

# Kommittédirektiv



## Översyn av det statliga stödet till dagspressen

Dir.  
2011:112

---

Beslut vid regeringssammanträde den 15 december 2011

### Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen utifrån en bred genomlysning av dagens konkurrensförutsättningar på mediemarknaden och behoven av stöd till dagspressen. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i en analys av stödets samlade effekter på det utbud som erbjuds konsumenterna från såväl tidningssektorn som andra delar av mediemarknaden. Utifrån denna översyn ska kommittén lämna förslag till hur ett framtida stödsystem kan utformas. Kommittén får också lämna förslag till andra kostnadseffektiva insatser för dagspressen, såsom regelförenkling eller åtgärder för bättre samordning av distribution. Om det är relevant med utgångspunkt i de förslag som lämnats, ska kommittén även lämna förslag på en förändrad myndighetsorganisation.

I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 31 maj 2012, ska kommittén ta ställning till om stödet till dagstidningar för nationella minoriteter bör förstärkas i nuvarande presstödsförordning.

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 31 augusti 2013.

### En förändrad mediemarknad och europeiska statsstödsregler kräver en översyn av presstödsystemet

Sverige har varit och är alltjämt en ledande dagstidningsnation i Europa med många dagstidningstitlar och stor spridning av

dagstidningar. Från 1950-talet skedde dock en snabb utslagning inom dagspressen. Reklamfinansieringen bestämde villkoren för tidningskonkurrensen, vilket gynnade de tidningar som kunde erbjuda den bästa täckningen på utgivningsorten. Andratidningarna, dvs. prenumererade dagstidningar som på sin utgivningsort hade en upplagemässigt större konkurrent, fick det betydligt svårare. Dagspressen dominerade vid den tiden den lokala nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen och statsmakterna försökte därför finna former för att förhindra befarad fortsatt nedläggning och samtidigt bevara mångfalden och konkurrensen inom dagspressen. Det var mot denna bakgrund det statliga presstödet infördes år 1971. Stödet riktades direkt till de s.k. andratidningarna.

Sedan 1970-talet, då grunderna för det statliga presstödet utformades, har medielandskapet genomgått stora förändringar. En viktig faktor är utvecklingen av nya tekniker för framtagande och distribution av innehåll. Medieföretag för ut sitt budskap på flera tekniska plattformar och utnyttjar olika tjänster för att interagera med sin publik. Konkurrensen på mediemarknaden har också ökat bl.a. till följd av internationalisering och avregleringar på mediemarknaden. Konsumenternas medievanor har förändrats i takt med ett ökat utbud av tv, radio, gratistidningar, tidskrifter samt tillgång till webbtidningar och annan information via internet. Medborgarna har i dag större möjligheter att välja när, var och hur de vill konsumera och interagera med medier. Teknikutvecklingen har också ökat möjligheterna att driva opinion som kan nå en stor publik.

De beskrivna förändringarna innebär att förutsättningarna för de företag som i huvudsak arbetar med dagstidningsutgivning skiljer sig markant från de som gällde vid den tid då grunderna för presstödet utformades. Det finns anledning att anta att medielandskapet kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Detta är ett viktigt skäl till att se över presstödet.

Presstödet regleras i presstödsförordningen (1990:524) och fördelas av Presstödsnämnden. Presstöd enligt förordningen lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd till tidningar vars huvudsakliga upplaga är prenumererad. Distributionsstöd

ges för samdistribution där minst två tidningsföretag deltar och får lämnas för varje prenumererat exemplar.

För driftsstöd krävs bl.a. att en tidning har en prenumererad upplaga på minst 1 500 exemplar och en täckningsgrad (dvs. andel abonnenter inom ett visst område) som inte överstiger 30 procent. Driftsstödet är således inte längre kopplat till andra tidningar utan kan ges till såväl ensamtidningar som samtliga tidningar på en ort. I propositionen Nya villkor för stödet till dagspressen (prop. 2009/10:199) föreslog regeringen att vissa bestämmelser i presstödsförordningen skulle ändras för att säkerställa att förordningen är förenlig med EU:s statsstödsregler. Förändringarna trädde, efter riksdagens godkännande, i kraft den 1 januari 2011. Samtidigt tidsbegränsades förordningen till den 31 december 2016 i enlighet med tidsgränsen för Europeiska kommissionens statsstöds godkännande. Regeringen bedömde i propositionen att en översyn av presstödet bör göras, något som också kommissionen krävt som ett villkor för att godkänna det nuvarande presstödet, och att nödvändiga ändringar av systemet bör föreslås i så god tid att de kan träda i kraft den 1 januari 2017. Ett fortsatt stöd i någon form efter denna tidpunkt ska anmälas till Europeiska kommissionen för att prövas i förhållande till EUF-fördragets statsstödsregler.

