraina	1 701
Ungern	2 309
Uruguay	315
USA	9 260
Uzbekistan	338
Vanuatu	0
Vatikanstaten	0
Venezuela	214
Vietnam	2 045
Vitryssland	610

	2004
Västra Samoa	4
Yemen	64
Yemen dem folkrep	0
Zambia	106
Zimbabwe	134
Österrike	2 911
Östtimor	0
Okänt medborgarskap	1 703
Statslös	5 153
Under utredning	662

Källa: SCB.

Av tabell 6.4 framgår bl.a. att en majoritet av de personer som är utrikes födda och inrikes födda med utrikes födda föräldrar är bosatta i storstadslänen.

**Tabell 6.4 Befolkning efter län, utrikes och inrikes födda, år och kön**

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Stockholms län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	30 174	31 363	61 537
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	132 476	146 839	279 315
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	57 320	54 493	111 813
Totalt	912 830	948 042	1 860 872
<i>Uppsala län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	3 317	3 475	6 792
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	13 272	14 720	27 992
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	5 097	4 915	10 012
Totalt	148 200	152 295	300 495
<i>Södermanlands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	2 523	2 666	5 189
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	12 554	13 876	26 430
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	5 275	4 880	10 155
Totalt	128 904	131 476	260 380

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Östergötlands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	3 418	3 715	7 133
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	15 533	16 383	31 916
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	5 827	5 289	11 116
Totalt	207 158	207 739	414 897
<i>Jönköpings län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	2 626	2 880	5 506
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	13 780	14 937	28 717
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	5 016	4 746	9 762
Totalt	163 206	165 453	328 659
<i>Kronobergs län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	1 691	1 805	3 496
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	6 719	7 231	13 950
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	2 008	1 879	3 887
Totalt	88 968	88 480	177 448
<i>Kalmar län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	1 594	1 675	3 269
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	6 136	6 644	12 780
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	1 721	1 632	3 353
Totalt	116 760	118 126	234 886
<i>Gotlands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	200	243	443
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	812	1 066	1 878
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	233	259	492
Totalt	28 390	29 145	57 535
<i>Blekinge län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	1 285	1 224	2 509
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	4 269	4 672	8 941
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	1 269	1 159	2 428
Totalt	75 147	74 742	149 889



	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Skåne län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	16 634	15 960	32 594
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	61 929	67 993	129 922
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	23 666	22 448	46 114
Totalt	566 871	585 826	1 152 697
<i>Hallands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	2 005	2 033	4 038
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	9 912	11 075	20 987
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	3 263	3 287	6 550
Totalt	139 856	141 466	281 322
<i>Västra Götalands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	17 649	17 520	35 169
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	75 245	80 172	155 417
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	29 229	27 469	56 698
Totalt	752 487	762 505	1 514 992
<i>Värmlands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	2 676	2 561	5 237
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	6 941	8 610	15 551
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	1 921	1 818	3 739
Totalt	135 915	137 648	273 563
<i>Örebro län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	2 543	2 694	5 237
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	10 950	11 882	22 832
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	4 277	4 102	8 379
Totalt	135 308	138 627	273 935
<i>Västmanlands län</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	2 519	2 825	5 344
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	14 502	15 729	30 231
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	5 890	5 581	11 471
Totalt	129 533	130 601	260 134

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Dalarnas län</i>			
Utrikes född med bosättnings- tid 0–4 år i Sverige	1 548	1 680	3 228
Utrikes född med bosättnings- tid 5 år eller mera i Sverige	7 012	7 908	14 920
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	2 405	2 232	4 637
Totalt	137 957	138 563	276 520
<i>Gävleborgs län</i>			
Utrikes född med bosättnings- tid 0–4 år i Sverige	1 829	1 945	3 774
Utrikes född med bosättnings- tid 5 år eller mera i Sverige	6 542	7 070	13 612
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	2 173	2 061	4 234
Totalt	137 816	139 050	276 866
<i>Västernorrlands län</i>			
Utrikes född med bosättnings- tid 0–4 år i Sverige	1 408	1 561	2 969
Utrikes född med bosättnings- tid 5 år eller mera i Sverige	4 633	5 304	9 937
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	1 367	1 268	2 635
Totalt	121 590	122 515	244 105
<i>Jämtlands län</i>			
Utrikes född med bosättnings- tid 0–4 år i Sverige	686	649	1 335
Utrikes född med bosättnings- tid 5 år eller mera i Sverige	1 826	2 414	4 240
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	386	359	745
Totalt	63 895	63 750	127 645
<i>Västerbottens län</i>			
Utrikes född med bosättnings- tid 0–4 år i Sverige	1 777	1 825	3 602
Utrikes född med bosättnings- tid 5 år eller mera i Sverige	4 916	5 759	10 675
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	1 354	1 342	2 696
Totalt	127 806	128 150	255 956
<i>Norrbottnens län</i>			
Utrikes född med bosättnings- tid 0–4 år i Sverige	1 721	1 898	3 619
Utrikes född med bosättnings- tid 5 år eller mera i Sverige	6 206	9 606	15 812
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	2 217	1 999	4 216
Totalt	128 059	124 815	252 874

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Totalt</i>			
Utrikes född med bosättningsstid 0–4 år i Sverige	99 823	102 197	202 020
Utrikes född med bosättningsstid 5 år eller mera i Sverige	416 165	459 890	876 055
Inrikes född med utrikes födda föräldrar	161 914	153 218	315 132
<b>Totalt</b>	<b>4 446 656</b>	<b>4 529 014</b>	<b>8 975 670</b>

Källa: Integrationsverket.

Tabell 6.5 visar demografin länsvis för personer som är utrikes födda samt deras födelse-region. Av tabellerna 6.6 och 6.7 framgår vidare antalet personer som är utrikes födda eller utländska medborgare inom respektive A-region i Sverige. A-regionerna motsvarar blockregionerna i Presstödsförordningen, se avsnitt 6.3.4.

**Tabell 6.5** Befolkning efter län, födelse-region, år och kön

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Stockholms län</i>			
Sverige	750 180	769 840	1 520 020
Norden utom Sverige	31 176	46 943	78 119
EU15 utom Norden	20 480	15 905	36 385
Europa utom EU15 och Norden	23 781	31 167	54 948
Nordamerika	5 332	4 566	9 898
Sydamerika	12 625	12 964	25 589
Afrika	15 984	13 483	29 467
Asien	52 401	52 658	105 059
Oceanien	800	472	1 272
<b>Totalt</b>	<b>912 759</b>	<b>947 998</b>	<b>1 860 757</b>
<i>Uppsala län</i>			
Sverige	131 611	134 100	265 711
Norden utom Sverige	3 806	5 230	9 036
EU15 utom Norden	1 679	1 322	3 001
Europa utom EU15 och Norden	2 149	2 830	4 979
Nordamerika	592	500	1 092
Sydamerika	895	933	1 828
Afrika	1 263	1 038	2 301
Asien	6 102	6 282	12 384
Oceanien	100	56	156
<b>Totalt</b>	<b>148 197</b>	<b>152 291</b>	<b>300 488</b>

	2003		Totalt
	Man	Kvinna	
<i>Södermanlands län</i>			
Sverige	113 827	114 934	228 761
Norden utom Sverige	5 848	6 903	12 751
EU15 utom Norden	1 100	987	2 087
Europa utom EU15 och Norden	2 641	3 158	5 799
Nordamerika	273	284	557
Sydamerika	590	604	1 194
Afrika	653	571	1 224
Asien	3 927	4 006	7 933
Oceanien	41	28	69
Totalt	128 900	131 475	260 375
<i>Östergötlands län</i>			
Sverige	188 207	187 641	375 848
Norden utom Sverige	3 658	4 569	8 227
EU15 utom Norden	1 795	1 451	3 246
Europa utom EU15 och Norden	5 116	5 811	10 927
Nordamerika	364	347	711
Sydamerika	1 031	945	1 976
Afrika	722	581	1 303
Asien	6 203	6 342	12 545
Oceanien	54	41	95
Totalt	207 150	207 728	414 878
<i>Jönköpings län</i>			
Sverige	146 800	147 636	294 436
Norden utom Sverige	2 809	3 575	6 384
EU15 utom Norden	1 366	1 317	2 683
Europa utom EU15 och Norden	6 242	6 768	13 010
Nordamerika	292	292	584
Sydamerika	567	583	1 150
Afrika	671	547	1 218
Asien	4 414	4 696	9 110
Oceanien	42	33	75
Totalt	163 203	165 447	328 650
<i>Kronobergs län</i>			
Sverige	80 558	79 444	160 002
Norden utom Sverige	1 520	1 701	3 221
EU15 utom Norden	1 031	949	1 980
Europa utom EU15 och Norden	3 326	3 704	7 030
Nordamerika	187	215	402
Sydamerika	598	590	1 188
Afrika	297	260	557
Asien	1 434	1 599	3 033
Oceanien	14	16	30
Totalt	88 965	88 478	177 443

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Kalmar län</i>			
Sverige	109 030	109 807	218 837
Norden utom Sverige	1 485	1 758	3 243
EU15 utom Norden	1 219	1 074	2 293
Europa utom EU15 och Norden	2 622	2 975	5 597
Nordamerika	200	182	382
Sydamerika	286	312	598
Afrika	284	211	495
Asien	1 600	1 784	3 384
Oceanien	30	21	51
Totalt	116 756	118 124	234 880
<i>Gotlands län</i>			
Sverige	27 378	27 836	55 214
Norden utom Sverige	238	443	681
EU15 utom Norden	169	169	338
Europa utom EU15 och Norden	186	271	457
Nordamerika	42	41	83
Sydamerika	76	62	138
Afrika	67	57	124
Asien	225	255	480
Oceanien	9	10	19
Totalt	28 390	29 144	57 534
<i>Blekinge län</i>			
Sverige	69 593	68 846	138 439
Norden utom Sverige	1 285	1 412	2 697
EU15 utom Norden	581	518	1 099
Europa utom EU15 och Norden	2 312	2 616	4 928
Nordamerika	116	135	251
Sydamerika	185	164	349
Afrika	118	100	218
Asien	931	931	1 862
Oceanien	21	16	37
Totalt	75 142	74 738	149 880
<i>Skåne län</i>			
Sverige	488 308	501 873	990 181
Norden utom Sverige	14 384	15 171	29 555
EU15 utom Norden	7 952	7 210	15 162
Europa utom EU15 och Norden	28 969	34 758	63 727
Nordamerika	1 672	1 510	3 182
Sydamerika	2 743	2 886	5 629
Afrika	3 099	2 483	5 582
Asien	19 375	19 681	39 056
Oceanien	273	192	465
Totalt	566 775	585 764	1 152 539

	2003		Totalt
	Man	Kvinna	
<i>Hallands län</i>			
Sverige	127 939	128 358	256 297
Norden utom Sverige	2 553	3 154	5 707
EU15 utom Norden	1 507	1 315	2 822
Europa utom EU15 och Norden	4 691	5 174	9 865
Nordamerika	327	347	674
Sydamerika	459	427	886
Afrika	319	270	589
Asien	2 016	2 394	4 410
Oceanien	40	23	63
Totalt	139 851	141 462	281 313
<i>Västra Götalands län</i>			
Sverige	659 593	664 813	1 324 406
Norden utom Sverige	21 185	25 796	46 981
EU15 utom Norden	9 933	7 858	17 791
Europa utom EU15 och Norden	22 679	25 730	48 409
Nordamerika	2 258	1 973	4 231
Sydamerika	3 875	4 038	7 913
Afrika	5 646	4 768	10 414
Asien	26 918	27 283	54 201
Oceanien	375	224	599
Totalt	752 462	762 483	1 514 945
<i>Värmlands län</i>			
Sverige	126 298	126 477	252 775
Norden utom Sverige	4 307	5 502	9 809
EU15 utom Norden	1 028	942	1 970
Europa utom EU15 och Norden	1 484	1 787	3 271
Nordamerika	232	244	476
Sydamerika	249	275	524
Afrika	243	208	451
Asien	2 039	2 177	4 216
Oceanien	28	32	60
Totalt	135 908	137 644	273 552
<i>Örebro län</i>			
Sverige	121 815	124 051	245 866
Norden utom Sverige	3 677	4 473	8 150
EU15 utom Norden	1 058	920	1 978
Europa utom EU15 och Norden	2 742	3 250	5 992
Nordamerika	244	218	462
Sydamerika	290	325	615
Afrika	1 021	955	1 976
Asien	4 419	4 404	8 823
Oceanien	38	27	65
Totalt	135 304	138 623	273 927

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>Västmanlands län</i>			
Sverige	112 512	112 047	224 559
Norden utom Sverige	6 838	8 040	14 878
EU15 utom Norden	1 406	1 194	2 600
Europa utom EU15 och Norden	2 728	3 164	5 892
Nordamerika	339	350	689
Sydamerika	750	854	1 604
Afrika	580	486	1 066
Asien	4 327	4 433	8 760
Oceanien	41	30	71
Totalt	129 521	130 598	260 119
<i>Dalarnas län</i>			
Sverige	129 397	128 975	258 372
Norden utom Sverige	3 610	4 435	8 045
EU15 utom Norden	882	764	1 646
Europa utom EU15 och Norden	1 216	1 475	2 691
Nordamerika	233	274	507
Sydamerika	284	273	557
Afrika	402	331	733
Asien	1 892	2 012	3 904
Oceanien	40	18	58
Totalt	137 956	138 557	276 513
<i>Gävleborgs län</i>			
Sverige	129 445	130 035	259 480
Norden utom Sverige	2 838	3 372	6 210
EU15 utom Norden	755	565	1 320
Europa utom EU15 och Norden	1 055	1 370	2 425
Nordamerika	281	239	520
Sydamerika	320	333	653
Afrika	427	348	775
Asien	2 650	2 770	5 420
Oceanien	37	10	47
Totalt	137 808	139 042	276 850
<i>Västernorrlands län</i>			
Sverige	115 549	115 650	231 199
Norden utom Sverige	2 170	2 827	4 997
EU15 utom Norden	492	390	882
Europa utom EU15 och Norden	793	993	1 786
Nordamerika	188	206	394
Sydamerika	335	335	670
Afrika	391	335	726
Asien	1 646	1 760	3 406
Oceanien	20	13	33
Totalt	121 584	122 509	244 093

	2003		Totalt
	Man	Kvinna	
<i>Jämtlands län</i>			
Sverige	61 383	60 687	122 070
Norden utom Sverige	972	1 494	2 466
EU15 utom Norden	301	230	531
Europa utom EU15 och Norden	287	346	633
Nordamerika	93	104	197
Sydamerika	118	106	224
Afrika	153	94	247
Asien	568	678	1 246
Oceanien	17	11	28
Totalt	63 892	63 750	127 642
<i>Västerbottens län</i>			
Sverige	121 113	120 566	241 679
Norden utom Sverige	1 848	2 942	4 790
EU15 utom Norden	603	435	1 038
Europa utom EU15 och Norden	632	812	1 444
Nordamerika	226	216	442
Sydamerika	342	282	624
Afrika	824	626	1 450
Asien	2 175	2 251	4 426
Oceanien	39	19	58
Totalt	127 802	128 149	255 951
<i>Norrbottnens län</i>			
Sverige	120 132	113 311	233 443
Norden utom Sverige	4 966	8 269	13 235
EU15 utom Norden	403	277	680
Europa utom EU15 och Norden	643	970	1 613
Nordamerika	168	138	306
Sydamerika	231	231	462
Afrika	224	175	399
Asien	1 250	1 420	2 670
Oceanien	34	20	54
Totalt	128 051	124 811	252 862
<i>Totalt</i>			
Sverige	3 930 668	3 966 927	7 897 595
Norden utom Sverige	121 173	158 009	279 182
EU15 utom Norden	55 740	45 792	101 532
Europa utom EU15 och Norden	116 294	139 129	255 423
Nordamerika	13 659	12 381	26 040
Sydamerika	26 849	27 522	54 371
Afrika	33 388	27 927	61 315
Asien	146 512	149 816	296 328
Oceanien	2 093	1 312	3 405
Totalt	4 446 376	4 528 815	8 975 191

Källa: Integrationsverket.



Tabell 6.6 Utrikes födda efter region

		2004	
		Utrikes födda	Folkmängd
A-01 Stockholms/Södertälje A-region	totalt	341 507	1 818 534
A-02 Norrtälje A-region	totalt	4 688	54 366
A-03 Enköpings A-region	totalt	5 510	56 589
A-04 Uppsala A-region	totalt	27 893	216 873
A-05 Nyköpings A-region	totalt	7 876	81 410
A-06 Katrineholms A-region	totalt	5 977	57 970
A-07 Eskilstuna A-region	totalt	18 023	121 690
A-08 Mjölby/Motala A-region	totalt	6 185	85 757
A-09 Linköpings A-region	totalt	14 441	158 682
A-10 Norrköpings A-region	totalt	18 972	167 657
A-11 Jönköpings A-region	totalt	15 924	149 446
A-12 Tranås A-region	totalt	1 888	28 269
A-13 Eksjö/Nässjö/Vetlanda A-region	totalt	6 211	83 452
A-14 Värnamo A-region	totalt	10 922	72 024
A-15 Ljungby A-region	totalt	4 024	36 640
A-16 Växjö A-region	totalt	14 212	141 645
A-17 Västerviks A-region	totalt	2 252	36 566
A-18 Hultsfreds/Vimmerby A-region	totalt	2 035	30 187
A-19 Oskarshamns A-region	totalt	3 498	45 770
A-20 Kalmar/Nybro A-region	totalt	8 605	121 973
A-21 Visby A-region	totalt	2 339	57 661
A-22 Karlskrona A-region	totalt	6 100	89 420
A-23 Karlshamns A-region	totalt	5 761	60 915
A-24 Kristianstads A-region	totalt	9 383	101 650
A-25 Hässleholms A-region	totalt	6 298	68 463
A-26 Ängelholms A-region	totalt	4 848	61 662
A-27 Helsingborgs/Landskrona A-region	totalt	36 503	239 605
A-28 Malmö/Lunds/Trelleborgs A-region	totalt	98 445	540 487
A-29 Ystads/Simrishamns A-region	totalt	6 159	90 576
A-30 Eslövs A-region	totalt	5 778	58 476
A-31 Halmstads A-region	totalt	14 018	121 316
A-32 Falkenbergs/Varbergs A-region	totalt	7 618	93 776
A-33 Göteborgs A-region	totalt	129 442	869 933
A-34 Uddevalla A-region	totalt	11 652	130 225
A-35 Trollhättan/Vänersborgs A-region	totalt	12 725	118 683
A-36 Borås A-region	totalt	23 372	194 336
A-37 Lidköpings/Skara A-region	totalt	5 838	90 474
A-38 Falköpings A-region	totalt	2 922	43 691
A-39 Skövde A-region	totalt	6 654	76 155
A-40 Mariestads A-region	totalt	2 999	38 995

		2004	
		Utrikes födda	Folkmängd
A-41 Kristinehamns A-region	totalt	3 105	39 640
A-42 Karlstads A-region	totalt	11 999	173 110
A-43 Säffle/Åmåls A-region	totalt	3 500	44 176
A-44 Arvika A-region	totalt	5 364	44 720
A-45 Örebro A-region	totalt	20 024	186 571
A-46 Karlskoga A-region	totalt	4 141	40 449
A-47 Lindesbergs A-region	totalt	4 304	46 900
A-48 Västerås A-region	totalt	24 918	156 301
A-49 Köpings A-region	totalt	5 471	46 370
A-50 Fagersta A-region	totalt	3 162	23 009
A-51 Sala A-region	totalt	2 561	35 325
A-52 Borlänge/Faluns A-region	totalt	10 298	156 543
A-53 Avesta/Hedemora A-region	totalt	3 112	37 608
A-54 Ludvika A-region	totalt	2 971	36 705
A-55 Mora A-region	totalt	2 033	45 186
A-56 Gävle/Sandvikens A-region	totalt	13 915	174 302
A-57 Bollnäs/Söderhamns A-region	totalt	2 715	64 965
A-58 Hudiksvalls/Ljusdals A-region	totalt	3 105	66 434
A-59 Sundsvalls A-region	totalt	7 446	122 387
A-60 Härnösands/Kramfors A-region	totalt	2 471	45 656
A-61 Sollefteå A-region	totalt	988	21 207
A-62 Örnsköldsviks A-region	totalt	2 505	54 945
A-63 Östersunds A-region	totalt	5 824	127 424
A-64 Umeå A-region	totalt	10 083	140 893
A-65 Skellefteå A-region	totalt	3 324	79 733
A-66 Lycksele A-region	totalt	1 513	36 249
A-67 Piteå A-region	totalt	2 251	59 723
A-68 Luleå/Bodens A-region	totalt	7 245	106 441
A-69 Haparanda/Kalix A-region	totalt	6 793	37 038
A-70 Kiruna/Gällivare A-region	totalt	3 624	49 383

*Viktiga fotnoter:*

Uppgifterna avser förhållandena den 31 december för valt/valda år enligt den regionala indelning som gäller den 1 januari året därpå.

Källa: SCB.

Tabell 6.7 Utländska medborgare efter region

	<i>2004</i>
A-01 Stockholms/Södertälje A-region	157 068
A-02 Norrtälje A-region	2 102
A-03 Enköpings A-region	2 474
A-04 Uppsala A-region	11 967
A-05 Nyköpings A-region	3 166
A-06 Katrineholms A-region	2 603
A-07 Eskilstuna A-region	8 137
A-08 Mjölby/Motala A-region	2 364
A-09 Linköpings A-region	6 044
A-10 Norrköpings A-region	7 154
A-11 Jönköpings A-region	5 207
A-12 Tranås A-region	654
A-13 Eksjö/Nässjö/Vetlanda A-region	2 805
A-14 Värnamo A-region	3 973
A-15 Ljungby A-region	1 641
A-16 Växjö A-region	5 737
A-17 Västerviks A-region	954
A-18 Hultsfreds/Vimmerby A-region	1 083
A-19 Oskarshamns A-region	1 441
A-20 Kalmar/Nybro A-region	3 441
A-21 Visby A-region	955
A-22 Karlskrona A-region	2 889
A-23 Karlshamns A-region	2 198
A-24 Kristianstads A-region	3 567
A-25 Hässleholms A-region	2 655
A-26 Ängelholms A-region	1 850
A-27 Helsingborgs/Landskrona A-region	14 989
A-28 Malmö/Lunds/Trelleborgs A-region	40 685
A-29 Ystads/Simrishamns A-region	2 849
A-30 Eslövs A-region	2 568
A-31 Halmstads A-region	4 919
A-32 Falkenbergs/Varbergs A-region	2 739
A-33 Göteborgs A-region	54 450
A-34 Uddevalla A-region	6 078
A-35 Trollhättan/Vänersborgs A-region	5 706
A-36 Borås A-region	9 115
A-37 Lidköpings/Skara A-region	2 354
A-38 Falköpings A-region	1 317
A-39 Skövde A-region	2 700
A-40 Mariestads A-region	1 514
A-41 Kristinehamns A-region	1 438
A-42 Karlstads A-region	5 712
A-43 Säffle/Åmåls A-region	2 062
A-44 Arvika A-region	4 159
A-45 Örebro A-region	8 120

---

	2004
A-46 Karlskoga A-region	1 403
A-47 Lindesbergs A-region	2 021
A-48 Västerås A-region	10 193
A-49 Köpings A-region	2 187
A-50 Fagersta A-region	1 263
A-51 Sala A-region	1 136
A-52 Borlänge/Faluns A-region	4 660
A-53 Avesta/Hedemora A-region	1 299
A-54 Ludvika A-region	1 059
A-55 Mora A-region	1 040
A-56 Gävle/Sandvikens A-region	6 319
A-57 Bollnäs/Söderhamns A-region	1 241
A-58 Hudiksvalls/Ljusdals A-region	1 538
A-59 Sundsvalls A-region	3 577
A-60 Härnösands/Kramfors A-region	1 233
A-61 Sollefteå A-region	516
A-62 Örnsköldsviks A-region	1 191
A-63 Östersunds A-region	2 991
A-64 Umeå A-region	5 222
A-65 Skellefteå A-region	1 513
A-66 Lycksele A-region	915
A-67 Piteå A-region	949
A-68 Luleå/Bodens A-region	3 977
A-69 Haparanda/Kalix A-region	4 458
A-70 Kiruna/Gällivare A-region	1 637

---

*Viktiga fotnoter:*

Uppgifterna avser förhållandena den 31 december för valt/valda år enligt den regionala indelning som gäller den 1 januari året därpå.

*Källa:* SCB.

Tabell 6.8 redovisar befolkningen efter födelseregion och grund för bosättning.

**Tabell 6.8** Befolkning efter födelseregion, grund för bosättning, år och kön

	2003		
	Man	Kvinna	Totalt
<i>EU15 utom Norden</i>			
Humanitär	394	400	794
Skyddsbehov	133	118	251
Familjeband	13 714	10 779	24 493
Arbete	6 655	2 567	9 222
Studier	1 343	671	2 014
Övrigt	1 214	906	2 120
Totalt	23 453	15 441	38 894
<i>Europa utom EU15 och Norden</i>			
Humanitär	29 632	28 616	58 248
Skyddsbehov	10 278	9 907	20 185
Familjeband	23 394	43 759	67 153
Arbete	2 080	1 014	3 094
Studier	1 018	909	1 927
Övrigt	8 619	8 757	17 376
Totalt	75 021	92 962	167 983
<i>Nordamerika</i>			
Humanitär	259	221	480
Skyddsbehov	959	643	1 602
Familjeband	5 296	5 001	10 297
Arbete	711	286	997
Studier	420	255	675
Övrigt	398	411	809
Totalt	8 043	6 817	14 860
<i>Sydamerika</i>			
Humanitär	1 834	2 027	3 861
Skyddsbehov	3 468	2 556	6 024
Familjeband	7 661	9 824	17 485
Arbete	269	148	417
Studier	200	126	326
Övrigt	1 874	1 702	3 576
Totalt	15 306	16 383	31 689
<i>Oceanien</i>			
Humanitär	0	5	5
Skyddsbehov	–	–	–
Familjeband	1 200	632	1 832
Arbete	239	77	316
Studier	63	36	99
Övrigt	45	48	93
Totalt	1 547	798	2 345

	2003		Totalt
	Man	Kvinna	
<i>Afrika</i>			
Humanitär	6 466	4 906	11 372
Skyddsbehov	4 449	2 484	6 933
Familjeband	12 902	14 696	27 598
Arbete	376	126	502
Studier	816	212	1 028
Övrigt	1 076	1 021	2 097
Totalt	26 085	23 445	49 530
<i>Asien</i>			
Humanitär	23 178	15 473	38 651
Skyddsbehov	40 563	22 492	63 055
Familjeband	41 185	74 356	115 541
Arbete	2 113	675	2 788
Studier	3 855	1 586	5 441
Övrigt	2 110	2 372	4 482
Totalt	113 004	116 954	229 958
<i>Totalt</i>			
Humanitär	64 166	54 001	118 167
Skyddsbehov	60 755	39 103	99 858
Familjeband	137 766	189 855	327 621
Arbete	12 541	4 962	17 503
Studier	7 741	3 813	11 554
Övrigt	16 790	16 604	33 394
Totalt	299 759	308 338	608 097

Källa: SCB.

### 6.3.2 Tidigare utredningar och kartläggningar

*SOU 2002:27 Mål i mun. Förslag till handlingsprogram för svenska språket.*

I mars 2002 överlämnade Kommittén för svenska språket (KU 2000:03) sitt slutbetänkande SOU 2002:27 *Mål i mun. Förslag till handlingsprogram för svenska språket*. Kommittén hade i uppdrag att lägga fram ett förslag till handlingsprogram för svenska språket i syfte dels att främja svenska språkets ställning, dels att alla i Sverige – oavsett språklig och social bakgrund – utifrån sina förutsättningar skall ges likvärdiga möjligheter att tillägna sig svenska språket. Enligt kommittén behövdes ett handlingsprogram för svenska språket därför att språksituationen i Sverige har förändrats. Det anfördes att engelskan fått en allt starkare ställning internationellt

och därigenom också blivit ett allt viktigare språk inom Sverige, att Sverige blivit ett allt mer mångspråkigt land, framför allt genom invandring men också genom att fem språk sedan några år tillbaka fått ställning som nationella minoritetsspråk, samt att kraven på en god förmåga att använda språket i både tal och skrift generellt ökat i samhället.

Kommittén strävande efter att de förslag som lades fram skulle säkerställa att svenska skall vara ett komplett och samhällsbärande språk, att den offentliga svenskan skall vara korrekt och välfungerande och att alla skall ha rätt till språk: svenska, modersmål och främmande språk. I den del av kommitténs arbete som rörde det mångspråkiga Sverige hade kommittén grundhållningen att det fanns behov av ett gemensamt språk – svenskan – för att kunna bejaka och dra nytta av den rikedom ett mångspråkigt och multikulturellt samhälle erbjuder. Enligt kommittén måste därför alla kunna tillägna sig svenskan, utveckla sitt modersmål och få tillräckliga kunskaper i engelska. I det handlingsprogram som kommittén föreslog ingick en rad åtgärder för att främja Sveriges fortsatta utveckling som ett mångspråkigt samhälle. Åtgärder skulle vidtas för att förändra attityderna till svenska språket och olika språkliga varieteter i positiv riktning. Åtgärder skulle vidtas för att stärka den nordiska språkgemenskapen. Minoritets- och invandrar-språken i Sverige borde stödjas. Åtgärder skulle vidtas för att stödja tillgången till medier på minoritets- och invandrar-språk. Teckenspråkets ställning skulle klargöras. Åtgärder skulle vidtas för att stärka och utveckla teckenspråket. Slutligen skulle de moderna språkens ställning inom svensk utbildning stärkas.

Kommittén ansåg att staten borde vidta åtgärder för att bl.a. främja produktion och distribution av tidskrifter på samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch. Enligt kommittén skulle en förbättrad tillgång till tidskrifter på det egna modersmålet bidra till att bevara den språkliga mångfalden i Sverige och stärka minoriteternas möjligheter till inflytande i samhället. Kommittén föreslog att Presstödsnämnden gavs i uppdrag att i samarbete med språkvården och Statens kulturråd undersöka vilka behov av statligt stöd som finns inom området mot bakgrund av de resultat som framkom genom Presstödsnämndens kartläggning *Minoriteternas medier*.

I fråga om massmediernas språk fann kommittén att medieområdet under det senaste decenniet förändrats radikalt. I det handlingsprogram kommittén föreslog för att främja en korrekt

och välfungerande svenska inom medieområdet ingick att åtgärder skulle vidtas för att dels stärka svenskans ställning inom utbildning och fortbildning av journalister och informatörer, dels främja en god utveckling av mediaspråket. Kommittén anförde att medierna och det språk som dessa använder är en central del av den offentliga språkmiljön och att de svarar för en stor del av det offentliga språk som vi möter i vardagen. Vidare framhöll kommittén att det är viktigt att alla har möjlighet att följa debatten i medierna samt att medierna har en avgörande betydelse för ett öppet och demokratiskt samhälle. Journalisterna identifierades av kommittén som en nyckelgrupp i sammanhanget. Under sitt utredningsarbete fann kommittén inte några belägg för att det skulle råda stora problem inom medierna när det gäller språket men kommittén ansåg att undervisning i svenska skulle ges en starkare ställning inom journalistutbildning och den presenterade olika förslag för att åstadkomma detta, bl.a. att moment av svenska borde införas i journalistutbildningen och att utbudet av fortbildningskurser i svenska borde vidgas. I sammanhanget pekade kommittén på vikten av att den fortbildande verksamheten vid Fojo (Institutet för fortbildning av journalister) kunde utvecklas och att den även fortsättningsvis skulle inriktas på kurser i svenska.

#### *Minoriteternas medier*

Genom beslut den 14 juni 2001 (Ku2001/1542/Me) uppdrog regeringen åt Presstödsnämnden att kartlägga och analysera situationen för medier som riktar sig till främst invandrare och nationella minoriteter i Sverige. Regeringen uttalade följande:

Förekomsten av fria och oberoende medier är av största vikt i ett demokratiskt samhälle. Mediernas förmedling av information är ofta avgörande när det gäller vår möjlighet att bilda oss en uppfattning inom olika områden. En mångfald av medier är en förutsättning för att människor med olika bakgrund och med olika intressen skall kunna delta i det offentliga samtalet. Som en del av det svenska medielandskapet finns i dag en rad tryckta publikationer som främst riktar sig till olika invandrar- och minoritetsgrupper. Det finns även radio- och tv-verksamheter i public servicekanalerna, i flera närradiostationer och i lokal-tv-kanaler i kabelnäten som främst riktar sig till dessa grupper. Ofta sker produktionen av företrädare för olika invandrar- och minoritetsgrupper. För närvarande saknas en samlad bild av de medier som främst riktar sig till invandrare och minoriteter. I syfte att öka kun-



skapen om området bör situationen för dessa medier kartläggas och analyseras.

Kartläggningen skulle enligt vad som angavs i regeringens uppdrag inriktas på dagstidningar, tidskrifter radio och tv, men även publicering på Internet borde ingå. Kartläggningen borde främst belysa området ur ett produktionsperspektiv, ett användarperspektiv och ett ekonomiskt perspektiv. Kartläggningen borde även innehålla en genomgång av olika gruppers behov av nyheter och annan information och hur dessa behov tillgodoses. Det borde också redovisas vilka statliga och andra bidrag som fanns och vilka dagstidningar och tidskrifter inom kategorin invandrar- och minoritetstidningar som får stöd. Likaså borde det framgå vad som krävs för att bevilja stöd och hur bedömningen görs. Med utgångspunkt i kartläggningen borde en behovsanalys för olika verksamheter göras. Analysen kunde t.ex. behandla behovet av ny teknik, utbildning, lokaler, samarbete med andra och marknadsföring. Slutligen borde en analys göras av invandrar- och minoritetsmediernas betydelse för ökad integration och för att motverka fördomar och rasism.

Presstödsnämnden presenterade resultatet av sitt arbete i september 2002 genom rapporten *Minoriteternas medier. Kartläggning och analys av situationen för medier som främst riktar sig till invandrare och nationella minoriteter i Sverige*. Utredningen behandlade massmedier för etniska och språkliga minoriteter i Sverige, däribland nyhetstidningar, tidskrifter, radio, tv och Internet på olika nationella och invandrade minoriteters språk samt svenska. Utredningen behandlade främst medier som drivs och produceras inom minoritetsgrupperna. Ägare till dessa kunde vara en organisation, ett religiöst samfund eller ett privat företag. Även Sveriges Radios och Sveriges Televisions program på minoritetsspråk eller svenska riktade till dessa grupper behandlades. Kartläggningen visade att det i Sverige fanns minst 120 tidningar, fem lokal-tv stationer, cirka 250 närradioproducenter och cirka 40 webbplatser/nättidningar som producerades av minoritetsgrupper på det egna språket eller svenska (alternativt engelska).

Utredningen ansåg att även tidningar, tidskrifter och radio- och tv-program som produceras på svenska om invandrarnas förhållanden eller i syfte att informera om och debattera invandrar- och minoritetsfrågor kunde sägas tillhöra gruppen minoriteternas medier. Dessa fanns också med i utredningens enkätmaterial och

sammanställningar men analyserades inte djupare. Utredningen gjorde en avgränsning mot alla de tidskrifter samt radio- och tv-program som i första hand fokuserade på invandrarnas och flyktingarnas ursprungsländer och förhållandena där med tanke på en svensk publik.

För begreppet etnisk minoritet angav Presstödsnämnden två alternativa definitioner. Den objektiva definitionen av en minoritet angavs vara mindretal i förhållande till majoriteten. Det uttalades att utländska medborgare som är bosatta i Sverige befinner sig i minoritet i förhållande till de svenska medborgarna, men att bosättning och medborgarskap är endast två kriterier som används vid bestämning av vilka personer som tillhör en etnisk eller språklig minoritet. Andra möjliga kriterier som lyftes fram var språk, härstamning, etnisk tillhörighet, trosuppfattning, etc. Den andra definitionen, en subjektiv definition, angavs vara självkategorisering, innebärande att endast de som själva anser sig tillhöra en viss minoritet utgör minoriteten.

