

Regeringens proposition

2014/15:88



Statens stöd till dagspressen

Prop.
2014/15:88

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 2015

Stefan Löfven

Alice Bah Kuhnke
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag och bedömningar i fråga om presstödet och behandlar Presstödskommitténs slutbetänkande Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66).

Vissa av bestämmelserna i presstödsförordningen (1990:524) som reglerar driftsstöd bör ändras så att regelverket anpassas till de förändrade tekniska och ekonomiska förutsättningar som dagspressen står inför.

Alla läsarintäkter ska behandlas likvärdigt vid beräkning av driftsstöd. Villkoret om andel abonnerad upplaga och den s.k. editionsregeln ska ändras och möjligheten till begränsat driftsstöd även när en tidnings täckningsgrad överstiger den tillåtna ska utökas. Även möjligheten till begränsat driftsstöd för tidningar som delvis skriver på finska ska utökas. Regeringen avser att återkomma med förslag om storstadsstödet och stödnivåer för hög- och medelfrekventa tidningar.

Under en övergångsperiod kommer det att finnas fortsatt behov av presstöd med de förändringar som föreslås. Presstödsförordningens giltighetstid bör därför förlängas t.o.m. den 31 december 2018 under förutsättning att förlängningen godkänns av Europeiska kommissionen.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2015 respektive den 1 januari 2016.

Presstödsnämnden ska avvecklas och dess uppgifter bör inordnas inom Myndigheten för radio och tv. En nämnd för presstöd bör inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv. Organisationsförändringen bör vara genomförd den 1 juli 2015.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Behovet av förändringar av stödet till dagspressen på kort och lång sikt.....	5
3.1	Ett förändrat medielandskap kräver nya mediepolitiska verktyg	5
3.2	Behov av ett förbättrat presstödet under en övergångsperiod	6
4	Förändringar i driftsstödet.....	7
4.1	Förändringar av nuvarande presstödsförordning	7
4.2	Utvidgad möjlighet till begränsat driftsstöd även om täckningsgraden överstiger den tillåtna	10
4.3	Utvidgad möjlighet till begränsat driftsstöd för tidningar som delvis är skrivna på finska	12
4.4	Uppenbarhetsrekvisitet i editionsregeln tas bort.....	13
4.5	Villkoret om andel abonnerad upplaga lättas för hög- och medelfrekventa dagstidningar.....	14
4.6	Likvärdig behandling av läsarintäkter	16
4.7	Avskaffat extrastöd för storstadstidningar och förändrade stödnivåer för hög- och medelfrekventa tidningar	18
5	Förändrad myndighetsorganisation för presstödet	20
6	Presstödskommitténs övriga förslag	22
7	Förlängning av presstödsförordningens giltighetstid	26
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	27
9	Konsekvenser.....	28
9.1	Konsekvenser för företag	28
9.2	Konsekvenser för staten	29
9.3	Övriga konsekvenser	30
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattning av betänkandet Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66) i för denna proposition relevanta delar	31
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2013:66).....	45
Bilaga 3	Presstödsnämndens skrivelse med förslag om ändring av andel abonnerad upplaga (dnr Ku2014/1218/MFI)	46
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser avseende Presstödsnämndens skrivelse (Ku2014/1218/MFI).....	48
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2015	49

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om

1. utökad möjlighet till begränsat driftsstöd även när tidningens täckningsgrad överstiger den tillåtna (avsnitt 4.2),
2. utökad möjlighet till begränsat driftsstöd för tidningar som delvis skriver på finska (avsnitt 4.3),
3. ändring av editionsregeln (avsnitt 4.4),
4. ändring av villkoret om andel abonnerad upplaga (avsnitt 4.5),
5. likvärdig behandling av läsarintäkter vid stöd (avsnitt 4.6), och
6. förändrad myndighetsorganisation för presstödet (avsnitt 5).

2 Ärendet och dess beredning

I december 2011 fick en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av presstödet och lämna förslag till hur ett framtida stödsystem kan utformas (dir. 2011:112). Kommittén hade även i uppdrag att vid behov lämna förslag på förändrad myndighetsstruktur.

Kommittén, som antog namnet Presstödskommittén, överlämnade i september 2013 slutbetänkandet Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66). Ett utdrag ur kommitténs egen sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2013/1810/MFI).

I Presstödsnämndens remissyttrande över betänkandet bedömde nämnden att presstödsförordningens krav när det gäller abonnerad totalupplaga för hög- och medelfrekventa dagstidningar bör ändras. Presstödsnämnden kom den 19 juni 2014 in med en skrivelse med förslag på ändring av kravet på andel abonnerad upplaga, se *bilaga 3*. Skrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2014/1218/MFI).

Riksdagen beslutade den 15 december 2014 att som sin mening tillkännage vad konstitutionsutskottet anför om att några av Presstödskommitténs förslag ska vara genomförda tidigare än 2017 och att Presstödsnämnden i lämplig form ska infogas i Myndigheten för radio och tv (bet. 2014/15:KU1, rskr. 2014/15:56).

Den 5 februari 2015 gav regeringen Presstödsnämnden i uppdrag att föreslå ett innovationsstöd för den tryckta dagspressen. Förslaget ska ta sin utgångspunkt i Presstödskommitténs förslag till omställningsstöd. Syftet med stödet är att ge förutsättningar för en långsiktig utveckling av elektroniska publiceringstjänster. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2015.

Dagens presstödsystem är tidsbegränsat. Regeringen tillsatte den 5 mars 2015 en medieutredning med uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. Av uppdraget framgår att allmänhetens behov av allsidig information och individens möjlighet att vara demokratiskt delaktig oberoende av bostadsort ska stå i fokus. Med utgångspunkt i analysen ska utredaren lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg som syftar till att skapa goda förutsättningar för kvalitetsjournalistik och lokalt nyhetsmaterial oavsett distributionssätt. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016.

3 Behovet av förändringar av stödet till dagspressen på kort och lång sikt

3.1 Ett förändrat medielandskap kräver nya mediepolitiska verktyg

Sedan 1970-talet, då grunderna för det statliga presstödet utformades, har medielandskapet genomgått stora förändringar. Tillgången till medier och information ökar kontinuerligt, och utvecklingen drivs hela tiden framåt av internationalisering och ny teknik. Allt fler medieföretag väljer att använda sig av olika plattformar för att föra ut sitt innehåll. Den pågående utvecklingen har lett fram till att medierna konvergerar, eller smälter samman, och skillnaden mellan t.ex. press och radio och tv blir därmed mindre tydlig. Konkurrensen ökar när nya aktörer med nya tjänster träder in på marknaden samtidigt som de befintliga aktörerna står inför stora utmaningar. Konsumenternas medievanor har förändrats i takt med ett ökat utbud. Teknikutvecklingen har också radikalt ökat möjligheterna för enskilda personer att själva nå ut med information och driva opinion. I takt med att utbudet av information på olika plattformar blir allt större ökar också skillnaderna i medieanvändning och vilken information människor tar del av.

Samtidigt som den tillgängliga informationsmängden aldrig har varit större brottas de traditionella nyhetsmedierna med svårigheter. Särskilt dagstidningsbranschen kämpar med sjunkande intäkter från prenumeranter och ökad konkurrens om annonsörer. Fallande upplagor innebär svårigheter att hålla nere distributionskostnader för papperstidningar. Sjunkande intäkter tvingar också fram rationaliseringar. Samtidigt som antalet tidningstitlar har varit i stort sett oförändrat har struktur-omvandlingen inneburit att ägarkontrollen koncentrerats till regionala grupperingar, och en ökad samordning har skett. På endast tre orter i landet finns det i dag en högfrekvent s.k. andratidning som är fristående från ortens huvudtidning. En annan utmaning rör digitaliseringen och tidningsföretagens svårigheter att ta betalt för digitalt innehåll. Svenska medieföretag är inte ensamma om dessa problem. Situationen ser likadan ut i våra grannländer och i övriga Europa.

Av Presstödsnämndens publikation Dagspressens ekonomi 2013 framgår att 2013 var det sämsta året i modern tid för svensk dagspress och den nedgång i den svenska dagspressens vinstnivåer som pågått sedan 2011 förstärktes. Försämringen beror huvudsakligen på fortsatt minskande annonsintäkter för tidningsföretagen. För branschen som helhet sjönk de samlade intäkterna med omkring fem procent, eller omkring 900 miljoner kronor. För första gången under de 38 år som Presstödsnämndens rapportering om dagspressens ekonomi omfattar slutade det samlade resultatet för de icke presstödsbärande tidningsföretagen på minus. För de presstödsbärande tidningsföretagen är situationen ännu värre.

Samtidigt med intäktsminskningarna sjönk kostnadsnivåerna i branschen. Många svenska medieföretag har genomfört neddragningar

både när det gäller redaktionella resurser och antalet lokalredaktioner. Av rapporten Landsbygd i medieskugga – nedmontering av den lokala journalistiken och bilden av landsbygden i Dagens Nyheter från Södertörns högskola framgår t.ex. att närmare 100 lokalredaktioner har lagts ner under de senaste tio åren. Antalet journalister har minskat med 25 procent under denna tid och antalet lokalreportrar med 34 procent. De förändringar som sker i medielandskapet, med bland annat minskad medial närvaro i olika delar av landet, är på många sätt bekymmersam inte minst ur demokratisk synvinkel.

De förändringar som har skett på mediemarknaden, och som fortsätter i snabb takt, innebär att förutsättningarna för de företag som i huvudsak arbetar med dagstidningsutgivning skiljer sig avsevärt från de som gällde vid den tid då grunderna för presstödet utformades.

För att få underlag när det gäller de demokratiska utmaningar på längre sikt som följer av medieutvecklingen och den förändrade medieanvändningen tillsatte regeringen den 5 mars 2015 en medieutredning med uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. Allmänhetens behov av allsidig information och individens möjlighet att vara demokratiskt delaktig oberoende av bostadsort ska stå i fokus. Med utgångspunkt i analysen ska utredaren lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg som syftar till att skapa goda förutsättningar för kvalitetsjournalistik och lokalt nyhetsmaterial oavsett distributionsätt. Förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016.

3.2 Behov av ett förbättrat presstöd under en övergångsperiod

Presstödsförordningen (1990:524) i dess nuvarande form gäller till och med den 31 december 2016 i enlighet med Europeiska kommissionens (kommissionens) statsstödsgodkännande. Efter kommissionens granskning ändrades 2011 vissa av bestämmelserna i presstödsförordningen för att säkerställa att förordningen inte skulle stå i strid med EU:s statsstödsregler. Kommissionen hade bl.a. bedömt det vara nödvändigt att begränsa stödbeloppen för storstadstidningar och införa gränser för hur stor del av tidningsföretagens kostnader som får täckas av driftsstödet. Därutöver skulle systemet för presstöd tidsbegränsas och en översyn av dess inverkan på mediemångfalden och konkurrensen genomföras innan systemet eventuellt förnyas.

Dagspressen har traditionellt haft och har alltjämt en stark ställning i Sverige med stor spridning och räckvidd. Dagstidningarna står för en betydande del av den lokala nyhetsförmedlingen och är viktiga för demokratin. Utmaningarna för original- och kvalitetsjournalistik samt lokal nyhetsförmedling är visserligen inte begränsade till driftsstödsberättigade dagstidningar. Den förändringsprocess som dagspressen

genomgår har dock inneburit en särskilt svår situation för andra-tidningarna och andra grupper av driftsstödsberättigade tidningar.

För gruppen landsortstidningar med driftsstöd är utvecklingen bekymmersam. Det samlade rörelseresultatet för denna grupp för 2013, driftsstödet inkluderat, slutade på -36 miljoner kronor, eller -9,0 procent. Neddragningarna har i synnerhet drabbat landsortspressens elva kvarvarande andratidningar. Antalet lokalredaktioner i den gruppen har på endast två år halverats, från 47 till 23. Även för storstädernas två andratidningar med driftsstöd, Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet, slutade året med betydande förluster.

Av driftsstödstitidningarna står de lågfrekventa tidningarna för enbart 8 procent av den totala upplagan men får 39 procent av driftsstödet. Denna grupp är beroende av driftsstöd, som står för en betydande genomsnittlig andel av rörelsekostnaderna (31 procent för tvådagartidningar och 52 procent för endagarstidningar).

Situationen är således bekymmersam för flera grupper av presstödsberättigade tidningar. Många av dessa tidningar har också uppburit stöd för sin utgivning under en lång tid.

Utformningen av nuvarande presstödssystem är inte fullt ut anpassad till den utveckling som har skett. Det finns därför behov av att uppdatera systemet i ljuset av de förändrade tekniska och ekonomiska förutsättningarna för dagspressen. Regeringen lämnar i avsnitt 4 förslag som syftar till att effektivisera och förbättra det nuvarande presstödssystemet.

Som redovisats ovan ska medieutredningen senast den 30 april 2016 lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Om det är relevant, beroende på vilka förslag som lämnas, ska utredaren även föreslå övergångsbestämmelser så att nya eller förändrade mediepolitiska verktyg kan införas på ett organiserat sätt och med viss framförhållning. Marknadsaktörerna har behov av stabila regler och förutsättningar i presstödssystemet. Regeringen redovisar därför i avsnitt 7 sin bedömning att stödssystemet bör förlängas till och med den 31 december 2018.

Medieutvecklingen ställer även andra krav på den myndighet som fördelar stödet. Regeringen föreslår i avsnitt 5 att Presstödsnämnden ska avvecklas och gör bedömningen att uppgifterna ska inordnas i Myndigheten för radio och tv.

4 Förändringar i driftsstödet

4.1 Förändringar av nuvarande presstödsförordning

Regeringens bedömning: Vissa av bestämmelserna om driftsstöd i presstödsförordningen bör ändras.

Kommitténs bedömning och förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömningar och förslag men omfattar fler justeringar av det nuvarande presstödssystemet. Till skillnad från regeringen föreslår Kommittén att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017 och att

nuvarande presstödsförordning ska ersättas av en ny förordning som tidsbegränsas till den 31 december 2021.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna ser behov av förändringar i presstödsystemet. Flera av remissinstanserna ser behov av större förändringar än vad som framgår av Presstödskommitténs förslag. Några remissinstanser, däribland *Fådagartidningsgruppen*, *Pres(s)-gruppen*, *Sveriges Vänsterpressförening*, *Liberal Press ekonomisk förening* och *Schibsted*, är positiva till inriktningen i betänkandet men har synpunkter i vissa delar. Flera andra remissinstanser ifrågasätter dock utgångspunkten i slutbetänkandet och menar framför allt att inte tillräcklig hänsyn har tagits till branschens snabba förändringstakt. Exempelvis anser *Presstödsnämnden* att förslagen inte är anpassade till de nya förutsättningar som råder på medieområdet mer än marginellt. Några remissinstanser, däribland *Göteborgs Universitet*, ser behov av ny utredning. *Statens kulturråd*, *Handisam*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Advokatsamfundet* och *Gratistidningarnas förening* framhåller behov av ett medborgar- och konsumentperspektiv. Det framhålls att stöd bör ges oberoende av distributionsform. Exempelvis påpekar *Gratistidningarnas förening* att förslagen stänger möjligheten för nya aktörer på marknaden och att gratistidningar alltför ofta inte omfattas. Några remissinstanser, däribland *Journalistförbundet*, *Sveriges Tidskrifter*, *Tevefolket* och *TV4* efterlyser ett redaktionsstöd.

Skälen för regeringens bedömning

Presstödskommitténs övergripande utgångspunkter

Presstödskommittén har haft i uppdrag att göra en genomlysning av hur mediemarknaden och medievänorna har förändrats, vad detta innebär för dagens mediemarknad och vilka framtida utmaningar tidningsbranschen står inför. Presstödskommittén har bl.a. redogjort för dagstidningarnas ställning i det svenska medielandskapet. Kommittén har även beskrivit presspolitiska åtgärder i ett antal europeiska länder.