Det behövs en översyn av presstödet roll på dagens och framtidens mediemarknad. Särskilt fokus bör läggas på stödets syfte, effekter och inverkan på konkurrensen på såväl tidningsmarknaden som hela den övriga mediemarknaden.

### **Uppdraget att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen**

En förutsättning för ett demokratiskt samhälle är att det finns fria och självständiga medier med granskande journalistik och allsidig nyhetsförmedling som kan nå alla, såväl geografiskt som demografiskt. Den grundläggande lagstiftningen för svensk dagspress finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och bygger bl.a. på principen om etableringsfrihet och förbudet mot censur.

Målet för politiken på medieområdet är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/09:92). En mediemarknad med många fria och självständiga aktörer, tydliga spelregler och sund konkurrens ger goda förutsättningar för fri åsiktsbildning, fritt utbyte av idéer och reella möjligheter att granska olika företeelser och verksamheter i samhället.

Presstödet har till syfte att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden.

De eventuella förändringar som kommittén föreslår ska rymmas inom nuvarande ekonomiska ramar för anslaget 8:2 *Presstödet* inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

#### *Presstödet roll på en mediemarknad i förändring*

Med ökad mångfald i medieutbudet förbättras valfriheten för medborgarna. Ny teknik för distribution av innehåll kan användas för att ge fler tillgång till en dagstidning. Ny teknik har också ökat medborgarnas möjligheter att själva förmedla idéer och åsikter. Det är en positiv utveckling. Samtidigt är den stora förändringen i medielandskapet och den därigenom ökade konkurrensen en förklaring till upplagenedgången för dagspressen. Dagspressens tryckta upplagor har sjunkit med några procentenheter varje år. Den betalda dagspressen hade i slutet av 1980-talet sin största upplaga med nästan 5 miljoner exemplar. I dag är motsvarande upplaga knappt 3,5 miljoner exemplar (Dagspressens ekonomi 2010). På sikt kommer barns och ungas inställning till tidningsläsande att få stor påverkan på utvecklingen av medieanvändandet.

Enligt europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetspråk ska Sverige uppmuntra eller underlätta att åtminstone en tidning grundas eller upprätthålls på finska, meänkieli och samiska. För närvarande finns en dagstidning på finska, däremot saknas dagstidningar på meänkieli och samiska, vilket Europarådet har synpunkter på (Rapport ECRML (2011) 4). Sametinget har på regeringens uppdrag genomfört en förstudie om förutsättningarna för gränsöverskridande tidningssamarbete

på meänkieli och samiska. Uppdraget redovisades den 30 september 2011.

Dagstidningar har traditionellt en stark ställning i Sverige och presstödet har motiverats med att det bidragit till mediemångfald på tidningsmarknaden. En betydande del av dagspressen utgörs av fådagartidningar, dvs. dagstidningar som utkommer en–två gånger per vecka. Samtidigt har de senaste årens strukturförändringar medfört att svenska dagstidningar från norr till söder samordnats, huvudsakligen i regionala grupper. De så kallade konkurrensorterna – dvs. de med fler än en högfrekvent dagstidning som utkommer minst fem gånger i veckan – har från presspolitisk synpunkt särskild betydelse, då de erbjuder en mångfald av pressröster i den lokala mediebevakningen och opinionsbildningen. Den strukturomvandling som påverkat det svenska tidningslandskapet har varit påtaglig framför allt på dessa orter. Av 15 orter med två högfrekventa dagstidningar återstår fyra konkurrensorter av traditionellt snitt, medan övriga orter med två tidningar har fått samma ägare till bägge dagstidningarna och samverkan på de lokala mediemarknaderna (Dagspressens ekonomi 2010). Samtidigt som antalet tidningstitlar har varit i stort sett oförändrat har ägar kontrollen koncentrerats till ett fåtal grupperingar.

Detta har gjort definitionen av redaktionell självständighet allt mer väsentlig. Presstödsnämnden har också utarbetat riktlinjer för tillämpningen av regelverket. Även vilka krav som kan ställas för att en dagstidning ska kunna anses utgöra en allmän nyhetstidning har aktualiserats.

Det kan konstateras att olika medier har skilda ekonomiska förutsättningar. Aktörer på mediemarknaden möter konkurrens i allt större utsträckning, bl.a. eftersom det nu är möjligt att ta del av information på fler sätt än tidigare via radio, tv, internet och dagstidningar. De ekonomiska förutsättningarna och konkurrenssituationen kan också skilja sig mellan olika grupper av tidningar. Detta behöver beaktas vid utformningen av offentliga åtaganden på medieområdet som bör vara så konkurrensneutrala som möjligt och endast skilja sig åt i de fall det är motiverat.