Presstödsnämnden fann att medier på det egna språket tycktes ha stor betydelse för de flesta grupper och konstaterade att minoritetsmedier som produceras i Sverige utgör en del av den svenska demokratin med samma betydelse som svenska medier för information, nyhetsförmedling, intern debatt och diskussioner kring allmänna samhällsfrågor. Enligt Presstödsnämnden ansåg de flesta tillfrågade att det var av särskild betydelse att få information på det språk de behärskade bäst, samt nyhetsförmedling och debatt som utgår från de egna referensramarna och gruppens gemensamma erfarenheter och bakgrund. Problemet med svenska nyhetsmedier angavs vara att de ofta utgår från att publiken har kunskaper och erfarenheter som minoriteterna inte har. Samtidigt missade svenska redaktioner aspekter och fakta som var intressanta för invandrare eller minoriteter. Många uttryckte besvikelse och stark kritik mot svenskspråkiga medier, vilka ansågs måla en alltför mörk bild av minoriteterna och uppförstora negativa händelser och företeelser i den egna gruppen. Några intervjuade personer sade att de upplevde att de svenska medierna medverkade till att stöta ut dem från samhället. Den generella mediebilden uppfattades vara ett samhälle som består av "vi och dem" där invandrarna själva upplevde sig tillhöra "dem", dvs. de som varken tillhörde den primära målgruppen eller människor vars förhållanden ansågs intressera huvuddelen av publiken.

Mot denna bakgrund drog Presstödsnämnden slutsatsen att medier på det egna språket har stor betydelse för individernas välbefinnande och integrering i Sverige. Presstödsnämnden ansåg att de egna medierna har viktiga funktioner för språk, kultur, debatt och information, även då de flesta i minoritetsgruppen behärskar svenska och använder svenska medier. Enligt Presstödsnämnden var ökade kunskaper om och ökat deltagande i det svenska samhället önskvärt, men Presstödsnämnden fann att detta inte kunde åstadkommas genom att invandrare och flyktingar bryter kontakten med sitt ursprung och tidigare liv. Presstödsnämnden redovisade också att flera av minoritetsredaktionerna uppgav sig vilja rapportera från ursprungslandet så att lyssnarna blir bättre förberedda för ett framtida återvändande samt anförde att medierna i flyktinggrupperna ofta är en del av solidaritetsarbetet och frihetskampen i det land de lämnat.

Presstödsnämnden fann att minoriteternas medier ekonomiskt sett lever på den yttersta marginalen. Vissa uppgav att de fick bidrag från föreningar eller projektmedel från marknadsföring. Med undantag av en handfull nyhetstidningar, SR och SVT var den dominerande bilden att främsta finansieringskällan är omfattande gratisarbete samt privata bidrag från aktörerna. Vidare visade Presstödsnämndens utredning att flertalet kommuner saknar kontakter med minoriteternas medier och att det följaktligen inte heller förekommer samarbete med och/eller stöd från kommuner. Som en följd av detta gjorde Presstödsnämnden bedömningen att medierna är sårbara och inte klarar av kontinuiteten när t.ex. en ledande person hoppar av. Presstödsnämnden anförde att dessa mediearbetares tid ofta måste disponeras i första hand för förvärvsarbete eller studier på heltid jämte ansvar för familjen samt att få personer klarar denna arbetsbörda, ytterligt få mer än några år.

Utredningens kartläggning av de ekonomiska villkoren för minoritetsmedier i de nordiska grannländerna visade att Sverige var det enda land som saknade särskilt mediestöd för etniska och språkliga minoriteter. Presstödsnämnden redovisade att presstödet i Norge och Finland haft stor betydelse för minoriteternas tidningar i dessa länder. Beträffande Danmark angavs det att det finns statligt stöd för radio- och tv-produktion, men att detta emellertid skulle minskas.

Att tekniken för alla former av medieframställning förenklats betydligt de senaste åren och också blivit avsevärt billigare i inköp och drift underlättade enligt Presstödsnämnden produktion av

mindre medier. Emellertid konstaterade Presstödsnämnden att den kostsamma distributionen för tidningar och tidskrifter kvarstod samt att radio och tv-produktion krävde tekniska investeringar om inte kommunala eller andra medieverkstäder finns tillgängliga. Bristen på tillgängliga studior angavs av Presstödsnämnden vara en av anledningarna till att lokal-tv-produktionen minskat drastiskt de senare åren.

Bland minoriteternas medier fanns det enligt Presstödsnämnden en mindre grupp som hade professionella medarbetare, vilka med god utbildning och ofta lång erfarenhet hanterade den krävande uppgiften att arbeta med två eller flera språk och kulturer. Presstödsnämnden anförde dock att de flesta av medierna saknade denna tillgång och att journalisterna inte sällan hade svårigheter att förstå och tackla villkoren för medier i Sverige. Invandrare och nationella minoriteter var enligt Presstödsnämnden underrepresenterade i journalistutbildningarna och det uttalades att professionella journalister som flyttar till Sverige från ett annat språk- eller kulturområde ofta saknar de språk- och samhällskunskaper som är en förutsättning för att utöva yrket här samt att det saknas särskilda fortbildningar för journalister i minoritetsmedier. Det framhölls också att Svenska Journalistförbundets stadgar inte medger medlemskap för journalister som arbetar ideellt, varför dessa därför har liten möjlighet till kollegial kontakt med svenska journalister. Härtill anförde Presstödsnämnden att minoritetsredaktionerna generellt sett även hade liten kontakt med varandra och att de därigenom saknade möjligheter till erfarenhetsutbyte. Enligt Presstödsnämnden har det konstaterats något övertramp i minoritetsmedierna, men det anfördes att det är betydligt vanligare att redaktionerna inte förmått utnyttja den stora frihet som medierna i Sverige faktiskt har. I sammanhanget uttalades det också att de flesta flyktingar och många invandrare kommer från länder med censurerade eller statskontrollerade medier.

Mot bakgrund av de studier och analyser som gjorts, konstaterade Presstödsnämnden att minoriteternas medier har viktiga funktioner i det svenska samhället samt att de har behov av utökat stöd, inte enbart ekonomiskt utan även i form av samordning, utveckling och utbildning. Bland annat ansåg Presstödsnämnden att det är viktigt att medierna i större utsträckning lär sig marknadsföring och annonsförsäljning.

Vad gäller Sveriges Radio menade Presstödsnämnden att det fanns behov av att ytterligare klarlägga huruvida sändningarna på

minoritetsspråk tidsmässigt bättre skulle kunna anpassas efter lyssnarnas behov och möjligheter. Inom ramen av fyra radiokanaler borde det enligt Presstödsnämnden finnas utrymme för goda sändningstider också för nödvändig information och nyhetsförmedling till lyssnargrupper som i övrigt är starkt underförsörjda med nyhetsmedier. Presstödsnämnden konstaterade att text-tv är en kanal som används i stor utsträckning av invandrare och uttalade att en utveckling av denna kanal vad gäller nyhetsurval och språk kan vara ett välkommet tillskott för de språkliga minoriteterna.

Efter att ha tagit del av erfarenheterna av information på olika språk i samband med brandkatastrofen i Göteborg ansåg utredningen att formerna för katastrofinformation till minoriteter borde ses över samt att det vore önskvärt att radio och tv även i övrigt samordnas med ömsesidig information om var och när program på olika språk erbjuds.

Utredningen konstaterade att minoritetsmedierna är på stark frammarsch i de flesta industriländer och uttalade att det var angeläget att Sverige ansluter sig till de samarbetsformer som redan bildats samt tar egna initiativ till praktiskt samarbete på området, framför allt inom Norden och EU.

Utredningen gjorde en kartläggning av de fem minoritetsgrupperna i Sverige. Utredningen fann inget behov av att från statens sida initiera nya medier på jiddisch eller för judar på svenska, men uttalade samtidigt att initiativ från judiskt håll givetvis skulle bemötas enligt de vid tillfället gällande reglerna för stöd till minoriteternas medieverksamhet.

För romerna ansåg utredningen att medier på romani-chib skulle kunna fylla en viktig funktion i Sverige och i hela Europa. Särskilt vore en etablerad tidning värdefull för att förmedla nyheter inom gruppen, hålla kontakten och sprida information om kulturella och andra händelser. Läskunnigheten skulle främjas och romerna skulle få en möjlighet att på egna villor diskutera gruppens interna förhållanden, relationer till det svenska samhället, etc. Inte minst viktigt var att egna medier är ett tecken på modernitet, som ofta ger stolthet till gruppen och nya och utvecklande arbetsmöjligheter och kontakter för åtminstone några personer. Detta hade enligt Presstödsnämnden i en del invandrargrupper visat sig ha haft stor betydelse för integrationen. Presstödsnämnden ansåg att romers försök att starta tidningar eller andra medier i Sverige eller internationellt borde ses som viktiga steg i en positiv utveckling för

gruppen och bedömde att medierna också kan få stor betydelse för svenskar om de produceras på svenska.

I fråga om tornedalingarna kunde Presstödsnämnden inte göra någon bedömning avseende behovet av dagspress på meänkieli. Däremot ansåg Presstödsnämnden att det var viktigt att allmänna stödformer för minoriteternas medier utformas för att möta och stödja de behov och initiativ som ger sig till känna bland tornedalingarna.

Sverigefinnarnas mediasituation bedömdes som god av Presstödsnämnden med hänvisning till det omfattande medieutbudet på finska i Sverige samt att större delen av sverigefinnarna i dag är svenskspråkiga. När det gällde stödet för språket och kulturen måste det enligt Presstödsnämnden också tas hänsyn till den gynnsamma situationen med det finska moderlandet på så nära avstånd. Däremot konstaterade Presstödsnämnden att riksdagen i beslutet om minoritetspolitiken utgick ifrån att det nu finns en specifik finsk kultur som vuxit fram bland sverigefinnar som levt länge i det svenska samhället och att de tidningar på finska som ges ut i Sverige är viktiga. Även om det finns ett antal tidningar och tidskrifter som når nivån för svenskt presstöd eller kulturtidskriftsstöd, kunde det därför enligt Presstödsnämnden finnas skäl att anpassa presstödet så att det bättre tillgodoser situationen. I sammanhanget pekade Presstödsnämnden på att de finskspråkiga tidningarna i likhet med tidningar på andra minoritetsspråk arbetar med begränsade resurser samt att de visserligen når upp till presstödetts lägsta upplagenivå, men att upplagekraven i det svenska regelverket är höga i förhållande till storleken på den målgrupp tidningarna vänder sig till. Detta förhållande angavs dock gälla för de flesta lågfrekventa dagstidningar som erhåller presstöd.

För samerna anförde Presstödsnämnden att fria medier är en vital del i demokratin och att de dåvarande samiska medierna inte förmått leva upp till behoven i det samiska samhället. Presstödsnämnden framhöll att det bland annat saknas en nyhetstidning, som kan spegla och kritiskt granska det samiska samhället och Sametinget. Enligt Presstödsnämnden fanns det behov av särskilda satsningar för utbildning av samiska journalister samt för att ge de yrkesverksamma journalisterna möjlighet till praktik på redaktioner på andra håll i landet, i syfte att uppnå bredare medieerfarenhet samt starkare journalistisk identitet och integritet. När det gällde frågan om vilket organ som skall fördela ekonomiskt stöd till tidningar och tidskrifter som vänder sig till samer ansåg Presstöds-

nämnden att det var tveksamt att tidnings- och tidskriftsstödet fördelas av organ som i första hand bör vara föremål för journalistisk granskning. Presstödsnämnden hade därvid i åtanke den till Sametinget knutna kulturfonden, som ger ekonomiskt stöd till olika kulturaktiviteter, organisationer och tidskrifter. Stöd till samiska tidningar och andra fristående medier borde enligt Presstödsnämnden i stället fördelas av organ som kan förhålla sig objektiva till olika skeenden i samesamhället och av personer som inte innehar flera vitala poster i samesamhället. Presstödsnämnden såg inga hinder mot att statligt stöd till samiska medier fördelas av samma organ som fördelar stöd till övriga minoriteter, men påtalade att dessa frågor bör övervägas ytterligare och i samråd med samerna.

Presstödsnämndens slutsatser av kartläggningen var att minoriteternas medier måste diskuteras ur ett brett perspektiv. Presstödsnämnden anförde att de invandrade minoriteternas medier är del i ett betydligt större och för framtiden viktigare sammanhang och att det är en rikedom för Sverige att i en alltmer globaliserad värld ha tillgång till människor med kunskaper i ett stort antal språk och om kulturer och umgängessätt på många håll i världen. Enligt Presstödsnämnden fanns det ett behov av ett väl utbyggt kommunikationssystem på såväl global som lokal nivå. Det sägs att lokalt, t.ex. inom Sverige eller en enskild kommun eller landsdel, är det av stort värde att människor med liknande bakgrund kan kommunicera på det egna språket och med gemensamma referensramar och bildspråk och att sådan kommunikation, genom medier eller i föreningsarbete, underlättar för individen att finna lösning på akuta svårigheter och komma underfund med det svenska samhället. Presstödsnämndens bedömning var att medier på det egna språket utgör viktiga steg på väg mot en lyckad integration. För de nationella minoriteterna konstaterade Presstödsnämnden mot bakgrund av antagna konventioner och lagar att medier på det egna språket för dessa grupper har en självklar betydelse och de bedömde det som viktigt att samhället stödjer och bidrar till utveckling av de olika medier som finns och som kan komma att skapas.

Presstödsnämnden bedömde vidare att det fanns ett behov av samordning, vidareutbildning och mötesplatser för mediearbetare av olika professioner, förbättring av samarbetet mellan medierna samt utveckling av marknadsföring och annonsförsäljning. Presstödsnämnden övervägde inte närmare formerna för samordningen men uttalade att kravet på kompetens inom såväl olika medier som

i integrations- och minoritetsfrågor talade för en relativt självständig enhet som även skulle kunna hantera ett eventuellt ekonomiskt stöd till minoritetsmedier. Presstödsnämnden uttalade att då medierna på minoritetsspråk har en betydande roll för lokal nyhetsförmedling och offentlig information så är det önskvärt att kommunerna på ett mer aktivt sätt än i dag samarbetar med och stödjer medier på minoritetsspråk. Presstödsnämnden efterlyste också en höjd kompetens bland kommunernas, landstingens och länsstyrelsernas kunskaper om informationskanaler till språkliga minoritetsgrupper. Enligt Presstödsnämnden borde också olika vägar prövas för att öka antalet professionellt utbildade journalister med bakgrund i minoritetsgrupperna.

#### *Utredningen om de finska och sydsamiska språken*

I maj 2005 överlämnade Utredningen om de finska och sydsamiska språken (Ju 2004:01) sitt delbetänkande SOU 2005:40 *Rätten till mitt språk – Förstärkt minoritetsskydd*. Utredaren fann att ett starkt assimileringstryck medfört att vissa av minoritetsspråken i dag är hotade och att en pågående språkbytesprocess kan noteras bland flera av minoriteterna. Enligt utredaren har fem års erfarenhet av den nuvarande minoritetspolitiken visat att de nationella minoriteternas behov inte beaktats i tillräcklig grad och att åtgärder krävs för att stärka implementeringen av de rättigheter som baseras på konventionsåtaganden. Vidare uttalade utredaren att regeringsformens stadgande rörande minoriteter inte överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt ramkonventionen, varför utformningen av grundlagsbestämmelsen bör bli föremål för översyn. Även skyddet för de nationella minoriteterna, deras språk och kulturer borde enligt utredaren regleras i grundlagen. Utredaren föreslog också att det införs en ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Enligt utredaren krävs det aktiva åtgärder på nationell, regional och lokal nivå för att främja de nationella minoritetsspråkens fortlevnad. Det sägs att staten måste ta ett tydligare ansvar för implementeringen av konventionsåtagandena och att en länsstyrelse i landet bör ges nationellt tillsynsansvar för att säkerställa syftet med den nya lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Enligt förslaget skall länsstyrelsen på eget initiativ eller efter



anmälan vidta de åtgärder som behövs och uppdraget bör innefatta bl.a. styrning och tillsyn av kommuner, fördelning av ekonomiska medel och bevakning av de minoritetspolitiska frågorna. Länsstyrelsen skall också enligt förslag stödja kommunerna i arbetet med att genomföra minoritetspolitiken.

Utredaren uttalar att kunskaperna om de nationella minoriteterna, Europarådets konventioner och den svenska minoritetspolitiken måste öka hos beslutsfattare, tjänstemän och allmänheten samt att det bör genomföras en landsomfattande informations- och utbildningsinsats för att öka kunskaperna.

De nationella minoriteternas inflytande i frågor som berör dem är enligt utredaren begränsat, trots att det är en av minoritetspolitikens mål. Möjligheterna att påverka bör därför enligt förslaget regleras i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och organ för samråd i minoritetsfrågor bör inrättas på olika nivåer där de nationella minoriteterna finns företrädda. Vidare föreslås att storleken på nuvarande ekonomiskt stöd till organisationer som företräder nationella minoriteter höjs.

Utredaren anför att det finns intresse och behov hos enskilda sverigefinnar att utvidga det nuvarande förvaltningsområdet för finska språket till att även omfatta Stockholms- och Mälardalsregionen. I detta område bor det enligt utredaren cirka 220 000 sverigefinnar av totalt cirka 450 000 sverigefinnar. Utredaren menar att en utvidgning av förvaltningsområdet skulle innebära en statushöjande åtgärd för finska språket. Vidare uttalar det att sverigefinnarna är inne i en språkbytesprocess och att en utvidgning av förvaltningsområdet skulle ha språkbevarande effekt på finska språkets fortlevnad i Sverige.

Enligt utredaren finns det förutsättningar att utvidga det finska förvaltningsområdet till Stockholms- och Mälardalsregionen. Förslaget innebär att det utvidgade förvaltningsområdet för finska därvid borde omfatta Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner och samtliga kommuner i Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län, med följd att cirka hälften av sverigefinnarna i sådant fall skulle komma att omfattas av de åtgärder som förordas i del III av den europeiska stadgan för landsdels- och minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). Utredaren anser att det utvidgade förvaltningsområdet borde omfatta samma rättigheter som nuvarande lag stadgar, nämligen rätt till förskola och äldreomsorg helt eller delvis på finska samt möjlig-

het att använda finska i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Ytterligare åtgärder krävs enligt utredaren för att lagarna om rätt att använda minoritetsspråk skall kunna användas av enskilda på avsett sätt. I detta ingår att kunskaperna och medvetenheten om den svenska minoritetspolitiken och de nationella minoriteterna måste öka i samhället samt att minoritetspolitiken måste få större genomslag på det nationella, regionala och lokala planet i hela landet.

Det sägs vidare att värnandet av de nationella minoriteterna, deras språk och kulturer är en del av Sveriges arbete med mänskliga rättigheter, vilka måste omsättas i praktiken. Det är enligt utredaren inte acceptabelt att rättigheter inte kan nyttjas på grund av bristande implementering och det framhålls att ratificeringen av Europarådets konventioner rörande minoriteter innebär att Sverige åtagit sig att främja de nationella minoritetsspråken genom aktiva åtgärder i syfte att skydda språken. Genom ratificeringarna har de nationella minoriteterna i Sverige getts en rätt till det egna språket och den egna kulturen och enskilda individer som tillhör nationella minoriteter har rätt att använda det egna språket i vissa angivna situationer. Utredaren påpekar att kommunala och statliga myndigheter har ett ansvar för att Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter beaktas vid beslutsfattande och att intentionerna förverkligas.

Ramkonventionens bestämmelser och bestämmelserna i del II av minoritetsspråkkonventionen gäller i hela Sverige, vilket enligt utredaren innebär att nuvarande lagreglering är otillräcklig och att en ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk borde införas. Lagen skall enligt förslaget ersätta nuvarande lagar om rätt att använda samiska respektive finska och meänkieli och samtliga nationella minoriteter och minoritetsspråk skall omnämnas i lagtext. Vidare skall allmänna bestämmelser med den nuvarande minoritetspolitikens målsättning införas i lagtext. Syftet med förslaget är att stärka de nationella minoriteternas ställning och att ge den svenska minoritetspolitiken bättre genomslag i hela landet. Enligt utredaren skulle medvetenheten om Sveriges åtaganden rörande nationella minoriteter därmed också öka.

Utredarens bedömning är att skyddet för de nationella minoriteterna och deras språk och kultur är av sådan betydelse för en rättstat att frågan bör regleras i grundlagen samt att regeringsformens stadgande rörande minoriteter inte överensstämmer med

Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention för skydd för de nationella minoriteterna. Det föreslås därför att utformningen av bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen bör bli föremål för översyn med anledning av Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention.

Majoritetssamhällets inställning till minoritetsspråken har enligt utredaren en mycket stor betydelse för om implementeringen av konventionsåtagandena skall lyckas och det anförs att minoriteternas egen inställning till modersmålet påverkas av majoritetens inställning. Utredaren påpekar att implementering av konventionsåtagandena förutsätter att staterna främjar minoritetsspråken genom aktiva åtgärder på nationell, regional och lokal nivå. Sådana åtgärder skall syfta till att medlemmar av minoriteterna får information om sina språkliga och övriga minoritetsrättigheter. Vidare sägs det att åtgärder med syfte att skapa en positiv attityd hos majoriteten när det gäller minoritetsspråken också måste vidtas och att detta särskilt gäller de tjänstemän som skall informera om och tillhandahålla rättigheterna.

Kommunerna behöver enligt utredaren stöd i sitt arbete med minoritetsfrågorna och utredaren anser att det behövs en tydligare statlig styrning av kommunerna för att konventionsåtagandena rörande minoriteter skall uppfyllas. Det anses vara en brist att det inte finns en sektorsmyndighet som bär ansvar för genomförande av minoritetspolitiken och det föreslås därför att länsstyrelsens roll i minoritetsfrågorna bör utvecklas och att en länsstyrelse i landet bör ges nationellt tillsynsansvar för att säkerställa syftet med lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Myndigheten skall på eget initiativ eller efter anmälan vidta de åtgärder som behövs. Detta innefattar styrning, tillsyn, fördelning av ekonomiska medel, samordning och bevakning av minoritetsfrågorna. Enskilda skall kunna vända sig till myndigheten med klagomål om lagens efterlevnad. Det nationella ansvaret bör läggas på Länsstyrelsen i Stockholms län.

Utredaren anser att kunskaperna om Europarådets minoritetskonventioner och den svenska lagstiftningen rörande minoriteter måste öka på nationell, regional och lokal nivå. En treårig nationell informations- och utbildningsinsats för att synliggöra de nationella minoriteterna föreslås därför bära genomföras under ledning av länsstyrelsen med nationellt tillsynsansvar. Länsstyrelsen bör vidare ges i uppdrag att se över frågan om tillgängligt material rörande minoritetskonventioner, nationell lagstiftning och nationella mino-

riteter. Översättning av material bör göras i större utsträckning till svenska och de nationella minoritetsspråken. Informationsmaterial rörande minoritetsfrågorna och språkfrågor bör tas fram. Materialet skall användas för att öka kunskaperna hos beslutsfattare, tjänstemän, allmänheten och även de nationella minoriteterna.

Förvaltningsmyndigheter och domstolar i förvaltningsområdena är skyldiga att informera om rätten att använda minoritetsspråk i kontakter med myndigheten. Enligt förslaget bör också länsstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt bevaka kommuners sätt att informera enskilda om deras rätt att använda minoritetsspråk.

Utredaren fann att det bristande ekonomiska stödet till organisationer som företräder de nationella minoriteterna begränsar minoriteternas reella möjligheter till inflytande. Nationella minoriteter måste därför enligt utredaren ges tillgång till demokratiska fora så att även deras synpunkter kan beaktas.

Nationella minoriteters möjligheter till inflytande bör enligt förslaget lagregleras. Nationella minoriteter skall ges inflytande på nationell, regional och lokal nivå. Samrådsorgan för minoritetsfrågor bör därför inrättas på olika nivåer där de nationella minoriteterna finns företrädna. För att de nationella minoriteterna skall ges det inflytande som minoritetskonventionerna förutsätter, måste de enligt utredaren ges tillräckligt ekonomiskt stöd för att kunna driva olika frågor. Det föreslås därför att storleken på nuvarande ekonomiska stöd till de organisationer som företräder nationella minoriteter höjs.

Enligt utredaren kan en negativ utveckling i dag skönjas för de sverigefinska elevernas deltagande i undervisning på och i minoritetsspråket. För att stoppa den negativa utvecklingen föreslås det att kvarvarande undervisning i och på minoritetsspråket måste värnas. Bestämmelser rörande rätt till modersmålsundervisning för elever som tillhör nationella minoriteter skall enligt utredarens förslag ha samma lydelse för samtliga nationella minoriteter, men för de nationella minoriteterna skall det inte ställas krav på dels umgängesspråk, dels tidigare kunskaper i språket. Även för de finska och judiska eleverna skall det räcka att det finns en elev som vill ha undervisning i minoritetsspråket. Förslaget innebär vidare att barns behov på utbildningsområdet särskilt behöver uppmärksammas och regleras i den föreslagna lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

En utvidgning av förvaltningsområdet skulle enligt utredaren innebära en statushöjande åtgärd för finska språket. Utredaren

anför att det finns intresse och behov hos enskilda sverigefinnar att utvidga nuvarande förvaltningsområde för finska språket till att omfatta även Stockholms- och Mälardalsregionen. Vidare konstateras att det finns en befintlig finskspråkig verksamhet och finskspråkig personal i många av kommunerna och att dessa således har viss beredskap för att hantera ett utvidgat förvaltningsområde på både kort och lång sikt. Enligt utredaren finns det goda möjligheter för att erbjuda förskola och äldreomsorg helt eller delvis på finska. Utredaren anför att det finns viss finskspråkig personal även i de kommunala förvaltningarna och att kommunerna även bör kunna samarbeta för att kunna erbjuda en kostnadseffektiv verksamhet.

### *Minoritetsmedier och minoritetsmediepolitik i Sverige*

På uppdrag av Styrelsen för psykologiskt försvar har Leonor Camauër, medieforskare vid Örebro universitet, genomfört en omfattande kartläggning av svenska minoritetsmedier samt en beskrivning av minoritetsmediepolitiken (En kartläggning. Minoritetsmedier och minoritetsmediepolitik i Sverige, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm, 2005). Det övergripande syftet med studien var att kartlägga de minoritetsmedier som produceras i Sverige samt deras produktions- och institutionella villkor. I kartläggningen inkluderas tryckta medier (tidningar och tidskrifter), radio- och tv-medier samt IT-medier. Med institutionella villkor avses i studien huvudsakligen de sätt varpå statlig (och i en del fall andra institutioners) politik både möjliggör och begränsar deras verksamhet. I detta avseende riktas det i studien särskild fokus på såväl statens minoritets- och integrationspolitik som de delar av statens allmänna mediepolitik som har konsekvenser för minoritetsmediernas verksamhet. Det angivna syftet med studien preciseras med följande delsyften: 1. Att genom systematiskt uppsökande arbete ta fram en katalog över befintliga aktiva minoritetsmedier, som för varje medium anger kontakt- och produktionsuppgifter samt kortfattad information om huvudsakligt innehåll. 2. Att göra en genomgång och grov analys av de delar av statlig (och även andra institutioners) politik som har konsekvenser för minoritetsmediernas existens och verksamhet. Härvidlag fokuseras särskilt på såväl statens minoritets- och nuvarande integrationspolitik som delar av statens allmänna mediepolitik. 3. Att teckna en

komprimerad bakgrund till det mångkulturella Sverige genom en genomgång av befolkningens etniska sammansättning samt minoriteternas situation. 4. Att utifrån den framtagna kunskapen göra en grov analys av de fyra medielandskapen (tryckta, radio-, tv- och IT-medier) med särskild fokus på institutionella aspekter, det vill säga de sätt varpå statlig (och även andra institutioners) politik både möjliggör och begränsar minoritetsmediernas verksamhet. Det anges att förhoppningen är att studien genom denna fokus skall kasta ljus över frågan om hur och i vilken utsträckning staten genom sin politik förvaltar sitt offentliga ansvar för den etniska integrationen i landet.

I studien har över 370 medier på cirka 40 språk kartlagts. Det har emellertid legat utanför studien att göra en djupgående analys av hur minoritetsmedierna fungerar. Syftet har heller inte varit att vare sig kartlägga Sveriges hela press-, radio-, tv- och IT-medielandskap eller analysera deras funktionssätt. I studien sägs därför att det inte varit möjligt att göra annat än en grov analys av minoritetsmediernas relativa position inom de landskap som de delar med andra medier som inte produceras av eller riktas till minoriteter. Trots detta anges det att det framkommit indikationer på en del maktobalanser samt rättvise- och andra problem som präglar både funktionssättet inom minoritetsmedielandskapen och förhållandena mellan minoritetsmedier och andra medier.

Den enda egenskap som enligt studien delas av minoritetsmedier är att de riktar sig till en publik som föreställer sig själv som en specifik gemenskap som delar en specifik etnisk tillhörighet. I övrigt uttalas att minoritetsmedier kännetecknas av stor variation. De kan rikta sig till lokala, nationella eller transnationella publik, produceras i ursprungs- eller värdländer, ha sitt ursprung i kommersiella, ideella, offentliga, kommunala eller andra organisationers initiativ, inta rollen som språkrör för en etnisk gemenskap eller uppfatta sig själva som oberoende och kommersiella institutioner, produceras i minoritetsspråket, värdlandets språk, eller en kombination av dessa, rikta sig till migrantgenerationen, till de nya generationerna, eller till olika generationer inom en etnisk gemenskap, innehållsmässigt prioritera information eller underhållning, även om dessa ofta kombineras, innehållsmässigt fokusera ursprungslandet, lokala, nationella eller diasporaiska kontexter, eller alla dessa, samt inta ett segregering, etnocentriskt perspektiv eller uppfatta sig själva som ett mångkulturellt samhälles institutioner.

Enligt studien finns det ingen artikulerad, sammanhållen, minoritetsmediepolitik i Sverige. Däremot finns det en rad målförklaringar, stödformer och åtgärder, vars föremål är minoritetsmedier. Enligt den bedömning som görs är stödformerna ojämnt fördelade mellan medietyperna i det att det finns statligt stöd på de tryckta minoritetsmediernas område, men inget motsvarande på etermediernas.

För de tryckta medierna uttalas det att utbudets fördelning efter språk i stort sett motsvarar landets mångetniska sammansättning. Flest publikationer finns på svenska, 72 stycken, men över två tredjedelar är på två eller fler språk. Det andra största språket är finska, 31 stycken. Därefter kommer arabiska, persiska, engelska och spanska, med emellan tio och elva tidskrifter vardera, följt av kurdiska, turkiska och bosniska med åtta, sju respektive fem stycken tidskrifter vardera. Det finns fyra publikationer på bengaliska respektive polska och tre på samiska respektive serbiska. Slutligen följer 25 språk som är representerade med endast en-två tidskrifter.

De tryckta mediernas utgivningsorter är enligt studien fördelade på elva län men starkt koncentrerade till storstadslänen Västra Götaland, 66 stycken, och Stockholm, 62 stycken.

Det redovisas att omkring en tredjedel av de tryckta medierna har uppgett att de får någon form av stöd för sin utgivning. De bidragsgivare som förmedlat stöd till flest publikationer är Statens kulturråd, 24 tidskrifter, Integrationsverket via ett riksförbund, sju stycken, Presstödsnämnden, sex stycken, kommuner, fem stycken, och studieförbund. Det anges att ytterligare elva bidragsgivare vardera gett stöd till mellan en och tre publikationer. Två tredjedelar av de tryckta medierna uppgav att de inte hade några anställda.

Av utredningen framgår att de flesta tryckta medierna är lågfrekventa: 48 procent kommer ut med fyra nummer per år och tolv procent med sex nummer per år. Endast elva av de 136 publikationerna kommer ut en gång per vecka eller oftare. Upplagestorleken sägs variera avsevärt bland de 136 publikationerna, från 100 exemplar till 400 000 exemplar. Största delen av tidskrifterna anges dock vara koncentrerade på tre specifika upplageintervaller: 36 procent av tidskrifterna har en upplaga på 100–600 exemplar, 33 procent en upplaga på 1 000–2 999 exemplar och sju procent en upplaga på 4 000–4 999 exemplar.

### 6.3.3 Regelverket

I presstödsförordningen (1990:524), *bilaga 2*, och Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13 och 2002:1), *bilaga 4 och 5*, finns bestämmelser som bl.a. reglerar språk, upplaga och spridningsområde för att en dagstidning skall kunna bli berättigad till presstöd. I presstödsförordningen föreskrivs att en dagstidning skall ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska och att den i huvudsak skall distribueras inom landet. Bestämmelserna kompletteras av Presstödsnämndens föreskrifter där det sägs att 90 procent av innehållet skall vara skrivet på svenska och 90 procent av upplagan skall distribueras inom landet. För dagstidningar som vänder sig till språkliga minoriteter finns det emellertid en undantagsbestämmelse från dessa regler. Bestämmelsen, som återfinns i 2 kap. 11 § presstödsförordningen, föreskriver att en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, har sin huvudredaktion i Sverige och till minst 90 procent av den abonnerade upplagan är spridd i Sverige.

Med riksspridning avses enligt bestämmelserna i presstödsförordningen att huvuddelen av upplagan avsätts i minst hälften av blockregionerna utanför utgivningsregionen och i olika delar av landet. En blockregion definieras i förordningen som ett geografiskt område som framgår av bilaga till förordningen. Av bilagan till förordningen framgår att det finns 70 stycken blockregioner. Vad som avses med riksspridning preciseras i Presstödsnämndens föreskrifter. Där sägs att kravet att huvuddelen av upplagan skall avsättas i minst hälften av blockregionerna utanför utgivningsregionen och i olika delar av landet innebär att minst 70 procent av den skall avsättas på sådant sätt. Vidare föreskrivs det att minst 50 exemplar skall avsättas i respektive blockregion.

För lågfrekventa dagstidningar (en dagstidning som normalt utkommer med ett eller två nummer per vecka) gäller enligt presstödsförordningen bl.a. att den skall ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar och att dess totalupplaga skall till övervägande del vara abonnerad. Av Presstödsnämndens föreskrifter framgår att kravet att en lågfrekvent dagstidnings totalupplaga skall till övervägande del vara abonnerad innebär att den till minst 51 procent skall vara abonnerad.



I presstödsförordningen finns en bestämmelse om begränsat driftsstöd för dagstidningar med redaktionellt innehåll på finska. Begränsat driftsstöd kan lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad och om tidningen, trots att den till övervägande delen är på svenska, har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska.

Driftsstöd i särskilt fall kan lämnas för en tidning som inte i huvudsak distribueras inom Sverige, om den uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, om tidningen i huvudsak distribueras till svenskspråkiga personer utomlands, har sin huvudredaktion i Sverige, uppfyller övriga förutsättningar för allmänt driftsstöd och behöver stödet för att utgivningen skall kunna upprätthållas.

#### **6.3.4 Inhämtade synpunkter på bestämmelserna om driftsstöd m.m.**

I samband med ett kommittésammanträde bjöd kommittén in fem föredragshållare med erfarenheter av minoritetsmedier, se *bilaga 9*. Vidare har kommittén våren 2005 skickat ut en enkät i vilken kommittén efterfrågat synpunkter på hur bestämmelserna om driftsstöd förhåller sig till behovet av driftsstöd för dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. Kommitténs sekretariat har även haft kontakter med företrädare för tidningar som publicerar nyhetsmaterial på andra språk än svenska. I detta avsnitt sammanfattas de uppgifter som i dessa sammanhang lämnats till kommittén.

*Tidningen Folket* har sedan hösten 2001 en finskspråkig sida en gång per vecka i sin ordinarie upplaga. Tidningen har uppgett att bakgrunden till beslutet att ha en finskspråkig sida är bl.a. att det finns en mycket stor andel finskspråkiga invånare i Eskilstuna med omnejd. Dessutom är det finska språket erkänt som officiellt minoritetsspråk. Tidningen ser sin satsning som en demokratisk service till sina finskspråkiga/tvåspråkiga läsare. Enligt tidningen är den finskspråkiga sidan en mycket omtyckt service, men tidningen konstaterar att kostnaden för tjänsten är hög. Kostnaden för den finskspråkiga sidan, inklusive frilansmedarbetare och tryckning, uppgick till 350 000 kr år 2005. Enligt tidningen är det tveksamt

om det finns resurser att på sikt upprätthålla denna extra service till deras tvåspråkiga läsare. Tidningen har därför föreslagit att ett extra presstöd för denna typ av verksamhet införs som finansiellt stöd för produktionen.