Kommittén gör bedömningen att massmediernas betydelse för en levande demokrati motiverar ett fortsatt statligt engagemang. Kommittén anser att dagstidningarnas roll för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet är unik och central. Kommittén förordrar därför ett fortsatt presstöd i form av driftsstöd. Målet bör liksom hittills vara publicistisk mångfald. Kommittén betonar att det bästa sättet att uppnå publicistisk mångfald är konkurrens mellan olika tidningar med skilda redaktioner. Driftsstödets mål bör således vara att främja en yttre mångfald inom dagstidningsbranschen.

I en tid med snabb förändring av tidningsutgivningens förutsättningar, och en ökande osäkerhet om vad den tekniska utvecklingen kommer att leda till, anser kommittén att alltför stora ingrepp i gällande reglering kan leda till oförutsedda och negativa resultat.

Kommittén föreslår därför i stället förändringar av nuvarande regler för driftsstödet som ska förstärka tidningarnas arbete för att öka antalet prenumeranter och andra betalande läsare. Med de förändringar som föreslås vill kommittén skapa starkare incitament för dagstidningar med

driftsstöd att öka sina läsarintäkter. Kommittén föreslår dessutom att driftsstödet ska kompletteras med ett särskilt omställningsstöd för att underlätta utvecklingen av helt eller delvis digitalt distribuerad press ("en digital knuff"). Kommittén konstaterar dock att de närmare formerna för ett omställningsstöd behöver utredas ytterligare för att stödet ska kunna bli så effektivt som möjligt i förhållande till tidningarnas utvecklingsbehov och för att det ska vara förenligt med de regler som gäller för statsstöd i EU. Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag är att ett framtida presstödssystem ska vara öppet, proportionerligt och rättvist. Kommittén framhåller att de stora förändringar som pågår i medielandskapet inte ändrar behovet av stabila regler och förutsättningar i presstödssystemet.

Kommittén framhåller att de utvecklingstendenser som kommittén redovisar ger ett underlag för fortsatta överväganden om hur nyhetsförmedlingens villkor kan tryggas på längre sikt.

Nya mediepolitiska insatser

Sedan grunderna för det nuvarande presstödssystemet utformades har medielandskapet genomgått stora förändringar. Några remissinstanser ser därför behov av större förändringar än de som föreslås av Presstöds-kommittén. Enligt regeringen bör stödssystemet beakta de demokratiska utmaningar som följer av medieutvecklingen och den förändrade medieanvändningen. Regeringen anser, i likhet med Presstöds-kommitténs ordförande, experter och flera remissinstanser, att kommitténs betänkande inte ger tillräckligt underlag för att svara på utmaningarna på längre sikt.

Regeringen tillsatte den 5 mars 2015 en medieutredning med uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. Förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor.

Vidare har regeringen gett Presstödsnämnden i uppdrag att senast den 15 maj 2015 ta fram ett förslag på innovationsstöd till den tryckta dagspressen. Syftet med stödet är att ge förutsättningar för en långsiktig utveckling av elektroniska publiceringstjänster. Förslaget ska ta sin utgångspunkt i Presstöds-kommitténs förslag till omställningsstöd. Det nya stödet ska fördelas av Presstödsnämnden efter särskild ansökan och ska rymmas inom beslutade ekonomiska ramar för presstödsanslaget. Stödet ska fördelas i mån av tillgängliga medel. Det nya stödet ska inte begränsas till de tidningar som får driftsstöd utan vara öppet för alla tryckta tidningar av dagspresskaraktär, utan krav på att dessa ska vara prenumererade. Ett sådant stöd skulle kunna träda i kraft under 2016.

Vissa förändringar i nuvarande system är nödvändiga

Medieutredningens uppdrag ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016 och det kommer att krävas tid för att bereda och genomföra de förslag som utredningen lämnar. Marknadsaktörerna har behov av långsiktiga spelregler. Nya eller förändrade stödssystem eller andra

mediepolitiska verktyg behöver därför införas på ett organiserat sätt och med viss framförhållning.

I den omställningsprocess som pågår inom tidningsbranschen befinner sig de driftsstödsberättigade tidningarna i en ekonomiskt särskilt svår situation. Enligt Presstödskommitténs analys skulle flera dagstidningar inte ha överlevt utan det statliga stödet. Analysen visar vidare att presstödet inte har hindrat den effektivisering och strukturrationalisering som präglat dagstidningsbranschen genom introduktionen av ny teknik och genom bildandet av nya företagsstrukturer. Regeringen bedömer att det under en övergångsperiod kommer att finnas ett fortsatt behov av presstöd med i huvudsak nuvarande utformning.

Presstödsystemet behöver dock anpassas till de förändrade tekniska och ekonomiska förutsättningarna som råder för dagspressen. Regeringens bedömning är att flera av de förslag som Presstödskommittén och Presstödsnämnden har lämnat på kort sikt innebär förbättringar av nuvarande presstödsystem. Förslagen åtgärdar vissa problem med nuvarande reglering och säkerställer en bättre användning av presstödsanslaget. Regeringen anser att det är angeläget att de föreslagna förbättringarna genomförs. Det skulle bidra till att presstödsystemet blir mer effektivt, proportionerligt och rättvist.

Presstödskommittén har i sitt arbete tagit utgångspunkt i den nuvarande presstödsregleringen och har i sitt förslag till ny förordning lämnat de flesta bestämmelserna (definitioner, begrepp, kriterier etc.) oförändrade. Förslagen ligger alltså mycket nära nuvarande presstödsförordning. Mot denna bakgrund och med beaktande av att det är fråga om en begränsad tidsperiod saknas skäl att utforma en helt ny förordning.

Regeringen bedömer således att vissa av bestämmelserna i presstödsförordningen som rör driftsstöd bör ändras. Förändringarna bör inte vänta till 2017 utan bör kunna träda i kraft den 1 juli 2015 respektive den 1 januari 2016. Övervägandena i denna del redovisas i avsnitt 8.

4.2 Utvidgad möjlighet till begränsat driftsstöd även om täckningsgraden överstiger den tillåtna

Regeringens förslag: Begränsat driftsstöd ska kunna lämnas för en dagstidning oavsett utgivningsort om täckningsgraden på grund av geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden uppenbart ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt eller har inga synpunkter på förslaget. *Sveriges fådagarstidningar* och *Pres(s)gruppen* anser att förslaget ger lika möjligheter för tidningar över hela landet och kan möjliggöra startandet av tidningar på små orter med dålig mediebevakning. Även *Presstödsnämnden* är i huvudsak positiv. *Lysekilsposten* anser att det brådskar att genomföra förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 7 § presstödsförordningen kan begränsat driftsstöd lämnas till tidningar som uppfyller samtliga förutsättningar för driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad

– om tidningens utgivningsort är Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun. I motiven till bestämmelsen angav regeringen att driftsstöd borde kunna beviljas tidningar i vissa glesbygdsområden som kännetecknades av en extraordinär marknadsstruktur och där tidningarna fyllde en särskild funktion för mångfalden inom dagspressen. I de utgivningsorter som räknas upp i bestämmelsen ansågs det råda sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att den till en viss procentandel beräknade hushållstäckningen inte gav en rättvisande bild av respektive tidnings faktiska konkurrenssituation. Även ett högt täckningstal representerade nämligen en tämligen liten upplaga mätt i absoluta tal (prop. 1989/90:78 s. 23 och 24).

Regeringen anser i likhet med Presstödskommittén att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att lämna begränsat driftsstöd till tidningar som visserligen har en täckningsgrad som överstiger den tillåtna, men där täckningsgraden på grund av geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden uppenbart ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga. Så kan vara fallet om tidningen vänder sig till ett tydligt avgränsat eller mindre geografiskt område, utgivningsorten är liten och tidningen därför får en hög hushållstäckning trots att upplagan är låg och annonsmarknaden svag. När bestämmelsen infördes bedömdes att de angivna förhållandena rådde på de utgivningsorter som räknas upp i bestämmelsen som den är utformad i dag. Regeringen bedömer dock att liknande förhållanden även kan råda på andra utgivningsorter. Det finns därför anledning att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde och – i stället för att räkna upp utgivningsorter – ange under vilka förhållanden en tidning kan komma i fråga för begränsat driftsstöd. Det innebär att även tidningar på andra utgivningsorter än de som anges i bestämmelsen i fortsättningen kan få rätt till begränsat driftsstöd. Även om utgivningsorterna för tidningar som kan få stöd inte längre räknas upp i bestämmelsen, är det fortfarande fråga om en undantagsbestämmelse.

Presstödsnämnden anser att ytterligare vägledning behövs för de gränsdragningsproblem som kan uppstå om bestämmelsen ändras. Enligt regeringen är det emellertid inte möjligt att mer detaljerat ange hur de geografiska eller befolkningsmässiga förhållandena ska se ut för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Förhållandena kan nämligen variera på olika utgivningsorter, men ändå sammantaget medföra att en tidnings täckningsgrad uppenbart ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga. Bedömningen av om förutsättningarna är uppfyllda måste därför göras i varje enskilt fall. Vid behov kan Presstödsnämnden meddela de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelsen.

4.3 Utvidgad möjlighet till begränsat driftsstöd för tidningar som delvis är skrivna på finska

Regeringens förslag: Den geografiska avgränsningen för tidningar som delvis är skrivna på finska ska utvidgas till att omfatta utgivningsorter som ingår i förvaltningsområdet för finska enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Även tidningar vars utgivningsort inte ingår i förvaltningsområdet ska ha rätt till driftsstöd, om det är uppenbart att tidningens spridningsområde innefattar detta område.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt eller har inga synpunkter på förslaget. *Länsstyrelsen i Norrbotten*, *Sveriges fädagarstidningar*, *Pres(s)gruppen*, *Presstödsnämnden*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Svenska Tornedalingars Riksförbund* är positiva till en utvidgning. *Statens kulturråd* anser att det är av central betydelse att ett framtida stödssystem underlättar för utgivning av nyhetsjournalistik framförd helt eller delvis på minoritetsspråk. *Institutet för språk och folkminnen* anser att frågor om driftsstöd till tidningar på jiddisch och romska samt gränsöverskridande samarbete för tidningar på samiska och meänkieli bör utredas vidare. *Diskrimineringsombudsmannen* menar att samtliga fem nationella minoritetsspråk borde ha beaktats. *Regelrådet* anser att det saknas en beskrivning av vilka konsekvenser förslaget får.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 17) föreslog regeringen att begränsat driftsstöd skulle kunna ges till tidningar vars redaktionella innehåll till minst 25 procent var skrivet på något eller några av språken finska, samiska eller meänkieli. När det gäller tidningar som delvis var skrivna på samiska eller meänkieli föreslogs det att stöd skulle kunna ges om tidningens utgivningsort var en kommun inom respektive språks förvaltningsområde enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Stöd föreslogs också kunna lämnas om utgivningsorten inte ingick i förvaltningsområdet för något av språken, men det var uppenbart att tidningens spridningsområde omfattade ett sådant förvaltningsområde. Riksdagen godkände förslaget (bet. 2013/14:KrU1, rskr. 2013/14:112) och ändringarna i förordningen trädde i kraft den 1 januari 2014. När det gäller tidningar som delvis är skrivna på finska föreslogs ingen förändring av den geografiska avgränsning som redan finns. För att stöd ska lämnas till sådana tidningar krävs att tidningens utgivningsort är Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun.

Till grund för de förslag som lämnades i budgetpropositionen för 2014 låg delbetänkandet *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* (SOU 2012:58). Vid remitteringen av delbetänkandet ansåg *Svenska Tornedalingars Riksförbund*, *Sverige Finländarnas delegation*, *Haparandabladet*, *Statens kulturråd* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* att det borde övervägas om den geografiska avgränsningen för utgivningsort borde utvidgas även vad gäller tidningar som skriver på finska. Eftersom det saknades underlag för en sådan ändring lämnades

inget förslag i den delen. Presstödskommittén har därefter i sitt slutbetänkande föreslagit att en sådan utvidgning som remissinstanserna förordade genomförs.

Regeringen instämmer i kommitténs förslag och i det som framförs av remissinstanserna. Den geografiska avgränsningen i 2 kap. 8 § presstödsförordningen bör därför utvidgas även vad gäller det finska språket. Det innebär att bestämmelsen, i stället för att enbart omfatta Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, utvidgas till att avse hela förvaltningsområdet för finska. I likhet med tidningar som skriver delvis på samiska eller meänkieli bör det även för en tidning delvis skriven på finska finnas möjlighet att få driftstöd även om tidningens utgivningsort inte är en kommun som ingår i förvaltningsområdet för finska, om det är uppenbart att tidningens spridningsområde innefattar detta område.

Genom förslaget blir den geografiska avgränsningen för tidningar som delvis skriver på finska, samiska eller meänkieli densamma oavsett vilket språk tidningen skriver på. För finska språket innebär förslaget att den geografiska avgränsningen utökas. Förutsättningarna för den enda tidning som i dag får stöd enligt bestämmelsen och som delvis skriver på finska kommer därför inte att ändras. Som framgår av konsekvensavsnittet bedöms förslaget inte ha några negativa konsekvenser för företaget, snarare kan det få positiva konsekvenser för sysselsättningen.

Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen samt *Diskrimineringsombudsmannen* anser att förutsättningarna för nyhetsförmedling på samtliga minoritetsspråk bör beaktas och utredas vidare. I direktiven till medieutredningen som beslutades den 5 mars 2015 anger regeringen att utredaren i sin analys ska beakta de nationella minoriteternas behov och rättigheter när det gäller nyhetsinformation på de nationella minoritetsspråken.

4.4 Uppenbarhetsrekvisitet i editionsregeln tas bort

Regeringens förslag: Kravet i presstödsförordningen på att det ska vara ”uppenbart” att flera publikationer är att anse som en och samma för att betraktas som en tas bort.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Presstödsnämnden*, som i och för sig inte har några synpunkter på att uppenbarhetskriteriet tas bort, kan inte se på vilket sätt detta skulle ändra tillämpningen av bestämmelsen. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget eller har inga synpunkter på detta.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 kap. 7 § presstödsförordningen (1990:524) ska Presstödsnämnden betrakta flera publikationer som en om det är ”uppenbart” att dessa är att anse som en och samma publikation trots att de uppfyller kravet på minst 55 procent eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn. Anledningen till att den aktuella bestämmelsen infördes var att regeringen ville strama upp kriterierna i presstödsförordningen i syfte att undvika ett kringgående av reglerna. I propositionen Kulturpolitik (prop. 1996/97:3) skriver regeringen att det i vissa fall uppstått tvekan om en publikation

var att anse som självständig gentemot en annan existerande publikation, trots att publikationerna hade olika namn och en andel eget redaktionellt innehåll som uppfyllde kraven i presstödsförordningen. Det ifrågasattes om det inte i praktiken kunde röra sig om en och samma publikation – på grund av t.ex. ägaranknytning, likhet i layout och utseende m.m. Dessa likheter kunde enligt regeringen bli särskilt iögonfallande då publikationerna utkom på olika veckodagar inom samma spridningsområde. Enligt regeringen kunde en sådan ”uppdelning” i vissa fall också innebära att tidningarna blev berättigade till högre stöd än vad som varit fallet om de två tidningarna betraktats som en tidning. Ett annat exempel som ges i förarbetena var fall där tidningarna överhuvudtaget inte varit berättigade till stöd om de hade betraktats som en och samma publikation. Regeringen ansåg det angeläget att förhindra att presstöd i olika former betalades ut till tidningar som i praktiken inte uppfyllde kriterierna för stöd. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1997 och har haft samma innehåll sedan dess (prop. 1996/97:3 s. 167 f.).