Reklam och annonser i dagspress omfattas av reklamskatt. 1996 års reklamskatteutredning föreslog i sitt betänkande

Avskaffa reklamskatten! (SOU 1997:53) ett avskaffande av reklamskatten i dess helhet. Utredningens bedömning var att det inte var möjligt att åstadkomma en generell och konkurrensneutral beskattning. Den dåvarande regeringen ansåg 1998 att reklamskatten bör avskaffas, men konstaterade att det vid det tillfället saknades förutsättningar att finansiera ett totalt avskaffande av skatten. Eftersom det ansågs finnas särskilt allvarliga problem när det gällde beskattningen av reklamtrycksaker avskaffades skatten i denna del 1999. Riksdagen tillkännagav den 10 april 2002 att reklamskatten bör avvecklas och att frågan, med beaktande av de budgetpolitiska målen, bör prioriteras vid kommande budgetberedning (bet. 2001/02:SkU20, rskr. 2001/02:201). Sedan 2002 har ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten tagits.

De ändringar som trädde i kraft 2008 innebär att samtliga periodiska publikationer – även gratisutdelade – som inte är annonsblad, kataloger eller program betalar 3 procent reklamskatt på annonsintäkter som överstiger fribeloppet 50 miljoner kronor. Reklamtrycksaker och reklam i tv, radio och på internet omfattas inte av reklamskatt.

Konkurrenssituationen för tidningsföretagen varierar även mellan olika orter. Detta gäller inte minst distributionen där olika villkor råder för städer och glesbygd, vilket bl.a. innebär att tidningsföretagens kostnader för distribution i glesbygd blir höga i förhållande till antalet prenumeranter. För medborgarna i glesbygd kan det i sin tur innebära att de får sin dagstidning levererad vid en senare tidpunkt, vilket kan påverka deras incitament till tidningsprenumeration. På detta område kan nya tekniska lösningar för distribution få särskild betydelse.

Distribution av tryckta tidningar är en stor kostnadspost för tidningsföretagen. Det är därför viktigt att distributionen är kostnadseffektiv. Samdistribution kan vara ett sätt att sänka distributionskostnaderna och skulle därför kunna fylla en väsentlig funktion för mångfalden på dagspressområdet om det inte leder till att andra aktörer utesluts från marknaden eller att effektivare distributionsformer inte övervägs. Vissa aktörer är i dag inte berättigade till något stöd för sin distribution. Det gäller t.ex. för gratistidningar och samhällsorienterade tidskrifter

som inte utgör kulturtidskrifter. Det finns också kvarvarande hinder för samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser. Förutsättningarna för samdistribution av tidningar och post påverkas av kravet på övernattbefordran som ställts på Posten AB. Kravet på övernattbefordran ingår som en del i den samhällsomfattande posttjänsten, vars omfattning och kvalitet har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrat genom direktiv 2002/39/EG och 2008/6/EG.

Det behövs därför en genomlysning av hur mediemarknaden och medievanorna har förändrats, vad detta innebär för dagens mediemarknad och vilka framtida utmaningar tidningsbranschen står inför. Detta kräver en bred genomgång av hur mediemarknaden och behoven av ekonomiskt stöd eller andra kostnadseffektiva insatser för dagspressen ser ut.

Kommittén ska

- analysera behoven av stöd och andra kostnadseffektiva insatser utifrån betydelsen av mångfald på mediemarknaden och stödets påverkan på konkurrensen.

I analysen ingår att kommittén ska

- kartlägga utvecklingen av det svenska medielandskapet när det gäller såväl dagspress, inklusive nättidningar och gratis-tidningar, som övriga medier,
- kartlägga vilken inverkan det statliga stödet till dagspressen har på mediemångfalden,
- kartlägga vilken inverkan det statliga stödet till dagspressen har på konkurrenssituationen på såväl tidningsmarknaden som hela mediemarknaden, och i det sammanhanget väga in vad som i SOU 1997:53 och bet. 2001/02:SkU20 anförts om effekterna av reklamskatten,
- kartlägga mediekonsumtionens utveckling och hur konsumenter lokalt hämtar information och vilken roll presstödet har i detta hänseende,

- kartlägga hur distributionssituationen ser ut för olika typer av tidningar,
- kartlägga de sammanslagningar och ägarförändringar som skett och de samarbeten som förekommer på dagstidningsområdet och vilken påverkan de har på behovet av presstöd, och
- kartlägga i vilken utsträckning det finns grupper i samhället som inte läser en dagstidning eller på annat sätt tar del av motsvarande information.

