

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	3
1 Bakgrund	5
1.1 Grunder och tidig utveckling	5
1.2 2006 års riksdagsbeslut och efterföljande granskning	7
1.3 Granskning av det befintliga presstödet.....	10
2 Gällande rätt	12
2.1 Presstödsförordningen	12
2.2 EU:s statsstödsregler	14
2.2.1 EUF-fördraget	14
2.2.2 Procedurförordningen.....	15
3 EU-rättslig analys.....	19
3.1 Domstolsavgöranden.....	19
3.2 Kommissionens praxis	20
3.2.1 Förekomst av stöd	21
3.2.2 Undantagsbestämmelsernas tillämplighet.....	22
4 Kommissionens beslut om lämpliga åtgärder.....	24

4.1	Kommissionens förslag till åtgärder	25
4.2	Övriga synpunkter	26
5	Analys av tidningsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö	27
5.1	Är driftsstödet nödvändigt?	27
5.2	Är driftsstödet proportionerligt?	31
6	Överväganden och förslag	33
6.1	Reglerna bör ändras	33
6.2	Stödet till storstadstidningarna	36
6.3	Driftsstödets andel av kostnaderna	42
6.4	Villkor om användningen av stödet	44
6.5	Ikraftträdande mm.	46
7	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	48
7.1	Ekonomiska konsekvenser	48
7.2	Övriga konsekvenser	49

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian görs bedömningen att vissa av bestämmelserna som reglerar driftsstödet i presstödsförordningen (1990:524) bör ändras för att säkerställa att förordningen inte står i strid med EU:s statsstödsregler.

Det föreslås att det allmänna driftsstödet för samtliga hög- och medelfrekventa tidningar ska beräknas enligt 2 kap. 2 § andra stycket presstödsförordningen. Storstadstidningar som normalt utkommer med sju nummer per vecka ska därutöver kunna få ett extrastöd som motsvarar maximalt 50 procent av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna typ av tidning i presstödsförordningen. Dessa kostnader ska redovisas i ansökan om extrastöd. Det sammanlagda driftsstödet till storstadstidningarna får dock inte överstiga 45 miljoner kronor per år (maximibelopp). Minskningen av driftsstödet från nuvarande nivå ska ske etappvis under fem år med början i januari 2011.

Vidare görs bedömningen att det förslag som tidigare lämnats om driftsstödets andel av kostnaderna bör genomföras, vilket innebär att gränser införs för hur stor del av tidningarnas kostnader som får täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar sätts gränsen vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent.

Det föreslås också att driftsstödet endast ska få användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den tidning för vilken stöd har beviljats. Tidningar som har beviljats driftsstöd ska årligen i efterhand lämna in en övergripande redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts.

Ändringarna i reglerna om driftsstöd till dagstidningar föreslås träda i kraft den 1 januari 2011 efter att ha anmälts till och godkänts av Europeiska kommissionen i samband med den pågående prövningen av presstödet.

1 Bakgrund

Det direkta statliga presstödet består i dagsläget av två delar, driftsstödet – ett stöd till vissa dagstidningars produktion – och distributionsstödet som lämnas för samverkan inom tidningsdistribution förutsatt att minst två tidningar deltar. Därutöver får dagspressen indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt.

1.1 Grunder och tidig utveckling

Distributionsstödet infördes 1970 i form av en s.k. samdistributionsrabatt i syfte att stimulera till en ökad samdistribution vilket skulle sänka tidningarnas distributionskostnader. Stödet avsåg att särskilt gynna andratidningarna, vilka definierades som tidningar med en upplagemässigt större konkurrent på sin utgivningsort (prop. 1969:48, bet. SU 1969:107, rskr. 1969:251). Beslutet fattades mot bakgrund av betänkandet *Dagspressens situation* (SOU 1968:48) som lämnades av 1967 års pressutredning.

Driftsstödet infördes 1971 i form av ett s.k. produktionsbidrag vilket var ett selektivt stöd som gick direkt till andratidningarna för att stödja deras löpande produktion. Syftet med produktionsbidraget var att så långt möjligt bibehålla en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning (prop. 1971:27, bet. KU 1971:32, rskr. 1971:180). 1967 års pressutredning hade gjort analysen att ekonomiska svårigheter och nedläggningar inom dagspressen var koncentrerade till andra-

tidningarna. Utredningen låg till grund för regeringens bedömning att den pågående koncentrationsprocessen innebar risker för en monopolisering av nyhetsförmedling och åsiktsbildning, vilket ansågs hota demokratins funktionsduglighet. Förklaringen till andratidningarnas problem ansågs vara andratidningarnas konkurrensmässiga underläge och teorin om den s.k. upplagespiralen (prop. 1971:27, s. 13).