I slutbetänkandet redogör Presstödskommittén för att Presstödsnämnden har uppmärksammat försök att kringgå kriterierna för stöd som ett ökande problem vid tillämpningen av förordningen. Detta har föranlett utförliga beslut från nämnden av praxiskaraktär för att förebygga missbruk. Som exempel på de gränsdragningsproblem som finns anges kombinationen av annonsblad och driftsstödsberättigad tidning som är del av en och samma affärsrörelse. *Presstödsnämnden* anför i sitt remissvar att det i vissa fall krävs ett omfattande utredningsarbete för att fastställa om en tidningstitel är redaktionellt självständig. Presstödsnämnden konstaterar också att prövningarna med utgångspunkt i bestämmelsen blivit allt mer centrala i nämndens tillämpning av presstödsförordningen. Den svåra ekonomiska situation många tidningar befinner sig i innebär att gränsen för vad som är tillåtet enligt förordningen prövas.

Som *Presstödsnämnden* anför kommer ett borttagande av uppenbarhetskriteriet troligtvis inte att ändra tillämpningen av bestämmelsen på något avgörande sätt. För att nämnden ska ges ett större utrymme för bedömningar av frågor om bidragsmissbruk anser regeringen dock, i likhet med Presstödskommittén, att uppenbarhetskravet i bestämmelsen ska tas bort.

4.5 Villkoret om andel abonnerad upplaga lättas för hög- och medelfrekventa dagstidningar

Regeringens förslag: Kravet på att en hög- och medelfrekvent dagstidnings totalupplaga ”i huvudsak” ska vara abonnerad ändras till att totalupplagan ”till övervägande del” ska vara abonnerad.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Kommittén gör bedömningen att kraven som finns i presstödsförordningen på en viss abonnerad totalupplaga ska vara oförändrade.

Presstödsnämndens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Tidningsutgivarna, Pres(s)gruppen, Liberal Press Ekonomisk Förening och Sveriges Fådagartidningar* tillstyrker förslaget från Presstödsnämnden. *Statskontoret* och *Svenska Journalistförbundet* har inga invändningar mot detta förslag. *Konkurrensverket* avråder från att någon ändring görs innan konsekvenserna av förslaget för tidningar utan driftsstöd har analyserats noga. *Gratistidningarnas förening* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: För att en tidning ska ha rätt till driftsstöd måste en viss andel av tidningens totalupplaga vara abonnerad. Enligt 2 kap. 1 § 2 presstödsförordningen (1990:524) ska totalupplagan för en hög- och medelfrekvent dagstidning ”i huvudsak” vara abonnerad. Enligt Presstödsnämndens föreskrifter innebär detta krav att minst 70 procent av totalupplagan ska vara abonnerad (3 kap. 1 § KRFS 2014:2). För lågfrekventa dagstidningar är kravet att tidningens totalupplaga ”till övervägande del” ska vara abonnerad. Det innebär enligt föreskrifterna från Presstödsnämnden att totalupplagan till minst 51 procent ska vara abonnerad (3 kap. 1 § KRFS 2014:2). Regeringen instämmer i Presstödsnämndens bedömning att kravet på andel abonnerad upplaga bör vara densamma för dagstidningar oavsett utgivningsfrekvens. Några skäl som motiverar att kraven skiljer sig åt mellan de olika tidningskategorierna finns enligt regeringens mening inte. Frågan berörs inte heller i Presstödskommitténs slutbetänkande. Enligt regeringen finns ingen anledning att betvivla Presstödsnämndens bedömning att många dagstidningar på grund av de senaste årens stora upplageminskningar i dag har svårigheter att uppfylla kravet på en i huvudsak abonnerad upplaga. Även *Tidningsutgivarna* delar denna bedömning.

Ändringen, som innebär en lättning i kravet för hög- och medelfrekventa dagstidningar, ger dessa tidningar ökade möjligheter att locka läsare genom exempelvis marknadsföring och kampanjer – utan att för den skull förlora rätten till driftsstöd. Förslaget stämmer väl överens med de förslag Presstödskommittén lämnar i slutbetänkandet och som syftar till att skapa större incitament för tidningar med driftsstöd att utveckla sin verksamhet och därigenom öka sina läsarintäkter, sin upplaga och sin räckvidd.

Gratistidningarnas förening anser att det är uppenbart att konkurrensen på marknaden för gratistidningar genom förslaget snedvrids ytterligare och kan medföra att tidningar med driftsstöd startar en gratis totaldistribution en gång i veckan i syfte att attrahera annonsörer, vilket vore förödande. *Konkurrensverket* befarar att en lättning av kravet på abonnerad upplaga skulle kunna innebära en orimlig prispress för tidningar utan driftsstöd och anser att konsekvenserna för dessa tidningar bör analyseras noga innan ändringen genomförs. Regeringen delar dock inte den oro som *Gratistidningarnas förening* och *Konkurrensverket* ger uttryck för i sina remissvar. Den föreslagna ändringen är begränsad och ändrar inte de centrala bidragskriterierna i presstödsförordningen på något avgörande sätt. Inte heller förändras beräkningsgrunderna för driftsstöd med förslaget. Av Presstödsnämndens föreskrifter framgår t.ex. att friexemplar endast får utgöra fem procent av den upplaga som ligger till grund för beräkningen av driftsstöd (1 kap. 8 § KRFS 2014:2). Förslaget innebär således inte att tidningar i större utsträckning än i dag kan få driftsstöd som baseras på gratis veckodistributioner, kampanjer

eller för spridning i marknadsföringssyfte. Enligt regeringen finns inte skäl att tro att den situation som Gratistidningarnas förening befarar skulle uppstå i någon större utsträckning.

Med nuvarande krav kan det dock vara till nackdel för en tidning med driftsstöd att försöka hitta nya läsare genom marknadsföringsåtgärder eftersom sådana åtgärder kan leda till att tidningen inte uppfyller kravet på andel abonnerad upplaga. Uppfylls inte detta krav har tidningen inte längre rätt till något driftsstöd. Nuvarande krav kan därför hindra tidningar från att utveckla sin verksamhet. Risken är även stor att en tidning som förlorar sitt driftsstöd inte har ekonomisk kraft att fortsätta sin utgivning, vilket skulle få negativa konsekvenser för mångfalden inom tidningsbranschen.

Förslaget innebär att hög- och medelfrekventa tidningar som får driftsstöd ges bättre möjlighet att konkurrera på samma villkor som lågfrekventa tidningar med driftsstöd och tidningar utan driftsstöd. Som redogjorts för är förslaget föranlett av de svårigheter som det nuvarande kravet medför när tidningars upplagor sjunker. Förändringen förväntas få positiva konsekvenser för driftsstödsberättigade hög- och medelfrekventa tidningar eftersom dessa ges bättre möjligheter att upprätthålla sin upplaga och därigenom behålla sina intäkter. Eftersom dessa tidningar inte i högre utsträckning än i dag kan få stöd för kampanjer eller för spridning i marknadsföringssyfte bedöms de negativa konsekvenser förslaget kan få för tidningar utan driftsstöd, inklusive gratistidningar, bli begränsade. Förslaget förväntas inte heller innebära att nya tidningar blir berättigade till stöd. Regeringen delar Presstödsnämndens bedömning att statens utgifter för presstödet inte kommer att öka. Mot denna bakgrund anser inte regeringen att konsekvenserna av förslaget för tidningar utan driftsstöd behöver analyseras ytterligare innan en ändring genomförs.

Presstödsnämnden kan vid behov meddela de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelsen.

4.6 Likvärdig behandling av läsarintäkter

Regeringens förslag: Alla läsarintäkter ska behandlas likvärdigt när stödbelopp bestäms.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Presstödsnämnden* är positiv till att olika former av läsarintäkter i ökad grad ligger till grund för beräkning av driftsstöd. Presstödsnämnden anser dock att det är viktigt att förutsättningarna för stöd även i fortsättningen utgår från en bas av abonnemang. Även en tidnings täckningsgrad bör utgå från en bas av abonnemang och övriga läsarintäkter bör inte ligga till grund för beräkning av hushållstäckning. Om det finns skäl bör nämnden kunna göra en annan prövning, vilket är möjligt redan genom den nuvarande definitionen av täckningsgrad. Presstödsnämnden framhåller att utgångspunkten på samma sätt som i dag behöver vara en revision som är lika för alla och som så långt det är möjligt säkerställer att driftsstödet inte missbrukas. *Stockholms universitet*, *Pres(s)gruppen*, *Sveriges Fådagartidningar* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* instämmer i förslaget. *Konkurrens-*

verket, som inte har något att invända mot förslaget, påpekar att det viktigaste när det gäller mätmetoderna är att det inte ska vara till en tidnings nackdel att öka sin upplaga eller effektivisera sin produktion. *Regelrådet* anser att det inte är tillräckligt beskrivet vilka konsekvenser förslaget får.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande bestämmelser i presstödsförordningen bygger beräkningsmetoden för driftsstöd på tidningens upplaga. Stödbeloppet för hög- och medelfrekventa dagstidningar beräknas enligt 2 kap. 2 § presstödsförordningen genom att tidningens volym uttryckt i tusental exemplar och antal nummer per vecka multipliceras med en generellt verkande bidragssats upp till ett maximalt belopp om ca 16,8 miljoner kronor. För lågfrekventa tidningar används enligt 2 kap. 3 eller 4 § presstödsförordningen en modell med fasta stödbelopp för olika abonnerade upplagor.

Beräkningsmetoderna har i huvudsak varit oförändrade sedan de infördes 1990. Under flera år har dock dagspressens upplagor fallit kraftigt. Den medieutveckling som skett och de förändrade medievanorna medför att utgångspunkten i abonnerad upplaga inte längre är lika relevant. De förändrade tekniska och ekonomiska förutsättningarna för dagspressen medför behov av förändringar när det gäller beräkning av driftsstöd.

Regeringen anser att presstödssystemet behöver anpassas till dagens verklighet. En av de utmaningar dagspressen står inför rör digitaliseringen och tidningsföretagens svårigheter att ta betalt för digitalt innehåll. Det är av vikt att stödregleringen inte är utformad så att det är till nackdel för en tidning att öka sin upplaga eller effektivisera sin produktion. Regeringen delar därför Presstödskommitténs och flera remissinstansers bedömning att ett teknikneutralt system bör användas vid beräkningen av stödbelopp. Det är av vikt att exempelvis läsarintäkter från digital publicering behandlas likvärdigt med intäkter från abonnemang från papperstidningar. Regeringen instämmer således i kommitténs bedömning att alla läsarintäkter från abonnemang, digital försäljning och lösnummer bör omfattas vid beräkningen av stödbelopp.

För att genomföra förändringen bör en definition av såld upplaga införas i presstödsförordningen. Såld upplaga bör utgöras av en tidnings abonnerade upplaga samt den upplaga som motsvarar läsarintäkterna från digital publicering och försäljning av lösnummer.

Bestämmelserna om beräkning av allmänt driftsstöd bör därför ändras på så sätt att beloppen knyts till viss såld upplaga i stället för till en abonnerad upplaga. Vid beräkningen av en tidnings veckovolym ska således även en tidnings sålda upplaga inkluderas.

Det bör ankomma på Presstödsnämnden att utforma de närmare mätmetoderna för detta. Vid behov kan myndigheten också utfärda de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen.

Förutom att anpassa beräkningen av stöd till den förändrade medieutvecklingen syftar förslaget till att skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina läsarintäkter samt främja teknisk utveckling och utveckling av affärsmodeller. Förändringen beräknas också leda till att dämpa upplagefallet vid beräkningen av driftsstödet.

Förslaget gäller vid beräkningen av vilket stödbelopp som ska betalas ut till en tidning. I likhet med *Presstödsnämnden* anser regeringen inte att kraven på abonnerad upplaga för att få rätt till presstöd ska ändras utöver vad som föreslås i avsnitt 4.5. Kraven på lägsta abonnerad upplaga (750 exemplar för tidningar som i huvudsak är skrivna på samiska eller meänkieli respektive 1 500 exemplar för övriga tidningar) för att en tidning ska vara berättigad till driftsstöd, ska således finnas kvar. Någon förändring av bestämmelserna om täckningsgrad görs inte heller.

4.7 Avskaffat extrastöd för storstadstidningar och förändrade stödnivåer för hög- och medelfrekventa tidningar

Regeringens bedömning: Regeringen ser behov av att se över storstadsstödet och stödnivåerna för hög- och medelfrekventa tidningar och avser att återkomma med förslag i dessa delar.

Kommitténs förslag: Presstödskommittén föreslår att det särskilda extrastödet för storstadstidningar ska avskaffas. Kommittén föreslår vidare att en stödtrappa med fyra steg införs för hög- och medelfrekventa tidningar. Det maximala beloppet som kan utgå föreslås uppgå till 40 miljoner kronor.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket*, *Sveriges Fådagartidningar* och *Pres(s)gruppen* instämmer i förslaget om avskaffat extrastöd för storstadstidningar. *Presstödsnämnden* har inga invändningar mot att driftsstödet beräknas på samma sätt för alla hög- och medelfrekventa tidningar men påpekar att kostnadsnivån är högre i storstadsområdena. Nämnden anser att regeringen bör överväga ett högre maximibelopp för tidningar oavsett utgivningsort med sjudagarsutgivning och ett större omfång av redaktionellt material. Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs universitet*, tillstyrker förslaget om höjda stödnivåer. *Pres(s)gruppen* och *Sveriges Fådagartidningar* påpekar att en uppräknig av driftsstödet måste genomföras oavsett övriga förslag och Fådagartidningsgruppen anser att höjningen för hög- och medelfrekventa tidningar måste vara väsentligt högre. *Konkurrensverket* avstyrker förslaget om höjda stödnivåer och anser att det ur konkurrenshänseende i stället hade varit önskvärt med en större neddragning av driftsstödet, för att på sikt successivt avskaffa det helt. *Aktiebolaget Skånska Dagbladet (Skånska Dagbladet)* är kritiskt mot förslagen och menar att stödet vid ett avskaffande måste ersättas av mekanismer som ger en upplagemässigt stor andratidning väsentligt högre stöd än en upplagemässigt liten tidning. *Skånska Dagbladet* föreslår därför en alternativ stödtrappa. Enligt *Skånska Dagbladet* slår förslagen hårt och ensidigt mot tidningen. *Schibsted* beklagar att en konsekvens av förslagen blir att det stöd som i dag utgår till *Svenska Dagbladet* kommer att minska. En sådan minskning är inte logiskt förenlig med de försvärande omständigheter som alltjämt råder på marknaden och som förväntas fortsätta råda under överskådligt tid. Enligt *Schibsted* utgör en minskning av stödet ett hot mot möjligheterna

för Svenska Dagbladet att bibehålla nuvarande ambitioner vad gäller spridning, kvalitet och innovation.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 2 kap. 2 § presstödsförordningen beräknas det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusentals exemplar, multipliceras med en bidragssats på 235 000 kronor upp till ett maximibelopp om 16 861 000 kronor.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket presstödsförordningen kan en storstadstidning utöver det årliga allmänna driftsstödet ha rätt till ett extrastöd som motsvarar en viss procentandel av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna tidningskategori. Kraven framgår av 1 kap. 6 § presstödsförordningen och avser ett årligt redaktionellt innehåll som omfattar minst 30 000 spaltmeter och sjudagarsutgivning.

I enlighet med kommissionens statsstödsgodkännande sker sedan 2011 en successiv nedtrappning av extrastödet för att detta ska anses nödvändigt och proportionerligt. Det innebär bl.a. att det maximala stöd som kan utgå successivt sjunkit sedan 2011 och kommer att hamna på 45 miljoner kronor 2016.

De två storstadstidningar som de senaste fem åren fått extrastöd är Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet. Medan Svenska Dagbladet får maximalt stödbelopp är stödet till Skånska Dagbladet lägre till följd av att den sistnämnda tidningen har redovisat betydligt lägre nettokostnader. Presstödskommittén har i slutbetänkandet redovisat förutsättningarna för dessa tidningar och gjort bedömningen att den konkurrenssituation som de båda tidningarna beskriver har stora likheter med den situation som råder på den lokala tidningsmarknaden för andra hög- och medelfrekventa tidningar med låg hushållstäckning. Kommitténs kartläggning av medielandskapet visar att de skillnader som fortfarande finns inom den svenska dagstidningsbranschen när det gäller upplagor, reklaminvesteringar och ekonomiska resurser inte längre följer traditionella mönster. Presstödskommittén anser att det därför inte längre är lika relevant att skilja storstadstidningarna från övriga andratidningar i presstödsystemet.