*Haparandabladet* har inkommit med en översikt över intäkter och kostnader för materialet på finska/meänkieli som tidningen publicerar, se tabell 6.9. Tidningen har uppgett att utgivningsområdet är blandat trespråkigt, varför det varit svårt att ange något exakt belopp för de intäkter som är hänförliga till flerspråkigheten i tidningen. Tidningen har därför valt att göra en skattning som bygger på att tio procent av annonsintäkterna respektive 15 procent av intäkterna från abonnemang och lösnummer inflyter tack vare flerspråkigheten. Enligt tidningen är tio procent emellertid en alldeles för hög siffra sett till annonsmängden på de finska sidorna. Tidningen har ändå valt denna siffra på grund av att finskspråkigheten i viss mån bedöms generera annonser till de svenskspråkiga sidorna. Siffrorna avser år 2004.

**Tabell 6.9**

<i>Intäkter</i>		<i>Intäkter totalt, kr</i>
Tidningsförsäljning och annonser	1 174 300	
Presstöd	2 035 000	
		3 209 300

*Källa:* Haparandabladet.

<i>Kostnader</i>	<i>Procent</i>	<i>Kostnader totalt, kr</i>
Journalister finska/meän kieli	100	
Frilans finska/meän kieli	100	
Grafiska finska/meän kieli	25+75	
Annonsförsäljare	50	
Administration	28	
Ledning	25	
Tryckning	30	
Övriga kostnader (distribution, fordon, hyra, förbrukning, revision TS-mätningar)	25	
		3 594 000

*Källa:* Haparandabladet.

Skillnaden mellan intäkter och kostnader, exklusive avskrivningar och finansiella kostnader, uppgick till -384 700 kr för år 2004.

Vidare har Haparandabladet inkommit med synpunkter på bestämmelserna om driftsstöd i presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter. Vad tidningen därvid anfört finns återgivet i avsnitt 3.2.

*Statens kulturråd* har i uppdrag att ge stöd till kulturtidskrifter. Dessutom har kulturrådet ett anslag för stöd till de nationella minoriteternas språk och kultur, som också omfattar stöd till kulturtidskrifter. En övergripande prioritering för kulturrådet är att främja mångfald och mångkultur i kulturlivet. Kulturrådet har därför uppgett att synpunkterna begränsats till dessa områden.

När det gäller dagstidningsbegreppet har kulturrådet anfört att det möjligen skulle kunna vara aktuellt att ge ut en dagstidning för invandrare och nationella minoriteter med lägre periodicitet än ett nummer per vecka och med ett innehåll som fortfarande är av dagstidningskaraktär. Kulturrådet har samtidigt pekat på problematiken att vid en sådan lösning särskilja dagstidningar från tidskrifter.

Vidare har kulturrådet anfört att det i sammanhanget är problematiskt att det krävs att 90 procent av innehållet skall vara skrivet på svenska och har ifrågasatt om det överhuvudtaget måste vara ett krav att någon del av innehållet ska vara skrivet på svenska. Enligt kulturrådet skulle det kunna räcka med kravet att 90 procent av upplagan skall distribueras inom landet.

Enligt presstödsförordningen (1990:524) inryms inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället under dagstidningsbegreppet. Kulturrådet har anfört att många av de tidningar som tillhör denna kategori faller in under tidskriftsstödet samt har pekat på att det skulle kunna uppstå en gränsdragningsproblematik mellan dagstidningar och tidskrifter för det fall tidningarna har en aktuell nyhetsförmedling inom nämnda områden.

Kulturrådet har bedömt att många dagstidningar för invandrare och nationella minoriteter ges ut/kommer att ges ut som gratis-tidningar. Samtidigt har kulturrådet inte bedömt frågan om kravet i presstödsförordningen och presstödsnämndens föreskrifter om att upplagan skall vara betald behöver ändras för att bättre anpassas till de förhållanden som gäller för tidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter.

I presstödsförordningen anges att med redaktionellt innehåll avses hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag av annonsandelen och andelen egna annonser. Vidare anges det i presstödsnämndens föreskrifter att såsom eget redaktionellt innehåll anses inte redaktionellt material som efter bearbetning av det redaktionella innehållet i en annan tidning återges i olika versioner i editionerna eller tidningarna. Enligt kulturrådet kan det antas att nyhetsmaterialet i dagstidningar som vänder sig till invandrare och nationella minoriteter mer eller mindre kommer att vara översättningar av annat nyhetsmaterial till det aktuella språket. Det kan därför enligt kulturrådet finnas en poäng med att lätta på ifrågavarande bestämmelser för dagstidningar som vänder sig till invandrare och nationella minoriteter.

Kulturrådet har anfört att det finns några orimligheter i regelverket när det gäller tillämpligheten på minoritetstidningar. För samisk del är det enligt kulturrådet inte rimligt att minst 90 procent av den abonnerade upplagan skall vara spridd i Sverige, eftersom en tidning på nordsamiska utgiven i Sverige sannolikt skulle ha fler norska än svenska samer som abonnenter. Vidare har kulturrådet ifrågasatt relevansen av kravet på täckningsgrad för tidningar som har läsare över hela landet, eller i vart fall stora delar av landet. Enligt kulturrådet är kravet på abonnerad upplaga på 2 000 exemplar alldeles för högt och kulturrådet har i detta sammanhang pekat på att en finsk tidning hade 3 000 abonnenter trots ett befolkningsunderlag på 450 000 personer.

Kulturrådet har avslutningsvis anfört att det nuvarande regelverket kanske inte bör anpassas för att omfatta minoritetstidningar. I stället skulle det enligt kulturrådet kunna vara mera ändamålsenligt att ta reda på hur förutsättningarna ser ut för minoriteterna, eftersom förhållandena sannolikt skiftar mycket mellan de olika minoriteterna. Enligt kulturrådet skulle det troligen behövas särskilda lösningar för produktion och annat och kulturrådet har anfört att de övriga nordiska länderna har särskilda stödordningar för minoritetsmedier. Kulturrådet menar att minoritetsmedierna är ett viktigt instrument för att bevara andra kulturer och andra språk, men också för att underlätta integrationen i Sverige. Ur allmän demokratisk synvinkel är det enligt kulturrådet också viktigt för minoritetsgrupperna att kunna hålla sig informerade om skeendena i samhället.

*Integrationsverket* anser att kravet i Presstödsnämndens föreskrifter att tidningens primära uppgift skall vara den reguljära

allmänna nyhetsförmedlingen måste vara inriktat på tidningens målgrupp. Verket har därför föreslagit att ett tillägg görs i bestämmelsen på så sätt att bestämmelsen får följande lydelse (tillägget här kursiverat): den reguljära allmänna nyhetsförmedlingen, *som är relevant för tidningens målgrupp*, skall vara tidningens primära uppgift. Vidare har verket föreslagit ett tillägg till bestämmelsen om att nyhetsförmedlingen inte ämnesmässigt får begränsas annat än av tidningens geografiska spridningsområde och av händelsers och skeendens aktualitet: *Tidning på annat språk än svenska kan ha en ämnesmässig inriktning, som följer av att tidningen för sin målgrupp utgör komplement till svenskspråkiga eller andra tidningar och att dess målgrupp har behov av att få sådan kompletterande nyhetsförmedling på det egna språket*. Slutligen har verket föreslagit en ändring av bestämmelserna om att en dagstidning skall ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska och att 90 procent av innehållet skall vara skrivet på svenska. Verket förslår att det i stället skall föreskrivas att *en dagstidning skall vara skriven på språk som förstås av dess läsare i Sverige*.

Integrationsverket har också inkommit till kommittén med allmänna synpunkter kring presstödet. Verket har anfört följande. Dagstidningens grundläggande betydelse för läsarnas samhällsorientering genom allmän nyhetsförmedling är viktig för alla grupper av samhällsmedborgare, men dagstidningar är inte tillgängliga för alla. För personer utan vana att ta till sig skriftlig information blir i stället allmän nyhetsförmedling genom etermedier av desto större betydelse. För personer som inte kan läsa på majoritetsspråket blir tillgången till tidningar tryckta på andra språk särskilt viktig. Det är inte möjligt för verket att ta närmare ställning till de olika reglerna om upplagegräns för olika nivåer av presstöd. Däremot är det önskvärt att presstöd och övrig mediepolitik utformas så att möjligheten att publicera medier med motsvarande innehåll som dagstidningar på andra språk än svenska förbättras. Mediestödet bör utformas med utgångspunkt från att flertalet människor har behov av nyhetsförmedling på ett språk man väl förstår. För personer som tillhör Sveriges nationella minoriteter är tillgång till nyhetsförmedling på modersmål ett önskat komplement till svenskspråkig nyhetsförmedling. För språkgrupper där många är ovana att tillägna sig skriven information är tillgång till information på förstådda språk via etermedier desto viktigare. För personer, som inte kommit långt med sin inläring av svenska språket, är tillgång till nyhetsförmedling på andra språk än svenska

en förutsättning för delaktighet i samtiden. De flesta personer som invandrat från andra språkområden tillägnar sig efter hand förmåga att ta del av nyheter helt eller tills stor del på svenska. Också sedan svenskkunskapen avancerat finns för många ett visst kvarvarande behov av kompletterande nyhetsförmedling på annat språk än svenska. En tidning på kinesiska, somaliska eller ungerska, som sprids i t.ex. 500 exemplar skulle ha en täckning inom respektive språkgrupp i Sverige som kan uppskattas motsvara en upplaga på 200 000 exemplar för en svenskspråkig tidning. För att presstöd och annat mediestöd skall kunna tjäna syftet att främja mångfald och medverka till mer jämlik tillgång till nyhetsförmedling och samhällsinformation måste regler om minsta upplaga och motsvarande krav anpassas till att de olika språkgrupperna i landet är olika stora.

Vid kommitténs sammanträde framfördes att det framför allt är bestämmelser på två områden i presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter som försvårar för dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter att erhålla presstöd: bestämmelserna om tidningens spridning och tidningsupplagans storlek. I presstödsförordningen föreskrivs att den abonnerade upplagan till minst 90 procent skall vara spridd i Sverige. Denna bestämmelse försvårar för t.ex. dagstidningar med samer som målgrupp, eftersom samerna också är bosatta i Norge, Finland och Ryssland. Bestämmelsen hindrar en marknadsföring av tidningar utanför Sveriges gränser, samtidigt som avsedd målgrupp i Sverige kan vara alltför begränsad för att det skall kunna gå att driva tidningen och erhålla presstöd enligt bestämmelserna om upplagestorlek. Vidare anges det i förordningen att med riksspridning avses att huvuddelen av upplagan avsätts i minst hälften av blockregionerna utanför utgivningsregionen och i olika delar av landet (jfr avsnitt 6.3.3 samt avsnitt 6.3.1 tabellerna 6.6–6.7). Invandrare är bosatta främst i storstadsregionerna, samerna huvudsakligen i norr och finnarna i Mälardalsregionen. Det senare gör att invandrare och nationella minoriteter har svårt att uppnå kravet på riksspridning samtidigt som den potentiella läsekretsen kan vara för begränsad på utgivningsorten för att kunna komma upp i angiven miniminivå på upplagans storlek som anges i regelverket.

En annan bestämmelse som diskuterades vid sammanträdet var bestämmelserna i presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter om att huvudinnehållet i en dagstidning måste vara på

svenska. Det framfördes därvid att detta krav är orimligt och att det krävs annorlunda lösningar för de språkliga minoriteterna.

Vid sammanträdet framfördes det även att det kan bli invecklat att konstruera särlösningar för invandrare och minoriteter inom ramen för presstödsförordningen till följd av att förhållandena för de olika grupperna skiljer sig markant åt. Ett alternativ som framfördes var att Statens kulturråd skulle kunna hantera frågor om presstöd till dagstidningar som riktar sig till språkliga minoriteter och att bedömningar om resursbehov därmed skulle kunna göras från fall till fall.

Vid sammanträdet gavs också exempel på de skilda förhållanden som tidningar som riktar sig till invandrare verkar under. Det angavs att dagstidningar som vänder sig till mindre grupper alltid ligger och balanserar på 2 000 exemplar, varför de också ständigt är i farozonen för att er hålla ett minskat eller indraget presstöd. Vidare kan de revisioner Tidningsstatistik utför innebära ett problem för tidningarna. Enligt framförda uppgifter har det hänt att invandrare som är abonnenter på en tidning trots att det varit SÄPO som ringt och ställt frågor om deras tidningsinnehav med följd att de blivit oroliga och kontaktat tidningarna för att säga upp sin prenumeration. Slutligen framfördes det att priskänsligheten hos invandrargrupper är väldigt hög, varför sådana tidningar har särskilt små möjligheter att höja abonnemangspriset.

### 6.3.5 Särskilt om det samiska dagstidningsprojektet Satne

Gustaf Jillker, projektledare för dagstidningsprojektet Satne, har för tidningsprojektets räkning inkommit med en beskrivning av dagstidningsprojektet samt lämnat information och synpunkter till Presskommittén 2004 om behovet av extra stimulansåtgärder för samisk dagspress. Gustaf Jillker uppgav våren 2005 att dagstidningen Satne skulle utkomma med sitt första nummer hösten 2005, men enligt uppgifter som han senare lämnat till kommittén har utgivningen skjutits upp på obestämd framtid.

I ett inledningsskede kommer tidningen att ges ut som en endagstidning och generera åtta – tio arbetstillfällen. Bland tidningens huvuduppgifter ingår att stimulera till samhällsengagemang och samhällsdebatt bland samer, att stärka den inre samiska demokratin och yttrandefriheten och att verka för att utvidga det samiska självbestämmandet. Vidare skall tidningen stimulera an-

vändningen av det samiska språket, den skall informera om same- och samiska förhållanden, den skall stimulera tidningsläsning bland barn och ungdomar, den skall främja den samiska kulturen och den skall underlätta det samiska samarbetet över nationsgränserna. Målsättningen är att göra tidningen oumbärlig för alla same- och för alla intresserade som vill följa med utvecklingen inom samevärlden. Tidningen skall rikta sig till alla same som lever i Sápmi, dvs. till same i Sverige, Norge, Finland och Ryssland.

Bakgrunden till att tidningsprojektet inleddes var önskemål om att skapa en större och säkrare informationskanal för samefrågor i Sverige än vad som finns i dag. Satne har anfört att utbudet av samiska tidningar och programutrymme för samefrågor i de statliga etermedierna i dag är alltför begränsat för att täcka de behov som stadigt växer i takt med att det samiska samhällsbygget tar tydligare form. Enligt Satne har den samiska allmänheten sedan Sametingets tillkomst år 1993 i ökande grad engagerats i beslutsprocesserna som rör de egna angelägenheterna och Satne menar att det krävs en ökad information om förändringarna, mer insyn och bättre granskning av det samiska samhället i och med att viktiga samhällsfunktioner och ekonomiska resurser förts över till Sametinget. Satne anser att en samisk dagstidning förmodligen är den bästa kanal som kan skapas för att väcka intresse för och sprida information om det egna folkvalda parlamentet och den egna myndigheten, Sametinget, samt det bästa instrumentet för att kritiskt granska politikerna och myndigheters agerande i samiska frågor.

Satne har uppgett att det finns ett dokumenterat behov av en samisk tidning för den samiska befolkningen och att två tredjedelar av den samiska befolkningen anser att mediebevakningen är dålig för närvarande. En inventering visar enligt Satne att den samiska pressen i dag består av dels tidningen Samefolket, som har en upplaga på cirka 2 000 exemplar och utkommer en gång i månaden, dels ungdomstidningen Sáminuorat, som har en upplaga på cirka 600 exemplar och utkommer med fyra nummer per år. Härutöver har Satne anfört att den dagliga nyhetsförmedlingen till samerna i stort sett ombesörjs av Sameradion – med sändningar i huvudsak på nordsamiska med kortare nyhetssammanfattningar på svenska på vardagar samt vissa magasinprogram på lule- och sydsamiska – och same-tv – med nyhetssändningar på samiska med svensk textning. Sameradion och Same-tv har dessutom enligt Satne ett nära redaktionellt samarbete, vilket Satne upplever som betänkligt utifrån principen om mångfald och konkurrens.



Enligt Satne är det inte möjligt att driva en samisk dagstidning utan ett särskilt stöd mot bakgrund av att den samiska befolkningen är tämligen liten och att annonsmarknaden för en samisk dagstidning är begränsad. Vidare har Satne pekat på att det totala beloppet som Sametinget förfogar över till samiska medier uppgår till totalt 1,5 mnkr och att hela beloppet för närvarande lämnas till tidningen Samefolket. Satne har i sammanhanget pekat på att Sametinget självt har jämfört stödet till samisk press med det bidrag som utgår till Samiska teatern på 5,5 mnkr årligen över statsbudgeten. En jämförelse skulle enligt tidningen också kunna göras med det årliga anslaget till slöjdstiftelsen Sámi Duodji på cirka tre mnkr per år.

Satne anser att det är viktigt med ekonomisk stimulans, för att skapa utrymme för etablering av fria och oberoende medier, dvs. medier som är ekonomiskt oberoende från organisationer som driver samiska särintressen och som har möjlighet att bedriva kritisk granskning av den samiska offentligheten i Sverige. Enligt Satne kan det inte vara rimligt att det bara skall finnas ett enda dominerande samiskt nyhetsmedium, som står för all nyhetsbevakning i samevärlden. Det skall heller inte enligt Satne vara möjligt för den politiska majoriteten i Sametinget att kunna ”köpa” en tidnings lojalitet, vilket Satne menar är möjligt under rådande förhållanden. Skälet som Satne anfört är att ledamöterna i Samernas kulturråd, som förvaltar det statliga samiska medieanslaget, är politiker som företräder de politiska partierna i Sametinget. Som exempel har Satne anfört att två samiska tidningar blev utan bidrag hösten 2004 och att endast den tidning som hade sin förankring hos organisationer som stod det styrande blocket nära erhöll ekonomiskt stöd. Satne menar att den nuvarande ordningen är oerhört bestickande.

Översynen av presstödsreglerna bör enligt Satne utgå från det faktum att det inte finns någon samisk dagstidning i dag och att de nuvarande presstödsreglerna inte svarar emot en samisk dagstidnings behov av stöd. Satne har uttalat att målsättningen måste vara ett särskilt samiskt presstöd, som är anpassat till samiska förhållanden.

Satne menar att det också är viktigt att det svenska samhället stödjer en samisk tidning som kan utöva kritisk kontroll av den samiska offentliga verksamheten. Myndigheten Sametinget är ett statligt organ, som i dag omsätter knappt 40 mnkr årligen och förvaltar EU-projekt för cirka 140 mnkr. Sameministern i den

svenska regeringen har enligt Satne sagt sig vara beredd att överföra ännu mer myndighetsuppgifter på Sametinget, och Satne menar att det mot bakgrund härav behövs ett fristående massmedium som kan granska denna växande sektorssektor.

Grunderna för ett särskilt statligt stöd för samiska dagstidningar kan enligt Satne sammanfattas under fyra områden. Som nation har Sverige ett ansvar och skyldigheter gentemot sin urbefolkning och de särskilda behov som kan härledas ur ställningen som urbefolkning är bland annat stöd åt den samiska kulturen och det samiska språket. Vidare har det samiska språket status som nationellt minoritetsspråk. Sverige har anslutit sig till Europarådets minoritetsspråkskonvention och ramkonvention och motivet till de svenska minoritetsspråkslagarna är insikten om att det inte går att säkra det samiska språkets fortbestånd utan samhällets stöd och aktiva åtgärder. Presstöd till samiska dagstidningar kan därför enligt Satne inte betraktas som enbart en språkpolitisk stimulansåtgärd. På grund av det samiska språkets allt svagare ställning krävs det emellertid enligt Satne en satsning också på svenskspråkiga samiska medier. Information, nyhetsförmedling och intern debatt kan enligt Satne huvudsakligen bara ske på svenska, därför att alla samer inte förstår samiska eller behärskar alla tre varieteter av samiska. För det tredje har Sverige anslutit sig till vissa internationella konventioner och härigenom åtagit sig ett folkrättsligt ansvar gentemot samerna. Det innebär att samerna i vissa fall har rätt till positiv särbehandling och att nödvändiga resurser tryggas för den samiska kulturens fortlevnad och utveckling. Det fjärde området rör förhållandet att det i sametingslagen föreskrivs att Sametinget har en skyldighet att informera om samiska förhållanden och om samernas ställning i samhället. Sametinget har arbetat med att bygga upp ett nationellt informationscentrum, till vilket regeringen totalt anslagit cirka nio mnkr. Satne menar att Sametinget skulle kunna dra stor nytta av en samisk dagstidning i sin informationsverksamhet. I förarbetena till satsningen på det nationella informationscentrumet beskrevs medierna som en viktig kanal, och förslaget innebar att en särskild mediestrategi bör utformas för spridning av nyheter och reportage utanför Sápmi. Enligt Satne förpliktar inte förslaget att stöd skall lämnas till en samisk nyhetstidning, men det visar att det finns ett nationellt intresse av att sprida information om samiska förhållanden till den svenska allmänheten via medier. Satne menar att det kan konstateras att en samisk nyhetstidning till sin grundfunktion verkar just för att öka för-

ståelsen för samerna i samhället och för att bädda för sakliga debatter, varför det också borde finnas ett särskilt starkt samhällsligt intresse av att stödja etableringen av en samisk nyhetstidning.

Satne har identifierat fyra punkter i presstödsförordningen (1990:524) och Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13 och 2002:1) som Satne anser bör preciseras, ändras eller utökas. Den första punkten rör bestämmelserna om dels att en tidnings nyhetsförmedling inte ämnesmässigt får begränsas annat än av tidningens geografiska spridningsområde och av händelsers och skeendens aktualitet, dels att med dagstidning avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället såsom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion. Satne har med hänvisning till dessa bestämmelser menat att det råder oklarhet om en tidning som bara vänder sig till samer kan erhålla presstöd, men har samtidigt uttalat att innehållet i en tidning som riktar sig till samtliga samer och som täcker alla frågor som rör samer inte kan betraktas som ett avgränsat ämne eller intresseområde. Satne har ändock efterfrågat en precisering av bestämmelserna på dessa punkter, så att det inte skall råda någon tveksamhet att tidningar som riktar till samerna i och för sig kan vara berättigade att uppbära presstöd.

Den andra punkten handlar om kravet i presstödsförordningen att en dagstidning i huvudsak skall distribueras inom landet, och dess precisering i Presstödsnämndens föreskrifter att 90 procent av upplagan skall distribueras inom landet. Enligt Satne innebär bestämmelserna att tidningen inte kan spridas som planerat enligt de behov som finns för att uppehålla den naturliga kontakten mellan samer framförallt i Sverige, Norge och Finland. Satne har framhållit att samerna i Norge och Finland är en viktig marknad för en svensk samisk dagstidning och att den samiska tidningsmarknaden är gemensam för Sverige och Norge. Satne har också i sina kalkyler räknat med betydande annonsintäkter från det norska Sametinget, men menar att procentreglerna i de svenska bestämmelserna begränsar den norska annonsmarknaden för en svensk samisk dagstidning. Satne har lyft fram det norska regelverket om presstöd som jämförelse och anförat att detta regelverk saknar motsvarande begränsningsregler som finns i det svenska regelverket. I sammanhanget har tidningen också anförat att de svenska bestäm-

melserna försvårar genomförandet av ett språkprojekt, som ingår i etableringen av tidningen. Satne har pekat på att det samiska språkets överlevnad är allvarligt hotad genom den språkbytesprocess som pågår och att allt färre samer talar och förstår samiska. Satnes språkprojekt, som till en del finansierats med stöd från Statens kulturråd, har enligt Satne en nordisk karaktär eftersom den samiska språkliga kompetensen framför allt finns i Norge och den som skall leda språkprojektet är bosatt i Norge. Satne har vidare anfört att de enda journalister som skriver på sydsamiska finns i Norge. Satne menar att dess tidning är viktig för att stimulera språkanvändningen på sydsamiskt område. I Satnes kalkyler ingår därför att tidningen även skall täcka det sydsamiska området i Norge, ett område som saknar en samisk dagstidning. För det sydsamiska området utgör 90-procentregeln alltså enligt Satne ett reellt hinder. Vidare menar Satne att det är realistiskt att en svensk samisk tidning kan få ett betydande ekonomiskt stöd från Norge för att stimulera den samiska språkanvändningen, men Satne har anfört att även denna möjlighet försvåras av 90-procentregeln. Satne har anvisat två alternativ till förändringar av de svenska bestämmelserna. Det ena alternativet är att det i stället för ett procenttal sätts upp ett absolut tal, t.ex. 1 500 exemplar. Det andra alternativet är att det införs en särskild bestämmelse som reglerar spridningen av en samisk tidning utanför Sverige enligt den modell om driftsstöd i särskilt fall som regleras i 2 kap. 9 § presstödsförordningen, se avsnitt 3.4.5.

Den tredje punkten rör kravet på att en lågfrekvent dagstidning måste ha upplaga på minst 2 000 exemplar för att vara berättigad till allmänt driftsstöd. Satne har uppgett att månadstidningen Samefolket, den enda samiska tidningen med regelbunden utgivning, för något år sedan hade den högsta upplagan någonsin, 2 400 exemplar, att den för ett år sedan hade en upplaga på 1 100 exemplar samt att upplagan i dag uppgår till omkring 1 500 exemplar. Satne menar att uppgifterna om upplagans storlek för månadstidningen Samefolket visar att det är rimligt att kravet på minsta upplagenivå för en samisk lågfrekvent dagstidning att erhålla allmänt driftsstöd bör sänkas till 1 500 exemplar. Satne har också anfört att en lägre minsta upplagegräns är särskilt viktig vid etableringen av en ny tidning. En sänkning av nuvarande upplagenivå bör därför enligt tidningen ses som en stimulansåtgärd för att öka mångfalden.

Den fjärde punkten rör extra åtgärder för att stimulera användningen av det samiska språket. Enligt Satne behövs det ett särskilt

stöd för att uppmuntra tidningarna att använda det samiska språket. Satne har uppgett att bestämmelserna i Norge i detta avseende kan användas som förebild, där samiska dagstidningar erhåller ett särskilt samiskt presstöd under en egen anslagspost i statsbudgeten. Enligt Satne uppgår det särskilda samiska presstödet i Norge till cirka elva mnkr, varav det ordinarie presstödet uppgår till cirka två mnkr och det särskilda samiska stödet till cirka nio mnkr. Satne har pekat på att det i Norge föreskrivs att en samisk tidning skall ha en lägsta genomsnittlig nettoupplaga på 750 exemplar och har jämfört detta krav med det krav på 2 000 exemplar som de svenska bestämmelserna uppställer. Utifrån exemplen på hur presstödet fördelas i Norge anser Satne att det är rimligt att Sverige satsar åtminstone två mnkr utöver det ordinarie anslaget på en svensk samisk dagstidning.

Satne har som målsättning att 25 procent text av det redaktionella innehållet i tidningen skall skrivas på samiska. För att framställa denna mängd samisk text har Satne uppgett sig behöva tre stycken heltidsanställda personer. Tillsammans med ökade tryckkostnader för fyra extra sidor och andra bikostnader, innebär det enligt Satne en total extra kostnad på cirka två mnkr. Satne menar därför att ett extra stöd på två mnkr vore rimligt för att på så sätt stimulera den samiska språkanvändningen och därmed också öka mångfalden. Alternativet att bara översätta texter till samiska är enligt Satne inte gångbart, eftersom det krävs en stor variation av texter av olika svårighetsgrad, från nybörjarstadium till avancerat språkbruk, för att uppnå en god språkvård och för att Satne skall kunna tillvarata sitt ansvar som språknormerande organ.

### 6.3.6 Centrum för lättläst

Personer som är otränade i att läsa och förstå svenska språket kan vara hjälpta av att läsa nyheter och annat redaktionellt material i en tidning på lättläst svenska. Det kan t.ex. gälla invandrare som ännu inte tillägnat sig sådana kunskaper i svenska att de obehindrat kan läsa och förstå redaktionellt material i en dagstidning som är skriven för mera vana läsare av svensk text. Någon enhetlig definition av lättläst svenska finns inte, men sådan text kan sägas vara mera lättillgänglig och förklarande än annan text.

Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur är en förlagsrörelse med uppgift att framställa nyhetsinformation och

litteratur för människor som har svårt att läsa eller som är otränade i svenska språket. Verksamheten grundar sig på ett beslut av riksdagen och den bedrivs under namnet *Centrum för lättläst*. De följande uppgifterna i detta avsnitt har hämtats bl.a. från stiftelsens årsredovisning för år 2004, från stiftelsens hemsida och kontakter med anställda hos stiftelsen. Avsnittet syftar till att belysa ett sätt att skriva och publicera redaktionellt material i tidningar som gör att personer som är otränade i svenska lättare kan ta till sig innehållet.

Regeringen har fastställt stadgarna och utser styrelse i stiftelsen. Ett övergripande mål enligt regleringsbrevet är att stiftelsen skall främja en samhällsutveckling som kännetecknas av social jämlikhet, jämställdhet mellan kvinnor och män, respekt och tolerans och där etnisk, kulturell, språklig och religiös mångfald tillvaratas som en positiv kraft och därigenom bidrar till minskad diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Verksamheten regleras också genom ett avtal mellan staten och stiftelsen. Till 50 procent finansieras stiftelsen av offentliga medel. Övriga intäkter utgörs av försäljning av det material som stiftelsen tar fram.

Stiftelsen vänder sig till alla som behöver eller vill ha mera lättlästa texter än det vanliga utbudet. Det kan gälla barn, ungdomar och vuxna som har lässvårigheter eller är ovana läsare. Stiftelsen ger bl.a. ut en lättläst nyhetstidning som heter 8 SIDOR och anordnar kurser för att skriva lättläst. Stiftelsen vill fungera som ett kompetenscentrum på lättläst-området.

Enligt en studie om vuxnas läs- skriv- och räkneförmåga som stiftelsen hänvisar till (International Adult Literacy Study – IALS –, genomförd i mitten av 1990-talet av OECD och Statistics of Canada) har 25 procent av den vuxna befolkningen inte den läsförmåga som det kan förväntas av personer som gått ut grundskolans niondeklass. En av fyra dagstidningsläsare har således svårigheter att tillgodogöra sig vanliga nyhetsartiklar där de inte är välbekanta med innehållet. Vidare visar studien att det bland dessa 25 procent av den vuxna svenska befolkningen finns 400 000 (7,5 procent av hela befolkningen) som läser så pass dåligt att de bara kan söka information i bekanta, enkla och välstrukturerade texter. Detta innebär att en liten andel vuxna i Sverige har direkt handikappande läsproblem och att en väsentligt större andel har en läsförmåga som inte motsvarar läskraven som ställs efter fullföljd grundskola. Även en motsvarande studie som genomfördes år 1998 uppvisar ungefär samma undersökningsresultat. Några motsvaran-

de studier har sedan år 1998 inte genomförts i Sverige, men professorn Mats Myrberg vid Lärarhögskolan i Stockholm, som deltog vid genomförandet av studierna under 1990-talet, har till Presskommittén 2004 uppgett att undersökningsresultaten med största sannolikhet är desamma i dag. Med ledning av undersökningsresultaten har stiftelsen gjort bedömningen att åtminstone sju–åtta procent av befolkningen i Sverige skulle ha glädje av att ta del av deras utgivning.

Stiftelsen presenterade hösten 2005 lättläst svenska på följande sätt på sin hemsida. *Lättläst*: Det finns ett stort behov av texter som är enklare än vad texter vanligtvis är. Dessa texter ska vara lättlästa och ha en klar struktur. Lättläst kan beskrivas på olika sätt. Beskrivningen av lättläst som här följer är den som Centrum för lättläst använder. För att en text ska vara lättläst måste man tänka på innehåll, språk, utseende och bilder. *Innehåll*: En text som handlar om ett ämne som är välkänt för läsaren är lätt att läsa. Det är viktigt att inte ta kunskap för given. Det gäller att skriva så att läsaren behöver så lite förkunskaper som möjligt. *Språk*: En lättläst text är skriven med vanliga och vardagliga ord som de flesta människor kan förstå. Meningarna är ofta korta. Språket är klart och enkelt. Ovanliga ord förklaras. Bildspråk och liknelser kan vara svåra att förstå för en ovan läsare och bör därför undvikas. *Textens utseende*: En lättläst text ska vara luftig. Läsaren ska känna att texten är möjlig att ta sig genom. Texten bör vara lite större än vad som är vanligt. Det valda typsnittet, bokstavstypen, ska vara tydligt. Lite större avstånd mellan raderna underlättar läsningen. *Bilder*: Det är bra att använda bilder i lättlästa texter. Med bildens hjälp kan man lyfta fram innehållet och stärka förståelsen. Men man måste ställa krav på bilderna: de ska beskriva samma sak som texten. *Svårighetsnivåer*: Även en lättläst text kan vara mer eller mindre lätt. Texter på den enklaste nivån, kallar vi lättast. De texterna har ett enkelt och konkret innehåll. Språket är vardagligt och konkret. Texten består framförallt av korta huvudsatser. Det finns många bilder som förstärker innehållet. Layouten är mycket luftig. Vår svåraste nivå kallar vi lätt. Då har böckerna ofta längre kapitel. Här hittar du lite ovanligare ord och även bildspråk. Handlingen kan hoppa i tid och rum. Men språk och utseende tar hänsyn till att läsaren har svårigheter att läsa. Däremellan har vi en nivå som vi kallar lättare.

Stiftelsen uppger att deras verksamhet bidrar till att främja en utveckling mot social jämlikhet med respekt och tolerans för bland

annat olika etnisk eller kulturell bakgrund och att nyhetsinformationen sannolikt skapar större förståelse för olika företeelser i samhället. Stiftelsen har sett att lättläst material fungerar bra i sammanhang som handlar om att stärka demokratin och verka för integration.

Enligt stiftelsen har intresset för deras utgivning ökat och verksamheten är i dag respekterad på ett annat sätt än tidigare. Stiftelsen anför också att den svenska LL-verksamheten är världsledande och att den på olika sätt uppmärksammas i internationella sammanhang.

Under år 2004 gav stiftelsen ut den tryckta tidningen 8 SIDOR en gång per vecka, 53 nummer. Innehållet utgjordes av samma typ av nyheter som vanliga dagstidningar, men nyheterna presenterades på ett lättläst och lättfattligt sätt. Ungefär tio gånger innehöll tidningen också en sektion med fyra extra sidor, oftast som en form av temanummer. 8 SIDORs nyhetstidning på Internet uppdaterades varje vardag och läsare hade där möjlighet att söka i 8 SIDORs artikelregister. Papperstidningen hade under år 2004 en snittupplaga på cirka 12 000 exemplar, i snitt cirka 500 exemplar lägre än under år 2003. Enligt stiftelsen sjunker upplagan betydligt under sommarmånaderna, bl.a. beroende på att många skolor har läsårsabonnemang och gör uppehåll under sommaren. Prenumerationsintäkterna under året uppgick till totalt 7,1 mnkr.

Under år 2004 ökade antalet läsare av webbtidningen som användes dagligen av olika läsargrupper, framför allt i skolor och inom invandrarundervisningen. Centrum för lättlästs hemsida på Internet hade cirka 350 000 besök under år 2004, i genomsnitt omkring 1 000 besök per dag. Den populäraste platsen var 8 SIDORs nyheter.

8 SIDOR har läsare inom flera grupper, däribland skolelever, utvecklingsstörda, privatpersoner, biblioteksbesökare och personer inom vuxenutbildningen. Drygt tio procent av abonnenterna utgörs av privatpersoner. Enligt stiftelsen har det gjorts undersökningar som tyder på att tidningen läses av omkring 130 000 personer varje vecka.