Efter förslag från 1972 års pressutredning övergavs andratidningsbegreppet några år senare till förmån för hushållstäckning inom utgivningskommunen, vilket ansågs vara ett bättre mått på tidningens ekonomiska bärkraft (prop. 1975/76:131, bet. KU 1975/76:46, rskr. 1976/77:260). Produktionsbidrag skulle endast ges till tidningar med en hushållstäckning på högst 50 procent.

1967 års pressutredning hade uppfattningen att morgontidningar i storstäderna, dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö, hade en särställning eftersom de i större utsträckning än andra dagstidningar informerade om rikspolitiska och utrikespolitiska frågor och fyller en opinionsbildande funktion. Landsortstidningarna ansågs å sin sida fylla företrädesvis lokala informationsbehov (SOU 1968:48, s. 47). Departementschefen anförde vid införandet av produktionsbidraget att stödet till dagstidningar med någon av storstäderna som utgivningsort skulle utgå med ett betydligt högre belopp än till övriga tidningar (prop. 1971:27, s. 16). En särskild höjning av stödet till storstädernas andratidningar genomfördes 1976 (prop. 1975/76:131, bet. KU 1975/76:46, rskr. 1976/77:260). Höjningen motiverades i propositionen med att denna tidningsgrupp vid tillfället hade de största ekonomiska svårigheterna beroende på att gruppen konkurrerade med tidningar med stora resurser på en marknad som krävde en mycket bred redaktionell bevakning. Vidare anfördes att tre av de berörda andratidningarna var det ledande pressorganet bland morgontidningarna för ett politiskt parti och som sådana hade ett särskilt presspolitiskt värde (prop. 1975/76:131, s. 147).

Efter 1976 års beslut genomfördes vissa tekniska justeringar av stödets utformning men inte några grundläggande förändringar. Under 1980-talet genomfördes emellertid ett antal särskilda höjningar av storstadsstödet. Den nu gällande presstödsförordningen (1990:524) infördes 1990. Till grund för förordningen låg propositionen 1989/90:78 om reformerat presstöd (bet. 1989/90:KU31, rskr. 1989/90:302), i vilken bl.a. dagstidningsbegreppet definierades, driftsstödet fick sitt nuvarande namn och regler slogs fast om hur stor andel eget redaktionellt material som krävs för att en tidning ska vara berättigad till driftsstöd.

I samband med att Sverige ingick EES-avtalet 1994 anmälades presstödsförordningen i likhet med ett antal andra statliga stödordningar till EFTA:s övervakningsmyndighet. Enligt det anslutningsfördrag som gällde vid Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 skulle alla statliga stödordningar som hade registrerats av EFTA och befunnits förenliga med EES-fördraget automatiskt betraktas som befintliga stöd. Presstödet var därmed implicit godkänt och Sverige hade därför ingen skyldighet att även anmäla stödet till Europeiska kommissionen (kommissionen).

1.2 2006 års riksdagsbeslut och efterföljande granskning

Presskommittén 2004 överlämnade i januari 2006 sitt slutbetänkande *Mångfald och räckvidd* (SOU 2006:8), vilket innehåller förslag till ändringar av såväl driftsstödet som distributionsstödet.

I propositionen *Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar* (prop. 2005/06:201) föreslog regeringen ändringar i driftsstödet. Riksdagen beslutade i juni 2006 huvudsakligen i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367). Riksdagens beslut innebar bl.a. att nivån på driftsstödet höjdes med 10 procent för alla

dagstidningar utom storstadstidningar och att gränsen för lägsta upplaga sänktes från 2 000 till 1 500 abonnerade exemplar.

I juni 2006 anmälde de beslutade ändringarna i presstödsförordningen till kommissionen, som i september 2006 genom Generaldirektoratet för konkurrens (GD Konkurrens), meddelade att de nya reglerna inte kunde godkännas eftersom det efter en preliminär granskning inte kunde uteslutas att de strider mot de regler om statligt stöd som gäller inom EU. Ett formellt granskningsförfarande avseende de nya reglerna var därför att vänta. GD Konkurrens meddelade också att en granskning skulle inledas av om det befintliga presstödet är förenligt med statsstödsreglerna. Mot denna bakgrund föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2007 att ändringarna i reglerna om driftsstöd enligt riksdagens beslut inte skulle träda i kraft den 1 januari 2007 utan vid en senare tidpunkt som regeringen bestämmer. I december 2006 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 2006/07:1, utg.omr. 1, bet. 2006/07:KU1, rskr. 2006/07:48). Notifieringen av ändringarna i driftsstödet återkallades av regeringen genom en skrivelse till kommissionen i oktober 2006.