De driftsstödsberättigade andratidningarna, såväl landsortstidningar som storstadstidningar, befinner i en ekonomiskt särskilt svår situation. Denna grupp av driftsstödstitidningar är av stor betydelse för mediemångfalden, lokal bevakning och granskning samt tillhandahåller nyhetsförmedling till många prenumeranter och läsare. Nuvarande stödnivåer har varit oförändrade sedan 2009 och någon indexuppräkning har inte skett. Några hög- och medelfrekventa driftsstödsberättigade tidningar har en upplaga som överstiger 12 000 exemplar, vilket innebär att de når det nuvarande maximibeloppet på 16 861 000 kronor. Allt fler tidningar har till följd av upplagetappat hamnat under denna gräns, vilket innebär att de förutom förlorade abonnentintäkter även får lägre stöd. Presstödskommittén bedömer att det är angeläget att stödsystemet inte motverkar en fortsatt utveckling av den publicistiska verksamheten hos dessa tidningar.

Presstödskommitténs förslag skulle innebära en sänkning av det totala driftsstödsbeloppet för de storstadstidningar som för närvarande uppstår stöd. Förslaget skulle dock för samtliga övriga hög- och medelfrekventa tidningar innebära en höjning av det allmänna driftsstödet i förhållande

till nuvarande beräkningsmodell – en höjning som skulle komma också storstadstidningarna till del och därigenom delvis kompensera för avskaffandet av extrastödet.

Regeringen bedömer, som framgår av avsnitt 4.1, att det under en övergångsperiod kommer finnas ett fortsatt behov av presstödet. I avsnitt 4.6 föreslår regeringen att alla läsarintäkter ska behandlas likvärdigt när stödbelopp bestäms. Därutöver anser regeringen i likhet med Presstödskommittén att det finns skäl att se över storstadsstödet och stödnivåerna för hög- och medelfrekventa tidningar. Som framgår ovan är dock remissutfallet splittrat och sedan kommittén lämnade sina förslag har nya uppgifter tillkommit om den ekonomiska situationen för dagspressen. Mot denna bakgrund anser regeringen att konsekvenserna av Presstödskommitténs förslag i dessa delar och möjliga alternativ bör analyseras ytterligare i syfte att på bästa sätt säkerställa att anslaget utnyttjas för dagspressens behov. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen 2016 återkomma med förslag i dessa delar. Därmed skulle sådana förändringar kunna träda i kraft från 2016 i samband med flertalet andra föreslagna förändringar. På så sätt skapas förutsättningar för en grundlig analys, samtidigt som ett införande av eventuella förändringar inte försenas i förhållande till om de föreslagits i denna proposition.

5 Förändrad myndighetsorganisation för presstödet

Regeringens förslag: Presstödsnämnden ska avvecklas. Kostnaderna för genomförandet av organisationsförändringen ska rymmas inom myndighetens förvaltningsanslag.

Regeringens bedömning: Uppgifterna vid Presstödsnämnden bör föras över till Myndigheten för radio och tv. En nämnd för presstödet bör inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Kommittén är inte övertygad om att en sammanslagning av Presstödsnämnden med Myndigheten för radio och tv bör ske och anser att frågan har en principiell räckvidd utanför det begränsade problemet med en administrativt lämplig form för att förvalta presstödet. Om Presstödsnämndens kansli bedöms så litet och sårbart att fördelarna med en sammanslagning överväger lämnar dock kommittén ändå ett preliminärt förslag på ändrad instruktion för Myndigheten för radio och tv.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som särskilt yttrat sig i frågan, däribland *Presstödsnämnden* och *Myndigheten för radio och tv*, förespråkar en myndighetssammanslagning. Båda dessa myndigheter samt *Sveriges Advokatsamfund* och *Stockholms Universitet* ser heller inga principiella risker med en sammanslagning. *Tidnings-*

utgivarna anser att en sammanslagning bör övervägas under förutsättning att Presstödsnämndens självständighet inte äventyras inom ramen för en ny myndighetsorganisation. *Fådagartidningar* och *Pres(s)gruppen* delar kommitténs bedömning att en myndighetssammanslagning inte bör ske. *Statskontoret* ser oklara vinster med en sammanslagning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Frågan om Presstödsnämnden ska vara en självständig myndighet har diskuterats tidigare bl.a. i departementspromemorian *Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration* (Ds 2009:4). Den 15 december 2014 tillkännagav riksdagen som sin mening att Presstödsnämnden i lämplig form ska infogas i Myndigheten för radio och tv (bet. 2014/15:KU1, skr. 2014/15:56).

Presstödsnämnden är en myndighet med ett kansli med fem anställda. Möjligheterna att inom ramen för Presstödsnämndens befintliga verksamhet finna utrymme för att hantera nya uppgifter till följd av t.ex. förändrad reglering, branschens utveckling eller särskilda uppdrag är små. Vidare är möjligheten att utvärdera och utveckla verksamheten liksom att följa branschutvecklingen begränsad. Regeringen anser i likhet med *Presstödsnämnden* att det finns behov av att minska den sårbarhet som en myndighet av Presstödsnämndens storlek medför. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på medieområdet finns det behov av en myndighetsorganisation som har förutsättningar att följa de förändringar som sker och möta de krav som dessa medför.

En inordning av Presstödsnämndens uppgifter i Myndigheten för radio och tv skulle innebära ekonomiska besparingar inom det ekonomi-administrativa området och skapa goda förutsättningar för en minskad sårbarhet för hanteringen av presstödsfrågor. Organisationsförändringen skulle också förbättra förutsättningarna för en samlad omvärdsbevakning inom medieområdet och för kompetensförsörjningen.

För att säkerställa fortsatt självständighet när det gäller beslut om presstöd bör ansökningar om presstöd prövas av ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv. Det särskilda beslutsorganet ansvarar för sina beslut. Redan i dag finns det ett annat särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för radio och tv – granskningsnämnden för radio och tv. Myndigheten för radio och tv har således upparbetade rutiner för hur ett särskilt beslutsorgan organisatoriskt kan inordnas i verksamheten och för att säkerställa beslutsorganets självständighet. I likhet med bl.a. Presstödskommitténs ordförande och flera remissinstanser anser regeringen därför att skillnaderna i reglering av etermedier respektive dagspress inte innebär några principiella hinder mot en organisationsförändring.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att Presstödsnämnden ska avvecklas. Nämndens uppgifter bör föras över till Myndigheten för radio och tv och en nämnd för presstöd inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Det förhållandet att Presstödsnämnden redan är samlokaliserad med Myndigheten för radio och tv och att myndigheterna delar it-system och it-stöd, underlättar en överföring av Presstödsnämndens uppgifter till Myndigheten för radio och tv. Det medför också att kostnaden för att genomföra förändringen kommer att vara liten och bedöms rymmas inom respektive myndighets förvaltningsanslag. Vid förändringen ska 6 b §

lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas. De personella konsekvenserna kan därför inte överblickas för närvarande.

Regeringen avser att i vårändringsbudgeten för 2015 lämna förslag om förändrat ändamål för berörda anslag för att möjliggöra organisationsförändringen.

Den 26 februari 2015 gav regeringen Presstödsnämnden i uppdrag att dels förbereda överföring av uppgifter till Myndigheten för radio och tv, dels förbereda en avveckling av myndigheten. Samtidigt gav regeringen Myndigheten för radio och tv i uppdrag att förbereda inordnandet av uppgifter från Presstödsnämnden i myndigheten. Uppdragen gavs under förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar.

6 Presstödskommitténs övriga förslag

Regeringens bedömning: Presstödskommitténs övriga förslag bör inte genomföras.

Kommitténs förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Presstödskommittén föreslår att distributionsstödet ska avskaffas och att bestämmelsen om jämkning av stöd till elektroniskt distribuerade tidningar tas bort. Kommittén föreslår vidare lättnader i bestämmelserna om stöd till tidningar på andra språk än svenska för att möjliggöra spridning utanför Sverige. Kommittén föreslår vidare förändrade stödnivåer för lågfrekventa dagstidningar och att sådana dagstidningar i det lägsta upplageskiktet kan berättigas till stöd under högst tre år.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, däribland *Konkurrensverket* och *Gratis-tidningarnas förening*, stöder förslaget att avskaffa distributionsstödet. Vissa remissinstanser, däribland *Tidningsutgivarna*, stöder förslaget enbart under förutsättning att samdistribution av post och tidningar fungerar och leder till kostnadsbesparingar. Tidningsdistributörerna är kritiska till ett avskaffat distributionsstöd. *Skånska Dagbladet* och *Västsvensk Tidningsdistribution KB* anser att distributionsstödet bör öka kraftigt. Även *Presstödsnämnden* är kritisk till ett avskaffande av distributionsstödet och saknar en noggrannare analys. *Sveriges fädagarstidningar* och *Pres(s)gruppen* tillstyrker förslaget att ta bort möjligheten att jämka stödet till elektroniskt distribuerade tidningar medan *Presstödsnämnden* anser att möjligheten att jämka stödet bör finnas kvar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Sveriges fädagarstidningar* och *Pres(s)gruppen* tillstyrker förslaget om lättnader i reglerna om spridning av tidningar på andra språk än svenska utanför Sverige medan *Presstödsnämnden* anser att det bör finnas en gräns för hur omfattande spridningen utanför Sverige får vara i förhållande till tidningens totala upplaga. *Göteborgs Universitet* instämmer i förslaget om höjda stödnivåer för lågfrekventa tidningar. *Sveriges fädagarstidningar* och *Pres(s)gruppen* påpekar att uppräknig av det allmänna driftsstödet måste genomföras oavsett övriga förslag. *Presstödsnämnden* har inga invändningar mot att stödbeloppen ändras. *Konkurrensverket* avstyrker förslaget att höja stödnivåerna och anser att beloppen i stället bör sänkas. *Aktiebolaget*

Skånska Dagbladet menar att stödet till lågfrekventa tidningar är oproportionerligt högt. *Advokatsamfundet* förordrar en steglös modell i stället för en ersättningsmodell med trappsteg. *Sveriges fådagars-tidningar* och *Presstödsnämnden* avstyrker förslaget att begränsa driftsstödet till tre år för tidningar i det lägsta upplageskiktet.

Skälen för regeringens bedömning

Distributionsstödet ska finnas kvar under en övergångsperiod

Presstödskommittén bedömer att ett försök med samdistribution av tidningar och post bör genomföras under 2014. Med utgångspunkt från erfarenheterna av försöket och med sikte på en permanent och långsiktig samdistribution av tidningar och post bör, enligt kommittén, den svenska postlagstiftningen ses över. Kommittén anser att det är lämpligt att en avveckling av distributionsstödet samordnas tidsmässigt med en permanent och långsiktig lösning för samdistributionen av tidningar och post.

Sedan utredningen lämnades har ett begränsat försök med samdistribution av post och tidningar genomförts av PostNord i samarbete med dotterbolaget Tidningstjänst AB. Efter det genomförda försöket har PostNord bedömt att samdistribution nattetid inte är ett möjligt alternativ för företaget och planerar inga ytterligare försök.

Presstödsnämnden lämnade i december 2014 rapporten *Undersökning om tidningsdistribution* (Ku2014/2111/MFI). Utifrån de enkäter som ligger till grund för rapporten anser en klar majoritet av såväl tidningsföretag som distributionsföretag att den samdistribution av olika tidningstitlar som är en förutsättning för distributionsstöd fungerar bra eller mycket bra. De anser även att denna samdistribution är värd att bevara för att nå ut med dagstidningar till så många som möjligt. Nämndens undersökning visar vidare att regelverket kring distributionsstödet, som utöver själva bidraget innehåller bestämmelser om likapris och samdistribution, ses som ett kitt och en viktig förutsättning för tillgången till dagstidningar i så stor utsträckning som möjligt. I rapporten konstateras att det ännu inte finns något svar på frågan när e-tidningar blivit ett sådant alternativ att enskilda abonnenter inte drabbas och tidningarnas möjlighet till spridning inte försämras om pappers-tidningen inte ges ut och distribueras. Enligt rapporten skulle det gå att utforma ett distributionsstöd som tar bättre hänsyn till den pågående utvecklingen inom dagspressen. Om det inte görs är slutsatsen i rapporten att det är viktigt, i den situation som nu råder, att inte avskaffa stödet.

En fungerande och kostnadseffektiv distribution av dagstidningar är väsentlig. Distributionsstödet står endast för cirka två procent av distributionskostnaderna, vilket innebär att stödets relativa betydelse har minskat. Distributionsstödet bidrar dock till en samdistribution av olika tidningstitlar till reglerade villkor. Det finns för närvarande ingen alternativ samdistribution av tidningar och post på plats, vilket kommittén i sin bedömning av distributionsstödet har utgått ifrån. Hur samdistribution av post och tidningar skulle kunna vara möjligt utreddes aldrig av Presstödskommittén. För att få en klarare bild av möjligheterna

till samdistribution av post och tidningar avser regeringen att utreda detta inom ramen för den aviserade allmänna översynen av postlagstiftningen.

Det är inte heller närmare utrett vad ett avskaffande av distributionsstödet skulle få för konsekvenser för spridning av dagstidningar, läsarnas tillgång till allsidig information och möjligheten att vara delaktig i demokratin oavsett bostadsort. Mot denna bakgrund och med beaktande av att någon alternativ varaktig lösning av samdistribution inte finns nu anser regeringen, i likhet med bl.a. *Presstödsnämnden* och flertalet aktörer på marknaden, att distributionsstödet inte bör avskaffas i nuläget.

Det saknas beredningsunderlag för att i dagsläget genomföra förändringar av distributionsstödet utformning. Stödssystemet föreslås vidare inte gälla längre än till utgången av 2018 (se avsnitt 7) och den medieutredning som fått regeringens uppdrag att analysera behovet av mediepolitiska verktyg ska redovisa sina förslag senast den 30 april 2016. Enligt regeringen är det av vikt att det finns tydliga spelregler för marknadsaktörerna med viss framförhållning. Distributionsstödet bör således vara kvar oförändrat under en övergångstid.

Elektroniskt distribuerade tidningar

Vid tidpunkten för Presstödskommitténs arbete tillämpade Presstödsnämnden generellt jämkning av stöd till elektroniskt distribuerade tidningar. Därefter har Presstödsnämnden ändrat sin praxis på så sätt att någon generell jämkning inte längre sker. I normalfallet är det därför inte längre någon skillnad vad gäller driftsstöd för tidningar som distribueras elektroniskt och tidningar som distribueras i pappersform.

Regeringen anser att det är väsentligt att presstödet är utformat så att det inte hämmar investeringar och användandet av ny teknik för produktion och distribution av dagstidningar. Regeringen lämnar i denna proposition också förslag till förändringar som t.ex. syftar till att skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina digitala läsartäkter samt främja teknisk utveckling och utveckling av affärsmodeller. Regeringen har även gett Presstödsnämnden i uppdrag att föreslå ett innovationsstöd för den tryckta dagspressen med syftet att ge förutsättningar för en långsiktig utveckling av elektroniska publiceringstjänster.

Den aktuella bestämmelsen, som den är utformad, ger utrymme för att stödet till elektroniskt distribuerade tidningar *får* jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution. Efter att Presstödsnämnden har ändrat sin tillämpning av bestämmelsen är det inte längre så att elektroniskt distribuerade tidningar generellt ges lägre stöd än papperstidningar. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma fall då det kan finnas skäl att använda sig av den möjlighet till jämkning som bestämmelsen ger, t.ex. om en tidning inte aktivt arbetar för att använda de möjligheter som ny teknik erbjuder eller för en tidning som kommer ut flera dagar i veckan men har relativt låga produktionskostnader. Regeringen anser därför, i likhet med *Presstödsnämnden*, att det är av vikt att möjligheten till jämkning finns om det med hänsyn till kostnaderna i det enskilda fallet finns skäl för det.