#### *Ett öppet, proportionerligt och rättvist stödsystem*

Kommittén ska, med utgångspunkt i den analys som gjorts, analysera vilka kriterier som bör ligga till grund för ett framtida stöd till dagspressen och lämna förslag till utformning av ett sådant. Kommittén får också, med utgångspunkt i den analys som gjorts, lämna förslag till andra kostnadseffektiva insatser, såsom regelförenkling eller åtgärder för bättre samordning av distribution.

Nuvarande presstödsförordning är utformad som en rättighetsförordning där stöd lämnas med belopp som framgår av förordningen, under förutsättning att kriterierna för stöd är uppfyllda. Det finns behov av att utreda konsekvenserna av en övergång till ett system som är styrt av tillgängliga medel för att kunna bedöma om ett framtida stöd bör vara konstruerat på ett annat sätt än i dag.

När det gäller verksamhet som finansieras med statliga medel har det i olika sammanhang framhållits att staten måste ha rätt att ställa vissa grundläggande villkor för sådan verksamhet (se prop. 2009/10:55 s. 158), exempelvis respekt för demokratins idéer inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. En sådan bestämmelse om demokratiska grundvärderingar eller om människors lika värde finns i radio- och tv-lagen (2010:696) och i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Mot bakgrund av mediernas grundlags-skyddade självständiga ställning behövs en analys av om det är möjligt och ändamålsenligt att införa en bestämmelse om



respekt för demokratins idéer som en grundläggande förutsättning för att få del av stöd.

Vid utformningen av stödet ska den tekniska utvecklingen beaktas, bl.a. vad gäller elektroniskt distribuerade tidningar.

Nationella minoriteters tillgång till dagstidning på sitt eget språk ska beaktas.

Vid utformningen av stöd ska även tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar som medför läshinder beaktas.

Det är viktigt att hanteringen av ett framtida stöd är effektivt och rättssäkert. En utgångspunkt är därför att ett sådant stöd ska vara öppet, proportionerligt och rättvist. Av konkurrensskäl är det också angeläget att stödet är riktat till väldefinierade mål av gemensamt intresse, att stödet följs upp och att medlen enbart används i enlighet med stödets syfte. Det finns också behov av att närmare analysera vilka målen med stödet bör vara för att säkerställa att ett statligt stöd till dagspressen verkligen uppnår det eftersträlvade syftet.

Förslagen bör syfta till att främja möjligheten för enskilda att ta del av dagspress som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning.

Kommittén ska därför, med utgångspunkt i den analys som gjorts,

- lämna förslag på ett stödsystem – inklusive stödformer – och får även föreslå andra kostnadseffektiva insatser för dagspressen,
- närmare definiera syfte och mål med ett framtida stöd,
- utreda konsekvenserna av en övergång till ett system som är styrt av tillgängliga medel och därefter bedöma om stöd till dagspressen bör utformas som en rättighetslagstiftning eller fördelas i mån av tillgängliga medel,
- analysera och bedöma vilka kriterier som ska ligga till grund för prövningen av ansökningar om stöd och i detta sammanhang beakta nationella minoriteter,
- analysera och bedöma möjligheten och ändamålsenligheten av att ställa krav på respekt för demokratins idéer eller på

annat sätt säkerställa att statligt stöd kan motiveras ur demokratisk synvinkel och lämna förslag i detta hänseende,

- lämna förslag på ersättningsnivåer,
- lämna förslag på hur stödet ska följas upp,
- lämna förslag på hur lång giltighetsperioden för ett stödssystem bör vara,
- utarbeta de författningsförslag som kan krävas, och
- beroende på vilka förslag till reglering som lämnas, även lämna förslag till övergångsbestämmelser särskilt med beaktande av konsekvenserna för de tidningar som uppstår driftsstöd enligt nuvarande system.

Vid utformningen av stöd ska EU:s statsstödsregler beaktas. I utarbetandet av stöd ska kommittén bl.a. studera stödssystem för dagspress eller utredningar med förslag till förändrade stödssystem i andra relevanta länder i Europa.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Däremot ska kommittén särskilt uppmärksamma hur författningsförslagen förhåller sig till grundlagarna.