Under 2007 och delar av 2008 granskade och analyserade kommissionen det befintliga presstödet. Bl.a. träffades tjänstemän vid Regeringskansliet och GD Konkurrens vid flera tillfällen för att klargöra reglerna för och omfattningen av stödet.¹

I april 2008 remitterades departementspromemorian *Nya villkor för presstödet* (Ds 2008:25). I promemorian föreslås ändringar i driftsstödet som utarbetats mot bakgrund av en EU-rättslig analys.² Det föreslås bl.a. att gränser införs för hur stor del av tidningarnas kostnader som får täckas av driftsstödet och

¹ Se departementspromemorian *Nya villkor för presstödet* (Ds 2008:25) för en utförlig redogörelse för arbetet kring kommissionens granskning och analys.

² I promemorian hänvisas till fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Fördraget har sedan dess, genom Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget), bytt namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I samband med namnbytet har också fördragets artiklar numrerats om och viss terminologi ändrats. Om inte annat anges används i denna promemoria den numrering och de begrepp som förekommer i EUF-fördraget.

att driftsstödet för högfrekventa storstadstidningar minskas etappvis under fem år för att därefter beräknas på samma sätt som driftsstödet för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Därutöver gjordes bedömningen att de ändringar i driftsstödet som riksdagen beslutat om i juni 2006, utom den förändring som gäller nivån på driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar, bör träda i kraft samtidigt som de föreslagna ändringarna. Ändringarna föreslogs börja gälla den 1 januari 2009 efter att ha anmälts och godkänts av kommissionen.

Några remissinstanser framförde att regeringen inte borde föreslå förändringar i presstödet med hänvisning till bestämmelserna om statsstöd i EUF-fördraget innan det nuvarande stödet hade prövats formellt av kommissionen. I budgetpropositionen för 2009 anförde regeringen att det, trots att en analys av EU-rätten³ hade gjorts i promemorian, kvarstod en osäkerhet kring det befintliga presstödet EU-rättsliga status eftersom det ännu inte hade prövats formellt (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17). Regeringen noterade också de problem som flera remissinstanser såg kring detta förhållande och aviserade att de ändringar i driftsstödet som riksdagen beslutade i juni 2006 på nytt skulle notifieras till kommissionen i syfte att få dess ställningstagande. Regeringen anförde också att den avsåg att verka för att ändringarna skulle kunna träda i kraft så snart som möjligt, med ambitionen att de nya nivåerna skulle börja gälla den 1 januari 2009. Vidare gjordes bedömningen att den nya anmälan sannolikt skulle leda till att kommissionen granskade även det befintliga presstödet. Mot denna bakgrund anförde regeringen att det för tillfället inte var aktuellt att gå vidare med promemorians förslag och bedömningar.

I september 2008 anmälde regeringen ändringarna på nytt till kommissionen. I november och december 2008 framförde kommissionen genom två skrivelser till den svenska regeringen att de ändringar som anmälades i september 2008 kunde genomföras eftersom de inte förändrade den existerande ordningens

³ I propositionen hänvisas till EG-rätten, se vidare not 2.

karaktär av befintligt statligt stöd.⁴ Efter detta klargörande kunde de ändringar som beslutades 2006 träda i kraft den 1 januari 2009.

1.3 Granskning av det befintliga presstödet

I november 2008, samtidigt med klargörandet avseende de anmälda ändringarna, underrättade kommissionen den svenska regeringen om sin preliminära uppfattning om det svenska presstödet förenlighet med den inre marknaden.⁵ Bedömningen avsåg det befintliga presstödet, i vilket inkluderades de ändringar som anmälts i september 2008. I skrivelsen klargjordes att kommissionens synpunkter endast avsåg driftsstödet. Distributionsstödet behandlades däremot inte. Kommissionen framförde som sin preliminära uppfattning att det befintliga driftsstödet föreföll vara oförenligt med statsstödsreglerna. För att det skulle kunna bedömas som förenligt måste Sverige genomföra vissa förändringar av stödet. Framför allt ifrågasattes om driftsstödet på storstadsmarknaderna är nödvändigt för att uppnå målet att främja mediemångfalden. Vidare bedömde kommissionen att de höga stödbeloppen inte föreföll stå i proportion till syftet med stödåtgärden. Driftsstödet till tidningar på små lokala marknader ifrågasattes dock inte.