Den 1 januari 2014 trädde ändringar i presstödsförordningen i kraft i syfte att underlätta för tidningar på samiska eller meänkieli att få driftsstöd. Förändringarna innebär bl.a. att tidningar vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska och meänkieli kan spridas utanför Sverige utan att förlora rätten till driftsstöd.

För andra tidningar vars redaktionella innehåll inte i huvudsak är skrivet på svenska kvarstår kravet att minst 90 procent av den abonnerade upplagan ska vara spridd i Sverige. Bestämmelsen gäller generellt för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige och är alltså inte avgränsad till nationella minoriteter. De tidningar som i dag erhåller stöd enligt bestämmelsen är finskspråkiga respektive estniskspråkiga.

Att ta bort villkoret om spridning för samtliga tidningar som skriver på andra språk än svenska skulle visserligen innebära förbättrad möjlighet för sådana tidningar att öka sin spridning och läsarunderlag för att därigenom öka sina intäkter. Samtidigt måste EU:s statsstödsregler och påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstater beaktas. Regeringen bedömer att det med Presstödskommitténs förslag öppnas en möjlighet att i betydande utsträckning saluföra stödtidningar utanför Sverige, och att vissa av de tidningar som skulle kunna få stöd genom ändringarna kan ha stora målgrupper i andra medlemsstater. Regeringen instämmer i *Presstödsnämndens* bedömning att det bör finnas en gräns för hur omfattande spridningen utanför Sverige får vara i förhållande till tidningens totala upplaga. Mot denna bakgrund anser regeringen att Presstödskommitténs förslag att ta bort villkoret att minst 90 procent av den abonnerade upplagan måste vara spridd i Sverige inte bör genomföras.

I direktiven till medieutredningen som beslutades den 5 mars 2015 anger regeringen att utredaren i sin analys ska beakta de nationella minoriteternas behov och rättigheter när det gäller nyhetsinformation på de nationella minoritetsspråken.

Förändrade stödnivåer för lågfrekventa dagstidningar och tidsbegränsat driftsstöd till dagstidningar i det lägsta upplageskiktet

Det nuvarande presstödsystemet har möjliggjort att flera lågfrekventa dagstidningar har startats. Tidningar med utgivning en eller två dagar i veckan har kommit att spela en allt större roll för nyhetsförmedling och opinionsbildning i olika delar av landet.

Under 2013 fick de lågfrekventa dagstidningarna 39 procent av det totala driftsstödet samtidigt som denna tidningsgrupp endast representerade 8 procent av den totala upplagan. Stödintensiteten för de lågfrekventa dagstidningarna är också betydligt högre än för de medel- och högfrekventa dagstidningarna.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att nuvarande stödsystem är tidsbegränsat anser regeringen inte att det finns skäl att införa de av Presstödskommittén föreslagna höjda stödnivåerna för lågfrekventa dagstidningar. Det ekonomiska utrymmet på anslaget bör i stället användas för andra prioriterade förändringar av stödsystemet till dagstidningar.

Efter att upplagekravet i presstödsförordningen sänktes till 1 500 exemplar den 1 januari 2009 har det tillkommit flera nya lågfrekventa dagstidningar. En lågfrekvent dagstidning i det lägsta upplageskiktet kan vara betydelsefull på en liten ort eller för en språklig minoritet där förutsättningarna för att öka läsarunderlaget och öka upplagan kan vara begränsade. Enligt regeringen är det väsentligt att stödsystemet stimulerar ökade läsartäkter och regeringen lämnar i denna proposition också förslag med sådant syfte. Den av kommittén föreslagna utformningen av en generell begränsning av stöd under högst tre år för tidningar i det lägsta upplageskiktet kan dock riskera att leda till oönskade konsekvenser på enskilda orter och beredningsunderlag för en alternativ utformning saknas. Mot bakgrund av stödsystemets tidsbegränsning anser regeringen att någon begränsning av stödet inte bör införas.

7 Förlängning av presstödsförordningens giltighetstid

Regeringens bedömning: Förordningens giltighetstid bör förlängas t.o.m. den 31 december 2018, förutsatt att den har godkänts av Europeiska kommissionen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att presstödet regleras i en ny förordning som ska gälla från den 1 januari 2017 t.o.m. den 31 december 2021.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har yttrat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Genom förordningen (2010:1119) om ändring i presstödsförordningen (1990:545) tidsbegränsades förordningen till den 31 december 2016.

De förslag som regeringen lämnar i denna proposition syftar till att förbättra det nuvarande presstödssystemet. I avsnitt 4.1 har regeringen bedömt att förändringar kan genomföras i nuvarande förordning. I avsnittet nedan om ikraftträdande bedömer regeringen att det finns behov av att införa förändringarna före den 1 januari 2017.

Den 5 mars 2015 tillsatte regeringen en medietredning och gav utredaren i uppdrag att utifrån en bred analys av det föränderliga medielandskapet lämna förslag på nya mediepolitiska verktyg. I direktiven till utredaren anges att förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor. Det anges även att utredaren, om det är relevant beroende på vilka förslag som lämnas, ska föreslå övergångsbestämmelser med tanke på det nuvarande presstödssystemet. Uppdraget som avser att analysera behovet av insatser ska redovisas senast den 31 oktober 2015 medan uppdraget att föreslå nya mediepolitiska verktyg ska redovisas senast den 30 april 2016.

Marknadsaktörerna har behov av stabila och rimligt långsiktiga spelregler. Nya eller förändrade stödsystem eller andra mediepolitiska verktyg behöver introduceras på ett organiserat sätt med viss framförhållning. Regeringen bedömer därför att det under en övergångsperiod finns fortsatt behov av presstöd i dess nuvarande utformning och med de förändringar som föreslås i denna proposition. Mot denna bakgrund finns det skäl att förlänga förordningens giltighetstid ytterligare två år t.o.m. den 31 december 2018.

Presstödet utgör statligt stöd i EUF-fördragets mening och måste godkännas av kommissionen, vars nuvarande beslut gäller till och med den 31 december 2016. Förlängningen av presstödsförordningen behöver därför notifieras till kommissionen och kan inte börja gälla innan den godkänts. Inledande kontakter har tagits med kommissionen i denna fråga (dnr N2015/855/KSR).

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens bedömning: Presstödsnämnden bör upphöra som myndighet den 30 juni 2015. Presstödsnämndens uppgifter bör inordnas i Myndigheten för radio och tv den 1 juli 2015.

Förordningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2015 respektive den 1 januari 2016, förutsatt att de har godkänts av Europeiska kommissionen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén har föreslagit att samtliga ändringar ska träda i kraft den 1 januari 2017 och bedömt att det inte finns behov av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs Universitet*, *Pres(s)gruppen* och *Sveriges fådagarstidningar*, har framfört att Presstödskommitténs förslag bör införas tidigare än 2017.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen beslutade den 15 december 2014 att tillkännage som sin mening vad konstitutionsutskottet anför om att några av Presstödskommitténs förslag ska vara genomförda tidigare än 2017 och att Presstödsnämnden i lämplig form ska infogas i Myndigheten för radio och tv.

Regeringen föreslår i denna proposition en förändrad myndighetsorganisation för presstödet samt ändringar i presstödsförordningen och föreslår samtidigt att förordningens giltighetstid bör förlängas i två år till den 31 december 2018. Mot denna bakgrund anser regeringen att det är angeläget att förbättringar i presstödssystemet genomförs så snart som möjligt.

Organisationsförändringen bör också vara genomförd i god tid innan merparten av ändringarna i presstödssystemet genomförs. Regeringen

anser att en lämplig tid för att genomföra förändringen av organisationen är den 1 juli 2015.

Förslagen om utökad möjlighet till begränsat driftsstöd även om täckningsgraden överstiger den tillåtna (avsnitt 4.2) och utvidgad möjlighet till begränsat driftsstöd för tidningar som delvis är skrivna på finska (avsnitt 4.3) bör träda i kraft den 1 juli 2015, vilket möjliggör för tidningar som inte tidigare omfattats av bestämmelserna att söka stöd för en del av 2015. Det ankommer på Presstödsnämnden att närmare reglera formerna för detta.

När det gäller övriga förslag behöver det beaktas att beslut om driftsstöd i normalfallet omfattar ett kalenderår. Förändringen av upplageberäkningen kommer också att kräva visst arbete av Presstödsnämnden. Vidare sker mätning inför ansökan. Denna förändring bör därför träda i kraft den 1 januari 2016. Avsikten är dock att förändringen i denna del ska kunna komma att påverka beräkningen av driftsstödet för 2016. Det ankommer på Presstödsnämnden att närmare förbereda och reglera formerna för detta.

Även förslag om lättnader i villkoret om andel abonnerad upplaga för hög- och medelfrekventa tidningar och borttagande av uppenbarhetsrekvisitet i editionsregeln bör träda i kraft den 1 januari 2016.

Förändringen i fråga om förordningens giltighetstid bör lämpligen träda i kraft i samband med flertalet övriga förändringar den 1 januari 2016. Som framgår ovan utgör presstödet statligt stöd i EUF-fördragets mening. De föreslagna förordningsändringarna ska därför notifieras till kommissionen och kräver dess godkännande innan de kan börja gälla.

Regeringen bedömer att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Förslagen i denna proposition innebär en anpassning av vissa bestämmelser i presstödsförordningen till den medieutveckling som har skett. Förslagen syftar till att bidra till att presstödsystemet blir mer effektivt, proportionerligt och rättvist.

9.1 Konsekvenser för företag

Regeringen bedömer att förslaget om utvidgat område för begränsat driftsstöd, som i dag endast gäller vissa utpekade orter, kan få positiva konsekvenser för tidningsföretag som verkar på små orter. Några nackdelar med förslaget för företag bedöms inte finnas, snarare kan förslaget få positiva konsekvenser för sysselsättningen.

Förslaget om utvidgat område för tidningar som skriver delvis på finska bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för företag, snarare kan förslaget få positiva konsekvenser för sysselsättningen.

Förslaget att lätta på villkoren om andel abonnerad upplaga för hög- och medelfrekventa tidningar syftar till att ge dessa tidningar ökade

möjligheter att locka läsare genom exempelvis marknadsföring och kampanjer – utan att för den skull förlora rätten till driftsstöd. Förslaget torde således ge positiva konsekvenser för företag och sysselsättning. Samtidigt innebär förslaget inte att tidningar i större utsträckning än i dag kan få driftsstöd som baseras på gratis veckodistributioner, kampanjer eller för spridning i marknadsföringssyfte. Effekterna av förändringen för företag som inte får driftsstöd blir därför begränsade.

Förslaget om att likställa alla läsartäkter vid beräkningen av driftsstöd syftar till att skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina läsartäkter samt främja teknisk utveckling och utveckling av affärsmodeller. Förändringen beräknas också leda till att dämpa det nu pågående upplagefallet vid beräkningen av driftsstödet. Det medför att stödet för tidningar med andra läsartäkter än från prenumerationer kan bli högre än med nuvarande beräkningsmodell. Förändringen bedöms inte ha några negativa konsekvenser för företag, snarare har det positiva effekter för företag med driftsstödsberättigade tidningar och för sysselsättningen.

Regeringens bedömning är att förslagen i propositionen, exempelvis beträffande ändrad upplagemätning och utvidgningen av bestämmelserna om begränsat driftsstöd, kan få positiva effekter för små företags konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

9.2 Konsekvenser för staten

Hur stora statens utgifter för presstöd blir är bl.a. beroende av antal stödberättigade tidningar, utgivningsfrekvens och upplagornas storlek. Mot bakgrund av bl.a. fallande upplagor har statens utgifter för presstöd sjunkit och prognoser visar på fortsatt sjunkande upplagor.

Förslaget att likställa alla läsartäkter vid beräkningen av driftsstöd bedöms motverka konsekvenserna av fortsatt fallande upplagor vid beräkning av driftsstöd och innebär därmed en ökad kostnad för staten i förhållande till en prognos om fortsatt fallande upplagor och därmed lägre kostnader för presstöd. Jämfört med kostnaderna för 2015 innebär förändringen således inte att statens kostnader kommer öka i någon större utsträckning, däremot att statens kostnader inte fortsätter minska på det sätt som skett under de senaste åren. Eftersom stödet beräknas utifrån föregående års upplagor, hinner förändringen sannolikt inte få full effekt under 2016.

Det maximala stöd som kan utgå för en tidning enligt bestämmelserna om begränsat driftsstöd uppgår i dag till 2 239 000 kronor. I dagsläget erhåller tre tidningar stöd enligt bestämmelsen om begränsat driftsstöd till tidningar i vissa orter och en tidning enligt bestämmelsen om begränsat driftsstöd för tidningar som skriver delvis på finska. Även om förslagen innebär en utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde bedöms förslagen inte innebära mer än marginellt ökade kostnader och bedöms därför rymmas inom ramen för anslaget.

Förslaget att lätta på villkoren om andel abonnerad upplaga för hög- och medelfrekventa tidningar beräknas inte leda till några ökade utgifter för staten.

Förändringen att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i editionsregeln innebär endast att Presstödsnämnden ges ett något större utrymme för bedömningar av frågor om eventuellt missbruk av presstödet och innebär därmed en skärpning av bestämmelsen. Förslaget beräknas dock inte innebära någon minskning av statens utgifter, även om det skulle kunna bli följden om bestämmelsen skulle tillämpas i ett enskilt fall.

Förändringarna bedöms sammantaget öka statens kostnader för presstöd något, men ökningen bedöms rymmas inom befintlig ram.

Kostnaden för att genomföra avvecklingen av Presstödsnämnden och inordnandet av Presstödsnämndens uppgifter i Myndigheten för radio och tv kommer vara liten och bedöms rymmas inom respektive myndighets förvaltningsanslag. En inordning av Presstödsnämndens uppgifter i Myndigheten för radio och tv kommer innebära besparingar inom det ekonomiadministrativa området och skapa förutsättningar för en minskad sårbarhet för hanteringen av presstödsfrågor.

9.3 Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen och bedömningarna i propositionen inte påverkar den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget om utvidgat område för tidningar som skriver delvis på finska kan få positiva konsekvenser för möjligheten att nå de minoritetspolitiska målen.

Bedömningen att inte avskaffa distributionsstödet och förlänga förordningens giltighetstid med två år kan ha viss påverkan på miljön på så sätt att systemet för samdistribution av olika tidningstitlar blir kvar. I övrigt bedöms förslagen inte ha någon påverkan på miljön eller på offentlig service.

Utdrag ur sammanfattning av betänkandet Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66) i för denna proposition relevanta delar

Prop. 2014/15:88
Bilaga 1

Presstödskommittén redovisar i detta slutbetänkande sina överväganden och förslag om ett framtida statligt stöd till dagspressen. Kommittén ansluter sig till de grundläggande motiv och målsättningar som legat till grund för statsmakternas tidigare beslut om presstöd. Massmediernas betydelse för en levande demokrati motiverar ett fortsatt statligt engagemang. I en tid med snabb förändring av tidningsutgivningens förutsättningar, och en ökande osäkerhet om vad den tekniska utvecklingen kommer att leda till, kan alltför stora ingrepp i nu gällande reglering leda till oförutsedda och negativa resultat. De utvecklingstendenser som kommittén redovisar ger ett underlag för fortsatta överväganden om hur nyhetsförmedlingens villkor kan tryggas på längre sikt. Betänkandet innehåller sammanlagt elva kapitel. I kapitel 1 redovisas uppdraget och dess genomförande. I kapitel 2 redogörs för historik och gällande rätt. Som bakgrund till kommitténs överväganden och förslag beskrivs normgivningsprocessen för presstödsystemet, liksom vad som utmärker en rättighetslagstiftning i förhållande till ett system styrt av tillgängliga medel. I kapitlet redogörs även för hur presstödet har bedömts enligt EU:s statsstödsregler. De följande nio kapitlen redovisas kortfattat nedan.