Under de senaste åren har utvecklingen av tidningen i stor utsträckning varit knuten till webbtidningen. Den stora satsningen har varit bonuswebben, som är tillgänglig endast för abonnenter på den tryckta tidningen. I bonuswebben publiceras material som inte får plats i den tryckta tidningen, men den innehåller även förnöjelsematerial. Utvecklingen av internetutgåvan har enligt stiftel-



sen gjort det enklare för läsarna att hitta både nya och gamla artiklar och den är sedan ett par år försedd med ljud för att särskilt lässvaga skall kunna få texterna upplästa av en syntetisk röst.

8 SIDORs nyhetstjänst sammanställer och säljer nyhetsmaterial veckovis till andra dagstidningar. Nyhetssammanfattningen omfattar ett nyhetsmaterial inklusive bilder på cirka tre sidor tabloid per vecka och tjänsten kostar 2 000 kr inkl. mervärdesskatt. Sammanfattningen inkluderar inrikes-, utrikes- och sportnyheter. Under år 2004 sammanställdes cirka 150 nyhetssammanfattningar till Nerikes Allehanda, Nya Wermlands Tidningen och Länsstidningen i Östersund. Enligt stiftelsen skall tjänsten komma att marknadsföras mer aktivt till lokala och regionala tidningar runtom i landet i framtiden.

## **6.4 Överväganden och förslag**

### **6.4.1 Inledning**

I avsnitt 3.4.1 redogör kommittén för sina allmänna utgångspunkter för det statliga engagemanget på dagspressmarknaden, m.m. Kommittén har i anslutning härtill identifierat och redogjort för de uppgifter som dagspressen fyller ur ett konstitutionellt perspektiv och som motiverar statens engagemang på dagspressmarknaden. Där framgår bl.a. att målsättningen för kommitténs arbete är att lämna förslag som bidrar till att vårt statskick fördjupas och förstärks.

I detta avsnitt återfinns de överväganden och förslag som kommittén lämnar i den del av uppdraget som rör frågan om behovet av stöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. I föregående avsnitt har lämnats en tämligen omfattande redogörelse för den svenska integrations- och minoritetspolitiken samt en redogörelse för andra utredningar och uppgifter som bedömts ha betydelse för kommitténs uppdrag i denna del.

### **6.4.2 Allmänna utgångspunkter**

I förgrunden för kommitténs arbete rent allmänt har stått frågor som rör hur mångfalden på dagspressmarknaden skall kunna förbättras och hur räckvidden av dagstidningar skall kunna öka i Sverige. En viktig fråga är hur staten genom den förda press-

politiken skall kunna stimulera förekomsten av dagstidningar som kan fånga upp och spegla de skilda värderingar som finns företrädda i samhället. Tendensen på dagstidningsmarknaden på senare tid är vikande upplagor och större företagsenheter. Ur ett presspolitiskt perspektiv är det angeläget att mångfalden och räckvidden bland dagstidningarna kan öka ytterligare eller i vart fall bibehållas på nuvarande nivå. Dagstidningarna måste också kunna stimulera dagstidningsläsningen hos skilda grupper i samhället.

Sverige har sedan 1970-talet utvecklats till ett mångetniskt samhälle, se avsnitt 6.3.1. Ur detta perspektiv ställs stora krav på en väl fungerande massmediemarknad. Dagstidningarna fyller här en viktig funktion. De uppgifter som dagspressen fullgör och som motiverar statens engagemang på dagspressmarknaden måste få genomslag för alla medborgare oavsett ursprung och värderingar. Ett viktigt led för att möjliggöra detta är tillskapandet av rimliga villkor för att etablera nya dagstidningar samt göra det möjligt att upprätthålla driften av dagstidningar som har en mera begränsad läsekrets. Som framgår av kapitel 3 har kommittén föreslagit ett antal förändringar av presstödsförordningen. Här bland märks förslag om att sänka gränsen för den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att kunna berättiga till driftsstöd. Kommittén har också föreslagit en allmän uppräkningslista av driftsstödet samt för lågfrekventa dagstidningar höjda driftsstöd för större upplagor enligt en trappstegsmodell. Det bör också framhållas att kommittén har föreslagit ett stöd för att stimulera dagstidningsföretag att inleda försöksverksamhet med en elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till tryckta dagstidningar, se avsnitt 5.8. Nya tekniska lösningar som möjliggör alternativa distributionssätt för dagstidningsföretagen bedöms underlätta etablering och utgivning av dagstidningar som vänder sig till mindre grupper i samhället.

En angelägen uppgift ur ett presspolitiskt perspektiv är att öka dagstidningsläsningen hos invandrare. Undersökningar visar att dagstidningsläsningen hos flera invandrargrupper generellt sett är lägre än hos personer utan invandrarbakgrund. Generella åtgärder inom ramen för presstödsystemet som innebär att etableringen av nya dagstidningar stimuleras och mångfalden ökar bedöms kunna bidra till att fler invandrare intresserar sig för dagstidningsläsning.

Generella åtgärder inom ramen för presstödsystemet kan emellertid antas endast till en del bidra till att räckvidden av dagstidningar ökar i samhället. Förhållandena mellan olika invandrar-

grupper skiljer sig markant åt. Förslag som på ett mera genomgripande sätt skulle öka etableringen av dagstidningar som riktar sig framförallt till invandrare skulle därmed behöva innehålla rekvisit som möjliggör individuella och mera skönmässiga bedömningar. Sådana bestämmelser är dock problematiska inom ramen för presstödssystemet, eftersom de riskerar att komma i konflikt med principen om att staten genom olika stödåtgärder inte skall påverka dagspressens självständiga ställning. Kommitténs slutsats är att det inom ramen för presstödssystemet inte kan bli fråga om att föreslå annat än generella regler för att underlätta etableringen av nya dagstidningar. Mera individuellt anpassade lösningar för att tillgodose behovet av publikationer inom olika invandrargrupper bör i stället åstadkommas inom andra statliga verksamheter, t.ex. inom ramen för Statens kulturråds eller Integrationsverkets verksamhet.

Den lägre dagstidningsläsningen bland invandrare kan till en del antas bero på att många invandrare har svårt att tillgodogöra sig dagstidningar skrivna på svenska. Tidningar på svenska är skrivna med ett förhållandevis avancerat språk och undersökningar har visat att det även finns ett större antal personer utan invandrabakgrund som har svårt att tillgodogöra sig innehållet i en dagstidning. På grund av språkbarriärer minskar antalet informationskällor för många invandrare, som för att få del redaktionellt material ofta kan vara hänvisade till närradiosändningar på hemspråket, internationella satellit-tv-kanaler, utländska tryckta eller elektroniskt distribuerade tidningar, alternativt tidskrifter som ges ut i Sverige på det egna språket. Många invandrare kommer också från länder med en annan tradition när det gäller dagstidningsläsning, vilket kan vara en förklaring till den generellt sett lägre dagstidningsläsningen bland invandrare.

Regler med syfte att stimulera till en utveckling som innebär att dagstidningar skrivna på svenska skall bli mera lättillgängliga har inte tidigare förekommit inom ramen för presstödssystemet. Det har t.ex. inte funnits möjligheter för stöd för översättning av svenska dagstidningar till andra språk. Inte heller har det funnits särskilda stöd för personer som i och för sig behärskar svenska språket men som av olika anledningar har svårt att tillgodogöra sig innehållet i dagstidningarna. För att tillgodose behovet av tidningar för t.ex. synskadade har särskilda lösningar i stället vidtagits inom ramen för Taltidningsnämnden, och för att hjälpa personer med olika former av läshandikapp har staten tillskjutit medel till

Centrum för lättläst som producerar redaktionellt material på en lättare svenska, jfr avsnitt 6.3.6.

Det är enligt kommitténs bedömning inte givet att den räckviddsproblematik som följer av att personer har svårt att tillgodogöra sig innehållet i dagstidningar skrivna på svenska skall hanteras inom ramen för presstödsystemet. Huvudsyftet med presstödet har varit inriktat på att skapa ekonomiska förutsättningar för produktion och distribution av dagstidningar. Att nu utvidga syftet med presstödet i angiven riktning skulle enligt kommittén föra alltför långt. Det ligger i stället närmare till hands att dessa frågor behandlas utanför presstödsystemet.

En näraliggande alternativ som skulle kunna öka räckvidden av dagstidningar hos invandrare är enligt kommittén att underlätta etableringen och driften av dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska. Det skulle kunna ske genom en generell ändring av 1 kap. 6 § presstödsförordningen (1990:524) som innebär att kravet att en publikation för att betraktas som dagstidning i huvudsak skall vara skriven på svenska tas bort, alternativt att det görs en särlösning för publikationer som inte i huvudsak är skrivna på svenska. I sammanhanget kan det anföras att kommittén som utgångspunkt för sitt arbete haft som målsättning att undvika särlösningar inom ramen för presstödsystemet. Kommitténs bedömning är att särlösningar inom ramen för presstödsystemet bör undvikas och att regelverket i möjligaste mån bör vara generellt verkande. Vad som starkt talar för en särlösning avseende tidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska och som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige är emellertid att det redan i dag finns möjlighet för sådana tidningar att med stöd av 2 kap. 11 § presstödsförordningen jämställas med en dagstidning i presstödshänseende.

Att enbart anlägga ett presspolitiskt perspektiv på frågan om behovet av stöd för dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter kan bli alltför snävt. Enligt kommittén bör målsättningen vara att olika lösningar som stimulerar presspolitiskt eftersträvansvärda mål skall vara förenliga med den förda integrations- respektive minoritetspolitiken. I avsnitt 6.2 återfinns en redogörelse för nyssnämnda politikområden. Sammanfattningsvis bygger den nuvarande integrationspolitiken på att det endast är under den allra första tiden i Sverige som det kan finnas skäl att låta själva invandrarskapet stå i fokus för eventuella åtgärder. Att begränsa säråtgärder som riktar sig till invandare som grupp till den

första tiden i Sverige och verka för att den generella politiken utvecklas så att den i större utsträckning tar sin utgångspunkt i mångfalden antas bidra till att gränsen mellan svenskar och invandrare bryts upp och människor ges möjlighet att själva välja identitet och framträda som självständiga individer, med egna resurser och med förmåga att ta ansvar för sitt eget liv. Den förda minoritetspolitiken innebär sammanfattningsvis i nu aktuellt hänseende att svenska staten genom ratificering av Europarådets konventioner iklätt sig ett ansvar för att bl.a. uppmuntra och/eller underlätta att minst en tidning grundas och/eller upprätthålls på vardera språken samiska, finska och miänkieli.

Olika ändamål gör sig således gällande vid bedömningar av behovet av presstöd till dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. En integrationspolitisk utgångspunkt skulle kunna anses tala för att särskilda åtgärder med inriktning just mot invandrare inte bör vidtas inom ramen för presstödsystemet, medan en minoritetspolitisk utgångspunkt talar för att staten bör vidta ytterligare åtgärder för att uppmuntra och stödja etableringen av dagstidningar på minoritetsspråk. Ur ett presspolitiskt perspektiv finns det emellertid enligt kommittén alla skäl att vidta åtgärder som underlättar etablering av dagstidningar och ökar räckvidden av dagstidningar, inte minst i förhållande till invandrare.

Vid ett helhetsperspektiv anser kommittén att de presspolitiska målsättningarna väger mycket tungt. Enligt kommitténs mening bör det därför alltjämt finnas särlösningar för att underlätta etableringen av dagstidningar som vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige. Det kan i sammanhanget tilläggas att 2 kap. 11 § presstödsförordningen i dess nuvarande lydelse har funnits sedan tiden före antagandet av grunderna för den svenska integrationspolitiken. Bestämmelsen har också bibehållits fastän Pressutredningen -94 föreslog att den skulle upphävas.

### 6.4.3 Driftsstöd för dagstidningar på andra språk än svenska

**Kommitténs förslag:** En tidning vars text inte huvudsakligen är skriven på svenska eller vars upplaga inte till minst 90 procent är spridd i Sverige skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen 1) uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, och 3) har sin huvudredaktion i Sverige.

En tidning enligt första stycket berättigar till driftsstöd endast för den del av tidningens abonnerade upplaga som till minst 90 procent är spridd i Sverige.

Enligt huvudregeln ges driftsstöd till dagstidningar. Definitionen av dagstidningar framgår av 1 kap. 6 § presstödsförordningen (1990:524). Där stadgas att en dagstidning bl.a. skall ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska och i huvudsak distribueras inom landet. Bestämmelserna i dessa delar kompletteras av Pressstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13) som anger att 90 procent av innehållet skall vara skrivet på svenska samt att 90 procent skall distribueras inom landet. En bärande tanke bakom nu redovisade bestämmelser är att presstödet skall främja opinionsbildning m.m. i Sverige och att detta görs bäst om presstödet riktas till tidningar som är skrivna på svenska, som är det samhällsbärande språket.

Även publikationer som inte uppfyller definitionen av dagstidningar i presstödsförordningen kan berättiga till driftsstöd. Av 2 kap. 11 § presstödsförordningen framgår att en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen 1) uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, 3) har sin huvudredaktion i Sverige, och 4) till minst 90 procent av den abonnerade upplagan är spridd i Sverige.

När presstödsförordningen (1990:524) infördes hade 2 kap. 11 § en annorlunda lydelse. Det föreskrevs då att en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen 1) uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, 3) har sin huvudredaktion i Sverige, och 4) till övervägande del innehåller nyheter,

annan information och debatt, som rör förhållanden i Sverige och är av allmänt intresse. Skillnaden mellan dagens lydelse och den tidigare lydelsen är alltså att det tidigare ställdes krav på visst innehåll i tidningarna.

I prop. 1989/90:78 utvecklades skälen bakom utformningen av den ursprungliga lydelsen av 2 kap. 11 § presstödsförordningen. Syftet med bestämmelse var att främja nyhetsförmedling och opinionsbildning i den svenska demokratiska processen. En tidning på annat språk än svenska borde därför enligt regeringen kunna uppbära driftsstöd om den till övervägande del innehåller nyheter, annan information och debatt som rör förhållanden i Sverige.

År 1993 fick 2 kap. 11 § presstödsförordningen den lydelse den har i dag. Initiativet till ändringen togs av Presstödsnämnden som menade att den dåvarande regeln framstod som en allvarlig inskränkning i den redaktionella frihet som bör tillkomma dessa tidningar på samma sätt som gäller för svenskspråkiga tidningar. Presstödsnämnden menade att ett krav på att 90 procent av upplagan skall vara spridd i Sverige torde vara tillräckligt för att förhindra att stödet utnyttjas på ett icke avsett sätt. Regeringens förslag anslöt sig till Presstödsnämndens och konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (prop. 1992/93:100 (Bil. 12 p. C 6), KU27, rskr. 1992/93:239).

Av redovisningen bakom konstruktionen av 2 kap. 11 § presstödsförordningen framgår att det funnits farhågor om att pressstödet inte skulle fylla sitt syfte om det fördelas till tidningar, vars text inte i huvudsak är skriven på svenska. Enligt vad kommittén erfarit finns det dock ingenting som visar att presstöd som med stöd av 2 kap. 11 § presstödsförordningen fördelats till tidningar som inte uppfyllt grundläggande presspolitiska syften. Vid årskiftet 2005/2006 fanns det tre tidningar som berättigade till pressstöd enligt bestämmelsen.

Problemet med konstruktionen av 2 kap. 11 § presstödsförordningen är att de språkliga minoriteterna i Sverige var för sig med några undantag är förhållandevis små. Det nuvarande kravet att en tidning skall ha en abonnerad upplaga på 2 000 exemplar för att berättiga till driftsstöd i förening med villkoret att 90 procent av upplagan skall vara spridd inom Sverige leder därför till att utsikterna för en dagstidning som vänder sig till en särskild språklig minoritet att berättiga till driftsstöd i allmänhet är begränsade. Samtidigt är etableringskostnaderna för dagstidningar höga. Sam-

mantaget har detta lett till att etableringshindren i stort sett varit oöverstigliga för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter.

Kommitténs bedömning är att det utan att äventyra syftet med presstödet är möjligt att modifiera 2 kap. 11 § presstödsförordningen för att öka etableringsmöjligheterna för dagstidningar som vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige. Detta kan enligt kommittén göras genom att tillåta att ifrågavarande tidningar får saluföras utanför Sverige utan att förlora rätten att kunna berättiga till driftsstöd. Härigenom ökar det potentiella läsarunderlaget och det kan bli möjligt att etablera även tidningar som vänder sig till en förhållandevis liten språklig minoritet i Sverige. För att alltjämt tillförsäkra att presstödet används för att befrämja presspolitiskt eftersträvaransvärda uppgifter i Sverige bör emellertid tidningens anknytning till Sverige alltjämt vara tydlig. Det bör därför också framgent ställas krav på att tidningen skall vända sig till språkliga minoriteter i Sverige och att tidningen skall ha sin huvudredaktion i Sverige. Härjämte anser kommittén att det är rimligt att driftsstödet för tidningen i princip beräknas på den upplaga som är spridd i Sverige.

Kommittén föreslår således att en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska eller vars upplaga inte huvudsakligen är spridd i Sverige skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen 1) uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, och 3) har sin huvudredaktion i Sverige. För att förhindra att presstöd lämnas för tidningar som huvudsakligen sprids utomlands föreslår kommittén att tidningar som är skrivna på andra språk än svenska berättigar till driftsstöd endast för den del av tidningens abonnerade upplaga som till 90 procent är spridd i Sverige.

Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag att det till skillnad från i dag inte uppställs något hinder för en tidning vars text i huvudsak inte är skriven på svenska att saluföras i utlandet. Den abonnerade upplagan i presstödshänseende skall emellertid såsom gäller enligt det nuvarande regelverket i huvudsak beräknas på den abonnerade upplagan som är spridd i Sverige. Mot bakgrund av kommitténs övriga förslag om driftsstöd, se kapitel 3, innebär det att en tidning måste uppnå en abonnerad upplaga på cirka 1 500 exemplar i Sverige för att kunna berättiga till driftsstöd. Även en sådan upplaga kan vara svår att uppnå för tidningar som vänder sig till mindre språkliga minoriteter. Förslaget bedöms alltså inte leda



till att bristen på dagstidningar för samtliga språkliga minoriteter avhjälpas. Att inom ramen för ett generellt presstödsystem och med begränsade tillgängliga resurser lämna förslag som är mera långtgående har kommittén emellertid bedömt inte vara möjligt. Som tidigare nämnts är det därför angeläget att det tas fram lösningar som utifrån en mera individuell prövning kan tillgodose skiftande behov av redaktionellt material hos olika språkliga minoriteter. Att stimulera utgivningen av periodiska tidskrifter bedöms därvid av kommittén ligga nära till hands. Även utsändningar av inhemska etermedier på andra språk än svenska bör främjas.

#### 6.4.4 Driftsstöd för dagstidningar som ges ut på samiska eller meänkieli

**Kommitténs förslag:** En tidning vars text inte huvudsakligen är skriven på svenska eller vars upplaga inte till minst 90 procent är spridd i Sverige skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om 1) tidningen uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) tidningen vänder sig till nationella minoriteter i Sverige, 3) tidningens egna redaktionella innehåll till minst 25 procent är skrivet på samiska eller meänkieli och 4) tidningen har sin huvudredaktion i Sverige.

Som framgått av avsnitt 6.2.1, *Grunderna för den svenska minoritetspolitiken*, har Sverige ratificerat dels Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen), dels Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). Genom ratificerandet av konventionerna har samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar givits status som nationella minoriteter i Sverige. De språk som givits status som minoritetsspråk utgörs av meänkieli (tornedalsfinska), finska, samiska, romani chib och jiddisch. De tre förstnämnda minoritetsspråken har bland minoritetsspråken getts en särskild ställning eftersom de anses ha en historisk geografisk bas i Sverige.

Att meänkieli, finska och samiska bland minoritetsspråken givits en särskild status innebär bl.a. att Sverige åtagit sig att uppmuntra och/eller underlätta att minst en tidning grundas och/eller upprätthålls på dessa språk. Härvid kan det konstateras att det finns en

presstödsberättigad tidning i Sverige som ges ut på finska, men ingen motsvarande stödberättigad tidning som är skriven på samiska eller meänkieli. Haparandabladet har visserligen en krönika på meänkieli en gång per vecka, men detta material kan inte bedömas vara tillräckligt för att svenska statens konventionsåtaganden skall kunna anses uppfyllda. Europarådet har uppmärksammat detta förhållande och rekommenderat svenska staten att uppmuntra eller stödja skapandet eller upprätthållandet av åtminstone en dagstidning på samiska och meänkieli.

Av det anförda framgår att Sverige har iklätt sig ett särskilt ansvar för att tillse att det ges ut tidningar på vardera språken finska, samiska och meänkieli. Åtgärder för att underlätta etablering och drift av sådana tidningar bör enligt kommitténs bedömning lämpligen vidtas inom ramen för presstödsystemet.

De inbördes förutsättningarna för olika nationella minoriteter skiljer sig åt. För tidningar skrivna på samiska utgörs läsekretsen av den samiska befolkningen främst i Sverige, Norge och Finland. För tidningar skrivna på meänkieli utgörs läsekretsen huvudsakligen av tornedalsfinnar i tornedalsområdet och meänkielitalande personer i den norra delen av Norge. Tidningar skrivna på finska har ett betydande läsarunderlag både i Sverige och i Finland.

I det föregående har kommittén föreslagit en förändring av 2 kap. 11 § presstödsförordningen för tidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska. Den föreslagna förändringen bedöms underlätta etablerandet av dagstidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige. Alltjämt föreslås dock att presstödet för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige skall beräknas på den del av tidningens abonnerade upplaga som huvudsakligen är spridd i Sverige.

På grund av svenska statens konventionsåtaganden samt på grund av de begränsade förutsättningar som finns för tidningar på samiska och meänkieli bedömer kommittén att de föreslagna ändringarna av 2 kap. 11 § presstödsförordningen inte är tillräckliga för att stimulera etablerandet och utgivningen av tidningar på samiska eller meänkieli. Däremot bedöms ändringarna vara ändamålsenliga för att stimulera etablerandet och driften av tidningar som riktar sig till den finskspråkiga minoriteten i Sverige. Mot bakgrund härav föreslår kommittén en särreglering för tidningar som är skrivna på samiska eller meänkieli.

Liksom för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige föreslår kommittén att även tidningar på samiska eller

meänkieli skall kunna saluföras utanför Sverige utan att förlora rätten att kunna berättiga till driftsstöd. Härutöver bör tidningar på samiska eller meänkieli få tillgodogöra sig hela sin abonnerade upplaga som underlag vid beräkningen av driftsstöd. Kommittén föreslår således att det i presstödsförordningen tas in en bestämmelse som innebär att en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska eller vars upplaga inte huvudsakligen är spridd i Sverige skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om 1) tidningen uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning, 2) tidningen vänder sig till nationella minoriteter i Sverige, 3) tidningens egna redaktionella innehåll till minst 25 procent är skrivet på samiska eller meänkieli och 4) tidningen har sin huvudredaktion i Sverige.

Den föreslagna bestämmelsen är konstruerad på i princip motsvarande sätt som bestämmelsen för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter, se ovan. Som framgått utgörs skillnaden av att presstödet för tidningar på samiska eller meänkieli bör beräknas på respektive tidnings totala upplaga, dvs. även på den del av upplagan som är spridd utanför Sverige.

#### 6.4.5 Mellanstatligt samarbete

**Kommitténs förslag:** Regeringen bör undersöka möjligheterna att initiera ett mellanstatligt samarbete med Norge och Finland för att underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på samiska eller meänkieli.

Mot bakgrund av att antalet personer som talar samiska eller meänkieli är förhållandevis få i vart och ett av de tre länderna Finland, Norge och Sverige anser kommittén att regeringen tillsammans med regeringarna i Norge och Finland bör pröva möjligheterna för de tre länderna att gemensamt underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på samiska eller meänkieli. Det kan här röra frågor om åtgärder för att minska kostnader för tryckning och distribution, men också frågor om olika ekonomiska bidrag, t.ex. för att tidningar skall kunna ges möjlighet att upprätthålla en redaktionell bevakning i de tre länderna.



# 7 Elektroniskt distribuerade dagstidningar

## 7.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén analysera möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd, se *bilaga 1*. I avsnitten 7.2–7.5 ges bl.a. en bakgrundsbeskrivning till frågeställningen och en redovisning av hur frågan bedömts av personer verksamma inom branschen. Kommitténs överväganden och förslag återfinns i avsnitt 7.6.

## 7.2 Tidigare utredningar

### 7.2.1 Pressutredningen -94

Pressutredningen -94 diskuterade i sitt slutbetänkande SOU 1995:37 *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress* frågan om elektroniska tidningar. Utredningen framhöll att elektronisk distribution av tidningar för tidningsföretagen dels skulle kunna sänka kostnaderna för tidningsdistribution avsevärt, dels skulle kunna ge stora möjligheter till nya typer av tjänster och ökad valfrihet för läsarna. Detta skulle i sin tur innebära att en del av dagens höga etableringshinder i dagspressbranschen blir avsevärt lägre och att nya dagstidningar kan startas utan stort kapital.

Enligt utredningen skulle elektronisk distribution av tidningsmaterial kunna göra det möjligt för abonnenter att beställa valda delar ur innehållet. Som exempel anfördes att en abonnent skulle kunna abonnera på tidningsrubrikerna, eller rubrikerna och ingresserna, inom samtliga ämnesområden, och sedan beställa fördjupade artiklar enbart inom de ämnesområden som abonnenten bedömer vara av särskilt intresse. En fördel som utredningen såg med detta var att abonnenterna skulle kunna hålla sig uppdaterade om utveck-

lingen inom samtliga nyhetsområden, men samtidigt bara behöva betala för beställt nyhetsmaterial.

Utredningen diskuterade en rad möjligheter med elektroniska tidningar, bl.a. att elektroniska tidningar gör det möjligt att strukturera och lagra information och att artiklarna kan förse med fördjupad information via s.k. hypertextlänkar. Härutöver anfördes det att en elektronisk tidning kan uppdateras kontinuerligt och därigenom alltid tillhandahålla läsarna färsk nyheter samt att den förutom text, grafik och stillbilder även kan innehålla ljud och rörliga bilder.

De utökade möjligheterna till interaktivitet som elektroniska tidningar kan erbjuda bedömdes av utredningen kunna leda till att dagstidningens funktion i det demokratiska samhället förstärks. Utredningen menade att tidningarna skulle kunna bli diskussionsfora på ett annat sätt än vad som hittills varit fallet. Läsarna skulle kunna bli delaktiga i nyhetsförmedling, reportage m.m. eftersom de skulle kunna framföra sina åsikter direkt från datorskrimen. Det skulle också bli lättare för tidningens redaktion att få reda på önskemål om förändringar från läsarna, eftersom det lätt går att ta reda på vilka artiklar som efterfrågas. I sammanhanget redovisade utredningen att vissa menade att yttrandefriheten och i förlängningen demokratin kommer att förbättras genom att allt fler får tillgång till de elektroniska motorvägarna, medan andra ansåg att det finns en risk för att klyftorna mellan välinformerade och oinformerade medborgare i samhället kommer att vidgas när informationsflödet ökar.

Utredningen diskuterade också frågan huruvida de elektroniska tidningarna konkurrerar med den traditionella papperstidningen. Ett flertal argument redovisades för och emot. Enligt utredningen ansåg de flesta att papperstidningens egenskaper är så speciella att den inte skulle komma att ersättas av elektroniskt distribuerad information under överblickbar tid. Samtidigt bedömde utredningen att det vanligaste argumentet till stöd för denna syn, att datorerna inte kunde anpassas till läsning på bussar och eller i sängen, eventuellt var på väg att förlora sin relevans och att läsarna om de vill ha tidningen på papper, skulle kunna göra en egen utskrift. Miljökäl ansågs också tala för elektroniska tidningar. Vidare anfördes det att papperstidningar är en vanesak och det utslöts inte att elektroniskt distribuerad information i framtiden skulle komma att kännas lika bekväm och naturlig som papperstidningen. Utredningen menade att den elektroniska tidningen kan

ses som en möjlighet för dagspressen att utvecklas snarare än ett hot och att snabbheten i de elektroniska tidningarnas nyhetsförmedling skulle kunna få till följd att traditionella "uppdateringsmedier" som radio och kvällspress får konkurrens om denna funktion.

Resonemang om hot, möjligheter och konkurrens mellan medier förutsätter enligt utredningen att medierna är någorlunda urskiljbara. Samtidigt bedömde utredningen att gränserna mellan olika medier suddas ut, när tidningar erbjuder ljud och rörliga bilder och det är möjligt att beställa fram nyheter på sin tv. Utredningen redovisade här några tänkbara utvecklingsscenarier. Ett scenario var att privatpersoner kan komma att beställa nyheter/artiklar ur databaser och därigenom tillverka egna "tidningar" hemma framför datorn. Ett annat var att läsarna anlitar en tjänst, som väljer ut de viktigaste nyheterna och därmed fungerar som ett filter. Ett tredje var att "intelligenta agenter" sköter selektionen ur informationsflödet på de elektroniska motorvägarna åt varje individ. Slutligen anfördes det att tidningens roll i framtiden kan komma att övertas av nyhetsbyråer, som förser konsumenterna med "oförädlade" nyheter direkt på internet utan mellanled.

Vilka effekter de elektroniska tidningarna skulle komma att få för dagspressen berodde enligt utredningen bl.a. på konsumenternas efterfrågan, tidningarnas användning av nya tekniken, utvecklingen av övriga medier samt i vilken utsträckning privatpersoner skulle komma att ha tillgång till informationsteknik i hemmen.

I avsnittet med överväganden och förslag uttalade utredningen när det gällde dagspressbegreppet tillämpning inom skatteområdet resp. i presstödsammanhang att det fanns behov av samordning. Enligt utredningen var det inte tillfredsställande att tidningar som av Presstödsnämnden bedömts som allmänna nyhetstidningar inte fått del av den för dagstidningar förmånligare beskattningen. Utredningen ansåg mot denna bakgrund att det i mervärdesskattelagen borde införas en bestämmelse som föreskrev att driftsstöds- och distributionsstödsberättigade tidningar skulle beskattas som allmän nyhetstidning.

När det gällde frågan huruvida elektroniskt distribuerade dagstidningar skulle beskattas på samma sätt som papperstidningar föreslog utredningen att mervärdesskattelagens regler skulle förtydligas så att elektroniskt distribuerade tidningar och faxtidningar klart skulle uteslutas från den förmånligare skattesatsen för allmänna nyhetstidningar som kommittén föreslagit. Vidare föreslog

utredningen i sitt förslag till presstödslag att dagstidningsbegreppet endast skulle omfatta nyhetstidningar som kommer ut i pappersutgåva, varigenom bl.a. elektroniska tidningar uteslöts från stöd.

I prop. 1996/97:3 *Kulturpolitik* föreslog regeringen inte någon bestämmelse om att endast papperstidningar skulle räknas som dagstidningar. Den bedömning som gjordes var att statliga stöd inte bör vara utformade så att de hämmar användningen av elektronisk informationsteknik. Regeringen anförde att det liksom dittills fick ankomma på Presstödsnämnden att avgöra vilka tidningar som är dagstidningar oavsett om de utkommer i pappersform. Härutöver anförde regeringen att den hade för avsikt att uppdra åt Presstödsnämnden att följa utvecklingen och återrapportera till regeringen om eventuella problem skulle uppstå. I överensstämmelse härmed ansåg regeringen att det inte heller skulle införas någon motsvarande bestämmelse i mervärdesskattelagens definition av allmän nyhetstidning.

Konstitutionsutskottet (1996/97:KU1) delade regeringens bedömning att statliga stöd inte borde utformas så att de hämmar användningen av elektronisk informationsteknik och ansåg att någon bestämmelse om att endast papperstidningar skall räknas som dagstidningar därför inte borde införas i regleringen av pressstödet. Emellertid konstaterade utskottet att elektroniska tidningar kan distribueras till avsevärt lägre kostnader än tidningar som trycks på papper. Utskottet menade att om en elektronisk tidning bedömdes vara en dagstidning, så skulle det kunna komma att utgå ett driftsstöd som kunde anses oskäligt högt. Utskottet föreslog därför att regleringen av pressstödet snarast borde kompletteras med en bestämmelse som gav Presstödsnämnden en möjlighet att i fråga om elektroniskt distribuerade dagstidningar jämkta driftstödet efter vad som var skäligt med hänsyn till kostnaderna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1996/97:88). En jämkningsbestämmelse av det slag utskottet föreslagit infördes senare i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen (1990:524).

### 7.2.2 Konvergensutredningen

I april 1999 överlämnade Konvergensutredningen sitt betänkande SOU 1999:55 *Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna*. Utredaren hade bl.a. i uppdrag



att beskriva utvecklingen av elektroniska informationstjänster med syfte att identifiera såväl befintliga som nya sådana tjänster som på kort respektive lång sikt kunde antas få betydande inverkan på samhället och därmed påverka bedömningen av frågan om samordning och eventuell harmonisering av lagstiftningen på området.

Utredaren prövade presstödsförordningens (1990:524) tillämplighet ur ett konvergensperspektiv. Slutsatsen var att vissa av förordningens bestämmelser är svåra att tillämpa på elektroniska tidningar. Som exempel gavs mätning av redaktionellt material som sker i spaltmeter och som bygger på förhållanden som gäller för papperstidningar. Enligt utredaren är mätningen svår att tillämpa på elektroniska tidningar som skiljer sig från papperstidningen vad gäller utformning, bl.a. sammansättning och avgränsning. Ett annat exempel var förordningens bestämmelser om hushållstäckning på utgivningsorten (den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen). Enligt utredaren kunde bestämmelserna vara svåra att tillämpa i förhållande till elektroniska dagstidningar eftersom utgivningen av sådana tidningar i realiteten inte nödvändigtvis är geografiskt bunden till en viss ort. I sistnämnda hänseende pekade utredaren emellertid på möjligheten för Presstödsnämnden att bestämma att en tidnings täckningsgrad skall beräknas för en del av utgivningsorten eller för ett annat område än utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde. Utredaren anförde att Presstödsnämnden således har ett visst utrymme att ta hänsyn till den elektroniska dagstidningens särskilda egenskaper i detta avseende.

När det gällde frågan om behovet av ändringar av bestämmelserna om presstöd fann utredaren att konvergensutvecklingen har medfört möjligheter att bedriva nyhetsförmedling och opinionsbildning genom andra medier än t.ex. traditionella dagstidningar. Utredarens bedömning var emellertid att de förutsättningar i presstödsförordningen som måste vara uppfyllda för att en dagstidning skall kunna få presstöd kan vara svåra att uppfylla för en elektroniskt distribuerad dagstidning. Enligt utredaren var det t.ex. oklart hur begrepp som upplaga, spaltmeter och täckningsgrad skall tolkas för elektroniska skrifter, och utredaren ansåg att användningen av dessa begrepp kan behöva ses över om elektroniska skrifter skall ha en reell möjlighet att få presstöd.

### 7.2.3 Presstödsnämndens utredning

I prop. 2000/2001:1, utg. omr. 17, tillkännagav regeringen att den avsåg att ge Presstödsnämnden i uppdrag att överväga förutsättningar att stärka dagstidningars möjligheter att omstrukturera verksamheten med hänsyn till utvecklingen på medieområdet och den tekniska utvecklingen. I uppdraget skulle ingå att utreda hur de statliga insatserna till stöd för dagspressen skulle kunna underlätta för dagstidningar att utvecklas till medieföretag med en bredare inriktning. Enligt regeringen saknade andratidningarna ofta ekonomiska resurser för detta, medan framför allt en del förstatidningar påbörjat satsningar på internet, radio och TV.

Uppdraget angående dagstidningarnas möjligheter att utvecklas till medieföretag lämnades till Presstödsnämnden i december 2000. Enligt regeringens beslut skulle Presstödsnämnden kartlägga hur långt dagstidningar (såväl första- som andratidningarna) nått i fråga om omstrukturering mot att publicera sig på internet. Nämnden skulle vidare kartlägga dagstidningsföretagens ägande av radio- och tv-företag, främst på den regionala och lokala marknaden. Slutligen skulle Presstödsnämnden utreda hur de statliga insatserna till stöd för dagspressen skulle kunna underlätta för dagstidningar att utvecklas till medieföretag med en bredare inriktning som även omfattar t.ex. internet och etermedier.