#### *Dagspress för nationella minoriteter*

Det uppdrag om förutsättningarna för gränsöverskridande tidningssamarbete på meänkieli och samiska som redovisats av Sametinget innehåller förutom förslag på ny utformning av stöd till dagstidningar på meänkieli och samiska även förslag till förändringar i nuvarande bestämmelser i presstödsförordningen. Sametinget har framfört att den nuvarande utformningen i vissa fall kan försvåra förutsättningarna för t.ex. gränsöverskridande tidningssamarbete på meänkieli och samiska. Förutom att beakta nationella minoriteter vid ett framtida stöd finns behov av att se över nuvarande bestämmelser i presstödsförordningen.

Kommittén ska därför

- ta ställning till och analysera konsekvenserna av Sametingets förslag till förändringar av nuvarande presstödsförordning.

*En effektiv myndighetsorganisation*

I departementspromemorian Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration (Ds 2009:4) föreslogs bl.a. att Presstödsnämnden skulle avvecklas som egen myndighet och i stället ingå i en ny, samlad myndighet på medieområdet. Den särskilt sammansatta presstödsnämnden föreslogs behållas och knytas till den nya myndigheten som ett särskilt beslutsorgan. Några remissinstanser framförde dock farhågor för att en gemensam myndighet skulle innebära en risk att tillstånds- och granskningskulturen på sikt påverkade myndighetens syn på pressfrågor. I propositionen En ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115) redovisade regeringen att den för närvarande inte avsåg att lämna några förslag som rör organisationsfrågorna för Presstödsnämnden. Presstödsnämnden kvarstår alltså som en egen myndighet och är numera samlokaliserad med Myndigheten för radio och tv.

Presstödsnämndens kansli är fortfarande litet och sårbart och har små möjligheter att utvärdera och utveckla verksamheten. Vid en översyn av presstödssystemet finns det därför skäl att även se över hur förvaltningen av ett framtida stöd kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt.

Det organ som har till uppgift att fördela stödet bör ha en form som är effektiv, rättssäker och ändamålsenlig utifrån hur ett förslag till stödssystem är utformat. Om det krävs tillgång till branschstatistik eller andra uppgifter vid en eventuell stöd-givning bör det tydliggöras hur sådan information bör inhämtas. I det sammanhanget bör roll- och ansvarsfördelningen, särskilt när det gäller verksamhet som består i myndighetsutövning, tydliggöras. I sin analys ska kommittén i förekommande fall beakta regleringen kring offentlig upphandling samt vilka effekter det kan få för organisationen.

En självklar utgångspunkt för kommitténs arbete ska vara att beakta och säkerställa de olika medieformernas oberoende ställning enligt TF och YGL.

Kommittén ska därför, om det är relevant med utgångspunkt i de förslag som lämnats,

- analysera och bedöma hur ett framtida stöd ska administreras och då tydliggöra roll- och ansvarsfördelning, särskilt när det gäller myndighetsutövning,
- analysera och bedöma vilken myndighetsstruktur som är lämpligast, inklusive ledningsform, och för alternativet nämndmyndighet även nämndens sammansättning, och
- vid behov lämna förslag på förändrad myndighetsstruktur och redovisa konsekvenserna av förslaget.

### **Konsekvenser**

I de fall kommitténs förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, företag eller enskilda ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska kommittén föreslå en finansiering.

Kommittén ska särskilt bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för berörda företag. Konsekvenserna ska bedömas för såväl tidningsföretag som omfattas av ett stöd som tidningsföretag och andra medieföretag som inte omfattas, inklusive konsekvenserna för de tidningar som får driftsstöd enligt nuvarande system.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Det finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till dagspressen och mediemarknaden, t.ex. Nordicom när det gäller medieutbud och medieanvändning. Kommittén ska därför så långt det är möjligt använda befintligt material i sin faktainsamling.

Kommitténs arbete ska bedrivas öppet, utåtriktat och i kontakt med relevanta aktörer på mediemarknaden, exempelvis Presstödsnämnden, Myndigheten för radio och tv, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, branschföreträdare och övriga intressenter. Samråd ska också ske med företrädare för de nationella minoriteterna. Kommittén ska hålla sig informerad

om det uppdrag som Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Taltidningsnämnden och Post- och telestyrelsen har fått om den framtida taltidningsverksamheten (dnr Ku2010/1124/MFI). Kommittén ska även hålla sig informerad om beredningen av statsstödsutredningens betänkande (SOU 2011:69).

Kommittén ska i sitt arbete och i de förslag som läggs fram ha ett medborgar- och konsumentperspektiv.

I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 31 maj 2012, ska kommittén med utgångspunkt i Sametingets redovisning ta ställning till om stödet för dagstidningar till nationella minoriteter bör förstärkas i nuvarande presstödsförordning.

Uppdraget ska slutligt redovisas senast den 31 augusti 2013.

(Kulturdepartementet)