Kapitel 3: Dagstidningarna i det svenska medielandskapet

I kapitel 3 beskrivs den kartläggning av dagstidningarna i det svenska medielandskapet som kommittén har genomfört och som har legat till grund för de överväganden och förslag som lämnas i detta betänkande. Kommittén har avgränsat uppdraget i den här delen till fyra typer av kartläggningar: 1) konsumtionen av dagstidningar och andra massmedier, 2) tidningsföretagens utveckling, 3) nyhetsförmedling och opinionsbildning i dagspressen samt 4) presstödet effekter på mångfalden och konkurrensen.

Förändrade konsumtionsmönster

Det traditionella sättet att ta del av innehållet i en dagstidning har varit att prenumerera på en papperstidning eller att köpa lösnummer. Numera läses artiklar och annat tidningsmaterial på flera olika tekniska plattformar. Tidningens innehåll finns att tillgå i såväl pappersform som på digitala nyhetssajter, mobilsajter, tvkanaler och radiokanaler. En skillnad är dock att det hittills i huvudsak har varit gratis att ta del av innehållet på andra plattformar än papperstidningen.

All tillgänglig statistik visar att den samlade *upplagan* för dagspressen har minskat kraftigt sedan slutet av 1980-talet då den uppgick till närmare 5 miljoner exemplar. År 2010 hade den samlade upplagan

sjunkit till cirka 3,5 miljoner exemplar. Kommitténs kartläggning visar att de samlade upplagorna sjönk med 18 procent 2003–2011. Bland de olika tidningsgrupperna har kvällstidningarna tappat mest. Därefter har de regionala högfrekventa dagstidningarna med driftsstöd drabbats av de största upplagenedgångarna, medan morgontidningarna i storstad och de regionala förstaidningarna legat nära den generella nedgången för branschen. Den grupp som klarat sig bäst är fädagarstidningarna, som i flera fall t.o.m. har ökat sina upplagor under perioden. Inom de olika tidningsgrupperna finns det också stora skillnader mellan enskilda tidningar.

Tidningarnas *räckvidd*, som beskriver hur många som läser tidningarna, är av naturliga skäl betydligt högre än motsvarande upplagesiffror, men utvecklingskurvorna för olika tidningsgrupper och enskilda tidningar är förhållandevis samstämmiga i båda typerna av mätningar. En tidningsgrupp som har haft en positiv räckviddsutveckling är gratistidningarna. Deras räckvidder ligger numera i paritet med flera morgontidningars. Kommittén har även prövat om utvecklingen efter 2011 har *eskalerat eller planat ut*. Tillgänglig statistik tyder på att den negativa utvecklingen ökar i takt. Den procentuella upplage- och räckviddsminskningen 2012 låg i många fall över den referenspunkt på 3,6 procent som kommittén utgått från. Även preliminära uppgifter om utvecklingen 2013 tyder på den negativa utvecklingen håller i sig.

Trafiken på morgon- och kvällstidningarnas *sajter* har däremot ökat under de senaste cirka fem åren. Av de mätningar som utförs framgår att aftonbladet.se är Sveriges mest besökta sajt, med en räckvidd på 51,5 procent i januari 2013. Därefter kommer expressen.se med 27,0 procent. Den högsta räckvidden bland morgontidningarna hade Svenska Dagbladets sajt, svd.se, med en räckvidd på 22,3 procent, följt av Dagens Nyheters, dn.se, med 20,1 procent.

Dagstidningar och andra medier innehåller många olika typer av artiklar och program, varav det presspolitiska intresset i första hand avser de delar som innehåller *nyheter och opinionsbildning*. Nyhetskonsumenterna i Sveriges Television, Sveriges Radio och TV4 har varit mycket stabil under det gångna decenniet. Samtidigt har läsningen av morgon- och kvällstidningar på papper minskat kontinuerligt under samma period, medan läsningen av tidningssajter har ökat de senaste åren.

Alltför snabba och långtgående slutsatser av utvecklingstrenderna bör dock inte dras när det gäller förhållandet mellan papperstidningar och tidningssajter. Det är fortfarande en majoritet *som läser morgontidningen på papper* och det är fortfarande en betydligt större andel som bara läser nyheter i papperstidningar än som bara läser nyheter på sajter.

Bland de faktorer som har betydelse för läsningen av dagstidningar är det samtidigt en som står ut och är viktigare än andra, nämligen *ålder*. Yngre åldersgrupper läser morgontidningen på papper i betydligt mindre grad än äldre och skillnaden tycks också öka. Medan åldersfaktorn för den svenska dagstidningsläsningen länge uppfattades följa ett typiskt livscykelmönster, tyder utvecklingen nu på ett generationsmönster. Om detta mönster inte ändras kommer läsningen av morgontidningen på papper att minska kontinuerligt. Läsningen av tidningssajter har motsatt samband med ålder. Det är betydligt fler i den yngre generationen som

En omställningsprocess för dagstidningsbranschen

Som en följd av de strukturella förändringar som präglar mediebranschen är de svenska tidningsföretagen just nu inne i en omställningsprocess med betydande utmaningar. Sett till *antalet dagstidningar* hittills under 2000-talet har dock utvecklingen varit stabil. Antalet titlar har till och med ökat något bland dem med låg- och medelfrekvent utgivning. År 2011 fanns det 167 dagstidningar i Sverige. *Antalet tidningsföretag* har däremot minskat de senaste decennierna genom de många koncernbildningar som skett. En presspolitiskt intressant förändring gäller första- och andratidningar i större regionstäder. Totalt finns det i dagsläget femton sådana tvåtidningsorter i landet, men i enbart tre av dessa – Stockholm, Malmö och Karlstad – har tidningarna olika ägare.

Tidningsföretagen verkar på och är ekonomiskt beroende av två olika marknader för sina *intäkter*. Den ena omfattar läsarna och deras konsumtion i form av prenumerationer och lösnummer, medan den andra omfattar reklammarknaden och köparna av annonsutrymme. Reklaminvesteringarna i dagstidningarna har generellt sett minskat med 35–40 procent sedan 1990, samtidigt som reklamvolymerna har ökat kraftigt i tv och digitala medier. För att kompensera de minskade intäkterna har priset för prenumerationer höjts kraftigt sedan 1960-talet. En annan tydlig trend är att regionala tidningsföretag strävar efter att öka sina intäkter, och därmed möjligheterna att finansiera den redaktionella verksamheten, genom att bredda sina produktportföljer med lokala gratistidningar, annonsblad, tv-kanaler m.m. Det finns samtidigt exempel på tidningsföretag som valt att snarare fokusera på den egna digitala och lokala journalistiken.

Tidningsföretagens *kostnader* för personal, tryckning och distribution har stigit kraftigt under de senaste decennierna. För att sänka sina kostnader har i huvudsak två strategier använts: dels en ökad samordning av olika tidningars gemensamma funktioner inom en koncern, dels en minskning av personalstyrkan. Samordningen avser i första hand IT-system, ekonomi, lönehantering, tryckeri samt annons- och prenumerationsförsäljning, men det finns också exempel på samordning av redaktionella funktioner. Under hösten 2012 beslutade flera tidningsföretag att genomföra sparpaket genom minskning av personalstyrkan. Utöver administrativ och teknisk personal omfattades cirka 250 journalister.

Med minskade intäkter och alltför höga kostnader kan det ligga nära till hands att betrakta de svenska dagstidningsföretagen som en krisbransch. Det finns dock stora skillnader inom branschen. Av Presstödsnämndens rapporter om dagspressens ekonomi framgår att det samlade resultatet för tidningsrörelsen 2011 uppgick till en miljard kronor. Den nedgång som dock drabbade branschen generellt detta år var särskilt märkbar för tidningar med driftstöd. Trots stora sparbetning under senare år fortsatte förlusterna att öka i den gruppen, i första hand på grund av minskade intäkter.

Frågan om kris eller möjlighet för dagstidningsbranschen är särskilt framträdande i samband med *den digitala tekniken*. Publicering på nätet innebär nya möjligheter i form av snabbare och billigare nyhetsförmedling, men hittills innebär den också sämre möjligheter att finansiera den redaktionella verksamheten. För många tidningsföretag är en övergång från analog till digital utgivning central för tidningens utveckling, medan det för andra fortfarande är papperstidningen som är det huvudsakliga eller enda alternativet. Tidningsföretag som planerar för en övergång från analog till digital produktion och distribution står inför vissa typiska utmaningar, varav valet av ny betalmodell är central.

Nya förutsättningar för nyhetsförmedling och opinionsbildning

Presstödet har traditionellt motiverats av att det bidragit till en mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Längre var det liktydigt med en yttre mångfald i form av ett stort antal självständiga redaktionella dagstidningar, men i takt med att många tidningar har inordnats i större företagsgrupper har kraven på eget redaktionellt material betonats i högre grad. Det förs också en intensiv debatt om kvalitetsjournalistikens framtid i ljuset av den pågående strukturella förändringen av mediebranschen.

Till journalistikens förändrade förutsättningar hör försvagningen av landets nyhetsbyråer med nedläggningen av Förenade Landsortstidningar 2000 och ett reducerat utbud från Tidningarnas Telegrambyrå. Samtidigt går det att se en ökning av antalet lobbyister, PR-byråer och informationstjänstemän i den offentliga förvaltningen och på privata företag som arbetar med en annan typ av uppdrag, nämligen att påverka nyhetsrapporteringen för sina uppdragsgivares räkning. Relationen mellan tidningsföretagen och tidningsläsarna har också förändrats i takt med den digitala utvecklingen. Numera bjuds läsarna in att kommentera artiklar direkt på tidningarnas digitala sajter och de kan på så sätt delta i debatter och påverka nyhetsförmedlingen. Journalistiken når också sina läsare via fristående bloggar, e-tidningar och tidskrifter som står för en betydande del av nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen.

Kommittén har också inhämtat information om utvecklingen för den kvalificerade journalistiken i den digitala tidningsmiljön från företrädare för olika svenska dagstidnings- och medieföretag. Av dessa exempel framgår att det har skett stora förändringar av det redaktionella arbetet under senare år. Från att papperstidningen tidigare varit utgångspunkt för journalistiken har man numera en tydligare uppdelning mellan den tryckta tidningen och publiceringen på tidningssajten. En annan slutsats är att kvalitetsjournalistiken i en mening är plattformsnöj, men att journalistiken i allt mindre grad kan bära kostnaderna för tidningsföretagen när reklamintäkterna faller.

Presstödet effekter

En slutsats som bör kunna dras med stöd av tillgänglig forskning är att presstödet har haft en konserverande effekt på marknadskonkurrensen genom att flera dagstidningar inte skulle ha överlevt utan det statliga stödet. Stödet har i den meningen haft en positiv inverkan på medie-

mångfalden och konkurrenssituationen på tidningsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att det har skett betydande förändringar i medielandskapet under senare år, även för tidningar med driftsstöd. Presstödet har alltså inte hindrat den effektivisering och strukturrationalisering som präglat dagstidningsbranschen genom introduktionen av ny teknik och genom bildandet av nya företagsstrukturer. Till presstödetts effekter kan enligt kommittén även räknas att de nya regler för driftsstöd som genomfördes 2009, med sänkt upplagegräns och höjt stödtak för lågfrekventa dagstidningar, har bidragit till att flera nya endagstidningar har startats.

Kapitel 4: Presspolitiska åtgärder inom Europa

Dagspressens upplagenedgång är ett fenomen som är gemensamt för i stort sett hela den industrialiserade världen. De stora nedgångarna har skett främst i länder med starka dagstidningstraditioner. Mot denna bakgrund redovisar kommittén i kapitel 4 den presspolitiska utvecklingen i Norge, Danmark, Finland, Österrike och Frankrike. Dessa länder står inför liknande problem, men i sina överväganden har varje land haft att förhålla sig till sin egen specifika marknad och sin egen presspolitiska historia.

Alla de tre nordiska grannländerna har gjort eller kommer att genomföra stora förändringar i sina presstödsystem under 2012 och 2013. I Norge anser man att staten har ett stort ansvar att även fortsättningsvis stödja tidningsbranschen med relativt stora presstöd. Danmark har gjort en stor omläggning av presstödet från distributionsstöd till ett omfattande redaktionsstöd. Finland har valt att i stort sett avveckla det statliga stödet till kommersiell medieproduktion. I alla tre länderna har man ansett att mervärdesskattefrågan varit viktig i målsättningen att inte gynna enskilda distributionsformer. I både Danmark och Norge har alla förslag på förändringar av pressens mervärdesskattefrihet initialt motarbetats av tidningsbranschen, samtidigt som EU:s mervärdesskattedirektiv har försvårat en sänkning av mervärdesskattesatserna på digitala medier. I Finland ledde detta trots branschens protester till en höjning av mervärdesskatten för dagspressen. Noterbart är att Finland under senare år har haft den bästa upplageutvecklingen i Norden för den betalda dagspressen, medan Danmark, trots ett av de största presstöden per capita, har haft den sämsta.

Presstödsdebattens tidigare fokus på lokal och regional mångfald har varit grundläggande i de flesta länders presstödsystem. I takt med den breda upplagenedgången inom dagspressen har detta fokus gradvis bytts mot en diskussion om vem som säkrar framtidens kvalitetsjournalistik och nyhetsbevakning ur ett mer generellt perspektiv. I flera länder har utredningar pekat på att både det direkta och indirekta stödet genom sin konstruktion och fokus på tryckta tidningar snarast har försvårat en nödvändig anpassning till publikens nya konsumtionsmönster. Mervärdesskattesatser har gynnat fortsatt papperstidningsutgivning, presstöd har baserats på distribuerade pappersupplagor och innovations-

/.../

Kapitel 6–7: Samordnad tidningsdistribution

Flera faktorer talar för att tidningsdistributionen i ett avlångt och glest befolkat land som Sverige bör samordnas. I praktiken sker det också genom de särskilda distributionsföretag som bildats för ändamålet. Sedan 1970 finns det också ett distributionsstöd inom presstödsystemet för att stimulera de större tidningsföretagen att medverka i samdistributionen. Fortfarande är dock distributionen av tryckta tidningar en stor kostnadspost och en återkommande fråga har därför varit möjligheten att åstadkomma en ytterligare samordning, genom att tidningarna även distribueras tillsammans med posten.

Kommittén behandlar frågan om samdistribution av tidningar och post i kapitel 6 och frågan om presstöd till samdistribution av olika tidningar i kapitel 7. Dessa båda frågor har dock ett nära samband. I båda fallen handlar det om att hitta lösningar som underlättar distributionen av tidningar i hela landet och därför bör de inte hanteras oberoende av varandra.

En ökad samdistribution av tidningar och post

Det är kommitténs bedömning att det finns goda möjligheter att få till stånd en rationell samdistribution av tidningar och post. Det är särskilt angeläget på landsbygden, där det ofta handlar om långa vägsträckor mellan hushållen och där det bara är biltransporter som är möjliga för distribution av såväl tidningar som post, samtidigt som det leder till betydande avgasutsläpp. En samdistribution av tidningar och post skulle medföra stora vinster såväl ekonomiskt som miljömässigt för samhället och för de berörda distributions- och tidningsföretagen. Styrande för samdistributionen av tidningar och post bör vara önskemålet om en tidig morgonleverans av tidningarna.

Vid ett möte i kommitténs regi i december 2012 förordade företrädare för tidningsdistributörerna, Post- och telestyrelsen och Posten AB att ett tidsbegränsat försök med samdistribution av tidningar och post ska genomföras under 2014. Kommittén välkomnar en sådan försöksverksamhet. För att försöket ska få den önskvärda bredden välkomnar kommittén också att flera aktörer deltar, såväl Posten AB som tidningsdistributionsföretag. De deltagande parterna bör också ha ett gemensamt ansvar för att samla in relevanta kunskaper och erfarenheter från försöket, inte minst av hur mottagarnas och avsändarnas intressen tas tillvara.