Presstödsnämnden redovisade sin rapport till regeringen i april 2001. Av rapporten framgår att nämnden genom en enkät till landets samtliga dagstidningar samt genom inhämtande av information från andra källor kartlagt det faktiska läget beträffande publicering på internet samt delägande i radio- och/eller TV-bolag. Utfallet av kartläggningen fick enligt nämnden anses ha givit en i det närmaste heltäckande bild av dagstidningsbranschens aktuella status när det gällde förekomsten på internet samt ägarförhållanden i fråga om etermedier.

Presstödsnämndens slutsats var i fråga om förstatidningarna att dessa gärna satsar på nya medier men lika snabbt – om lönsamhet uteblir – drar sig ur engagemanget. För andratidningarna redovisade nämnden att dessa inte med egna resurser skulle kunna åstadkomma en omstrukturering av verksamheten mot kompletta medieföretag och att den breddning som dithills hade genomförts endast varit inom internet. Det hade enligt nämnden också framgått mycket tydligt att en stor del av andratidningarnas satsningar

på internet varit ”halvhjärtade” och inte blivit så bra som de avsett till följd av bristande resurser.

Nämnden gjorde bedömningen att det fanns skäl att stödja andratidningarna så att de som så önskade fullt ut kunde etablera sin tidning på internet. Den tryckta tidningen skulle enligt nämndens uppfattning komma att för lång tid framöver vara viktigast för dagstidningarnas ekonomi, men för att andratidningarnas konkurrenslägen inte skulle försämrats ytterligare gentemot förstatidningarna såg nämnden det som angeläget att andratidningarna ges förutsättningar att etablera sig inom nya medier, främst internet. Nämnden underströk dock att andratidningarnas grundläggande problem består i att de som andratidningar inte kan få tillräckliga annonsintäkter och att detta förhållande kommer att bestå även om de får statligt stöd för att etablera sig på internet, i radio och i tv.

Presstödsnämnden föreslog således att det skulle införas ett statligt stöd för dagstidningars etablering och vidareutveckling av publicering på internet för tidningar som uppbär driftsstöd för utgivning av dagstidningar. Stödet skulle utgå till tidningar som uppbar allmänt, eller begränsat driftsstöd eller driftsstöd i särskilt fall enligt presstödsförordningen (1990:524).

I prop. 2001/02:1 uttalade regeringen att Presstödsnämndens rapport remissbehandlats samt att flertalet remissinstanser motsatt sig att ett stöd till internetsatsningar införs. Med hänvisning till vad som framkommit under beredningen av förslaget anförde regeringen därför att det inte skulle vidtas några åtgärder med anledning av Presstödsnämndens rapport. Det kan nämnas att regeringen i anslutning härtill bedömde att det fanns ett behov av utvecklings- och investeringsstöd inom delar av den driftsstödsberättigade dagspressen för att dessa tidningar långsiktigt skulle kunna stärka sin ställning på marknaden samt att regeringen skulle ta initiativ till ett tillfälligt utvecklingsstöd, se avsnitt 5.4.

### 7.3 Nyhetsvanor på internet

Fil.dr Annika Bergström vid Göteborgs universitet, JMG, Institutionen för journalistik och masskommunikation, disputerade våren 2005 på avhandlingen *Nyhetsvanor.nu. Nyhetsanvändning på internet 1998 till 2003*. Det övergripande syftet med studien var att studera den svenska allmänhetens användning av nätnyheter samt hur användningen förändrats över tid och hur den förhåller sig till

användning av andra nyhetsmedier. Syftet med studien var också att ta reda på hur vanor etableras när ett nytt nyhetsmedium – internet – får spridning till en större allmänhet. Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Annika Bergströms avhandling samt från en sammanfattning av avhandlingen som Annika Bergström själv skrivit och som hon tillhandahållit kommittén.

Internet innebär på sätt och vis en helt ny typ av nyhetsförmedlare. Tekniken har gjort att både användning och innehåll skiljer sig från nyheter i dagstidningar, radio och tv. Nätnyheter innebär inte bara redaktionell text och annonser, utan också ljud och rörliga bilder, till vilka kan läggas arkiv, sökmöjligheter och diskussionsmöjligheter kring nyheter och andra ämnen – allt under ett traditionellt nyhets- eller medievarumärke. Tekniken innebär också ett annat sätt att få nyheter. Det är möjligt att ta del av nätnyheter med kontinuerlig uppdatering hela dygnet. Till skillnad från dagstidningar är det på sajterna inte självklart nyheterna som står i fokus för användningen.

Studien har visat att nätnyhetsvanorna är starkt förknippade med dels generell benägenhet att tillägna sig den nya förmedlingsteknologin, dels individers livssituation och kompetens. Det är tydligt att förvärvsarbete i högre utsträckning än andra etablerat vanor att ta del av nyheter på internet. Särskilt tydligt är detta inom tjänstemannagrupper där möjligheten till internet- och nätnyhetsanvändning på arbetet är mer utbredd. I en livssituation där användningen av andra nyhetsmedier sannolikt är begränsad utgör nätnyheter ett attraktivt alternativ för att hålla sig informerad och uppdaterad. Detta är ett vanligt motiv i speciellt högresursgrupper för att ta del av nätnyheter. En jämförelse med ett annat nyhetsmedium med ständig tillgänglighet – text-tv – visar också att unga vuxna och småbarnsföräldrar är benägna att använda mediet.

Nyhetsförmedling har funnits långt innan vi fick masspridda medier och med politisk, ekonomisk, teknisk, social och kulturell utveckling har villkoren och möjligheterna för nyhetsförmedling utvecklats och förändrats. Det som skiljer nätnyheter från andra nyheter i förmedlingshänseende är framför allt att de användningsmässigt är obundna av tid och i ökande grad rum. Det finns inga deadlines och ingen prime time, utan hela dygnet är nyhetsdygn. Nätnyheter uppdateras som regel kontinuerligt under dygnet och är jämfört med tidningar, radio- och tv-nyheter på det sättet unikt.

Genom ny teknik har förmedlingsprocessen blivit annorlunda och i vissa fall kortare. Direktsändning i radio och tv minskar av-

ståndet mellan händelse och publik, och med internettekniken minskar också avståndet mellan publik och källor. På webben kan var och en, i teorin, vara sin egen nyhetsförmedlare, men det har visat sig att intresset för detta är svalt. Publiken uppskattar att någon kunnig och trovärdig aktör väljer ut och publicerar senaste nytt, vilket fått till följd att de flesta nätnyhetsaktörerna är sådana som är kända från nyhetsförmedling i framför allt tidningar, men också från radio och tv. De flesta välkända nyhetsleverantörer publicerar också nyheter på internet, och det har hittills varit svårt för företag med annan bakgrund att slå sig in på nätet.

En central fråga är om internet skall betraktas som ett nyhetsmedium eller som något annat. Först och främst kan det konstateras att internet rymmer oerhört mycket mer än nyheter. Här finns ett oändligt utbud av innehåll, tjänster, kommunikationskanaler etc. Ett stort antal traditionella medieaktörer publicerar emellertid innehåll som i stor utsträckning liknar sådant som redan finns. Internet kan, och bör, därför i det här avseendet betraktas som ett nyhetsmedium som förmedlar en rad nyhetskanaler. Användningen bör dock ses i ljuset av allt det andra som internet också är.

Nyhetsvanor etableras genom ett samspel mellan samhälle, mediestruktur och individer. Samhället sätter de yttre ramarna som i ett längre tidsperspektiv påverkar förutsättningarna för mediestrukturen och för individers förutsättningar att etablera vanor, samtidigt som både mediestruktur och individ också utövar en påverkanskraft på samhället. Mediestrukturen bestämmer mer konkret vilket innehåll som finns tillgängligt, vilka nyhetskanaler som kan användas i nyhetsvardagen. Egenskaper hos individen bestämmer mer konkret, och i ett kortare tidsperspektiv, om vanor skapas eller inte. Livssituation och kompetens ger olika möjligheter och förutsättningar för olika individer att etablera nyhetsvanor.

Även vanornas förändring påverkas av samhälle, mediestruktur och individ. På de båda förstnämnda nivåerna sker sällan några snabba, drastiska förändringar, utan en mer långsiktig utveckling. På individnivå kan framför allt livssituationen förändras relativt raskt och ge avtryck i förändrade medievanor. I ett större perspektiv sker dock förändringar långsamt, vilket får till följd att människor har förhållandevis stabila medievanor även när förändringar i t.ex. mediestrukturen äger rum. Att det går långsamt beror på att samtidigt som krafter verkar för förändring finns också krafter som verkar åt andra hållet. Drivande och motverkande krafter finns både i samhället, i mediestrukturen och på individnivå. I fallet med

nätnyheter blir kanske individnivån den mest påtagliga i det tids-perspektiv som här avses. Det handlar i grund och botten om kravet på tillgång till internet och valet att använda teknologin, något som etableras över tid och enligt välkända spridningsmönster.

Undersökningen begränsades till att studera vanan att använda dagliga, allmänna nyheter i dagstidningar samt nyhetsprogram i radio och tv, i de kanaler som når mer eller mindre full täckning i svenska hushåll, samt på internet. Det innebär i praktiken morgon- och kvällstidning, Ekonyheter och lokala P4-nyheter, Rapport/Aktuellt samt regionala nyheter i SVT och Nyheterna samt lokala nyheter i TV4. Därtill kommer ett antal nyhetssajter på internet. Dessa har i undersökningen varierat något i antal till namn över tid, men i stora drag är det de publikmässigt största nyhetssajterna som ingår, vilket i praktiken innebär några stora dagstidningar samt enstaka radio- och tv-kanaler.

Analysen bygger på en surveyundersökning och en intervjustudie som genomfördes under åren 1997 till 2003. Resultaten presenteras i avhandlingen utifrån tre olika teman: internetvanor, nyhetsvanor på internet och nätnyheter i nyhetsvardagen.

När nya tv-kanaler etablerades och en konkurrent till Rapport och Aktuellt tillkom i och med Nyheterna i TV4 valde inledningsvis den unga publiken att gå över till den nya kanalen. Med tiden fick Nyheterna en åldersmässigt mer sammansatt publik och i slutet av mätperioden var pensionärerna den största publikgruppen. TV-nyheter i public service och lokalradionyheter har betydligt större ålderskillnader i publik sammansättningen. De var i första hand de äldres nyhetskanaler. För Ekonyheter visade det sig däremot att framför allt social position har betydelse för användningen så till vida att användningen är mer utbredd bland högutbildade och i högre tjänstemannafamiljer.

Dagstidningsläsning skiljer sig för morgon- och kvällstidning. Morgontidningen var det mest utbredda nyhetsmediet i den svenska befolkningen, oavsett befolkningsgrupp. Bland pensionärer läste i stort sett alla tidningen, medan läsningen var mindre utbredd, och sakta minskande bland unga människor. Morgontidningsläsningen är i viss mån också en resursfråga. Kvällstidningsläsningen var tvärtom mer utbredd bland unga människor, och också i viss mån vanligare i arbetarfamiljer.

Nyhetsvardagen består som regel av kombinationer i användandet av nyhetskanaler. Framför allt två dimensioner kunde utläsas: en public service- och en kommersiell dimension beträffande TV-

nyheter. Morgontidning föll, tack vare den breda spridningen, inte ut i någon av dessa dimensioner på något självklart sätt. Däremot sammanföll oftare användning av Ekonyheter med morgontidningsläsning samtidigt som kvällstidningsläsning under 1990-talet bland många användare kombinerades med nyheter i radions P4.

Den generella vanan att använda internet har blivit allt mer utbredd åren kring millennieskiftet. I 2003 års undersökning var det runt en tredjedel av befolkningen som använde internet minst någon gång varje vecka. Användningen var betydligt mer utbredd bland ungdomar och i högre tjänstemannafamiljer än bland pensionärer och i arbetarfamiljer. Internetanvändningen var också mer utbredd bland personer med högt samhällsengagemang medan skillnaderna som initialt fanns mellan män och kvinnor och mellan stads- och landsbygdsbor har jämnats ut.

Internet användes framför allt till vardagssysslor och för kommunikation. E-post och informationssökning var de vanligaste användningssyftena, bankärenden och andra tjänster ökar över tid, medan nöje fått en minskad betydelse i förhållande till andra syften. Den generella internetanvändningen och alla inriktningar på denna är betydligt mer utbredda bland personer i bredbandshushåll än bland dem som har modemuppkoppling. Det allmänna intrycket är att det finns en positiv spiral i användandet: en bra uppkoppling leder till mer användning, till breddning av användningsområdena och bredare användning genererar mer användning.

Nätnyheter hade, i relation till andra användningsområden på internet, ungefär samma betydelse år 2002 som år 1998. I 2002 års mätning skedde emellertid en kraftig nedgång som sannolikt kan förklaras med att synen på nätnyheter som användningsområde och dess betydelse i förhållande till andra områden är beroende av skeenden i verkligheten. I 2001 och 2003 års mätningar inträffade stora händelser – terrorattackerna i USA 2001 och mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003 – som gjorde att många besökte nyhetssajter. Strax efter dessa händelser gick undersökningarna i fält, och många användare värderade troligtvis nyheterna högre dessa år än under år utan extraordinära händelser.

Nyheter var ett betydligt vanligare användningsområde bland personer som har en bred internetanvändning – som ägnar sig åt flera olika användningsområden. Syftet var också mer utbrett bland informations- och tjänsteinriktade användare än bland nöjesanvändare, men skillnaderna i nätnyhetsvana beroende på användningsområde har minskat över tid. Internetuppkopplingen hade betydel-

se så till vida att nyheter var ett mer utbredd användningssyfte bland bredbandsinnehavare än bland modemanvändare. Som användningssyfte betraktat är nyheter underordnat den generella internetanvändningen snarare än ett allmänt nyhetsintresse.

Utvecklingen för nätnyhetsvanor såg däremot något annorlunda ut. I hela befolkningen ökade andelen användare över tid och ungefär en tredjedel var nätnyhetsanvändare år 2003. Bland internetanvändare var det drygt hälften som år 2003 använde någon nyhetssajt minst någon gång i veckan – en ökning på drygt 10 procentenheter jämfört med år 1998. Nätnyhetsvanan var mest utbredd bland män och bland yngre och medelålders personer. En förklaring till detta kan vara att de här grupperna var tidigt ute på nätet och har haft längre tid på sig att etablera vanor. Skillnaderna beroende på social resurs och politiskt intresse var inte lika stora.

I gruppen som kan betraktas som internets kärntrupp, de som varit med längst (15 till 49 år och internetanvändande högre tjänstemän) var nätnyhetsanvändningen något mer utbredd än hos den genomsnittlige användaren. Användningen av nätnyheter var betydligt mer utbredd bland personer som använde nätet flera gånger i veckan än bland de som använde någon gång. Den mest regelbundna användningen – sex till sju dagar i veckan – var betydligt vanligare bland personer med bredbandsuppkoppling än bland modemanvändare. Informanterna i intervjuundersökningen bekräftade att nätnyhetsanvändningen tog fart när de gick över till bredband.

Olika kända dagstidningars sajter var de mest besökta nyhetssajterna. Störst publik hade Aftonbladet.se. I stort sett alla användare inkluderade denna sajt i sin nätnyhetsanvändning. Kombinationerna av sajter var förhållandevis lika i olika användargrupper: förutom Aftonbladet.se hade man en blandning av andra sajter. De största skillnaderna fanns för DN.se och SvD.se som var mer använda bland högre tjänstemän. Nätnyheter var i stort sett det samma som traditionell tidning på nätet. Tidnings- och kanske framför allt kvällstidningsformatet var det som publiken ville flytta över till datorn. Det är ett format som känns igen och som inte ändrar sig nämnvärt på internet.

Nätnyheter upplevdes attraktiva framför allt för tillgänglighetens skull. Andra nya möjligheter som arkiv- och länkfunktioner var av underordnad betydelse. Innehållsligt tenderade preferenserna vara liknande på nätet som på pappret. Att nätnyheterna var gratis



tycktes snarast upplevas som en självklarhet och betalningsviljan var begränsad.

Nätet stod sig bra som nyhetsförmedlare men upplevdes inte i någon större utsträckning ta positioner från traditionella nyhetsförmedlare. Förtroende för sajter var måttligt utbrett bland allmänheten, men betydligt högre bland nätnyhetsanvändare. Användarna förväntade sig samma prestationer och hyste samma typ av förtroende för nätpublikationer som för traditionella nyhetskanaler.

Publikutvecklingen för olika nyhetskanaler har sett lite olika ut i början av 2000-talet. Morgontidningsläsningen gick ned samtidigt som kvällstidningsläsningen ökade. Radionyhetspubliken minskade i Sveriges Radios kanaler medan tv-kanalerna hade en stabilare utveckling av nyhetspubliken. I relation till andra kanalers publikandelar hamnade nätnyheterna på samma nivå som kvällstidningsläsningen.

Morgontidningsläsningen minskade mest bland 15- till 30-åringar och kvällstidningen vann publik i åldrarna 20 till 29 år. Internet- och nätnyhetsvanor hade viss betydelse för den här utvecklingen. Det minskade morgontidningsläsandet återfanns bland regelbundna nätnyhetsanvändare samtidigt som det var i den här gruppen som kvällstidningarna vann flest läsare. Vid kontroll av både individuella bakgrundsfaktorer och internetvanor visade det sig att morgontidningarnas publik tapp återfanns bland internetanvändande högre tjänstemän. Resultaten stärks ytterligare i en analys av den s.k. kärntruppen där morgontidningen var den nyhetskanal som minskade signifikant mellan åren 1998 och 2003.

Radionyheter i form av Ekot och lokala nyheter i P4 tappade i störst utsträckning sina unga lyssnare. Men också i nätets kärntrupp var det en förhållandevis stor andel som övergav Ekonyheter. Däremot var publikandelarna för tv-nyheter i både SVT och TV4 förhållandevis stabila även i kärntruppen.

När publiken fick ta ställning till nätnyheter i relation till andra nyhetskanaler och huruvida de nya nyheterna på olika sätt skulle kunna ersätta de gamla var intresset svalt. Det var dock tillräckligt stora andelar som satte nätnyheterna främst för att, teoretiskt sett, generera minskade publiknivåer för dagstidningar, radio och tv.

Bland nätnyhetsanvändarna upplevdes en något minskad användning av traditionella nyhetsmedier och då framför allt dagstidningar. Allra mest utbrett var detta bland högresurspersoner och bland personer mellan 20 och 40 år. Intervjustudien visade på både dem som lättvindigt skulle överge papperstidningen, på några som

redan gjort det och på personer som absolut inte kunde tänka sig detta.

De flesta har ökat sin sammanlagda nyhetskonsumtion mellan åren 1998 och 2003. Ökningen återfanns både bland traditionella nyhetskanaler och nätnyheter. Män och äldre ökade användningen inom traditionella medier, personer i hög social position inom den nya nyhetsförmedlingen och unga människor inom både gamla och nya nyhetsformer.

Precis som på 1990-talet fanns runt millennieskiftet några tydliga dimensioner i valet av nyhetskanaler: nyheter i SVT å ena sidan och nyheter i TV4 å den andra. Nyheter på internet hittade först in i tidningsdimensionen men har på fem år flyttat från morgontidnings- till kvällstidningsdimensionen.

Tidpunktsmässigt konkurrerade inte nätnyhetsanvändning med någon av de andra nyhetsmediernas prime time. Användningen var utbredd över dagen med tendenser till toppar under förmiddagen. Användningen av nätnyheter på arbetsplatser var utbredd. I det perspektivet var radionyheter mest konkurrensutsatta.

Det har inte skett några revolutionerande förändringar av våra nyhetsvanor men det finns tendenser mot en minskad användning av framför allt morgontidning och radionyheter. Allra tydligast syntes detta i nätnyhetsintensiva grupper. Nyheter på internet utgjorde helt klart ett alternativ till nyhetskanal för vissa människor och det finns alla skäl att påstå att nätnyheter har tagit en ordinarie plats i vår nyhetsvardag.

Det finns också skäl att betrakta nätnyheter som något annat än nyheter i traditionella massmedier. Användningskontexten på internet ger nyheter en underordnad funktion och de återfinns i ett användningsflöde som består av snabbhet och en kombination av underhållning, vardagskontakter och -bestyr. Detta i kombination med den utbredda arbetsplatsanvändningen gör nätnyheter till en annorlunda aktör på nyhetsarenan.

## 7.4 Gällande rätt

Bestämmelser om presstöd återfinns i presstödsförordningen (1990:524), se *bilaga 2*, och Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS 1997:13 och 2002:1), se *bilaga 4 och 5*. Bestämmelserna är teknikneutrala såtillvida att de är tillämpliga oavsett om tidningarna distribueras på papper eller elektroniskt. Den enda

särreglering som finns är jämkningsregeln i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen, där det föreskrivs för elektroniskt distribuerade dagstidningar att driftsstödet får jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution.

## 7.5 Inhämtade uppgifter

### 7.5.1 Kommitténs enkätundersökning

Kommittén har under våren 2005 genomfört en enkätundersökning, i vilken kommittén efterfrågade synpunkter på gällande regelverk för driftsstöd sett utifrån möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd. Härutöver efterfrågade kommittén synpunkter på hur regelverket borde vara utformat för det fall det nuvarande regelverket avseende driftsstöd inte anses anpassat till de marknads- och utgivningsmässiga förhållanden som gäller för elektroniskt distribuerade dagstidningar. Det kunde här gälla t.ex. vilka kriterier som borde vara uppfyllda för att elektroniska dagstidningar skall vara stödberättigade, hur stödet borde vara utformat samt vilken omfattning stödet borde ha. Enkäten har skickats till ett flertal myndigheter, organisationer och personer med intresse av frågorna. Svarsfrekvensen på enkäten har emellertid varit låg. I det följande ges en utförlig redovisning av innehållet i flertalet svar som kommittén erhållit.

#### *Näringsdepartementet, IT-politiska strategigruppen*

IT-politiska strategigruppen, som arbetar under Näringsdepartementet, skall vara rådgivande till regeringen och en pådrivande kraft för att uppnå det IT-politiska målet om ett informations-samhälle för alla. En viktig uppgift för gruppen är att arbeta för att tillsammans med andra aktörer i samhället förvalta Sveriges tätposition på IT-området. Gruppens arbete inriktas på att betrakta IT-politiken ur ett bredare perspektiv, där nytta, behov och verksamhetsutveckling inom alla politikområden och samhällssektorer är centrala begrepp. Strategigruppen arbetar pådrivande kring frågor som rör t.ex. tillväxt, konkurrensneutralitet, kultur/media, utvecklingen av nätkulturer, teknikens möjligheter och statens roll för att möjliggöra ett informationssamhälle för alla.

Den IT-politiska strategigruppen har lämnat mera generella synpunkter på hur lagstiftningen på presstödsområdet bör utvecklas, och den har anfört att den i detta läge inte vill styra den exakta utformningen av berörda lagar och förordningar. Gruppen menar emellertid att dagens regelverk inte är anpassat för elektroniskt publicerade dagstidningar eller för den mångfacetterade floran av nättidskrifter som finns tillgängliga via internet. Härutöver har strategigruppen anfört följande.

En fortsatt spridning av internet på arbetet och i hemmet kommer tillsammans med ett ökat medieutbud att fortsätta att förändra medielandskapet. Allt fler människor kommer att ha möjlighet att själv påverka sin mediekonsumtion och utvecklingen kan möjligen gå mot ökade valmöjligheter och ett större inflytande för enskilda mediekonsumenter, vilket i sin tur skulle kunna leda till ökat deltagande bland medborgare i det offentliga samtalet.

En nättidskrift är så mycket mer än en tidskrift. Den kan vara ett forum för dialog och debatt, en databank över specifika ämnen, en portal för kontakt med kultur eller näringsliv, etc. En nättidskrift kan även vara interaktiv där "läsaren" själv kan styra innehållet och utformningen av tidskriften. Nättidskrifter har möjlighet att vara mera djupa i sin nyhetsförmedling, då tekniken ger utrymme för många lager av information baserat på vilket specialintresse läsaren har.

En styrka med nättidskriften är att den, relativt lätt, kan anpassas för människor med nedsatt syn eller hörsel, med ökad fontstorlek och kontrast eller med inläst och syntetiskt tal. Denna tillgänglighetsaspekt är central för utvecklingen av ett informations-samhälle för alla.

Ur ett mångfaldsperspektiv är kravet att en dagstidning till 90 procent skall spridas inom landet är olycklig. Exempelvis skulle en nättidskrift som riktas till språkliga minoriteter, t.ex. samer, ha läsare bl.a. i Sverige, Norge och Finland. Det finns också ett uttalat politiskt mål att nå ut med information om Sverige till övriga världen. Målgruppen kan då inte finnas huvudsakligen i Sverige.

När det gäller kostnader finns det ett antal likheter och skillnader mellan den pappersbaserade dagstidningen och den nätbaserade tidningen. Bland likheterna märks bl.a. redaktionspersonal som är fast eller löst anknuten till tidningen och som arbetar med IT-teknik för att producera artiklar, göra layout och arkivera. Som exempel på skillnader kan det lyftas fram att de pappersbaserade tidningarna har stora kostnader för tryck och fysisk distribution,

och att de traditionellt sett även använt sig av gemensamma lokaler, medan personalen hos den nätbaserade tidningen oftare arbetar ideellt och i nätverk där de virtuellt möts för att skapa innehållet i tidningen. Den stora kostnaden för nättidskrifter består bl.a. av bevakningen, att tjänsten finns tillgänglig på nätet och hålls uppdaterad fortlöpande under dygnets timmar. I den bemärkelsen är en nättidskrift lik en nyhetsbyrås verksamhet. Den interaktiva delen i verksamheten, t.ex. moderatorledda debattfora, är resurskrävande för den nätbaserade tidskriften då debattinläggen ständigt måste kontrolleras avseende språkbruk och innehåll. Det krävs även mer tekniska och personalmässiga resurser för att arbeta med interaktiva tillämpningar och att kombinera text, bild och ljud.

Dagens presstöd snedvrider konkurrensen på marknaden eftersom nättidskrifterna exkluderas från presstöd och därmed ges sämre förutsättningar på marknaden än pappersbaserade dagstidningar. Det borde vara innehållet som värderas, inte hur innehållet förmedlas.

Det finns ett antal begrepp i dagens regelverk som inte är applicerbara på den nya tekniken och på användningen av nyhetstjänster med sådan teknik. Begreppen sidantal och spaltmeter är två exempel på sådana begrepp. Begreppet ”omfång” skulle här kunna användas i stället. Vidare kan det ifrågasättas om begreppen riks-spridning och täckningsgrad är applicerbara på nättidskrifter, med hänsyn till att det inte går att kontrollera varifrån användaren tar del av informationen om det inte finns en lista på abonnenterna. En nättidning kan endast ses som geografiskt bunden i den mån det redaktionella materialet har en specifik geografisk anknytning.

### *Politiken.se*

Politiken.se betecknar sig som en politiskt och ekonomiskt obunden veckotidning som distribueras elektroniskt på internet. På tidningens hemsida anges det att redaktionen står fri från staten, intresseorganisationer och det privata näringslivet, att tidningen och artikeldatabasen inte har någon utomstående ägare och att tidningen inte är beroende av annonsmarknaden. Vidare framgår det att Politiken.se ägs av journalisterna på redaktionen och att dess ekonomi bygger på prenumerationsintäkter. Politiken.se, genom Mats Deurell, har anfört följande.

Det är rimligt att behålla den grundläggande principen i dagens regelverk, nämligen att elektroniska tidningar skall vara berättigade till presstöd om de uppfyller samma kriterier som pappers-tidningar. Kriterierna behöver dock formuleras annorlunda, eftersom många formuleringar och begrepp i Presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter inte är anpassade till vad som gäller för elektronisk publicering. Regelverket behöver förse med modernare och tydligare begrepp.

Traditionella nyhetstidningar har svårt att ta fullt betalt av läsarna/prenumeranterna vilket ökar deras annonsberoende. Detta beroende är allra farligast för mindre tidningar som kan stå och falla med annonskonjunkturen, nyckfulla annonsörer eller upptrappad priskonkurrens på annonsmarknaden. Situationen är emellertid ännu hårdare för en elektroniskt utgiven nyhetstidning (som inte har pappersutgåva), eftersom de traditionella papperstidningarna publicerar stora delar av sitt material på webben utan att ta betalt. Detta har medfört att marknaden dumpats och att människor vänjer sig vid att nyhetsrapporteringen på internet är gratis.

Möjligheten att finansiera en mindre elektronisk tidning med annonser är obefintlig. Vidare är det utomordentligt svårt att finansiera en elektronisk nyhetstidning med enbart prenumerationer, dock inte omöjligt.

En finansiering som bygger på en kombination av prenumera-tionsavgifter och presstöd kan vara en realistisk modell som gör det möjligt att starta elektroniska nyhetstidningar utan stora kapitalinsatser. Om flera nya tidningar startar på denna grund skulle några förmodligen bli framgångsrika och växa sig starka, för att senare klara sig på egen hand, och kanske även övergå till att komma ut på papper, som traditionell dagstidning. Detta skulle ligga i linje med presstödetts syfte, dvs. att bidra till mångfald vad gäller innehåll och ägande samt till bred spridning.

För att underlätta utgivningen av elektroniska tidningar har Politiken.se presenterat konkreta förslag till förändringar av dagens regelverk:

- Endagstidningar skall enligt nuvarande regler utkomma med 50 nummer/år, med möjlighet att göra ett dubbelnummer. Kravet är alltså 49 utgåvor/år. För en liten nystartad tidning kan det vara svårt att upprätthålla utgivningen under semesterperioden. Några fler dubbelnummer bör därför accepteras.
- Dagens definition av redaktionellt innehåll bygger på en rimlig grundprincip, men beräkningen (antal spaltmeter med 45 mm

bredd) behöver kompletteras med någon måttenhet som är användbar för nättidningar. En exakt översättning från papper till webb är inte rättvisande eftersom papperstidningar vanligtvis kan räkna ”luft”, bilder och olika grafiska element som redaktionellt innehåll. En textorienterad nättidning skulle med TS nuvarande regler vara tvungen att producera mycket större textmängder än motsvarande papperstidning.

- Med abonnerad upplaga menas i dagens regelverk mottagare som genom individuell beställning och betalning efterfrågar tidningen. Politiken.se delar uppfattningen att tidningen – på papper eller i elektronisk form – alltid skall vara efterfrågad av individen/läsaren. Dagens kriterium, att en arbetstagare ska kunna välja fritt mellan flera tidningar är emellertid orealistiskt. Det bör räcka med att individen är fri att tacka ja eller nej till erbjudandet.
- Vad som menas med utgivningsfrekvens för papperstidningar kan inte appliceras på nättidningar, som ju vanligtvis publicerar artiklar löpande.
- Kriterierna för allmänt driftsstöd behöver korrigeras. Dagens kriterium, att det krävs en upplaga på minst 2 000 exemplar bör justeras så att trappan börjar vid 1 000 exemplar. Nästa steg kan vara 1 500 exemplar, och de följande kan vara 2 000, 3 000, 4 000, 5 000, 6 000, 7 000 exemplar, etc. En trappa som börjar längre ner och som är mer kontinuerlig skulle hjälpa nystartade elektroniska tidningar och motverka behovet av bidragstaktiska beteenden i tidningsmiljön.
- Det lägsta priset skulle kunna sänkas något med tanke på att betalningsviljan för nättidningar är mycket låg (pga. den dumpade marknaden).
- Kravet på 1 000 spaltmeter redaktionellt material som gäller för papperstidningar skulle kunna minskas för nättidningar som inte har bilder, blaffiga rubriker, ”luft”, tv-tablåer, sportresultat, börs-listor mm.
- För tidningar som utkommer två gånger per vecka finns trappsteg vid 10 000, 9 000, 8 000 och 7 000 exemplar. Sedan är det ett hopp ner till 2 000 exemplar där presstödet är drygt två mnkr. Detta belopp bör höjas och trappan bör göras mer kontinuerlig.
- Bestämmelsen i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen föreskriver att driftsstödet för elektroniskt distribuerade dagstidningar får jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnader för produktion och distribution. Denna formulering ger utrymme för ett olyckligt godtycke. Vi föreslår att jämkning endast får ske uppåt för att utsluta godtycklig strypning av stöd. När formuleringen tillkom tog den förmodligen sikte på att elektroniska tidningar inte har tryck- eller portokostnader, vilket förvisso är sant, men nättidningar har samma kostnader för det journalistiska arbetet och därutöver andra kostnader som papperstidningarna inte har; att utveckla och underhålla en kvalificerad webbplats är till exempel kostsamt. Intäktssidan är minst lika viktig som utgiftssidan, och

här har nättidningen inga favörer. Nättidningen kan inte ta ut samma pris som papperstidningen och möjligheterna att annonsfinansiera verksamheten är starkt begränsade. Detta talar för att presstödet till elektroniska tidningar inte ska kunna jämkas nedåt.

### *Dagens ETC*

Dagens ETC, genom ansvarige utgivaren Johan Ehrenberg, har inkommit med följande synpunkter. I regelverket borde tryckmetoder ersättas med publiceringsmetoder, eftersom tryck inte längre är enda metoden att publicera tidningar. I presstödsnämndens föreskrifter skulle det kunna tilläggas att nyhetsförmedlingen också kan se genom ljud och rörliga bilder, då en digital dagstidning möjliggör en kombination av text, ljud och rörliga bilder för att optimera nyhetsberättandet.

Det borde vara en mera rimlig nivå att en dagstidning skall ha 51 procent av innehållet skrivet på svenska än dagens krav på 90 procent, eftersom antalet utlandsfödda är växande och antalet språkkunniga bland yngre är oerhört mycket större. Till saken hör också att en digital utgivning ger helt andra möjligheter till interaktion med läsare på andra språk än en vanlig tryckt tidning och att ett alltför högt krav på svenska innebär en onödig diskriminering av material från minoritetsgrupper. Ett exempel kan vara aktuell information från en konflikt i Venezuela, där materialet skulle må bra av att rapporter kan sändas på spanska. Ett annat exempel kan vara rapporter från globaliseringsdebatter där engelska normalt är det språk som används både av debattörer, läsare och deltagare.

En digital tidning kan distribueras över hela världen. Dagens krav att en dagstidning till 90 procent skall distribueras inom landet är därför ointressant och så länge större delen av materialet i tidningen är skrivet på svenska borde utlandsläsare inte vara något negativt.

Att en fådagarstidning vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället såsom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion inte betraktas som en dagstidning i pressstödsammanhang framstår som en obegriplig och godtycklig avgränsning.

Begreppet spaltmeter är föråldrat och bör helt ersättas med begreppet tecken. Att mäta spalt i en tidning är svårt nog och i en



digital publicering är det ogörligt. Bilder bör mätas i storlek motsvarande bites omräknat till 72 dpi (skärmbildens upplösning). Kombinationen tecken och kilobytes ger då mängden nyhetsmaterial.

Kravet att det redaktionella innehållet skall uppgå till 51 procent fungerar inte som mätmetod för digital publicering. Begreppet bör ersättas med ett minimimått av redaktionellt eget producerat material, t.ex. X tusen tecken och Y kilobytes.

Eftersom annonser inte har samma plats eller funktion vid digital publicering som tryckt, blir tillämpningen av begreppet annonsandel i regelverket omöjligt i förhållande till elektroniskt distribuerade dagstidningar. Skälet är att en annons i en digital tidning kan vara mycket liten till ytan men ändå kraftig om den är rörlig reklam. Å andra sidan kan en digital tidning ha en stor andel annonser på en sida samtidigt som nyhetsinformationen ändå överväger, då allt material ligger i underliggande text, som läsaren själv tar fram via en länk.

En digital tidning kommer att utge flera nummer per dag. Särskilt vid större nyhetsflöden kommer en ständig nybearbetning av nyheter att ske. Det betyder att begreppet nummer som används i regelverket är en dålig definition för digitala tidningar. Lämpligare vore att använda begreppet dag, sju dagar i veckan, eller minst en dag i veckan.

Bestämmelserna om att en dagstidning skall ha en abonnerad upplaga fungerar inte för digital publicering. Det finns inga digitala publika nyhetstidningar som finansieras med prenumeration enbart på den publiceringsformen. Orsakerna är dels att den digitala publiceringen i sig automatiskt innebär kopiering och vidareändning utan begränsning mellan läsare, dels att hela användarkulturen inom internet bygger på fri nyhetsinformation – endast specialtjänster är avgiftsbelagda. Digitala tidningar finansieras i stället antingen av abonnemang på tryckta tidningar, dvs. den digitala publiceringen är fri, eller genom stöd från läsare – frivilligt stöd. En del nyhetsmedier försöker också vara annonsfinansierade, men det finns inget lyckat exempel ännu. En nyhetstidning på nätet bör helt enkelt kunna ha presstöd utan abonnemang som grund. Det finns utmärkta lösningar att i stället mäta antalet läsare via unika besökare. Hänsyn bör tas till antalet besökare tillsammans med en dimension av hur länge besökarna läser nyheterna. En minimitid på tidningens sidor (exempelvis sju minuter) kan anges för att en besökare ska räknas som en läsare i angivet hänseende. Förslagsvis skulle regel-

verket därmed kunna utformas på så sätt att en dagstidning berättigar till allmänt driftsstöd om den har en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar eller i övrigt uppfyller presstödsnämndens kriterier för nyhetstidning samt har en dokumenterad upplaga på mer än 2 000 läsare per utgivningsdag.

Vidare bör veckovolymen uttryckas genom mätning av besökare, inte abonnenter. Resonemanget innebär samtidigt att digitala tidningar därmed bör ha ett väsentligt lägre stöd då kostnaderna för utgivningen är lägre. För en mindre tidning kan en lämplig nivå vara 50 procent av ordinarie stöd, med hänsyn till att tryckkostnaden och distributionen normalt kan antas utgöra cirka 50 procent av sådan tidnings faktiska kostnader. Ett särskilt stöd för tryckta tidningar med digital distribution av tidningens material utanför abonnerad upplaga bör också införas.

I 2 kap. 11 a § presstödsförordningen, som föreskriver att driftsstödet till elektroniskt distribuerade tidningar får jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution, bör storleken på jämkningen bestämmas till en fast procentsats, t.ex. 50 procent.

Problemet med nuvarande presstödsregler är att de i praktiken försvårar skapandet av nya nyhetstidningar både på papper och digitalt. Erfarenhetsmässigt är det möjligt att etablera mindre tryckta dagstidningar runt 2 000 exemplar i abonnerad upplaga, men de kan aldrig växa till sig och bli verkliga alternativ till mediejättarna. Resurserna för dessa tidningar är alltför små med redaktioner på två - tre personer och de har obefintliga medel för marknadsföring. Dessa tidningar är helt ointressanta för annonsmarknaden, samtidigt som de inte har någon möjlighet att skapa mer resurser genom specialisering mot särskilda målgrupper eftersom de då inte längre blir berättigade till presstöd. Sammantaget skapar detta en ond cirkel där de enda nyhetsmedierna som kan överleva utanför de stora medieföretagen (Bonniers, Schibstedt) blir små organisationstidningar vars egentliga motiv mer är att stärka organisationerna än att förändra medielandskapet. Slutresultatet är att presstödet i huvudsak ges som stöd åt borgerliga dagstidningar och att mångfalden inom pressen varken utökas eller bevaras.

Ett annat problem är att stödet till små tidningar i praktiken gör det omöjligt för dessa att samarbeta och bli större. Trappan i upplagan för lågfrekventa tidningar gör att det ekonomiskt är ointressant att gå samman för att skapa en gemensam större tidning. Även trappan för medelfrekventa tidningar är märkligt utformad.

Den huvudsakliga invändningen mot nuvarande regler handlar emellertid om att reglerna inte är anpassade för den nya digitala tiden. Ett stöd till digitala tidningar skulle kunna innebära en stor förnyelse och en kraftig möjlighet för nya aktörer att skapa nya röster i medielandskapet. Orsaken är att två monopol de facto bryts när man väljer en digital publicering: monopolen över distributionen och nyhetsbyråernas monopol över redaktionell information. Båda dessa brister med medierna i dag (ur mångfaldssynpunkt) kan enklare avhjälpas av digitala tidningar än av tryckta.

För att det ska bli ett rättvist stödsystem som både uppmuntrar samarbete mellan olika aktörer och inte diskriminerar nuvarande tidningar med presstöd bör ett stöd utformas så att det kan ges till alla digitala nyhetsmedier av allmän nyhetskaraktär. Stödet skall lämnas oberoende om tidningarna är en digital version av en tryckt tidning eller om de är en enbart digitalt distribuerad tidning. Samtidigt bör stödet inte vara så omfattande att det inte lönar sig för utgivare att söka andra intäkter.

En lösning skulle kunna vara att dela in stödet till nyhetstidningar i tre former: 1) Ett stöd till digitala tidningar som är utökade versioner av den tryckta dagstidningen med samma utgivare. Det viktiga är här att mäta andelen nyhetsmaterial utöver det som ligger till grund för den tryckta tidningens material. Om en lokaltidning kraftigt utökar det lokala nyhetsmaterialet på webben bör tidningen kunna få extra stöd utöver det nuvarande presstödet. Stödet bör mer vara ett tillskott, t.ex. 25 procent av driftsstödet. Stödet kan baseras på den faktiska upplagan i form av antalet läsare för denna digitala version (inte för den tryckta produkten). 2) Ett stöd till digitala tidningar som enbart utkommer digitalt och inte finns i tryckt version. Detta stöd bör ha en nivå runt 50 procent av dagens driftsstöd. 3) Ett stöd till abonnerade tryckta tidningar enligt nuvarande system.

Den digitala publiceringen är i dag i en utvecklingsfas där ständigt nya former av hybrider mellan de traditionella publiceringsmetoderna (tidning, radio, teve, bok) blandas samman. En text på nätet kan ju bli talad radio genom ett enkelt klick. På samma sätt kan en musikrecension innehålla den faktiska låten. Nyhetstelegram kan kombineras med livesända bilder. Det här gör att elektronisk publicering på sikt kommer att förändras. När man talar om presstöd för digitala nyhetstidningar är det därför viktigt att redan från början klargöra vilken form en nyhet skall ha för att kunna ligga till grund för stöd. Antingen utesluts exempelvis talad

nyhetsrapportering eller inkluderas den. Eftersom mängden egenproducerad nyhetstext inte är problemet för en digital nyhetstidning har det kanske ingen negativ effekt för digitala nyhetstidningar om talade eller filmade inslag exkluderas.

#### *Föreningen för Sveriges Nättidskrifter*

Föreningen för Sveriges Nättidskrifter har inkommit med följande synpunkter på presstödssystemet.

Med viss anpassning av regelverket skulle det öppnas en möjlighet för nättidningar att få presstöd, kanske även för nättidskrifter om reglerna avseende driftsstöd i särskilt fall vidgas. Att ta bort kravet på att tidningarna ska vara betalda (endast beställda) skulle emellertid kunna underminera hela presstödet. Den normala publiceringen (som i nättidskrifternas fall ofta är gratis tillgänglig), bör därför kompletteras med någon form av beställt adresserat utskick per e-post (som en form av prenumeration). Vidare bör Tidningsstatistik AB eller något annat likvärdigt företag kunna erbjuda tjänster för mätning av upplagan till ett pris som även resurssvaga nättidskrifter kan hantera.

Tillämpningsområdet för reglerna om driftsstöd i särskilt fall bör vidgas. En tidning som uppfyller Presstödsförordningens definition av dagstidning, har sin huvudredaktion i Sverige och behöver stödet för att utgivningen skall kunna upprätthållas, men som inte uppfyller förordningens krav avseende täckningsgrad, riksspridning och blockregioner bör kunna få stöd. Då blir då upp till Presstödsnämnden att bedöma varje enskilt fall och att tillse att respektive nättidskrift får det stöd den behöver för att säkra utgivningen. Förändringen skulle öppna en möjlighet för föreningens medlemmar att söka en liten men välbehövlig och framförallt kulturpolitiskt välmotiverad slant i presstöd för att täcka olika kostnader. Förändringen är motiverad med hänsyn till att nättidskrifter är ett viktigt komplement till tryckta tidningar och att de kommer att bli allt mer betydelsefulla ur ett mångfaldsperspektiv. I tidskrifterna finns plats för mycket av den information och debatt som ses som för smal eller olönsam av övriga medier.

Presstödssystemet, som det är uppbyggt i dag, snedvrider konkurrensen och ger nättidskrifterna sämre förutsättningar på marknaden än traditionella tidningar. Det kan inte vara meningen att skattepengar skall användas för att hämma konkurrens. Således bör

presstödssystemet förändras i grunden. Utgångspunkten bör därvid vara att ge skattebetalarna mångfald för de pengar de lägger ned på presstöd. Traditionella tidningar med TT-klipp och några lokala annonser kan knappast anses ge detta.

De som driver nättidskrifter, bloggar och andra svårdefinierade medier arbetar inte med klassisk envägsriktad medieproduktion, utan med dialog, delaktighet och läsaranpassad journalistik. Ofta publiceras det som kommersiella aktörer bortser från, som lokala nyheter, fördjupning och diskussion. De tar ofta upp det som andra ser som för ”smalt” för att vara kommersiellt gångbart. Därför kan det ligga nära till hands att i framtiden reformera presstödet, så att kanal/medium – dvs. tryck, webb, radio, tv, mejl, telegraf, kortvåg etc. – inte alls finns med som urvalskriterium för statligt stöd. Det relevanta urvalskriteriet bör i stället vara den information som förmedlas.

Det kan vara så att presstödssystemet kanske helt borde avskaffas och att de medel som finns tillgängliga förs över till någon annan lämplig åtgärd, kanske för att stimulera uppbyggnad och nyföretagande, aktivitetsstöd eller liknande. Stöd är viktigt, men det får inte hämma konkurrensen. Mediemarknaden skall fungera rent och snyggt, med lika förutsättningar för alla. Marknaden fungerar emellertid inte så i dag.

Frågan är om presstödet inte behöver öppnas i framtiden till att även omfatta tidningar med en mer specialiserad nyhetsbevakning. Kvaliteten och bredden har generellt sett urvattnats i de vanliga dagstidningarna, vilka köper in alltmer material från nyhetsbyråer, sänker ambitionsnivån och producerar lokalnyheter centralt. På nätet växer exempelvis tidningar upp som ofta tar över och specialiserar sig inom bevakningsområden som de allmänna dagstidningarna inte anser sig ha råd att upprätthålla, t.ex. kulturbevakning och lokala sportevenemang.

En tryckt dagstidning är en sluten produkt med definierat utrymme, medan en nätpublicerad dagstidning i princip kan härberga och hålla tillgängligt allt dittills publicerat material. Uppdateringen kan ske fortlöpande under dygnets alla timmar och i den bemärkelsen påminner nättidningen mer om en nyhetsbyrås verksamhet. En nättidning kan endast ses som geografiskt bunden i den mån att det redaktionella materialet som publiceras har en specifik lokal anknytning. Den är sedan tillgänglig för alla världen över.

Föreningen har lämnat följande förslag på ändringar och synpunkter på gällande regelverk för presstöd. Begreppet tryck-

metoder i Presstödsnämndens föreskrifter bör ändras till publiceringsmetoder. På motsvarande sätt bör begreppet sidantal ändras till omfång. Bestämmelsen att en dagstidning i huvudsak skall distribueras i landet är inte tillämplig på nättidningar och bör därför strykas. Bestämmelserna om hur upplagan skall beräknas diskvalificerar nättidningar som är gratis (de allra flesta) men är i övrigt bra. Den aktuella definitionen av begreppet totalupplaga, bl.a. den upplaga som skickas ut från tidningshuset eller tryckeriet, bör ändras till skickas eller distribueras elektroniskt från tidningen. Bestämmelserna om spaltmeter och spaltbredd bör ändras till antal tecken. Föreningen har också ifrågasatt hur mätningen skall ske av ljudfiler, rörlig bild, etc. Bestämmelserna om täckningsgrad, riks-spridning och blockregioner är inte tillämpliga på nättidningar. Bestämmelserna om betalda abonnemang diskvalificerar nättidningar som är gratis men är i övrigt bra. Bestämmelser om abonnemangspris och täckningsgrader är inte tillämpliga på nättidningar.

### *Hemsidan.net*

Hemsidan.net, genom Rolf Grönwald, har lämnat följande information och synpunkter. Hemsidan.net startades som ett EU-projekt i samarbete med Sävsjö och Vetlanda kommuner. Tanken var att producera en periodisk pappersprodukt, som också fanns på nätet. Ganska snabbt lades pappersutgåvan ned medan nätversionen utvecklades. När projektiden löpte ut valde Rolf Grönwald, som medverkat i projektet sedan starten, att driva nätversionen vidare under namnet "hemsidan.net". I maj 2005 bytte Hemsidan.net namn till Höglandsnytt.se (hoglandsnytt.se) för att markera att nyhetssajten bevakar nyheter från höglandet innefattande såväl Sävsjö som Vetlanda.

Den elektroniska tidningens existens är motiverad bara av det faktum att den distribuerar aktuella informationer/nyheter utan tids- eller regiongränser. Den elektroniska tidningens "format" är i grunden baserat på bildskärmens utformning. Programvaran är sedan avgörande för hur läsaren kan "bläddra" i tidningen. Nyhetsförmedlingen blir i den elektroniska tidningen mer koncis, vare sig man skriver notiser eller artiklar. Färre bilder används. Hänsyn måste hela tiden tas till läsare som är hänvisade till modem. Nyhetsförmedlingen blir snabbare i den elektroniskt distribuerade tidningen. Uppdateringar sker kontinuerligt, när redaktionen har

något nytt att servera. Den elektroniska tidningen lockar en bred läsekrets blott genom att ha ett allmängiltigt innehåll. Den elektroniska tidningen är inte periodiserad, utan den "kommer ut" i samma ögonblick någon går in på tidningens adress. Eftersom målgruppen är personer som bor eller bott eller i övrigt har intressen i tidningens "produktionsområde" är svenska det naturliga språket. Den elektroniskt distribuerade tidningen är åtkomlig över hela världen. Det är också något av grundidén med den: man ska alltid kunna hålla sig à jour med hemortens eller en specifik regions händelser var man än befinner sig.

Nättidningen kan inte redovisa abonnenter, blott besökare, som inte betalar något. Hemsidan.net hade i maj 2005 cirka 35 000 besökare per månad. Högsta nivån dittills var i januari 2005, då 43 000 besökare registrerades (intresset för stormen Gudrun och ett mystiskt, hittills ouppklarat försvinnande, drog läsare). Medelantalet besökare har legat i intervallet 8 700–11 000 per vecka. Siffran är i princip konstant stigande.

Tyvär är det redaktionella materialet i tidningen totalt dominerande. Annonsandelen är försvinnande liten – inte därför att marknaden inte finns utan därför att säljförmågan saknas och att all kraft läggs på nyhetsmaterialet. Frågeställningar om täckningsgrad, riksspridning och blockregioner är inte tillämpliga i fråga om nättidningar. Abonnemang förekommer i vissa fall på elektroniska tidningar, men då gäller det utgåvor inom specialområden. Det har gjorts försök med prenumerationer på nyhetstidningar men dessa har, såvitt hemsidan.net känner till, inte varit framgångsrika. I fråga om Hemsidan.net har prenumerationsmöjligheten aldrig ens övervägts.

I jämförelse med papperstidningar torde nättidningen kunna betraktas som hyperfrekvent. Den kommer ut så fort den har uppdaterats. Det kan ske femton, tjugo gånger per dygn, helt beroende på skeendet.

Den elektroniskt distribuerade tidningen har i allt väsentligt samma produktionskostnader som en papperstidning – bortsett från tryckning och distribution, som är tunga kostnadsdelar i den verksamheten. Den redaktionella kostnaden, personal, teknisk utrustning, hyror, resor, distribution är de utgifter, som skall täckas med annonsintäkter. Hemsidan.net har inte haft intäkter, som gjort det möjligt att bygga ut redaktionen. Allt har baserats på gratisarbete. Förmågan att sälja reklam har inte räckt till – inte tiden heller. Amatörmässiga marknadsförfrågningar har gett vid

handen att behovet av en nättidning som Hemsidan.net är stort och att ett stort annonsunderlag finns.

Hemsidan.net har huvudsakligen bevakat två kommuner, Sävsjö och Vetlanda. Dessa kommuner kommer även i framtiden att vara centrala men med det nya namnet "Höglandsnytt.se" är det naturligt att material från övriga höglandskommuner, Aneby, Eksjö och Nässjö, bereds ökat utrymme. Detta ökar också annonsmarknaden.

Det bör noteras, att Herenco-koncernen som är ensam som utgivare i den nämnda höglandsregionen, helt saknar elektronisk återgivning av sina papperspublicerade nyheter. Det är ett förhållande, som i princip gör det omöjligt för personer bosatta utanför regionen att följa händelseförlopp där medan de ännu är aktuella. Den möjligheten är viktig i ett samhälle, där man talar om att hela landet ska leva, där man arbetar för att förmå människor att vända tillbaka till sina rötter, där det är viktigt att spetskompetens tillförs regioner utanför de traditionella storstads- och utbildningsregionerna.

Ett driftsstöd på 2,5 mnkr per år skulle kunna lägga grunden för en väl utvecklad elektronisk tidning med stor utvecklingspotential. Ett stöd på den nivån under tre–fem år skulle därefter kunna följas av en successiv nedtrappad stödnivå. En successiv nedtrappning av stödet måste ses som en självklar nödvändighet såvida inte ägarförhållandena, t.ex. genom uppköp, ändras dramatiskt. Då bör det ankomma på den nya ägaren att göra en ny hemställan om driftsstöd.

#### *Eurocitynet.nu*

Eurocitynet.nu, genom Greger Toolanen, har anfört följande. Eurocitynet.nu är en internettidning som riktar sig till Haparanda och Torneå. Sedan augusti 2005 sker emellertid ingen uppdatering av tidningen. I stället koncentreras insatserna på tidningen Gränslös, en gränsöverskridande papperstidning för Övertorneå – Överkalix - Ylitornio – Pello – Pajala. Målsättningen på sikt är att också starta en gränsöverskridande internettidning med motsvarande spridningsområde som papperstidningen.

Marknaden för internettidningar har mognat och lokala nättidningar har efter en etableringsperiod på tre år numera goda förutsättningar att klara sig på företagsekonomisk grund. Det bör införas ett etableringsstöd för internettidningar som lämnas under



maximalt tre år. Första året bör stödet uppgå till 1–1,5 mnkr. Andra året bör stödet reduceras med en tredjedel och tredje och sista året bör stödet reduceras med hälften.

### *Svenska journalistförbundet*

Svenska journalistförbundet har anfört följande. Presstödet har varit framgångsrikt så till vida att det i dag fördelas till ett ganska stort antal tidningar, som utan presstöd skulle ha varit nedlagda. I huvudsak bygger regelverket fortfarande på de förslag som lades fram av 1972 års pressutredning, men dagens medielandskap ser emellertid radikalt annorlunda ut än det gjorde vid tiden för 1972 års pressutredning. På några punkter är det därför angeläget att reformera regelverket.

Den etableringsfrihet som grundlagen ger är viktig, men den är knappast reell, så länge den i praktiken bara gäller dem som har råd. Utvecklingen mot färre men starkare mediekoncerner innebär att det är näst intill omöjligt att etablera nya lokala medier. Presstödet skulle därför kunna inriktas på att hjälpa nya, oberoende medieföretag att våga etablera sig. I en ny form skulle presstödet också kunna stimulera såväl nya medie- och ägarformer som den lokala mediekonkurrensen. Nystartade journalistiska produkter skulle kunna bli plattformar för uthållig journalistik som kan skapa motkrafter mot den multinationella medieindustrins alltmer likriktade innehåll.

Ett stöd som ger andratidningar möjlighet att söka samarbete med andra medier kan vara ett sätt att stimulera en nyetablering av lokala radio- och webbtidningar. I internets barndom, för bara några år sedan, gjordes utan framgång flera försök att etablera medier, baserade enbart på internet. Kvar på internet finns i dag bara de medieföretag som också är etablerade genom andra distributionsformer. Medieföretagen utgör naturligtvis ett tillskott i medievärlden och bidrar därmed till ökad mångfald, men den unika distributionskanal som internet utgör borde också kunna utnyttjas för att etablera nya medieföretag.

Distributionskostnaderna för internetbaserade medier är närmast försumbara. Däremot är de redaktionella kostnaderna lika höga som för traditionella medier, eller högre om nätets möjligheter till ständig deadline utnyttjas. Hittills har problemet, som för all internetbaserad verksamhet, varit att ta betalt för tjänsterna. För att

få till stånd en uthållig helt internetbaserad medieverksamhet, som också främjar mångfalden, krävs ett uthålligt stöd från samhället, åtminstone tills sådana verksamheter har hittat lämpliga former för betalning och funnit sin publik. Långsiktigt borde emellertid internetbaserade medier ha förutsättningar att utgöra ett viktigt komplement till traditionella medier. Ett särskilt långsiktigt etableringsstöd för medieföretag som enbart verkar på internet bör därför införas. Regelverket i presstödsförordningen och Presstödsnämndens föreskrifter måste också direkt kunna tillämpas på elektroniska tidningar så att dessa i praktiken inte utesluts från att erhålla driftsstöd.

### 7.5.2 Övriga uppgifter

Till ett sammanträde i maj 2005 hade kommittén bjudit in fyra föredragshållare för att diskutera förutsättningarna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd, se *bilaga 11*. Vid sammanträdet framkom bl.a. följande.

Det finns en föreställning om att nyheter på internet är tidningar. Användarna känner igen sig och litar på etablerade tidningars sidor. Bland de mera populära nyhetstjänsterna märks också de som tillhandahålls av Aftonbladet, Expressen, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet.

Det finns möjligheter att ta betalt för databaser på internet, men det är svårt att ta betalt för nyheter som publiceras där. Många konsumenter är beredda att betala för papperstidningar, men inte för internettidningar som innehåller exakt samma material. Internet har mer och mer blivit en gratisvara. Nyheter på internet kommer sannolikt att vara gratis även i framtiden. Problemet för nyhetstidningar på internet är alltså att få tillräckligt många betalande abonnenter. En allmän nyhetstidning på internet har också väldigt svårt att få annonser. På grund av dessa svårigheter bör det inte finnas någon jämkningsregel för elektroniska tidningar.

Alla nyhetssajter är omedelbart tillgängliga för internetanvändarna och alla konkurrerar med alla på en gång. På grund av den hårda konkurrensen har dagstidningar på internet därför ett stort behov av resurser för marknadsföring. I ett startskede vid etableringen av en internettidning kan presstöd därför fylla en viktig funktion. Ett skäl till att staten bör subventionera dagstidningar på internet som

människor kan ta del av kostnadsfritt är att tidningarna då får möjlighet att växa och göra en ännu bättre produkt.

Grunden för en dagstidning på internet är professionell redaktion. Att skapa redaktionellt material i en dagstidning på internet är därför lika dyrt som annan seriös nyhetsproduktion.

Det fantastiska med internet är tvåvägskommunikationen. En dagstidning på internet har stor interaktivitet. Läsarna kan ge svar och respons på materialet omedelbart när det publiceras. En annan fördel med internet är att väldigt många personer kan nås till låga kostnader.

## 7.6 Överväganden och förslag

### 7.6.1 Inledning

Kommitténs allmänna utgångspunkter avseende utvecklingen på dagspressmarknaden redovisas i avsnitt 3.4.1. De uppgifter som återfinns där ligger till grund för kommitténs överväganden och förslag också när det gäller elektroniskt distribuerade dagstidningar. I föreliggande avsnitt redogör kommittén mera specifikt för sina överväganden och förslag avseende möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att erhålla direkt presstödet.

### 7.6.2 Allmänna utgångspunkter

*Definition av massmedier m.m.*

Massmedier definieras i Nationalencyklopedin på följande sätt.

Massmedier (eng. mass medium, av mass '(folk)massa' och medium 'förmedlingslänk', 'uttrycksmedel'), tekniska medier och medieorganisationer som förmedlar information eller underhållning till en stor publik, vilken i stort sett samtidigt nås av massmedieinnehållet. Utmärkande för massmedier är att de utgör en del av en offentlig masskommunikationsprocess. Redan i äldre tid fanns det medier som fyllde en motsvarande funktion, t.ex. flygblad. Framväxten av moderna massmedier har nära anknytning till utvecklingen av det moderna industrisamhället, ofta kallat "massamhället", under 1800-talet. Särskilt urbaniseringen skapade förutsättningar för masspridda medier, som möjliggjorde för människor att hålla sig orienterade om skeendet och som samtidigt kunde erbjuda avkoppling. Numera betraktas dagspress, veckopress, tidskrifter, radio, TV, satellit- och kabelsystem som massmedier. Även böcker, videogram och fonogram brukar räknas dit.

Däremot är det mera omtvistat i vad mån telefon, telefax och videotex är massmedier, eftersom dessa mera har karaktären av privata medier för begränsade grupper av människor än av offentligt tillgängliga medier. Den medieteknologiska utvecklingen har dock gjort det svårt att upprätthålla en klar gräns mellan massmedier och andra medier. Massmedier kan sägas ha två grundläggande funktioner: information och underhållning. I fråga om information har efter hand nyhetsförmedling kommit att dominera. Samtidigt har gränsen mellan information och underhållning blivit mindre tydlig.

Som framgår av definitionen anges massmedier vara en del av en offentlig masskommunikation. Masskommunikation definieras i Nationalencyklopedin som medierad kommunikation, en kommunikationsprocess där förmedlingen sker genom ett massmedium. Fyra egenskaper anges skilja masskommunikation från annan kommunikation. Den är indirekt: den måste alltid gå genom ett tekniskt eller organisatoriskt medium, dvs. sändaren är skild från mottagaren i tid och/eller rum. Den är även enkelriktad: någon feedback i sändningsögonblicket är inte möjlig. För det tredje är den ”operativ” eller offentlig: sändaren vet inte alltid vem eller vilka som tar emot meddelandet, och kommunikationen är inte heller riktad till en enskild person utan till en grupp. För det fjärde är den samtidig: sändaren når en stor mängd människor vid ungefär samma tidpunkt.

Utifrån gängse definitioner torde begreppet massmedium något förenklat kunna sägas avse ett visst format – t.ex. tryckt publikation, ljudradio- eller tv-program – som används för att kommunicera information till allmänheten genom en standardiserad distributionskanal. Enbart ett visst redaktionellt innehåll kan alltså inte betraktas som ett massmedium. Inte heller kan enbart den infrastruktur som används för att sprida informationen betraktas som ett massmedium.

En kategorisering mellan olika massmedier kan göras beroende på om de är avsedda att tas emot av slutanvändarna med tekniska hjälpmedel eller inte. Till massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel hör t.ex. ljudradio- och tv-utsändningar (jfr 1 kap. 1 § radio- och TV-lagen (1996:844)), medan exempelvis tryckta dagstidningar hör till den senare kategorin. Det kan konstateras att sätten för återgivande av information är större för massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Utan tekniska hjälpmedel kan text och stillbilder förmedlas.

Genom användande av tekniska hjälpmedel kan även ljud och rörliga bilder förmedlas.

En annan kategorisering kan göras mellan massmedier utifrån deras möjligheter till stationära, portabla och mobila lösningar. Det är här klart att tryckta publikationer har mycket goda mobila egenskaper. För dagstidningarna skedde en förbättring i detta avseende genom en allmän övergång från broadsheet till berliner- eller tabloidformat.

I fråga om mobiliteten för massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel gick det i vart fall tidigare att dra en skarp skiljelinje. Tv-apparater och infrastruktur för tv-utsändningar var avpassade för stationär mottagning med fast utomhusantenn, medan de portabla och mobila lösningar som fanns att tillgå bestod av ljudradioutsändningar. I och med den tekniska utveckling som ägt rum på senare år går det inte längre att dra samma skarpa skiljelinjer mellan massmedier avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel utifrån möjligheterna till mobil mottagning. Teknik finns nu utvecklad för portabel och mobil mottagning av tv-sändningar till små handhållna enheter. Apparater anpassade för mobila tv-sändningar kan också användas för att visa text, grafik och stillbilder samt utrustas med andra tekniska funktioner som mobiltelefoni, handdator, gps-mottagare m.m. Visserligen kan en ljudradioapparat som inte förutsätter tillgång till en skärm för bildvisning göras mindre än en mobil tv-apparat, men skillnaderna är inte längre stora. Senare utvecklade mobila tv-mottagare rymms lätt i en jackficka. Möjligheterna till mobila lösningar för massmedier avsedda att tas emot av tekniska hjälpmedel närmar sig tryckta publikationer.

En kategorisering mellan olika massmedier kan vidare göras utifrån ett helhetsperspektiv, där hänsyn tas till faktorer såsom användarvänlighet, pris, tillgänglighet, mobilitet och bekvämlighet. I takt med att den tekniska utvecklingen har fortskridit i samhället har den tryckta dagstidningen flera gånger dömts ut som massmedium av olika bedömare. Uttalandena har gjorts med utgångspunkt från formatets relativa begränsningar när det gäller möjligheterna att presentera information. Att kunna få informationen presenterad med en kombination av text, ljud och rörliga bilder har ansetts vara mera attraktivt för slutanvändare och annonsörer än enbart text och stillbilder. Det står dock klart att egenskaperna hos tryckta publikationer har stått sig väl i konkurrensen med massmedier avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Att så är

fallet visas inte minst av Mediebarometerns undersökningar om svenska befolkningens medievanor. Av undersökningarna framgår att tryckta papperstidningar alltså har en central ställning på massmediemarknaden. Ett viktigt skäl är deras geografiska spridning och goda täckning av de flesta tätorter.

Slutanvändarnas val av olika massmedier är en komplex fråga som hänger samman med vanor, tid, ekonomiska resurser, intresse, etc. Den mest uppenbara fördelen hos en tryckt papperstidning är naturligtvis att den är omedelbart tillgänglig för slutanvändarna utan tekniska hjälpmedel och att den därmed också är mycket lättanvänd. Härutöver kan nämnas faktorer som att papperstidningen rent visuellt är läsvänlig och att den är bekväm att läsa i olika sammanhang. Den är tålig, det är lätt att få överblick över innehållet, läsaren kan ta del av innehållet i sin egen takt och vid de tidpunkter som passar denne, den är lättillgänglig och billig och den kan tillgodose konsumenternas behov av lokal information och förströelse. Tidningarna är också väl inarbetade på sina marknader. De flesta tidningar är över 100 år och har ett förtroendekapital som ansamlats under många år.

Bedömare menar att den tekniska utvecklingen på senare år bidragit till att det numera inte finns så stora skillnader mellan tryckta dagstidningar och massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Kvaliteten på nyutvecklade skärmar har förbättrats så att de i princip kan ge samma läsoplevelse som vanligt papper. De är små och enkla att handha. Att läsa text på skärmarna är i princip lika bekvämt som att läsa text i en papperstidning. Vidare kan användarna anpassa t.ex. storleken på teckenstift efter behov. Skärmarna är tåliga, strömsnåla och relativt billiga att tillverka. I framtiden när det utvecklats en massmarknad kan skärmarna förväntas kosta 40–50 kr i dagens penningvärde. Härutöver kan skärmarna uppdateras mobilt. Andra mobila lösningar som möjliggör presentation av ljud och rörliga bilder kan innehålla funktioner som gör det möjligt att pausa utsändningar, spola tillbaka och ta del av utsändningarna vid ett senare tillfälle. Detta innebär att en användare kan ta del av utsändningarna i sin egen takt och vid de tidpunkter som passar denne bäst på ett sätt som liknar användandet av en tryckt publikation. Information som presenteras med ljud och rörliga bilder innebär också att bl.a. icke-läskunniga personer eller synskadade personer kan ta del av materialet.

Vid ett kommittésammanträde hösten 2005 demonstrerade Tidningsutgivarna ett exempel på en skärm som kan användas för att läsa elektroniskt distribuerade dagstidningar. Skärmen, en s.k. läsplatta, kan presentera text och stillbilder och den finns redan i kommersiellt bruk i Japan. Ännu har det inte lanserats läsplattor som kan återge färger, men sådana förväntas komma ut på marknaden inom ett eller ett par år. Vid lanseringen av färgskärmar bedöms alla nödvändiga tekniska lösningar vara på plats för att ett försök med ett teknikskifte från tryckta papperstidningar till elektroniskt distribuerade dagstidningar skall kunna inledas. I detta sammanhang kan det nämnas att kommittén har föreslagit att det införs ett tillfälligt distributionsstöd för att stimulera dagstidningsföretag som ger ut tryckta dagstidningar att inleda försöksverksamhet med en elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar, se avsnitt 5.8.

Genom att konsumenterna har tillgång till tekniska hjälpmedel som kontinuerligt kan uppdateras med information från olika massmedier minskar behovet av fysiska distributionskedjor. Miljöpåverkan i form av utsläpp och pappersförbrukning minskar. Samtidigt kan tekniska hjälpmedel alltså erbjuda konsumenterna fördelar genom att informationen kan presenteras med ljud och rörliga bilder. Konsumenterna ges därmed större möjligheter till informationsinhämtning i olika sammanhang. I vissa situationer kan det vara en fördel att få informationen presenterad i text, medan ljudradioutsändningar kan vara det lämpligaste presentationsalternativet i andra fall. Samtidigt kan konsumenterna nå uppdaterad information var de än befinner sig. Rent allmänt kan det antas att konsumenterna föredrar att ha tillgång till flera olika presentationsalternativ av redaktionell information.

En utveckling som innebär att användningen av massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel ökar i betydelse innebär enligt vissa bedömare att begreppen ljudradio, tv och tidningar alltmer kommer att suddas ut. Från att redaktioner tidigare varit uppdelade på exempelvis ljudradio, tv eller dagstidningar målas det upp ett scenario där redaktioner inhämtar, bearbetar och sänder ut informationen via ett flertal kanaler i form av text, stillbilder, ljud, rörliga bilder eller grafik. Sändningarna kan ske parallellt och innehålla olika presentationsalternativ beroende på hur informationen distribueras, på papper, trådlöst eller via kabel. I ett sådant läge kommer tidningsredaktionerna inte att vara lika klart urskiljbara. Om bedömningen är riktig kommer det i fram-

tiden att finnas skäl att pröva om presstödet bör läggas om till ett redaktionsstöd. Ett sådant stöd kan då fylla samma syfte som ett presstöd, men i stället ges till redaktioner som sänder ut motsvarande information som dagstidningarna innehåller i dag.

En central fråga för kommitténs arbete är alltså hur snabbt ett teknikskifte kan förväntas vara genomfört. Vissa mera optimistiska bedömare menar att ett teknikskifte kan ta fart inom de närmaste åren. Skälet är att den teknik som behövs i stort sett är färdigutvecklad. Härutöver har människor genom den tekniska utvecklingen blivit vana att ta del av information genom tekniska hjälpmedel. Ett större antal medborgare har tillgång till internet. Mobiltelefonin är utbredd i samhället. Många använder bärbara musikspelare. Resonemanget bygger på att människor i dag är intresserade av att ta till sig ny teknik så snart tekniken är användarvänlig och rimlig i pris. Det kan också konstateras att reklamintäkterna för elektroniska massmedier har ökat kraftigt under de senaste åren, vilket kan antas bidra till att tidningsföretagen får allt större incitament att distribuera sina dagstidningar elektroniskt. De flesta bedömare menar dock att den tryckta papperstidningen kommer att bibehålla sin starka ställning under i vart fall det kommande decenniet. Bedömningen utgår från att papperstidningens kvaliteter i form av användarvänlighet m.m. inte kan ersättas inom den närmaste framtiden samt att människors medievanor är starkt förankrade och att förändringar av medievanorna först sker i samband med generationsskiften.