Försöket bör enligt kommittén följas av en permanent och långsiktig lösning med samdistribution av tidningar och post. Rationaliteten med en gemensam leverans tidigt på morgonen är inte begränsad till delar av landsbygden utan samdistributionen bör på sikt även omfatta andra delar av Sverige. En sådan bredare samordning förutsätter dock att det

nuvarande kravet på 85-procentig övernattbefordran ses över i förhållande till EU:s postdirektiv. Enligt kommittén bör en sådan översyn genomföras med inriktningen att nödvändiga författningsändringar kan träda i kraft senast 2017.

Prop. 2014/15:88
Bilaga 1

Presstödet till samdistribution av dagstidningar avvecklas

De grundläggande riktlinjer som etablerades för distributionsstödet i början av 1970-talet gäller fortfarande, trots att medielandskapet numera ser helt annorlunda ut. En del har gjorts genom åren för att anpassa bestämmelserna till nya förutsättningar, men de senaste åren har det blivit allt tydligare att stödet har passerat sitt bästföredatum. Den eftersträlvade principen om lika pris för alla distribuerade tidningar är inte längre möjlig att upprätthålla, stödet står enbart för cirka 2 procent av de sammanlagda distributionskostnaderna och administrationen av stödet är oproportionerligt komplicerad och arbetskrävande för den ansvariga myndigheten.

Det faktum att distributionsstödet står för en så liten andel av kostnaderna talar för att stödet inte är av avgörande betydelse för att upprätthålla systemet med samdistribution av dagstidningar. Många tidningar ingår numera i mediekoncerner som också omfattar ett distributionsföretag och det finns därmed ett uppenbart gemensamt intresse av att distributionen organiseras och samordnas på ett rationellt sätt oavsett det statliga stödet. Numera finns det också starka incitament för distributionsföretagen att bära ut även andra titlar än de lokala dagstidningarna. För rikstidningar kan digitala lösningar vara det bästa sättet att lösa distributionen utanför storstäderna.

Kommittén förordar mot denna bakgrund att det nuvarande distributionsstödet ska avvecklas. Det kan dock inte uteslutas att samdistributionssystemet i landet på kort sikt påverkas negativt. Därför är det fördelaktigt om en sådan åtgärd kan samordnas tidsmässigt med den permanenta och långsiktiga lösning med samdistribution av tidningar och post som kommittén också förordar. De tidningar som mottar de största beloppen från distributionsstödet är samtidigt de som betalar relativt mycket i reklamskatt. Ett avskaffande av skatten kommer därför att i viss mån balansera den ekonomiska effekten för tidningsföretagen av distributionsstödet avveckling.

Kapitel 8: Driftsstöd till dagspressen

Vad gäller driftsstödet är det enligt kommittén mest ändamålsenligt att bestämma en ny i tiden avgränsad period om fem år, efter den nu löpande, och för denna period göra ett antal förändringar utan att överge grundtanken att stödbeloppen enligt automatiskt verkande regler styrs av läsarna och förblir beroende av upplaga, varvid alla slags läsarintäkter ges en likvärdig behandling när stödbelopp bestäms.

Målet med driftsstödet bör liksom hittills vara publicistisk mångfald. Kommittén vill därvid betona värdet av konkurrens mellan olika tidningar, med skilda redaktioner, som det bästa sättet att uppnå detta mål.

Kommittén föreslår förändringar av nuvarande regler för driftsstödet som ska underlätta utvecklingen av helt eller delvis digitalt distribuerad press ("en digital knuff") och som ska förstärka skälen att verkligen eftersträva ett ökat antal prenumeranter och andra betalande läsare. Med de förändringar som föreslås vill kommittén alltså skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina läsartäkter.

Det tillgängliga reformutrymmet

Enligt direktiven ska de eventuella förändringar som kommittén föreslår rymmas inom nuvarande ramar för anslaget 8:2 *Presstöd* inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Det aktuella anslaget har under perioden 2007–2013 årligen anvisats 567 119 000 kronor. Det reformutrymme som finns att tillgå för att finansiera kostnadshöjande förslag bestäms av de bedömningar och förslag med kostnadssänkande effekt som kommittén också lämnar. Det tillgängliga reformutrymmet är dock av flera skäl osäkert. Med ett genomförande av kommitténs förslag först 2017 kan fortsatta förändringar i medielandskapet få oförutsedda konsekvenser för presstödssystemet under kommande år. Vidare är det fördelaktigt om utvecklingen av distributionsstödet tidsmässigt samordnas med en permanent och långsiktig lösning för samdistributionen av tidningar och post. Kommitténs samlade bedömning är ändå att de kostnadshöjande förslag som lämnas med marginal motsvaras av förslag med kostnadssänkande effekt.

Grundläggande begrepp och bidragskriterier oförändrade

Kommitténs bedömning är att driftsstödets grundläggande begrepp och bidragskriterier bör vara oförändrade. Det innebär bl.a. att den *dagstidningsdefinition* som används för att ringa in vilka typer av tidningar som är berättigade att söka driftsstöd bör användas även framöver. Av definitionen framgår bl.a. att en dagstidning ska komma ut under ett eget namn och att dess egna redaktionella innehåll ska utgöra minst 55 procent.

De nuvarande bidragskriterierna om att en stödberättigad tidning ska ha en viss *abonnerad upplaga* eller totalupplaga bör också vara kvar oförändrade. Med en abonnerad upplaga har tidningen etablerat en form av långsiktigt ekonomiskt kontrakt med sin läsekrets. Därmed finns det en bekräftad efterfrågan på produkten som också manifesteras i en betalningsvilja och utan en sådan ömsesidig relation mellan tidningen och dess läsekrets är det inte rimligt att staten bidrar med en finansiering i form av driftsstöd.

Ett annat villkor som bör vara oförändrat är det om att en stödberättigad tidnings *täckningsgrad* bland hushållen på utgivningsorten inte får överstiga 30 procent. Täckningsgraden används för att bedöma en tidnings möjlighet att hävda sig på annonsmarknaden och avgör vilka tidningar som ska anses ha behov av stöd och vilka som inte ska anses ha det. Samtidigt talar utvecklingen på dagstidningsmarknaden, med generellt minskade upplagor, för att fler tidningar kan komma att minska sin hushållstäckning ner till gränsvärdet. Det bör därför fortsatt finnas en möjlighet för Presstödsnämnden att bortse från täckningsgraden som

behovskriterium om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att måttet ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden.

Prop. 2014/15:88
Bilaga 1

Likvärdig behandling av alla läsarintäkter

En grundläggande konsekvens av att papperstidningens ställning successivt försvagas är att driftsstödet inte längre med samma självklarhet som tidigare kan utgå från traditionella upplagemätningar för att fastställa stödbelopp. Ett teknikneutralt system förutsätter att de läsarintäkter som kan komma från en digital dagstidningspublicering behandlas som likvärdiga med de intäkter som kommer från abonnemangen på papperstidningen. Även intäkterna från försäljningen av lösnummer bör omfattas av upplagemätningarna för att fastställa stödbelopp.

Det är Presstödsnämnden som ska utforma de närmare mätmetoderna, men en möjlighet som kommittén vill peka på är att en tidnings intäkter från lösnummerförsäljning och digital publicering kan divideras med tidningens prenumerationspris för att på så sätt få fram ett mått på det antal prenumerationer som dessa intäkter motsvarar. Tillsammans med en traditionell upplagemätning är det därmed möjligt att fastslå tidningens totala sålda upplaga.

Uppenbarhetskravet i editionsregeln tas bort

I 1 kap. 7 § presstödsförordningen finns en s.k. editionsregel. Den har införts för att upprätthålla kravet på redaktionell självständighet och förhindra att tidningsrörelser på olika sätt delas upp för att få två stöd till samma produkt eller få driftsstöd till en del av en rörelse vilken som helhet inte kan få stöd. Sådana försök att kringgå bidragskriterierna har uppmärksammats av Presstödsnämnden som ett ökande problem vid tillämpningen av förordningen. Kommittén föreslår att uppenbarhetskravet i regeln tas bort och att nämnden härigenom ges ett större utrymme för bedömningar av frågor om eventuellt bidragsmissbruk.

Extrastödet till storstadstidningar avskaffas

Inom ramen för presstödet har storstadstidningarnas särskilda behov sedan länge legat till grund för att de också är berättigade ett högre driftsstöd än andra tidningar. Det extrastöd som de aktuella tidningarna, Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet, är berättigade till inom ramen för nuvarande bestämmelser håller dock stegvis på att trappas ner och 2016 kommer det maximala stödbeloppet att vara 45 miljoner kronor. Kommittén har prövat frågan om extrastödet fr.o.m. 2017 utifrån de synpunkter kommissionen lämnat vid sin granskning av det svenska presstödet och utifrån kartläggningen av dagstidningarna i det svenska medielandskapet.

Enligt kommittén kan det inte längre anses lika relevant att skilja storstadstidningarna från andra tidningar i presstödsystemet. De skillnader som fortfarande finns inom den svenska dagstidningsbranschen vad gäller upplagor, reklaminvesteringar och ekonomiska resurser följer inte längre traditionella mönster. Kommittén föreslår mot

den bakgrunden att den nuvarande konstruktionen med ett extrastöd till storstadstidningar avskaffas. I det presstödsystem som tar vid 2017 bör enligt kommittén alla hög- och medelfrekventa dagstidningar behandlas enligt samma regler, oavsett var i landet deras utgivningsort ligger.

Ny stödtrappa för hög- och medelfrekventa dagstidningar

Det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar beräknas i dag genom att tidningens veckovolymer, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med en bidragssats på 235 000 kronor upp till ett maximibelopp på 16 861 000 kronor. Inom ramen för en i huvudsak oförändrad modell bör dock stödsystemet i högre grad än i dag premiera ökade läsarintäkter och dessutom vara mer proportionerligt i förhållande till tidningarnas veckovolymer.

I linje med att alla läsarintäkter ska det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar beräknas på tidningarnas sålda upplaga. Kommittén föreslår också nya bidragssatser och ett nytt maximibelopp. Förslaget, som framgår av tabellen, innebär att en stödtrappa med fyra steg införs. Bidragssatserna i de olika stegen ska i tur och ordning vara 300 000, 220 000, 30 000 och 25 000 kronor. Av tabellen framgår även vilket stödbelopp som högst kan utgå på respektive steg i stödtrappan, liksom de totala stödbeloppen efter varje steg.

	<i>Bidragssats (kr)</i>	<i>Maximibelopp för respektive steg (kr)</i>	<i>Maximibelopp totalt (kr)</i>
Steg 1	300 000	9 000 000	9 000 000
Steg 2	220 000	9 000 000	18 000 000
Steg 3	30 000	5 400 000	23 400 000
Steg 4	25 000	16 600 000	40 000 000

Användningen av det första stegets bidragssats om 300 000 kronor är begränsad till ett stödbelopp om högst 9,0 miljoner kronor. För respektive steg som därefter följer kan stödbelopp utgå med högst 9,0 miljoner kronor, 5,4 miljoner kronor respektive 16,6 miljoner kronor. Med en användning av samtliga steg skulle en tidning sammanlagt kunna vara berättigad till maximalt 40 miljoner kronor.

Alla hög- och medelfrekventa dagstidningar som 2013 har allmänt driftsstöd utan extrastöd kommer med allt annat lika få högre stöd med kommitténs förslag. De båda storstadstidningarna får ett lägre stöd än det som gäller 2013, men ett högre stöd än vad som skulle bli fallet om extrastödet togs bort utan andra förändringar av stödsystemet. Det bör också betonas att alla beräkningar av det nya stödsystemets utfall bygger på olika antaganden. En poäng med de nya bidragssatserna är att tidningarna själva i högre grad ska kunna påverka utfallet av stödet.

Högre stödbelopp för lågfrekventa dagstidningar

Driftsstödet till lågfrekventa dagstidningar är redan uppbyggt som en stödtrappa, en för vardera endags- och tvådagartidningar, med olika stöd beroende på nivån på den abonnerade upplagan. Även tidningar med

begränsat driftsstöd får stöd i enlighet med bidragsskalan för lågfrekventa dagstidningar. Ett viktigt syfte med den nuvarande stödtrappan är att stimulera lågfrekventa tidningar att öka sin periodicitet och upplaga. Kommitténs genomlysning av stödets utfall visar dock att den absoluta merparten av de lågfrekventa tidningarna fortfarande finns bland dem med endagsutgivning och att de stödmottagande tidningarna till övervägande del har upplagor på mellan 2 000 och 3 000 exemplar.

Mot den bakgrunden föreslår kommittén flera åtgärder. Driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar med en abonnerad upplaga på mellan 1 500 och 2 000 exemplar ska begränsas till tre år. För att allmänt driftsstöd därefter ska utgå krävs att tidningens abonnerade upplaga uppgår till minst 2 000 exemplar. I linje med att alla läsarintäkter ska behandlas likvärdigt ska stödbeloppen för lågfrekventa dagstidningar beräknas på den sålda upplagan i stället för den abonnerade upplagan. Vidare ska den nuvarande stödtrappan förändras genom att fler och jämnare steg införs. Dessutom föreslås att stödbeloppen för endagstidningar ska öka med 10 procent och för tvådagartidningar med 20 procent. En ökad skillnad mellan stödbeloppen ska bättre motsvara de olika förutsättningar som gäller för endags- respektive tvådagarsutgivning.

Ett nytt omställningsstöd för elektroniska publiceringstjänster

Dagstidningsbranschen är för närvarande inne i en strukturell förändringsprocess med sjunkande upplagor och fallande reklaminvesteringar för den tryckta pressen. Dagstidningarnas verksamhet bedrivs också i allt större utsträckning i elektroniska former. Framtiden är dock oviss. Utvecklingen av nya och nödvändiga betalmodeller är ännu i sin linda och det blir samtidigt allt tydligare att förutsättningarna för det redaktionella arbetet på tidningarna också håller på att förändras. Mycket talar för att journalistiken i tidningarnas digitala utgåvor kommer att utvecklas på egna meriter utifrån det mediets unika förutsättningar i form av elektroniska publiceringstjänster, som även omfattar ljud och bild.

Kommittén föreslår att presstödet kompletteras med en ”digital knuff” i form av ett nytt omställningsstöd som under en begränsad tid kan ges till tidningar med driftsstöd för att stimulera utvecklingen av elektroniska publiceringstjänster. De närmare formerna för ett sådant stöd behöver emellertid för att bli så effektivt som möjligt i relation till tidningsföretagens utvecklingsbehov och för att kunna avgränsas på ett tydligt sätt i förhållande till driftsstödet utredas ytterligare, bl.a. i förhållande till EU:s statsstödsregler. Kommitténs samlade förslag om det framtida presstödet utgår från att systemet ska omfatta ett utarbetat omställningsstöd och att det ska vara tillgängligt under fyra år. Det bör övervägas om fyraårsperioden kan inledas tidigare än 2017.

En tidning bör som längst kunna få omställningsstöd under tre år och stödet bör på samma sätt som gäller för det allmänna och begränsade driftsstödet vara riktat till enskilda tidningar. Stödet bör som mest kunna uppgå till 40 procent av särkostnaden och till högst 15 procent av tidningens driftsstöd. Det maximala stödet per tidning bör vara 3 miljoner kronor per år för hög- och medelfrekventa tidningar med allmänt driftsstöd och 500 000 kronor per år för lågfrekventa tidningar

med allmänt driftsstöd och för tidningar med begränsat driftsstöd. Den ekonomiska ramen för omställningsstödet ska vara 35 miljoner kronor per år.

Högre driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar

I presstödsförordningen finns det sedan 1997 en bestämmelse som innebär lägre driftsstöd för elektroniskt distribuerade tidningar än för traditionella papperstidningar. Bestämmelsen kom till för att motverka oskäligt höga stödbelopp till elektroniska dagstidningar som hade avsevärt lägre kostnader för distribution. Drygt femton år efter att bestämmelsen infördes, kan kommittén konstatera att medielandskapet har förändrats på några avgörande punkter. Det är fortfarande relativt billigt att distribuera tidningar digitalt jämfört med pappersdistribution, men digitaliseringen förutsätter också betydande investeringar i teknik och underhåll, och därför är det inte längre självklart att kostnaden för digital produktion och distribution är avsevärt billigare. Den nuvarande bestämmelsen missgynnar i praktiken utvecklingen av digitala alternativ för tidningar med driftsstöd. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen om ett jämkat driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar tas bort.