Enligt kommitténs bedömning är det svårt att med säkerhet förutse den framtida teknikutvecklingen och hur snabbt ett teknikskifte kommer att kunna genomföras. Det kan emellertid konstateras att den tryckta papperstidningen har en mycket stark ställning i dag samt att det ännu inte lanserats några kommersiella lösningar för elektronisk distribution av dagstidningar med samma kvaliteter som tryckta publikationer. Utifrån vad kommittén erfarit saknas det vidare en klar strategi för utvecklingen av affärsmodeller för elektroniskt distribuerade dagstidningar. Det finns också en rad frågor för branschen att lösa innan ett teknikskifte kan äga rum. Hit hör frågor om upphovsrätt, tekniska frågor om vilka distributionskanaler som skall användas för utsändningarna, hur användargränssnittet skall utformas. m.m. En annan aspekt som kan påverka tiden för ett teknikskifte är de stora befintliga investeringar som tidningsföretag gjort i bl.a. tryckerier och infrastruktur för distribution av tryckta dagstidningar. Investeringarna kan antas påverka



tidningsföretagens och andra aktörers intresse att övergå till elektronisk distribution.

Något teknikskifte som innebär att papperstidningen mer eller mindre spelat ut sin roll som informationsbärare kan enligt kommitténs bedömning inte förväntas inom de närmsta åren. I stället gör kommittén bedömningen att de tryckta dagstidningarna kommer att finnas kvar som huvudsakligt distributionssätt för text och stillbilder under överblickbar framtid.

Avslutningsvis bör det i detta sammanhang framhållas att det enligt kommitténs mening inte finns något egenvärde att information förmedlas på papper eller presenteras i form av text, ljud eller rörliga bilder. Det presspolitiskt värdefulla är i stället tillgången till en mångfald av massmedier som uppfyller informations-, gransknings- och forumuppgiften och som därigenom bidrar till en för statsskicket vital opinionsbildning. Massmedierna bör också i möjligaste mån vara tillgängliga för samtliga medborgare oavsett utbildningsnivå, fysiska förutsättningar m.m. Tryckta dagstidningar bedöms vara det massmedium som mest heltäckande kan fullgöra de för det demokratiska systemet nödvändiga uppgifterna inom i vart fall det närmaste decenniet. Genom den tekniska utvecklingen kan emellertid formatet för vad vi i dag avser med dagspressen komma att förändras. En konvergens kan komma att ske mellan dagstidningar, ljudradio och tv-utsändningar. Kan förekomsten av nya massmedieformat lika bra eller bättre än tryckta dagstidningar fylla presspolitiskt eftersträvansvärda uppgifter finns det i framtiden alla skäl att från statens sida uppmuntra en sådan utveckling bl.a. genom direkta och indirekta stödåtgärder på massmediemarknaden.

### 7.6.3 Innebörden av elektroniskt distribuerade dagstidningar

**Kommitténs bedömning:** Med elektroniskt distribuerade dagstidningar avses massmedier som uppfyller dagstidningsdefinitionen i presstödsförordningen (1990:524) och som distribuerar sitt innehåll genom utsändningar av text och stillbilder som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Av kommitténs direktiv framgår att kommittén har i uppdrag att pröva statens engagemang på dagspressområdet. Kommittén har i uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet skall vara utformat. I kommitténs uppdrag ingår också att analysera möjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få presstöd.

Med ledning av kommitténs direktiv framgår det att kommitténs arbete är avgränsat till dagstidningar. Mot bakgrund av de skarpa åtskillnader som tidigare funnits mellan tryckta publikationer och massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (ljudradio- och tv-utsändningar) är det enligt kommitténs mening naturligt att tolka direktiven som att uppdraget omfattar massmedier som förmedlar text och stillbilder. Som en konsekvens härav bör massmedier som förmedlar ljud och rörliga bilder exkluderas. Samtidigt framgår det klart av direktiven att uppdraget även omfattar dagstidningar som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel, dvs. dagstidningar som genom den tekniska utvecklingen i och för sig skulle kunna förmedla ljud och rörliga bilder.

Att *massmedier* avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel inkluderats i uppdraget leder till svåra bedömningar när ett massmedium skall betraktas som en dagstidning. Kan ett massmedium som förmedlar både text och stillbilder men även ljud och rörliga bilder, ljudradio eller tv, betraktas som en dagstidning? Är texten i ett visst massmedium underordnad rörliga bilder eller tvärtom? Innebär förmedling av ljudklipp att massmediet bör betraktas som ljudradio? Utifrån bestämmelserna i presstödsförordningen (1990:524) blir frågor av detta slag aktuella att besvara när det gäller bedömningen av dels huruvida ett massmedium är att betrakta som en dagstidning, dels mätningen av redaktionellt material.

Som tidigare framgått anser kommittén att statens engagemang på dagspressmarknaden bör syfta till att främja en mångfald av massmedier som uppfyller informations- gransknings- och forum-uppgiften och därigenom bidrar till en för statsskicket vital opinionsbildning. Kommittén har pekat på en pågående utveckling mot mediehus där en och samma redaktion förmedlar redaktionellt innehåll via ett flertal olika kanaler. Kommittén anser det därför vara otillfredsställande om massmedier som utnyttjar nya tekniska lösningar för att förmedla sitt innehåll inte kan rymmas inom ramen för det nuvarande presstödsystemet. Samtidigt anser kommittén att det skulle föra för långt att betrakta massmedier som innehåller ljud och rörliga bilder som dagstidningar. Ljudradio- och tv-program är inte dagstidningar utifrån nuvarande begreppsbildning. Inom ljudradio och tv finns dessutom public service-bolagen SVT och SR. Som redovisats i det föregående gör kommittén också bedömningen att tryckta dagstidningar kommer att bibehålla sin centrala ställning på massmediemarknaden under den period som kommittén anser sig kunna överblicka. Den naturliga utgångspunkten är därför enligt kommittén att låta dagstidningsbegreppet omfatta endast massmedier som förmedlar text, grafik och stillbilder, oavsett om de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel eller inte. En fördel som uppnås med denna lösning är att tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar görs principiellt likställda.

Angiven utformning av presstödet gynnar således en viss presentationsform framför andra, men samtidigt kan kombinationen av text, ljud och bild öka möjligheterna till förståelse och upplevelse hos slutanvändarna. Tillgången till andra presentationsalternativ inkluderande ljud och rörliga bilder kan antas bidra till mervärden för slutanvändarna och utgöra ett viktigt skäl för dessa att i allt högre utsträckning övergå till massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Genom att avgränsa mätningen av redaktionellt material till text och bilder stimuleras inte utvecklingen av alternativa produktions- och distributionssätt. Den bedömning kommittén gör är ändock att ett teknikskifte ligger många år fram i tiden. Tryckta dagstidningar kommer att utgöra den huvudsakliga distributionsformen under överblickbar tid. Det finns emellertid skäl att från statens sida följa utvecklingen och tillse att de resurser som kan användas för presstöd även i framtiden kommer att gynna mångfald och konkurrens om redaktionellt material på massmediemarknaden.

#### 7.6.4 Teknikneutralt regelverk

**Kommitténs bedömning:** Regelverket i presstödsförordningen (1990:524) och Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13 och 2002:1) är teknikneutralt såtillvida att det är formellt möjligt för en dagstidning att erhålla driftsstöd oavsett hur tidningen distribueras.

En utgångspunkt för kommitténs arbete är att regelverket för presstödet skall vara utformat teknikneutralt. Det sätt på vilket en dagstidning distribueras bör således inte spela någon roll vid bedömningen av om en dagstidning berättigar till driftsstöd.

När det gäller frågan huruvida regelverket i dag är teknikneutralt bör det inledningsvis framhållas att det från olika håll till kommittén framförts att ett flertal bestämmelser i presstödsförordningen, bl.a. om hushållstäckning, inte skulle vara tillämpliga på elektroniskt distribuerade dagstidningar. Utgångspunkten för sådana bedömningar kan vara att en tidning som publiceras på t.ex. internet inte har någon bestämd geografisk begränsning samt att dagstidningar som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel kan presentera information med ljud och rörliga bilder. Detta leder i sin tur till problem att tillämpa bestämmelser om t.ex. hushållstäckning och redaktionellt material. Vad som enligt kommitténs bedömning ger upphov till dessa och likartade bedömningar är de skillnader som framträder mellan massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel och massmedier som är avsedda att tas emot utan tekniska hjälpmedel. Som framgått i det föregående har kommittén emellertid bedömt att en elektroniskt distribuerad dagstidning principiellt sett är helt likställd med en tryckt papperstidning. Utgångspunkten för kommitténs bedömningar i det följande är alltså att den enda skillnaden mellan tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar är distributionsättet.

Det kan konstateras att även elektroniskt distribuerade dagstidningar kan erhålla presstöd med stöd av det nuvarande regelverket. På flera ställen i regelverket framgår det visserligen att regelverket har utformats med utgångspunkt från de förhållanden som gäller för tryckta dagstidningar, men det finns enligt kommitténs bedömning inget formellt hinder för att en elektronisk dagstidning skall kunna erhålla driftsstöd. Inget hindrar i dag ett tidningsföretag

som distribuerar sin tidning elektroniskt från att ha abonnenter på samma sätt som en tryckt dagstidning. På motsvarande sätt som hushållstäckningen kan fastställas vid en revision av en pappers-tidning kan hushållstäckningen revideras även för en elektronisk tidning.

Vidare finns det i regelverket bestämmelser om redaktionellt material. För att en publikation i presstödssammanhang skall betraktas som en dagstidning krävs bl.a. att den har ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll. Härutöver används begreppet redaktionellt innehåll för att skilja ut dels storstadstidningar från övriga högfrekventa dagstidningar, dels lågfrekventa dagstidningar från övriga publikationer. Mätning av redaktionellt innehåll är således av central betydelse för beslut om driftsstöd.

De enda bestämmelser om själva mätningen av redaktionellt innehåll som återfinns i regelverket är dels föreskriften i pressstödsförordningen att med redaktionellt innehåll avses hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag av annonsandelen och andelen egna annonser, dels bestämmelsen i Presstödsnämndens föreskrifter att vid beräkning av antalet spaltmeter tillämpas en spaltbredd på 45 mm. I regelverket finns det alltså inga bestämmelser om storlek på teckensnitt, etc.

Kommittén har varit i kontakt med Tidningsstatistik som sköter revisionen av andelen och kvantiteten redaktionellt innehåll och har därvid fått besked om att det är fullt möjligt att utforma en mätmetod för elektroniskt distribuerade dagstidningar som är fullt jämförbar med den mätmetod som används för mätningen av redaktionellt innehåll i tryckta dagstidningar. Enligt uppgift krävs det att de elektroniska dagstidningarna har en utgivningsplan. Det material som tillförts en elektroniskt distribuerad dagstidning sedan den senaste utgivningen kan sedan mätas på i vart fall två olika sätt. Ett sätt är att den elektroniska dagstidningen, oavsett vilket format den har och i vilken kanal den distribueras, gör en separat mättidning som skrivs ut på papper och mäts manuellt. Det andra sättet bygger på att sidor och artiklar med redaktionellt innehåll markeras, taggas, och mäts av en "robot". Nuvarande bestämmelser om mätning av redaktionellt material går således enligt kommitténs bedömning att tillämpa även på dagstidningar som distribueras elektroniskt. Mot bakgrund av att mätning av redaktionellt material tidigare inte detaljreglerats i regelverket anser

kommittén att så heller inte bör ske nu. I stället bedömer kommittén att frågan om vilka metoder som i presstödsammanhang kan accepteras vid mätning av redaktionellt material bäst avgörs av Presstödsnämnden efter samråd berörda aktörer.

Även om kommittén gör bedömningen att regelverket är teknikneutralt visar det sig att regelverket på i vart fall ett par punkter inte är anpassat för de utgivningsvillkor som gäller för elektroniskt distribuerade dagstidningar. Det hänger samman med att kostnadsbilden för utgivning av en elektroniskt distribuerad dagstidning ser annorlunda ut än för en tryckt papperstidning. Det gäller här särskilt bestämmelser som rör periodicitet och kvantitativa krav på redaktionellt material.

Enligt presstödsförordningen delas dagstidningarna in i olika kategorier beroende på deras utgivningsfrekvens. Högfrekventa dagstidningar utgörs av tidningar som utkommer med sex–sju nummer per vecka. Medelfrekventa dagstidningar utkommer med tre–fem nummer per vecka och lågfrekventa med ett–två nummer per vecka. Ordningen infördes på förslag av Dagstidningskommittén, se avsnitt 3.2.7, och en tidnings periodicitet har alltsedan ikraftträdandet av presstödsförordningen (1990:524) utgjort ett grundläggande kriterium vid bestämmande av driftsstöd. Något förenklat gäller att en tidning berättigar till högre driftsstöd ju högre periodicitet tidningen har.

Den bedömning kommittén gör är att en modell som baseras på kriterier avseende tidningars periodicitet vid fördelningen av driftsstöd är robust i förhållande till tryckta dagstidningar. En ökad periodicitet för en tryckt papperstidning innebär att tidningen vid sidan av ökade redaktionella kostnader kommer att öka sina pappers-, trycknings- och distributionskostnader, vilka inte fullt ut kan täckas av ett ökat driftsstöd. Beslut om ökad periodicitet för en tryckt papperstidning förutsätter således att papperstidningen kan öka sina abonnemangs- och reklamintäkter. En elektroniskt distribuerad dagstidning som ökar sin periodicitet ådrar sig emellertid inte samma kostnader som en tryckt papperstidning. Visserligen får det antas att de redaktionella kostnaderna ökar i motsvarande omfattning som för en tryckt dagstidning, men en ökad periodicitet kommer inte att innebära ökade kostnader för papper, tryckning och distribution. Frågor om ökad periodicitet utmynnar därför för en elektronisk tidning initialt i frågor om ökade redaktionella kostnader.

När det sedan gäller de kvantitativa kraven på redaktionellt innehåll infördes dessa på förslag av regeringen i samband med behandlingen av Dagstidningskommitténs förslag. Som framgår av avsnitt 3.2 beräknades driftsstödet från mitten av 1970-talet fram till ikraftträdandet av presstödsförordningen (1990:524) utifrån en dagstidnings pappersförbrukning. Pappersförbrukningen gav därvid ett mått på mängden redaktionellt material i tidningen. Vid införandet av presstödsförordningen, när upplagan i stället blev avgörande vid beräkningen av driftsstöd, lades de fasta beloppen på sådana nivåer att tidningarna i princip erhöll samma driftsstöd som tidigare. Bidragsbeloppen var således anpassade för de kostnader tidningarna hade för att ge ut en viss kvantitativ mängd redaktionellt innehåll. Härutöver infördes det i presstödsförordningen kvantitativa mått på mängden redaktionellt innehåll för att särskilja dels storstadstidningar från övriga högfrekventa dagstidningar, dels lågfrekventa dagstidningar från andra publikationer. För en storstadstidning gäller för att den skall berättiga till driftsstöd att den året före det år som stödet avser skall ha haft ett redaktionellt innehåll som omfattat minst 30 000 spaltmeter. För lågfrekventa dagstidningar gäller att de skall ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår.

Det kan noteras att det aldrig varit aktuellt att knyta en kvalitetsgranskning av det redaktionella materialet till de kvantitativa kraven på redaktionellt innehåll annat än i förhållande till om publikationen uppfyller dagstidningsdefinitionen i presstödsförordningen. Så länge som det redaktionella materialet står i överensstämmelse med legaldefinitionen för en stödberättigad dagstidning är det alltså möjligt för ett tidningsföretag att öka kvantiteten redaktionellt innehåll utan att samtidigt öka de redaktionella resurserna. Det kan vara aktuellt när en tidning ligger precis på gränsen för att uppfylla kraven på 51 procent eget redaktionellt innehåll, men det skulle också i vart fall teoretiskt sett kunna tänkas ske för att en tidning skall berättiga till högre driftsstöd genom att uppfylla kriterierna för en storstadstidning. I förhållande till tryckta papperstidningar innebär emellertid en ökad kvantitet redaktionellt innehåll på samma sätt som en ökad periodicitet ökade kostnader avseende papper, tryckning och distribution. Utrymmet för en tryckt papperstidning att öka kvantiteten redaktionellt innehåll för att tidningen skall berättiga till högre driftsstöd får därför bedömas som litet. En elektroniskt distribuerad dagstidning drabbas emellertid inte av ökade pappers-, trycknings- och

distributionskostnader vid en ökad kvantitet redaktionellt innehåll. Beslut om att öka det redaktionella innehållet framstår därför inte som lika komplext för en elektroniskt distribuerad dagstidning som för en tryckt dagstidning.

Mot bakgrund av det anförda framstår det för kommittén som att begreppen periodicitet och mängden redaktionellt innehåll inte är anpassade för att kategorisera elektroniskt distribuerade dagstidningar. Det måste emellertid tilläggas att det finns regler i det nuvarande regelverket som förhindrar eller i vart fall kraftigt försvårar för dagstidningar att öka periodicitet eller mängden redaktionellt innehåll för att berättiga till ett högre driftsstöd utan att tidningen samtidigt ökar de redaktionella resurserna. I presstödsförordningen finns det krav på ett minsta antal abonnerade exemplar. För att en tidning skall erhålla ett stort antal abonnenter krävs därför att det redaktionella innehållet håller viss nivå. För hög- eller medelfrekventa dagstidningar gäller dessutom att dess abonnemangspris inte får vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori. Bestämmelsen kompletteras av Presstödsnämndens föreskrifter där det sägs att en hög- eller medelfrekvent dagstidnings abonnemangspris får vara högst 25 procent lägre än det pris som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori, dvs. inom samma region eller inom samma spridningsområde. Med hänsyn härtill och då driftsstödet beräknas utifrån en tidnings veckovolym kan bestämmelserna antas utgöra effektiva spärrar mot att dagstidningar ökar sitt redaktionella innehåll utan att samtidigt öka sina redaktionella resurser. Att elektroniskt distribuerade dagstidningar har en annorlunda kostnadsstruktur för sin utgivning än tryckta papperstidningar torde ändock visa att kravet på lägsta abonnerade upplaga i presstödsförordningen samt kraven på lägsta abonnemangspris fyller en central funktion för att förhindra att driftsstöd används i strid med de presspolitiska målsättningarna.

I denna del skall det slutligen nämnas att det i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen föreskrivs att driftsstödet får jämkas för elektroniskt distribuerade dagstidningar om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution. Presstödsnämnden har alltså möjlighet att ta hänsyn till den annorlunda kostnadsbild som gäller för utgivning av elektroniskt distribuerade dagstidningar jämfört med tryckta dagstidningar. Jämkningsregeln behandlas närmare nedan. Även jämkningsregeln bidrar naturligtvis till att minska risken för missbruk av driftsstödet.



### 7.6.5 Mervärdesskatt för tillhandahållande av dagstidningar som distribueras elektroniskt, m.m.

**Kommitténs bedömning:** Regeringen bör verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG) utvidgas till att omfatta också dagstidningar som distribueras elektroniskt.

Mervärdesskatt faller såsom omsättningsskatt in under EG-rätten. För en utförlig redogörelse för EG och mervärdesskatten, se Mervärdesskattesatsutredningens delbetänkande SOU 2005:57 *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?*. Sverige är såsom medlemsstat i EU bundet att följa EG-rättens mervärdesskatteregler.

Grunden för EG:s mervärdesskatteregler utgörs av det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG) som föreskriver att medlemsländerna skall fastställa en normalskattesats för mervärdesskatt som en viss procentsats av beskattningsunderlaget. Normalskattesatsen skall vara densamma för leverans av varor och tillhandahållande av tjänster. Vid sidan av normalskattesatsen får medlemsländerna tillämpa högst två reducerade skattesatser. Av bilaga H till sjätte mervärdesskattedirektivet framgår att reducerad mervärdesskatt kan tillämpas på tillhandahållande av bl.a. dagstidningar.

I artikel 12.3 a fjärde stycket sjätte mervärdesskattedirektivet föreskrivs att reducerad skattesats inte får tillämpas för tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg. Mot bakgrund härav och med ledning av uttalanden från kommissionen anses rättsläget innebära att medlemsländerna endast kan tillämpa en reducerad skattesats på tryckta dagstidningar, jfr SOU 2005:57 s. 193 ff. För dagstidningar som distribueras elektroniskt följer därmed att skatt skall tas ut enligt normalskattesatsen.

Enligt 3 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200; ML) föreligger det en generell skatteplikt för omsättning av varor och tjänster. Undantag från skatteplikt inom vissa områden anges särskilt i ML. Huvudregeln är att skatt tas ut med 25 procent av skatteunderlaget, men för vissa varor och tjänster uppgår skatten till 12 eller 6 procent av skatteunderlaget. Av 7 kap. 1 § andra stycket följer att mervärdesskatt tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för omsättning av dagstidningar. Med hänvisning till den tidigare redogörelsen för det sjätte mervärdesskattedirektivet får det anses klarlagt att bestämmelsen i 7 kap. 1 § ML avser tryckta dagstid-

ningar (jfr prop. 2001/02:45 *Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m.*, s. 30 f.).

I mervärdesskattelhänseende är den nuvarande situationen alltså den att mervärdesskatt tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för omsättning av tryckta dagstidningar och med 25 procent av beskattningsunderlaget för dagstidningar som distribueras elektroniskt. Mervärdesskattereglerna är således inte konkurrensneutrala mellan tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar.

För att uppnå konkurrensneutralitet mellan olika distributionsätt för dagstidningar kan en enhetlig skattesats införas för samtliga varor och tjänster, alternativt kan tidningar som distribueras elektroniskt också bli föremål för en reducerad mervärdesskatt. Mervärdesskattesatsutredningen har i sitt delbetänkande rekommenderat att det fortsatta arbetet med utredningens slutbetänkande skall inriktas på en övergång till en enda enhetlig skattesats. Utredningen har preliminärt beräknat denna enhetliga skattesats till 21,7 procent. Skälen till utredningens rekommendation är flera. Utredningen menar bl.a. att olika skattesatser leder till gränsdragningsproblem och snedvrider konkurrensen. Utredningen har också pekat på att stöd till vissa branscher genom reducerad mervärdesskatt blir bestående utan kontinuerlig omprövning för att se om stödet fortfarande behövs. Enligt utredningen kan det också diskuteras om differentierade mervärdesskattesatser bör användas för att styra konsumentpriser och därmed konsumentefterfrågan i viss riktning eftersom effekterna kan vara svåra att bedöma i förväg och att följa upp när de genomförts.

Kommittén har berört betydelsen av en reducerad skattesats för dagspressbranschen i avsnitt 3.4.1. Enligt kommitténs mening finns det flera goda skäl som talar för att en enhetlig mervärdesskattesats bör införas, men vid en avvägning anser kommittén att dessa skäl inte väger tyngre än dagspressbranschens behov av ett indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt för att dagstidningsföretagen skall kunna bibehålla sin konkurrensförmåga på massmediemarknaden. Kommittén anser därför att tillhandahållandet av dagstidningar även framgent bör belastas med en reducerad mervärdesskatt. Vidare anser kommittén att regelverket för mervärdesskatt bör vara konkurrensneutralt i förhållande till de olika sätt en dagstidning numera kan distribueras. Vad gäller sistnämnda fråga konstaterar kommittén att dagstidningsmarknaderna huvudsakligen är nationella till sin karaktär samt att kommissionen uttalat

att det kan vara förenligt med den inre marknaden att tillämpa reducerad skattesats på varor och tjänster för vilka beskattningen sker på den plats där konsumtionen äger rum (KOM[2003]397 slutlig), se SOU 2005:57 s. 193 ff. Tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna i sjätte mervärdesskattedirektivet torde därför enligt kommitténs bedömning kunna utvidgas till att omfatta jämväl dagstidningar som distribueras elektroniskt.

Sammantaget föreslår kommittén att regeringen skall verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i sjätte mervärdesskattedirektivet utvidgas till att omfatta också dagstidningar som distribueras elektroniskt.

#### 7.6.6 Jämkningsregeln i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen (1990:524)

**Kommitténs förslag:** En dagstidning vars abonnerade upplaga helt eller till viss del distribueras elektroniskt berättigar till jämkat driftsstöd.

Jämkat driftsstöd enligt första stycket beräknas i proportion till andelen av den driftsstödsberättigade upplagan som distribueras elektroniskt. Jämkat driftsstöd kan som lägst uppgå till 55 procent av det driftsstöd dagstidningen berättigar till före jämkning eller det driftsstöd dagstidningen berättigar till om den del av upplagan som distribueras elektroniskt inte läggs till grund för beräkningen av driftsstöd.

I 2 kap. 11 a § presstödsförordningen föreskrivs det att driftsstödet får jämkas för elektroniskt distribuerade dagstidningar om det är skäligt med hänsyn till omständigheterna för produktion och distribution. Bestämmelsen tillkom på initiativ av riksdagens konstitutionsutskott, se avsnitt 7.2.1, och den ger utrymme för Pressstödsnämnden att ta hänsyn till den annorlunda kostnadsbild som gäller för utgivning av elektroniskt distribuerade dagstidningar. Kommittén har tidigare tagit upp bestämmelsen i anslutning till resonemang huruvida befintligt regelverk för presstöd är teknikneutralt i förhållande till elektroniskt distribuerade dagstidningar, se avsnitt 7.6.4.

Kommittén finner med hänsyn till att ett tidningsföretag som distribuerar sin dagstidning elektroniskt inte har några kostnader

för papper, tryckning och distribution att en jämningsregel alltså är motiverad. Utan en jämningsregel skulle ett tidningsföretag som ger ut en elektroniskt distribuerad dagstidning kunna avsätta hela driftsstödet för redaktionella kostnader, vilket skulle innebära att utgivningsvillkoren blir annorlunda för en elektroniskt distribuerad dagstidning än för en tryckt dagstidning. Mot bakgrund av värdet med ett teknikneutralt regelverk är detta inte önskvärt.

Vid en genomgång av utvecklingen av presstödsystemet står det klart att det alltid eftersträvats att regelverket skall vara automatiskt verkande. I stort sett har detta också kunnat upprätthållas. Utformningen av jämningsbestämmelsen i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen innebär dock ett avsteg från nämnda princip. Några starka sakliga skäl för denna ordning har kommittén inte funnit. Kostnadsbilden för utgivning av tidningar varierar i allmänhet inte så mycket att det inte skulle kunna gå att formulera en automatiskt verkande jämningsregel.

Kommittén har fått del av uppgifter som visar att kostnaderna för papper, tryckning och distribution för en lågfrekvent tryckt dagstidning generellt sett motsvarar cirka 50 procent av de totala utgivningskostnaderna. Elektroniskt distribuerade dagstidningar har inte sådana jämförbara kostnader. Det finns därför skäl för att jämningsbestämmelsen skall göras obligatorisk. Vidare bör det i bestämmelsen direkt anges hur det jämkade driftsstödet bör beräknas.

Med ledning av inhämtade uppgifter och vid en helhetsbedömning finner kommittén att en jämkning av driftsstödet med 45 procent framstår som skälig för de dagstidningar vars abonnerade upplaga helt distribueras elektroniskt. För dagstidningar vars abonnerade upplaga distribueras både på papper och elektroniskt anser kommittén att jämkning bör ske i proportion till andelen av den abonnerade upplagan som distribueras elektroniskt. Mot bakgrund av att kommittén föreslår att driftsstödet för en tidning vars upplaga helt distribueras elektroniskt skall jämkas med 45 procent innebär det t.ex. att driftsstödet bör jämkas med 22,5 procent om hälften av tidningens abonnerade upplaga distribueras på elektronisk väg. En dagstidning bör dock aldrig kunna berättiga till lägre driftsstöd än vad som följer av att endast den del av den driftsstödsberättigade upplagan som utgörs av tryckta dagstidningar läggs till grund för beräkningen av driftsstöd.

Utifrån kommitténs förslag kan följande formel användas för att beräkna storleken av det jämkade driftsstöd ( $D_j$ ) en dagstidning berättigar till om dagstidningens abonnerade upplaga helt eller till viss del distribueras elektroniskt:  $D_j = D * (1 - 0,45E/U)$ , där  $D$  står för det driftsstöd tidningen berättigar till före jämkning,  $E$  står för den abonnerade upplaga som distribueras elektroniskt och  $U$  står för den driftsstödsberättigade upplagan.

### 7.6.7 Åtgärder för att underlätta etablering av elektroniskt distribuerade dagstidningar

**Kommitténs bedömning:** Sett utifrån nuvarande marknads-situation och befintligt regelverk för presstöd gör kommittén bedömningen att möjligheterna att etablera en abonnerad dagstidning vars upplaga distribueras elektroniskt är begränsade. Vidare bedömer kommittén att det inom ramen för det nuvarande pressstödssystemet finns begränsade möjligheter att stimulera etableringen av abonnerade dagstidningar vars upplaga distribueras elektroniskt.

Ett dagstidningsföretags redaktionella kostnader torde inte påverkas av hur dagstidningen distribueras till slutanvändarna. Däremot är det klart att en elektroniskt distribuerad dagstidning i princip inte har några kostnader för papper, tryckning och distribution. De initiala investeringskostnaderna för att etablera en elektroniskt distribuerad dagstidning är därför betydligt lägre än kostnaderna för att etablera en dagstidning vars upplaga distribueras via ett bud- eller postföretag.

Det finns en rad tidningar som distribueras elektroniskt, bl.a. på internet. Dessa tidningar utges i allmänhet av tidningsföretag som också ger ut papperstidningar. En stor del av materialet i dessa elektroniskt distribuerade tidningar är gemensamt med pappers-tidningarna och de kan därmed inte berättiga till driftsstöd enligt det nuvarande regelverket. Exempelen på fristående elektroniskt distribuerade dagstidningar är emellertid få och det fanns hösten 2005 ingen fristående elektroniskt distribuerad dagstidning som berättigade till driftsstöd. Det finns ett flertal orsaker till detta.

Det huvudsakliga skälet till etableringssvårigheterna för en elektroniskt distribuerad dagstidning är konkurrensläget på

reklam- och publikmarknaden. Denna fråga har diskuterats i samband med överväganden om driftsstöd, se avsnitt 3.4.1. Oavsett genom vilken kanal en nyetablerad allmän nyhetstidning, dagstidning, publiceras är det svårt att för denna att locka abonnenter och därmed också annonsörer. En tillkommande försvårande omständighet för att finansiera elektronisk utgivning är att användarna av elektroniska medier vant sig vid att få tillgång till massmedierna kostnadsfritt samtidigt som utbudet av parallellt distribuerade elektroniska massmedier är stort. För närvarande är det därför utomordentligt svårt för en elektroniskt distribuerad dagstidning att ta betalt för sitt innehåll. För det fall en elektroniskt distribuerad dagstidning börjar avgiftsbelägga sina tjänster väljer de flesta användare helt enkelt en annan tjänst som är kostnadsfri. Som marknaden ser ut i dag är möjligheterna att finansiera utgivningen av en elektroniskt distribuerad dagstidning genom abonnemangs- och reklamintäkter nära nog obefintliga.

Även möjligheten att finansiera en del av utgivningen genom direkt presstöd är för närvarande i stort sett stängd för elektroniskt distribuerade dagstidningar, eftersom ett grundläggande kriterium för att en dagstidning skall berättiga till driftsstöd enligt det nuvarande regelverket är att den abonnerade upplagan uppgår till minst 2 000 exemplar. Så länge som användare kan ta del av nyhetsmaterial gratis kan det antas att detta är ett svåröverstigligt krav. I denna del kan det tilläggas att kommittén har föreslagit att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd bör sänkas från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar, se avsnitt 3.4.2. Nyssnämnda förslag bedöms underlätta etableringen av elektroniskt distribuerade dagstidningar.

Ett alternativ för elektroniskt utgivna dagstidningar att locka abonnenter vore naturligtvis att utnyttja de möjligheter till mer värden som tekniken möjliggör. En tidning kan parallellt med att tillhandahålla dagstidningen t.ex. erbjuda abonnenterna fri tillgång till attraktiva databaser som annars är kostnadsbelagda. Värdet av sådana tilläggstjänster torde emellertid få avräknas på abonnemangspriset, varigenom abonnemangskravet inte kommer att uppfyllas. Att erbjuda tilläggstjänster torde också kunna leda till att tidningen inte uppfyller dagstidningsdefinitionen i presstödsförordningen. Här skall det noteras att Tidningsstatistik tillämpar ett regelverk för hur den abonnerade upplagan skall beräknas. Regelverket är utformat utifrån de marknadsförutsättningar som

gäller för papperstidningar. Frågan om regelverket bör anpassas till de marknadsförutsättningar som gäller för elektroniskt distribuerade dagstidningar som ansöker om presstöd bör enligt kommittén prövas av Presstödsnämnden i samband med att nämnden utfärdar sina föreskrifter.

Sett utifrån nuvarande marknadssituation och befintligt regelverk för presstöd gör kommittén bedömningen att de faktiska etableringsmöjligheterna för elektroniskt distribuerade dagstidningar är begränsade. Någon ändring härvidlag kan inte förväntas ske före det att allmänt nyhetsmaterial som distribueras på elektronisk väg börjar avgiftsbeläggas. En intressant fråga är om elektroniskt distribuerat nyhetsmaterial kommer att vara förbehållet betalande abonnenter i framtiden.

Avsaknaden av abonnemangsinträder avseende elektroniskt distribuerade dagstidningar är ett problem för dagstidningsbranschen, särskilt i en tid då konkurrensen om reklamintäkter hårdnar. Det ligger därför i dagstidningarnas eget intresse att kunna ta betalt av läsarna för sitt redaktionella material. Med tanke på de goda möjligheter som i dag finns för att distribuera nyheter elektroniskt menar bedömarna emellertid att aktuella nyheter som ett flertal aktörer har kännedom om kommer att vara tillgängliga kostnadsfritt även i framtiden. Alla vill vara först med nyheterna och locka till sig många läsare eftersom detta ökar möjligheterna till högre reklamintäkter. Samtidigt menar bedömarna att undersökande journalistiskt material som en redaktion själv tagit fram kommer att kunna avgiftsbeläggas. En aspekt i sammanhanget är att abonnemangsinträdena för tryckta dagstidningar i princip täcker tidningsföretagets kostnader för papper, tryckning och distribution. Det skulle kunna tala för att elektroniskt distribuerade dagstidningar inte kommer att vara finansierade med abonnemangsavgifter i framtiden.

Som framgått av det föregående bedömer kommittén att etableringshindren för elektroniskt distribuerade dagstidningar består i svårigheter att erhålla reklam- och abonnemangsinträder. Bedömningen är vidare att svårigheterna att erhålla direkt presstöd är hänförliga till kraven i regelverket på en viss abonnerad upplaga och ett visst lägsta abonnemangspris. Även dagstidningsdefinitionen i regelverket kan antas försvåra etableringsmöjligheterna.

Genom att ta bort kraven på en visst lägsta abonnemangspris skulle elektroniskt distribuerade dagstidningar ges bättre möjligheter att erhålla presstöd. I stället för abonnerad upplaga skulle det

kunna ställas krav på registrerade användare eller unika träffar. Härigenom skulle vissa garantier kunna uppnås för att presstödet används i linje med de presspolitiska målsättningarna. Att i praktiken slopa kraven på en abonnerad upplaga skulle emellertid också kunna leda till att driftsstöd lämnas till tidningar som inte fyller de presspolitiska målen. Ett bibehållande av abonnemangskravet utgör en viss garanti för att en dagstidning bidrar till värdefulla presspolitiska mål och leder till en ökad mångfald.

Ett förändrat dagstidningsbegrepp skulle också kunna vara en väg att underlätta för elektroniskt distribuerade dagstidningar att erhålla presstöd. Som tidigare framgått leder detta emellertid till svåra gränsdragningsfrågor gentemot sådana massmedier som i dag inte omfattas av presspolitiken. Det kan också leda till att de resurser som i dag avsätts för presstöd kommer att användas på ett sätt som inte befrämjar de syften som presspolitiken avser att stimulera.

Kommitténs bedömning är att det sett utifrån den nuvarande marknadssituationen och inom ramen för det nuvarande presstöds-systemet finns små möjligheter att stimulera etableringen av elektroniskt utgivna dagstidningar. Kommittén har som en åtgärd för att förbättra etableringsmöjligheterna på dagspressmarknaden föreslagit att gränsen för storleken på den abonnerade upplaga en dagstidning måste uppnå för att berättiga till driftsstöd bör sänkas från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar. Nyssnämnda förslag bedöms underlätta etableringen också av elektroniskt distribuerade dagstidningar, men det är naturligtvis svårt att förutse vilken effekt en sådan sänkning skulle medföra. Hitintills har det inte funnits någon betalningsvilja för redaktionellt innehåll som distribueras elektroniskt och det är tänkbart att förhållandena härvidlag inte kommer att förändras i framtiden. På sikt när teknikutvecklingen i samhället nått dithän att massmedierna huvudsakligen är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel kan det emellertid enligt kommitténs bedömning bli aktuellt att ompröva presstödet i dess nuvarande utformning. En tänkbar väg kan då vara att införa ett slags redaktionsstöd. För att stimulera tidningsföretagen att inleda försöksverksamhet att distribuera dagstidningar elektroniskt som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar har kommittén föreslagit ett tillfälligt distributionsstöd, se avsnitt 5.8.