Nya bestämmelser för stöd till tidningar på minoritetsspråk

Presstödskommittén har i sitt delbetänkande *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* (SOU 2012:58) föreslagit flera förändringar av driftsstödet för att uppmuntra och underlätta minoritetsspråkens spridning och utveckling genom publicering av nyhets- och debattmaterial, antingen som hela tidningar eller som enstaka sidor. Kommittén har inom ramen för arbetet med slutbetänkandet prövat huruvida bidragskriterierna ska förändras ytterligare för att främja tidningar vars text inte i huvudsak är skriven på svenska.

Mot bakgrund av tidigare lämnade förslag till ändringar av bestämmelserna om begränsat driftsstöd finns det skäl att se över även den geografiska avgränsningen för finska språket som är begränsad till vissa angivna kommuner i Norrbotten. Kommittén föreslår att avgränsningen, på motsvarande sätt som för samiska och meänkieli, ändras till att avse förvaltningsområdet för finska. I linje med den generella strävan efter att underlätta för tidningsföretagen att öka sina läsartäkter, föreslår kommittén också att villkoret, som gäller för tidningar vars text inte i huvudsak är skriven på svenska, om att upplagan till minst 90 procent ska vara spridd i Sverige tas bort. Därigenom kan t.ex. även en finskspråkig eller estniskspråkig tidning expandera utomlands utan att driftsstödet påverkas negativt. Stöd ska dock endast ges för en upplaga som är såld i Sverige.

Särregler för vissa geografiska områden ändras

Presstödsnämnden ges genom en bestämmelse i presstödsförordningen möjlighet att bevilja s.k. begränsat driftsstöd för dagstidningar som ges ut i Gotlands, Borgholms, Mörbylånga och Laholms kommuner även om täckningsgraden överstiger de förskrivna gränserna. Skälet till denna undantagsbestämmelse är att det i dessa utgivningsområden ansetts råda

sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att hushållstäckningen inte ger en rättvisande bild av respektive tidnings faktiska konkurrenssituation. Kommittén anser att denna möjlighet ska finnas kvar. Utformningen av bestämmelsen bör emellertid ändras på så sätt att den anger de bakomliggande förutsättningarna för begränsat driftsstöd. Någon egentlig förändring av bestämmelsens nuvarande tillämpning är inte avsedd. Det är alltså fråga om en bestämmelse som endast kan bli tillämplig i undantagsfall. Emellertid säkerställer förändringen att en prövning kan göras av Presstödsnämnden i det enskilda fallet oavsett ort.

/.../

Kapitel 10: Förvaltningen av presstödet

I kapitel 10 prövar kommittén vilket organ som är mest ändamålsenligt för uppdraget att förvalta presstödet och att utföra de uppgifter som följer av det. Kommittén, som enligt direktiven ska beakta och säkerställa de olika medieformernas oberoende ställning enligt yttrandefrihetsgrundlagarna och vid behov lämna förslag till en ändrad myndighetsstruktur, är inte övertygad om att en sammanslagning av Presstödsnämnden med Myndigheten för radio och tv bör ske.

Lämpligheten av en sådan sammanslagning kan dock inte enbart avgöras utifrån vad som är mest praktiskt vid handläggningen av presstödsfrågorna, där betydelsen av åtgärden är förhållandevis liten. Däremot skulle en förändring av större betydelse kunna bli resultatet när det gäller Myndigheten för radio och tv, som idag har sina arbetsuppgifter begränsade till etermedierna, som är reglerade på annat sätt.

Denna skillnad mellan å ena sidan pressen och en rad andra medier och å andra sidan de på helt annat sätt reglerade marksända etermedierna är av stor principiell och praktisk betydelse. Utifrån den syn på det fria ordet som anges i tryckfrihetsförordningen har det i Sverige aldrig förekommit någon pressmyndighet, eller någon allmän mediemyndighet där det tryckta ordet och etermedierna varit föremål för något samlat myndighetsansvar. Den fråga som väcks har alltså en principiell räckvidd utanför det begränsade problemet om en administrativt lämplig form för att förvalta presstödet.

För det fall det likväl skulle visa sig att Presstödsnämndens kansli är så litet och sårbart att fördelarna med en sammanslagning överväger kan instruktionen för Myndigheten för radio och tv ändras i enlighet med det preliminära förslag som kommittén redovisar.

Kapitel 11: Konsekvenser av förslagen

De förslag som kommittén lämnar förväntas inte öka statens utgifter för presstöd. Flertalet dagstidningar med driftsstöd kommer med kommitténs förslag att kunna få högre stödbelopp, men vissa tidningar kan också få lägre stöd på grund av minskade läsarintäkter eller en ändrad reglering. Eftersom tidpunkten för genomförande av förslagen ligger flera år framåt i tiden kommer det att finnas goda förutsättningar för berörda tidningsföretag att anpassa verksamheten efter de nya

bestämmelserna. Kommitténs överväganden och förslag kan också förväntas få positiva konsekvenser för konsumenterna, miljön, sysselsättningen och för de minoritetspolitiska och integrationspolitiska målen.

Reservation

Ordföranden *Hans-Gunnar Axberger* är skiljaktig och har avgett en reservation. Den avser särskilt kapitel 8 i betänkandet (driftsstödet), men innefattar även utredning och överväganden i kapitel 9 (demokratibestämmelsen) samt ställningstagandet i kapitel 10 (förvaltningsfrågan). Enligt Hans-Gunnar Axberger borde kommittén närmare ha utrett förutsättningarna för ett annat stödsystem än det nuvarande. Han skriver sammanfattningsvis:

Dagens presstödssystem är bara tillgängligt för prenumererade dagstidningar som inte kan överleva av egen kraft. Det bör inte förlängas efter år 2017 utan då fahas ut och ersätts av ett stöd som är öppet för alla medier som bedriver professionell journalistik. Det bör fördelas enligt lag av en oberoende instans under rättssäkra former.

Särskilda yttranden

Experterna *Ingela Wadbring*, professor i medieutveckling, Mittuniversitetet, *Ann Lagerström*, journalist, konsult i ledarskapsfrågor inom media och *Mart Ots*, föreståndare för Media Management and Transformation Centre vid Högskolan i Jönköping har valt att inte ställa sig bakom utredningens slutsatser och förslag.

Experterna anser att ett medborgar- och konsumentperspektiv borde ha styrts kommitténs arbete, med sikte på möjligheten för människor att ta del av oberoende information och kvalitetsjournalistik. De menar att ett fokus på traditionella dagstidningsföretag riskerar att konservera en bransch i stället för att utveckla den. De avslutar:

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att det i detta betänkande inte finns några tydliga incitament för att i framtiden bidra till att ge alla medborgare oavsett ålder eller geografisk ort tillgång till en god kvalitets- och opinionsjournalistik. Förslagen saknar helt anpassning till den förändrade medievärld vi lever i, vilket vi beklagar.

Ledamoten *Wivi-Anne Johansson*, Vänsterpartiet, delar i ett yttrande de oberoende experternas syn på varför det hade varit att föredra att kommittén hade valt att ta ett medborgar- och konsumentperspektiv i stället för ett branshperspektiv.

I ett tredje yttrande instämmer experten *Sofie Berg Cormier*, Kulturdepartementet, i ordförandens slutsatser om behovet av en demokratibestämmelse i ett framtida stödsystem till dagspressen.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2013:66)

Prop. 2014/15:88
Bilaga 2

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över Presstöds-kommitténs slutbetänkande Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66)

Riksrevisionen, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Göteborg, Konsumentverket, Kommerskollegium, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Regelrådet, Skatteverket, Myndigheten för radio och tv, Myndigheten för tillgängliga medier, Post- och telestyrelsen, Presstödsnämnden, Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen, Statens servicecenter, Diskrimineringsombudsmannen, Handisam, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Samverkansorganet i Blekinges län, Samverkansorganet i Dalarnas län, Region Skåne, SKL statens kommuner och landsting, SmåKom de små kommunernas samverkan, GS Facket för skogs, trä- och grafisk bransch, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Journalistförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Unionen, AB Skånska Dagbladet, Advokatsamfundet, Allmänhetens pressombudsman, Bonnier AB, Bring Citymail Sweden AB, È romani Glinda, Fådagartidningarnas gruppen, Föreningen Centerpress, Gota Media AB, Gratistidningarnas förening, Handikappförbunden, Hereneo Distribution AB, Judiska Centralrådet, Le romané Nevimata, Liberal press ekonomisk förening, Lika Unika, Lysekilsposten, MittMedia Förvaltnings AB, Norrköpings Tidningars Media AB, NTM Distribution AB, NWF/HD, Posten AB, Pres(s)gruppen, Prolog KB, Publicistklubben, Sametinget, Schibsted Sverige AB, Sieps Svenska Institutet för Europapolitiska studier, Svenska Högerpressens Förening, SIOS Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Stampen AB, Svensk Morgondistribution KB, Svenska Tornedalings riksförbund, Svenskt näringsliv, Sverigefinska Riksförbundet, Sverigefinländarnas delegation, Sveriges Annonsörer, Sveriges Jiddischförbund, Sveriges Kommunikationsbyråer, Sveriges Marknadsförbund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Tidskrifter, Sveriges Utbildningsradio AB, Sveriges Vänsterpressförening, Södermanlands Nyheter AB, Tevefolket, Tidningsbärarna KB, Tidningsstatistik AB, Tidningstjänst AB, Tidningsutgivarna, TV4AB, Utgivarna och Västsvensk Tidningsdistribution KB.

Presstödsnämndens skrivelse med förslag om ändring av andel abonnerad upplaga (dnr Ku2014/1218/MFI)

Bakgrund

Presstödsnämnden föreslog i remissvaret på betänkandet Översyn av det statliga stödet till dagspressen (SOU 2013:66) att kravet på abonnerad upplaga bör ändras så att samma krav gäller för alla tidningar oavsett utgivningsfrekvens, dvs. att totalupplagan till övervägande del ska vara abonnerad (s. 12 i nämndens remissvar med dnr 13/00337, dnr Ku2013/1810/MFI/ på Kulturdepartementet). Presstödsnämnden har ombetts att ytterligare förtydliga vad förslaget i remissvaret innebär.

Aktuellt regelverk

I presstödsförordningen (1990:524) anges att en hög- eller medelfrekvent (utgivning 3–7 nummer per vecka) dagstidning berättigar till allmänt driftsstöd om en rad förutsättningar är uppfyllda. Enligt en av dessa ska tidningens totalupplaga i huvudsak vara abonnerad (2 kap. 1 § 2).

För en lågfrekvent tidning (utgivning 1–2 nummer per vecka) gäller att tidningens total-upplaga till övervägande del ska vara abonnerad (2 kap. 3 § 2).

I Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 2014:2) anges att huvudsak innebär 70 procent och övervägande 51 procent (3 kap. 1 §).

Bakgrund till bestämmelserna

Fram till 1980 gällde gemensamma villkor för färdagars- och flerdagars-tidningar. För båda kategorier tidningar skulle tidningens totalupplaga i huvudsak vara abonnerad för rätt till produktionsbidrag.

I betänkandet Stödet till dagspressen (SOU 1980:32) diskuterades villkoren. Syftet, anger Dagspresskommittén, med bestämmelsen var att undanta kvällstidningarna som inte ansågs skulle omfattas av stöd-systemet. Detta skulle inte riskeras om bestämmelsen enbart förändrades för färdagars-tidningarna, som kommittén ansåg borde ges möjlighet till en mindre andel abonnerad upplaga än flerdagars-tidningarna. Kommittén ansåg att det för färdagars-tidningarna räckte med att upplagan var abonnerad till övervägande del, dvs. 51 procent (s. 43 f).

I den påföljande propositionen (1980/81:137, s. 10) ställde sig statsrådet bakom förslagen.

Presstödsnämndens förslag i remissvar

Presstödsnämnden föreslog i ovannämnda remissvar följande (s. 12 i nämndens remissvar):

Under senare år, när tidningarnas upplagor i många fall har sjunkit dramatiskt, har det blivit svårare för vissa högfrekventa titlar att upprätthålla att totalupplagan i huvudsak är abonnerad. Givet att förordningen tolkas så att det ska finnas en bas av abonnemang enligt

bedömningen ovan anser Presstödsnämnden att förordningens krav för medel- och högfrekventa tidningar bör ändras så att endast en totalupplaga som till övervägande del är abonnerad krävs på samma sätt som för lågfrekventa tidningar. Detta skulle skapa större möjlighet för tidningarna att arbeta för att öka läsartäkterna på annat sätt. Det skulle också öka möjligheterna till spridning i marknadsföringssyfte.

Skäl för Presstödsnämndens förslag

Enligt Presstödsnämndens mening finns det inte längre skäl att särskilja bestämmelsen om hög- och medelfrekventa tidningar från lågfrekventa tidningar i fråga om hur stor andel totalupplagan som ska utgöras av abonnerade exemplar. De stora upplage-minskningar som uppvisats de senaste åren har för tidningar med driftsstöd inneburit en ökad arbetsinsats i syfte att försöka behålla sina abonnenter. Ett sätt är att erbjuda rabatterade abonnemang som inte ingår i den driftsstödsgrundande upplagan (med de rabattbestämmelser som finns i Presstödsnämndens föreskrifter), men som ingår i totalupplagan. Risken är då att tidningen hamnar under gränsen 70 procent abonnerad upplaga och därmed förlorar driftsstödet. Flera tidningsföretag har vittnat om det omfattande arbete och de svårigheter det innebär att upprätthålla en till 70 procent abonnerad totalupplaga. Med den föreslagna förändringen gör Presstödsnämnden bedömningen att det skulle förenkla för företagen att genomföra kampanjer för att – om än inte öka sin driftsstödsgrundande upplaga – i vart fall ges en möjlighet att i större utsträckning marknadsföra sig och konkurrera på samma villkor som tidningar utan driftsstöd.

Kvällstidningarna skulle inte med den förändring som här föreslås bli driftsstödberättigade eftersom tidningarnas abonnerade upplaga ligger långt under 51 procent av totalupplagan p.g.a. att den största andelen av upplagan är lösnummerförsåld.

Presstödsnämnden anser inte heller att finns några andra skäl som motiverar att den abonnerade andelen av totalupplagan ska skilja sig mellan de olika tidningskategorierna.

Konsekvenser av förslaget

Enligt Presstödsnämndens bedömning skulle förslaget inte innebära att några nya tidningar blir berättigade till driftsstöd och kostnaderna för staten bedöms inte öka.

Däremot skulle det underlätta för tidningsföretagen att bedriva kampanjer för att sälja abonnemang, på såväl papperstidning som e-tidning, utan att äventyra rätten till driftsstöd. Ändringen skulle även medföra att tidningarna i högre grad kan konkurrera på samma villkor som tidningar som inte har driftsstöd.

Förteckning över remissinstanser avseende Presstödsnämndens skrivelse (Ku2014/1218/MFI)

*Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över Presstöds-
nämndens skrivelse med förslag om ändring av andel abonnerad upplaga
(Ku2014/1218/MFI)*

Statskontoret, Konkurrensverket, Föreningen Centerjournalister, Gratis-
tidningarnas förening, Högerpressens förening, Liberal press ekonomisk
förening, Pres(s)gruppen, Svenska Journalistförbundet, Sveriges
Fådagartidningar, Sveriges Vänsterpressförening och Tidningsutgivarna

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan,
S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér,
M Andersson, A Ygeman, A Johansson, M Kaplan, M Damberg,
A Bah Kuhnke, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Alice Bah Kuhnke

Regeringen beslutar proposition Statens stöd till dagspressen