### 7.6.8 Behov av ytterligare utredningsåtgärder

**Kommitténs bedömning:** Under något av de närmaste åren bör det tillsättas en utredning som tar sikte på att utreda de mediepolitiska konsekvenserna av ett teknikskifte från distribution av tryckta dagstidningar till elektronisk distribution av dagstidningar.

Kommittén ser positivt på utvecklingen med ökad elektronisk distribution av massmedier. Bland fördelarna som uppnås med en sådan distributionsmetod kan nämnas att kostnaderna för papper, tryckning och distribution minskar, att problemet med höga distributionskostnader i glesbefolkade landsdelar kommer att minska samt att medborgarnas tillgänglighet till redaktionellt material kommer att öka.

Det problem som kommittén framför allt identifierar med utvecklingen av nya metoder för distribution av dagstidningar är svårigheterna att utifrån rådande system jämka samman massmedier som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel med massmedier som inte är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Det är svårt att utifrån dagens regelverk åstadkomma ett system där dagstidningar ges likvärdiga förutsättningar oavsett om de distribueras elektroniskt eller trycks på papper. Samtidigt är det otillfredsställande att dagstidningar som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel inte enligt kommitténs bedömning kan tillåtas att inom ramen för presstödsystemet utnyttja de möjligheter till andra presentationsalternativ som är möjliga, t.ex. ljud och rörliga bilder.

Kommittén skulle ha kunnat presentera förslag som i grunden förändrar det nuvarande regelverket för presstöd. Förslag skulle också ha kunnat lämnas som innebär att tryckta dagstidningar ges andra förutsättningar än elektroniskt distribuerade dagstidningar. Utifrån nuvarande dagstidningsbegrepp har kommittén emellertid ansett att det inte finns skäl att främja vare sig det ena eller andra distributionsättet. Konkurrensförutsättningarna bör vara likvärdiga mellan massmedier som uppfyller dagstidningsdefinitionen i presstödsförordningen oavsett om de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel eller inte. Samtidigt gör kommittén bedömningen att tryckta papperstidningar kommer att ha en mycket stark ställning på massmediemarknaden under många år framöver. Med hänsyn härtill är tiden enligt kommitténs mening inte mogen för

att lämna några mera genomgripande förslag på förändringar av presstödsystemet. Presstödet bör som tidigare framgått behållas alltjämt. Kommitténs mening är därför att det inte bör läggas fram några särlösningar för elektroniskt distribuerade dagstidningar. I stället föreslår kommittén att det under något av de närmaste åren tillsätts en ny utredning som ges i uppdrag att utreda konsekvenserna av ett teknikskifte ur ett mediepolitiskt perspektiv. Utgångspunkten kan här vara att massmedierna i framtiden kommer att vara avsedda för att tas emot med tekniska hjälpmedel och utredningen kan exempelvis ta sikte på hur det statliga engagemanget på massmediemarknaden under sådana förutsättningar bör vara utformat.

## 8 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

### 8.1 Inledning

I kommitténs direktiv uttalas att kommittén särskilt skall ta hänsyn till vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar, se bilaga 1. Om kommitténs förslag har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män skall detta enligt direktivet beaktas.

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet, och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

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

I detta avsnitt behandlas kostnadsberäkningar enligt 14 § och andra konsekvensbeskrivningar enligt 15 § kommittéförordningen.

## 8.2 Värdet av fortsatta direkta och indirekta stöd

Kommitténs skall enligt direktivet föreslå åtgärder som innebär att det statliga presstödet även i fortsättningen bidrar till mångfald vad gäller innehåll och ägande samt till bred spridning av dagstidningar i såväl storstadsområden som andra delar av landet.

I likhet med Pressutredningen -94 anser kommittén att målet för den statliga presspolitiken är att fördjupa och förstärka demokratin i Sverige. Utan direkta och indirekta stödåtgärder från statens sida till dagstidningsföretagen bedömer kommittén att mångfalden på dagspressmarknaden skulle minska. Ett flertal tidningsföretag skulle tvingas att avveckla eller kraftigt förändra sin verksamhet för det fall de direkta stödåtgärderna skulle avskaffas. Det gäller här främst företag som ger ut tidningar med lägre hushållstäckning. Även en höjning av mervärdesskatten till en normalskattesats för tillhandahållet av dagstidningar får negativa effekter för dagstidningsföretagen, också för de företag som ger ut icke driftsstödsberättigade dagstidningar.

En effekt av den förda presspolitiken är de kostnader som stöden för med sig för staten. Utifrån gällande regelverk kan kostnaderna för de direkta stöden beräknas till drygt 500 mnkr år 2006. Även det indirekta statliga stödet till dagspressen uppgår till betydande belopp. Statens skatteintäkter kan beräknas öka med 1,2 mdr kr netto om tidningsföretagen skulle erlægga mervärdesskatt enligt en normalskattesats och omsättningen av dagstidningar samtidigt skulle bibehållas oförändrad.

En annan effekt av presstödet är att det påverkar konkurrensförhållandena mellan olika företag, företrädesvis på massmedie marknaden. Vissa bedömare menar att presstödet bidrar till att bevara rådande strukturer inom dagspressmarknaden och motverkar nödvändiga anpassningar hos tidningsföretagen för att möta den nya konkurrenssituationen på massmedie- och publikmarknaden.

Vid en sammanvägd bedömning anser kommittén att fördelarna med de direkta och indirekta stödåtgärderna klart överväger de nackdelar som kan uppstå till följd av stödåtgärderna. En väl fungerande representativ demokrati förutsätter en mångfald redaktionellt självständiga massmedier som kan informera, granska och tillhandahålla utrymme för en vital opinionsbildning. Utan direkta och indirekta statliga stödåtgärder på dagstidningsmarknaden finns det en påtaglig risk för att antalet tidningstitlar skulle minska

avsevärt. Kommittén delar därvid Pressutredningen -94:s bedömning att ett ekonomiskt stöd till dagstidningsföretagen är ett oundgängligt medel för att värna om mångfald och fri åsiktsbildning.

### 8.3 Ekonomiska konsekvenser

Med utgångspunkt från de dagstidningar som gavs ut år 2005 leder kommitténs förslag om en generell höjning av driftsstödet för samtliga driftsstödsberättigade tidningar utom för storstadstidningarna till kostnadsökningar på totalt 23 mnkr per år. Drygt tio mnkr av dessa kostnader fördelar sig på lågfrekventa dagstidningar och resterande kostnader på hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar. Kommitténs förslag om en ny driftsstödstrappa för lågfrekventa dagstidningar bedöms leda till kostnadsökningar på 10–15 mnkr per år. Ett annat förslag som innebär direkt ökade kostnader för staten är förslaget om särskilt distributionsstöd. Kostnaderna för detta stöd kan beräknas uppgå till högst tio mnkr per år, under förutsättning av att föreslagna beloppsgränser justeras i takt med prishöjningarna inom tidningsdistributionen. Vid beräkningen av nu redovisade kostnader har hänsyn tagits till de av kommitténs förslag som bedöms leda till kostnadsbesparingar för staten, närmast förslaget om begränsning av tillämpningsområdet för avvecklingsstöd, samt förslaget om att avskaffa rätten till tidsbegränsat driftsstöd vid sjunkande upplagor för lågfrekventa dagstidningar.

En målsättning med kommitténs förslag är att presstödssystemet i ännu högre utsträckning skall stimulera mångfalden på dagspressmarknaden och bidra till att dagstidningsföretagen bibehåller eller ökar räckvidden av sina dagstidningar hos befolkningen. De förslag som kommittén bedömer har störst betydelse för stimulerandet av nyetableringar på dagspressmarknaden är, vid sidan av de förslag som omnämnts i föregående stycke, förslaget om sänkt gräns för abonnerad upplaga från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar, förslaget om höjd gräns för hushållstäckning för lågfrekventa dagstidningar, förslaget om utökade möjligheter till marknadsföringskampanjer för lågfrekventa dagstidningar samt förslagen som rör stöd till dagstidningar som inte i huvudsak är skrivna på svenska. Som framgår är förslagen främst inriktade på lågfrekventa dagstidningar. De kostnader förslagen kan föra med sig är därför

framförallt hänförliga till ökat stöd för dagstidningar inom denna tidningskategori. Förslagen bedöms emellertid samtidigt bidra till att tidningsföretagen i större utsträckning stimuleras att öka sina dagstidningars upplaga och periodicitet och att det på sikt kan etableras nya hög- och medelfrekventa dagstidningar. Förslagen bedöms också leda till att dagstidningsföretag får större möjligheter att göra sig oberoende av driftsstöd. Sistnämnda möjliga effekter av förslagen torde visa sig först efter några år, varför det är svårt att i dag förutse konsekvenserna i dessa avseenden. Inom överblickbar tid bedöms förslagen leda till kostnadsökningar på högst fem-tio mnkr netto jämfört med år 2005.

Kommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd syftar till att tidningsföretag skall stimuleras att inleda försöksverksamhet med elektroniskt distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar. Vid fullt utnyttjande av stödet kommer kostnaden utifrån kommitténs förslag att uppgå till fem mnkr per år under åren 2008–2010.

Av 14 § kommittéförordningen följer att kommittén skall föreslå en finansiering av de föreslag som bedöms innebära en kostnadsökning för staten. I denna del konstaterar kommittén att statens kostnader för driftsstödet minskade år 2001. De minskade kostnaderna möjliggjorde inrättandet av ett tillfälligt utvecklingsstöd uppgående till 15 mnkr per år under åren 2002–2004 samt finansiering av ett teknikskifte inom taltidningsverksamheten med 25 mnkr som ett engångsbelopp. Dessutom har det från och med år 2002 avsatts 10–15 mnkr per år för ett särskilt distributionsstöd. Enligt kommitténs uppfattning bör det utrymme som frigjordes år 2001 genom att kostnaderna för driftsstöd detta år minskade användas för att finansiera kommitténs förslag. Vidare har kommittén föreslagit att det sammanlagda årliga allmänna driftsstöd en storstadstidning som högst kan berättiga till sänks med 4,5 mnkr. Sänkningen föreslås ske stegvis med 1,5 mnkr per år och inledas från och med år 2007. Även den kostnadsbesparing för staten som sistnämnda förslag innebär (9 mnkr per år från och med år 2009 sett utifrån situationen på dagspressmarknaden år 2005) bidrar till att täcka de ökade kostnader som kommitténs förslag kan komma att leda till om något år men som i dag är svåra att förutse.

## 8.4 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Kommitténs uppdrag utmynnar till stor del i frågor om hur mångfalden på dagspressmarknaden skall kunna stimuleras och hur dagstidningsläsningen i Sverige skall kunna främjas. I praktiken hänger frågorna samman med varandra, eftersom det ur ett presspolitiskt perspektiv är eftersträvansvärt med både mångfald på dagspressmarknaden och en hög dagstidningsläsning bland befolkningen. En mångfald redaktionellt självständiga dagstidningar kan också antas öka dagstidningsläsningen. Ur ett jämställdhetsperspektiv kan det emellertid vara fruktbart att se på frågorna som isolerade från varandra.

Kommittén har tagit del av studier som visar att kvinnor och män läser dagstidningar i ungefär samma utsträckning (se t.ex. Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2004, Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet, Nr 1, 2005). Presspolitiska åtgärder som leder till att dagstidningsläsningen i Sverige främjas bedöms mot bakgrund härav som neutrala ur ett jämställdhetsperspektiv.

I fråga om presspolitiska åtgärder som syftar till att stimulera mångfalden på dagspressmarknaden ingår förslag om att främja nyetablering, drift och utveckling av redaktionellt självständiga tidningsföretag. I detta sammanhang kan det konstateras att kvinnor generellt sett är klart underrepresenterade på ledande befattningar inom tidningsföretagen. Någon väsentlig ändring härvidlag har inte skett sedan Pressutredningen -94 presenterade sitt betänkande våren 1995, jfr SOU 1995:37 s. 198.

Att inom ramen för den statliga presspolitiken vidta åtgärder för att stimulera en jämnare könsfördelning på de ledande befattningarna inom tidningsföretagen bedöms av kommittén som problematiskt. Vid utformningen av kommitténs förslag har vägledande principer varit att regelverket bör vara automatiskt och generellt verkande samt att bestämmelserna om när allmänt driftsstöd skall beviljas endast skall ta sikte på hushållstäckning och utgivningsfrekvens. Skälet till dessa utgångspunkter är att regelverket i annat fall riskerar att hamna i konflikt med dagspressens grundlagsskyddade ställning. Inom ramen för presstödsystemet bör det inte finnas utrymme att på något sätt styra tidningsföretagens interna angelägenheter, såsom personalsammansättning och redaktionellt innehåll.

Kommitténs slutsats är att det inom ramen för presstödsystemet inte är lämpligt att utforma regler som direkt påverkar

könsfördelningen inom tidningsföretagen. Beslut som leder till en jämnare könsfördelning inom tidningsföretagen måste därför fattas av tidningsföretagen själva. En åtgärd som kan underlätta tidningsföretagens arbete i detta avseende är tydliggörande och spridande av information om den könsfördelning som råder inom tidningsföretagen. Tidningsföretagens egen branschorganisation torde ha resurser att iordningställa och belysa sådant material. Vidare skulle Presstödsnämnden eller annan lämplig myndighet kunna ges i uppdrag att årligen redovisa en sammanställning av den könsmässiga fördelningen bland ledande befattningshavare hos samtliga de företag som ger ut dagstidningar. Redovisningen bör omfatta styrelser, verkställande direktörer och ansvariga utgivare.

## 8.5 Övriga konsekvenser

Förekomsten av statliga direkta och indirekta stöd på dagspressmarknaden leder bl.a. till att utgivningen av flera tidningstitlar kan bibehållas på många utgivningsorter. Kommittén bedömer att de förslag som presenterats också kan leda till nyetableringar av tidningar, inledningsvis lågfrekventa dagstidningar, men på sikt också tidningar med högre utgivningsfrekvens. Kommittén bedömer således att förslagen har en positiv effekt på sysselsättningen samt på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.



# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation

*Av ledamöterna Birgit Friggebo (fp) och Mats Johansson (m)*

Det selektiva direktstödet till svensk dagspress bör av principiella skäl avvecklas. Det kan ske genom en successiv nedtrappning av driftsstödet under kommande mandatperiod, samtidigt som reklamskatten avskaffas.

Det är inte statens uppgift att med cirka en halv miljard per år av skattemedel gynna vissa privata medieföretag på andras bekostnad. Att täcka kostnaderna för privatägd medieproduktion bör på en högkommersiell konkurrensmarknad vara en angelägenhet mellan producent och konsument.

I en mediavärld med en allt snabbare förändringstakt har de ursprungliga motiven för detta snedvridande producentstöd passerats; det som skulle fungera som hjälp till självhjälp för omställning under en övergångsperiod har istället blivit ett permanent förlusttäckningsbidrag som ändå inte kunnat hindra nedläggning av tidningar som saknat marknadsförutsättningar. Det var heller inte den ursprungliga avsikten med stödet när det skapades.

Även mångfaldsargumentet kan i takt med medieexplosionen anses överspelat. Det råder ingen brist på mångfald i åsiktsbildningen i svensk samhällsdebatt i stort, vilket denna utredning också slår fast (s. 140):

Mot bakgrund av datoriseringen i samhället och den ökande räckvidden av Internet framstår numera kostnaderna för en enskild att publicera och distribuera information elektroniskt som överkomliga. Ur ett kostnadsperspektiv torde det därför inte längre finnas några egentliga hinder för enskilda att komma till tals och nå ut till ett stort antal människor.

Professionaliseringen av medierna innebär också att dagens verklighet är en annan än då stödverksamheten inleddes. Idag utgår nyhetsarbetet sedan länge från andra värderingar än under den tid då framförallt socialdemokratiska tidningar var partipolitiskt orienterade. Den dokumenterade vänsterdominansen i journalistkåren och den politiska korrekthetens konformism är i detta avseende ett större mångfaldsproblem än ägandeförhållandena.

Till detta kommer att de statliga subventionerna numera, efter de senaste årens väsentliga ägarförändringar i en rad understödsföretag, i allt högre utsträckning tillfaller vinstrika mediekoncerner. Vi menar att det inte är en ansvarsfull användning av skattebetalarnas pengar.

Vi vill också lyfta fram det utrymme för prishöjningar som på marknadsmässiga villkor skulle kunna förstärka stötidningarnas ekonomi. Professor Karl Erik Gustafsson bedömer att priskänsligheten är låg, se bilaga 6, avsnitt 4.4. "Priset tycks alltså inte vara det avgörande för huruvida ett hushåll håller sig med en prenumeration eller inte", skriver Ulrika Andersson (PM från Dagspresskollegiet, 2003).

Vi vill även uppmärksamma den snedvridning av marknaden för civiltryck som Grafiska företagens förbund i en skrivelse till utredningen (2005-04-21) hävdar har uppkommit i och med att stötidningar med civiltryck inte konkurrerar på samma villkor som tryckerier utan stöd.

Att döma av direktiven till denna utredning har det inte varit regeringens avsikt att låta granska presstödet förutsättningslöst. Det hade varit på tiden efter mer än 30 års subventionering med många miljarder kronor och med tio års erfarenheter sedan föregående pressutredning. Det dominerande perspektivet är tillbakablickande och den fortsatta stödverksamheten synes som bärande princip ha en konservering av befintlig struktur i hopp om att förlänga stötagarnas överlevnad.

Det är desto mer förvånande som utredningen uttrycker en insikt om riskerna med stöd till tidningar utan utvecklingspotential (s. 161). Konkurrensverket gör samma bedömning om presstödet i stort (Konkurrens och samarbete inom medierna, 2003):

Stödet har knappast uppfyllt sitt ursprungliga syfte att bevara ett stort utbud av olika dagstidningar på de lokala marknaderna. De modeller för tidningssamgåenden som vuxit fram på senare tid tillförsäkrar köparen driftsstöd fastän förvärvet leder till en ökad ägarkoncentra-

tion. Reglerna för stödet kan antas försvåra etableringen av nya tidningar och kan ha haft en konserverande effekt på tidningsmarknaden.

Vad gäller distributionsstödet menar vi att denna generella subvention har nått målet att stimulera tidningsföretagen till samverkan och därför borde kunna upphöra, särskilt som de största bidragen går till tidningar som Dagens Nyheter och Göteborgs-Posten. Vi noterar även på denna punkt Konkurrensverkets bedömning, med förord för en genomgripande ändring eller avveckling av stödet:

Stödstrukturens utformning kan således ha hindrat utvecklingen mot en mer rationell tidningsdistribution och bidragit till att företagen i ökad utsträckning anpassat sig efter stödformerna.

Erfarenheterna av det särskilda distributionsstödet på lördagar är heller inte positiva. Statskontoret hävdar i sitt remissvar (2005-06-07) att stödet "inte givit avsedd effekt". I Presstödsnämndens skrivelse till regeringen (2003-09-12) konstateras att "inte någon abonnent vars lördagsutdelning tidigare upphört har på grund av stödet åter börjat få utdelning på lördagar". Följande år redovisar nämnden (2004-05-24) att "endast ett fåtal, ca 250 abonnenter, genom stödet återfått sin lördagsutdelning".

Det är ett magert utfall i förhållande till kostnaden, cirka 10 miljoner kronor per år, särskilt som nämnden också deklarerar att den inte kan bedöma hur många abonnenter som skulle bli utan lördagsutdelning om stödet upphörde. Vidare noterar nämnden att "endast ett mindre antal tidningar anser att konstruktionen av stödet är rätt utformat". Tidningsutgivarna instämmer (Presspolitikens dagsfrågor, 2003): "Även om syftet har varit gott har den modell som valts för att fördela detta stöd inte varit så lyckosam."

Vad avser frågan om stöd till medier inriktade på etniska minoriteter anser vi att området med tanke på den snabba medieutvecklingen förtjänar ett bredare grepp än att begränsas till enbart dagspressområdet och därför borde bli föremål för fortsatt utredning i syfte att finna nya former.

## Reservation

*Av ledamoten Charlotta Bjälkebring (v)*

### Jämställdhetsmål för presspolitiken

För att öka jämställdheten och motverka den manliga dominansen på ledande befattningar inom tidningsföretagen föreslår jag att ett jämställdhetsmål för presspolitiken skall införas. Vidare föreslår jag att regeringen skall ges i uppdrag att årligen redovisa könsfördelningen bland de ledande befattningshavarna inom tidningsföretagen.

Jag anser att jämställdhetsmålet inom presspolitiken bör vara att posterna som chefredaktör och verkställande direktör liksom styrelseordförande och övriga styrelseledamöter skall besättas med lika många kvinnor som män. En tidningsledning bestående av både kvinnor och män ger tidningen större möjligheter att spegla samhället ur ett perspektiv präglad av såväl kvinnors som mäns erfarenheter. Jämställdhetsmålet bör anses uppfyllt när tidningsbranschen som helhet uppnått en könsfördelning med proportionerna 40/60.

Jag bedömer att en redovisning av de faktiska förhållandena inom tidningsföretagen kommer att synliggöra rådande ojämlikhet och behovet av en jämnare könsfördelning inom tidningsföretagen. Regeringen bör därför ges i uppdrag att redovisa könsfördelningen inom tidningsföretagen. En årlig uppföljning i form av statistik med uppföljande seminarium visar på de faktiska förhållandena och leder till att tidningsbranschen på sikt får en jämnare könsfördelning.

## Särskilt yttrande samt reservation

*Av ledamoten Ewa Sundkvist (kd)*

### Särskilt yttrande

En allmän utgångspunkt för Kristdemokraterna är att driftsstödet för många tidningar är en fråga om överlevnad, i synnerhet för de mindre låg- och medelfrekventa tidningarna både med och utan riksspridning. Regelverket avseende driftsstödet är i stort sett ändamålsenligt.

Jag ser därför positivt på kommitténs förslag om åtgärder som förbättrar möjligheterna för att ge ut lågfrekventa dagstidningar. Här ingår förslaget om en höjning av driftsstödet på tio procent. Jag anser att det är inom dessa tidningar som det finns vitalitet och möjlighet till utveckling, de kan bidra till att fördjupa när demokratin och är dessutom ofta idéburna.

Likaså stödjer jag förslaget att driftsstödet höjs med tolv procent för självständiga hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte är storstadstidningar.

Det bör även gynna dessa tidningar när gränsen för storleken på den abonnerade upplagan sänks från 2 000 exemplar till 1 500 exemplar.

Dessutom är det positivt med förändringen av driftsstödstrappan som betyder att driftsstödet för fådagarstidningar höjs successivt vid abonnerade upplagor överstigande 2 000, 3 000, 5 000, 7 000, 8 000 och 9 000 exemplar.

Till detta kan läggas kommitténs förslag att föreslå så generella regler som möjligt, även om det inte är tillämpligt i alla avseenden. Detta gäller även tidningar till invandrare och nationella minoriteter liksom elektroniska tidningar.

På två punkter vill jag dock framhålla att det behövs ytterligare överväganden:

### 3.4.2 Övergripande frågor

*Driftsstöd i förhållande till samverkande och sammanslagna tidningsföretag.*

Det har inte framkommit något avgörande skäl som talar för att en dagstidning inte skall kunna berättiga till allmänt driftsstöd enbart av den anledningen att dagstidningen ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort.

En allmän förutsättning för att en dagstidning som ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort skall berättiga till driftsstöd bör vara att dagstidningen har ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 60 procent av dess totala redaktionella innehåll.

Ur ett långsiktigt perspektiv måste man våga fråga sig om det är skäligt att en dagstidning efter en fusion kan vara berättigad till driftsstöd utan tidsbegränsning, då den ägs av ett företag eller ingår i en koncern som har ägarintresse också i en annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort. Man måste också våga fråga om det är verklig mångfald när samma ägare äger flera tidningar, även om det är flera tidningstitlar.

Kommitténs uppstramning genom att det egna materialet ska utgöra minst 60 procent är ett sätt att garantera en fortsatt inre mångfald. Reglerna bör utformas så att fusioner underlättas genom att driftsstöd ges under en övergångstid, men därefter bör en utfasning ske.

Det är svårt att idag hitta ett lämpligt system för avtrappningen och därför bör det beredas ytterligare och en uppföljning är nödvändig för att vidare kunna ta beslut inför framtiden.

### 3.4.6 Begränsat driftsstöd

Bestämmelserna om begränsat driftsstöd som återfinns i 2 kap. 7 och 8 § presstödsförordningen (1990:524) bör bibehållas oförändrade.

Begränsat driftsstöd kan med stöd av 2 kap. 7 § presstödsförordningen lämnas för en dagstidning vars utgivningsområde bland annat är Gotland. Tveksamheten gäller särbestämmelser i allmänhet och i detta fall Gotland i synnerhet. Med tanke på att dagstidningarna på Gotland har gemensam ägare anser jag att det kan

ifrågasättas om dessa tidningar bör ha rätt till fortsatt driftsstöd. Enligt min mening bör även denna fråga bli föremål för ytterligare överväganden.

## Reservation

Jag reserverar mig mot förslaget med det fortsatt höga driftsstödet till storstadstidningar.

### 3.4.2 Övergripande frågor

#### *Driftsstödets nivå*

Kommitténs förslag om en reduktion av stödet till storstadstidningarna under tre år med början 2007 med 1,5 miljoner kronor per år och tidning sker, som jag ser det, i alldeles för långsam takt. Det särskilda stödet till storstadstidningarna (SvD och SkD) ska avskaffas, eftersom de högfrekventa storstadstidningarna, trots den föreslagna reduktionen, fortfarande kommer att erhålla en orimligt stor andel av presstödet. Storstadstidningar verkar dessutom på en annonsmarknad som gynnar dem och som är oåtkomlig för många andra tidningar.

Det kan dock vara rimligt att det sker under en utfasningsperiod av driftstödet på 5–7 år, tills nivån på driftsstödet har kommit till samma nivå som det högsta för landsortstidningar.



## Särskilt yttrande

*Av ledamoten Jöran Högglund (c)*

Presskommittén 2004 har inom de givna direktiven och med den begränsade tidsrymd som stått till förfogande samlat en majoritet bakom de förslag som framgår av utredningen.

Jag står bakom dessa förslag och vill här poängtera fyra utgångspunkter som är särskilt viktiga för Centerpartiet inom det presspolitiska området.

### Demokrati byggd underifrån

Vår främsta utgångspunkt är att demokrati ska byggas underifrån. Genom att makten utgår från den enskilda människan och sedan delegeras uppåt, enligt federalismens principer, skapas ett robust och hållbart samhälle. Genom att stärka enskilda individer, ge det civila samhället ett större utrymme och med en stark kommunal självstyrelse läggs grunden till en deltagardemokrati som både gör människor delaktiga i de beslutsprocesser och prioriteringar av resurser som görs lokalt och ger en stark förståelse för de beslut som behöver hanteras gemensamt på överstatlig och global nivå.

I ett sådant samhälle får den lokala nyhetsförmedlingen och det lokala demokratiska samtalet än större betydelse. Att det finns rum för en allmän, lokal debatt är därför extra viktigt med vår utgångspunkt. Därigenom förstärks den lokala tidningens betydelse liksom andra former för nyhetsförmedling som radio, tv och Internet.

Sammantaget finns det mycket som pekar på en positiv framtid för den lokalt förmedlade journalistiken, även om formerna för den tar sig nya uttryck.

Med samma resonemang är det logiskt och bra att utredningen kan lämna förslag som tydliggör och stärker möjligheterna för etablering och drift av tidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. Även om den mest framgångsrika vägen till integration alltid kommer att vara att kunna tala och skriva svenska så är det viktigt, inte minst för den kulturella mångfalden, att ge möjligheter för stöd till tidningar som också ges ut på andra språk.

## Mångfald

En fråga som får allt större betydelse och som blir alltmer mångfacetterad gäller mångfalden i medierna. Traditionellt talas såväl om den yttre som den inre mångfalden. Det vill säga å ena sidan mångfalden i ägandet av medier och å den andra mångfalden vad avser antalet självständiga titlar.

Frågan har fått en ny dimension i och med de senaste årens förvärv där den dominerande tidningen på en ort köpt upp den upplagemässigt mindre konkurrenten på samma utgivningsort. Är det mångfald när samma ägare äger båda tidningarna även om respektive tidningstitel behålls med en stor grad av egenproducerat redaktionellt material? Och finns grunderna för ett statligt pressstöd kvar när de båda tidningarna ägs av samma ägare och därmed inte direkt konkurrerar med varandra om den lokala/regionala annonsmarknaden?

Ett sätt att argumentera är naturligtvis att hävda att grunderna för pressstöd har fallit i och med förvärven. Det som var pressstödet egentliga ursprung, att kompensera den mindre tidningens nackdel vad gäller annonsintäkter, kan med fog sägas ha förändrats så dramatiskt att pressstödet därmed bör upphöra.

En utveckling som de senaste åren visar är att tidningsläsare inte per automatik följer med till nya tidningar om den tidning man traditionellt läst läggs ned eller fusioneras till en ny, gemensam tidning. Det talar sannolikt för att en affärsmässig tidningsutgivare hellre behåller två tidningstitlar, med respektive tidnings karaktär, för att därmed bättre klara konkurrensen om annonsintäkterna med gratistidningar, radio, tv och Internet. Oavsett om den tidning som tidigare erhållit pressstöd uppbär sådant i framtiden eller ej.

Nackdelen med ett sådant, logiskt, resonemang, är självklart att det generellt utformade pressstödet, med transparens i regelverket, skulle ges en ytterligare dimension. Nämligen en avvägning av den ekonomiska bärkraften för respektive ägare av tidningarna. Det skulle kunna leda till bl.a. den konsekvensen att en ägare med något mindre ekonomisk bärkraft, men ägare av två självständiga tidningstitlar på samma utgivningsort, skulle bedömas annorlunda än en ägare med något bättre ekonomisk bärkraft som ger ut en tidigare s k andratidning på en ort där det finns konkurrens av annan tidningsägare.

Jag har vägt dessa argument mot varandra och funnit att det nu, och inom den tidshorisont som nu liggande utredningsförslag inne-

bär, inte finns anledning att införa ett generellt förbud för utgivande av statligt presstödd till tidning som uppfyller kriterierna för presstödd och som ägs av koncern som ger ut mer än en tidning på samma utgivningsort.

Ett presstödd som bidrar till att upprätthålla en mångfald av tidningar med stor andel självständigt redaktionellt material medverkar till att utveckla det lokala samtalet som är grunden för Centerpartiets demokratisyn. Därför är det också bra att reglerna skärps så att det ställs tydligare krav på vad som gäller för att en tidning ska anses vara självständig. Detta är inte minst viktigt för att stärka de enskilda tidningarnas oberoende ställning.

Utvecklingen på området bör självklart följas över tid och analyseras för att senare kunna dra viktiga erfarenheter.

### Självbestämmande

En annan viktig utgångspunkt för Centerpartiet är att på alla sätt utforma beslut som bidrar till att stärka självbestämmandet. Det gäller såväl enskilda individer som företag, organisationer och demokratiska beslutsnivåer. Att minimera beroendet av offentliga bidrag är en självklarhet för oss. I den mån offentligt stöd erhålls ska detta vara utformat så att det långsiktigt ger incitament till att förändra den egna situationen så att självbestämmande och självständighet hela tiden ökar.

Det har också varit utgångspunkten för mig i det arbete av översynen av presstödsreglerna som denna utredning har hanterat. Och så är också utredningens förslag konstruerade.

När det gäller möjligheten att starta och etablera nya dagstidningar är det sannolikt mest troligt att utgå från att detta sker i form av nya fådagarstidningar. Framför allt av ekonomiska skäl. Den initiala kostnaden för att starta en dagstidning med flerdagarsutgivning; fem, sex eller sju dagar i veckan, är redan i dag så hög att det i praktiken gör det ointressant att starta ett sådant projekt. Potentialen finns därför framför allt i etableringen av fådagarstidningar, med utgivning en, två eller tre dagar i veckan. Det är därför logiskt att utredningen lägger förslag som stimulerar en sådan utveckling.

Samtidigt är det lika logiskt att utredningen nu sett över de tidigare reglerna och gjort dem bättre i avseendet att regelverket ska stimulera utgivare av fådagarstidningar att dels kunna öka sin

upplaga och dels öka sin utgivningsfrekvens. Det görs genom införande av en trappstegsmodell vad avser upplagan och ett förstärkt stöd vad avser utgivningsfrekvensen.

Sammantaget är det min bedömning att de förslag som utredningen lagt fram bidrar till att göra det möjligt för fådagarstidningar att såväl etableras som att växa i volym och utgivning och långsiktigt därmed minska sitt beroende av presstöd. Därmed kan det skapas ett regelverk för ökat självbestämmande.

### Transparens

Den fjärde utgångspunkten är betydelsen av transparens i de offentliga regelverken. De ska vara förutsägbara och underlätta insyn och kontroll för alla intressenter.

Inom mediemarknaden sker idag en snabb utveckling med nya tillkommande kanaler för distribution av nyheter och debatt liksom en allt ökande konkurrens om den växande annonsmarknaden. Utredningen visar tydligt i sitt underlag hur denna utveckling ser ut. Totalt sett är detta självklart positivt sett ur läsarens, kundens utgångspunkt. Utbudet blir större med större möjligheter till fördjupning inom olika specialområden. En viktig slutsats är dock att det är nya medier och andra kanaler som attraherar den ökande reklammarknaden. Dagstidningens andel av reklamintäkterna räknat i kronor ligger stabilt över tid medan den totala konsumtionen ökar kraftigt. Dagstidningarnas andel av den totala intäkten sjunker därmed medan kostnaderna hela tiden ökar. Det sätter en allt större press på de traditionella dagstidningarna att arbeta med ständiga rationaliseringar och kostnadseffektiviseringar för att möta konkurrensen.

Ett av utredningens givna uppdrag har varit att se över nuvarande regelverk med hänsyn till elektroniskt distribuerade medier.

Jag anser att det är logiskt och rätt att regelverket görs neutralt i förhållande till på vilket sätt dagstidningen distribueras. Oavsett om lokaltidningen kommer hem till mig som läsare på papper eller via ett elektroniskt nät så ska presstödsreglerna vara desamma för producenten av dagstidningen. Den enda justering som görs är att den minskade kostnaden för att distribuera via Internet relativt att trycka en tidning på papper och att bära ut den klargörs i regelverket.

## Särskilt yttrande

*Av ledamoten Niclas Malmberg (mp)*

Kommittén har under arbetets gång resonerat om att föreslå en reduktion av stödet till storstadstidningarna med 2,5 miljoner kronor/år under tre år, dvs. 7,5 miljoner kronor lägre ersättning/år efter tre år. Enligt min bedömning är det en mer rimlig nivå än den reduktion med 1,5 miljoner kronor/år som föreslås i betänkandet. Sannolikt finns till och med utrymme att reducera stödet till storstadstidningar ytterligare.

Vidare har tveksamheter framförts om det förslag kommittén lägger om att uppdra åt Presstödsnämnden eller annan lämplig myndighet att årligen redovisa en sammanställning av den köns-  
mässiga fördelningen bland ledande befattningshavare hos samtliga de företag som ger ut dagstidningar, är att betrakta som ett förslag från kommittén eller inte. Bakgrunden till diskussionen är att förslaget presenteras i kapitel 8 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensberäkningar, i stället för i betänkandets egentliga förslagsdel. Jag vill därför understryka att detta förslag måste ha samma status som kommitténs övriga förslag, och att placeringen av förslaget enbart har att göra med att förslaget väcktes i ett sent skede av arbetet, då strukturen för betänkandet i övrigt var fastställd.