I januari 2009 lämnade den svenska regeringen genom en skrivelse till kommissionen sina synpunkter på kommissionens bedömning.⁶ I skrivelsen kommenterades den kritik som kommissionen hade framfört. Det lämnades dock inga konkreta ändringsförslag. Regeringen anförde bl.a. att driftsstödet är nöd-

⁴ Kommissionens skrivelser D/54371 av den 7 november 2008 och D/54939 av den 8 december 2009 i statsstödsärende N 450/2008 – Sverige Presstöd.

⁵ Kommissionens skrivelse D/54370 av den 7 november 2008 i statsstödsärende E 4/2008 (f.d. N 450/2008) – Sverige Presstöd. Kommissionen hänvisar i skrivelsen till begreppet ”den gemensamma marknaden”. I EUF-fördraget har begreppet emellertid ändrats till ”den inre marknaden”, vilket istället används i denna promemoria. Vad gäller förfarandet hänvisades i skrivelsen till artikel 17.2 i rådets s.k. procedurförordning (se vidare avsnitt 2.2.2).

⁶ Skrivelse av den 16 januari 2009 (dnr N2006/4857/MK).

vändigt även i storstadsområdena och att det pga. de särskilda förutsättningar och den konkurrenssituation som råder för storstadstidningarna är rimligt att driftsstödet till dessa tidningar ligger på en väsentligt högre nivå än stödet till landsortstidningarna. Regeringen gjorde också bedömningen att driftsstödet till storstadstidningarna inte borde ge upphov till den betydande konkurrenssnedvridning som kommissionen pekade på.

I juni 2009 informerade kommissionen den svenska regeringen om att den hade beslutat att föreslå lämpliga åtgärder avseende det svenska presstödet.⁷ Enligt kommissionen är stödsystemet i sin nuvarande utformning inte längre förenligt med den inre marknaden. Kommissionen föreslog ett antal åtgärder för att säkerställa systemets förenlighet med artikel 107.3 i EUF-fördraget⁸ (se vidare avsnitt 4).

⁷ Kommissionens skrivelse K(2009)4514 slutlig av den 17 juni 2009 i statsstödsärendet E 4/2008 – Sverige Presstödet.

⁸ Motsvarar artikel 87.3 i EG-fördraget.

2 Gällande rätt

2.1 Presstödsförordningen

Det direkta presstödet regleras i presstödsförordningen (1990:524) och består av två delar, driftsstödet och distributionsstödet. Under 2008 utbetalades ca 433 miljoner kronor i driftsstöd och ca 70 miljoner kronor i distributionsstöd.

I 1 kap. 6 § definieras olika begrepp som används i förordningen. En dagstidning definieras som en allmän nyhetstidning eller publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning. Den ska normalt komma ut med minst ett nummer per vecka och ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska samt i huvudsak distribueras inom landet. Av bestämmelsen framgår också att tidningens egna redaktionella innehåll ska utgöra minst 55 procent av dess totala redaktionella innehåll.

I 2 kap. finns bestämmelser om driftsstödet. I 1 och 3 §§ anges grundläggande villkor för att en dagstidning ska vara berättigad till allmänt driftsstöd. Den ska bl.a. ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar, dess totalupplaga ska i huvudsak vara abonnerad och täckningsgraden⁹ får inte överstiga 30 procent.

⁹ Täckningsgraden är tidningens genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren.

Av 2 kap. 2 § framgår att det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar¹⁰ beräknas genom att tidningarnas veckovolym¹¹, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med en fastställd bidragssats. För högfrekventa storstadstidningar¹² är bidragssatsen 297 000 kronor. Det maximala stödbeloppet är 63 908 000 kronor för år 2009, 62 408 000 kronor för år 2010 och 60 908 000 kronor för år 2011 och åren därefter. För övriga högfrekventa tidningar och för medelfrekventa tidningar är bidragssatsen 235 000 kronor och maximibeloppet 16 861 000 kronor.

I 2 kap. 4 och 5 §§ anges hur det allmänna driftsstödet till lågfrekventa dagstidningar¹³ beräknas. Det maximala stödbeloppet är 5 260 000 kronor för tidningar som kommer ut en gång per vecka och 6 313 000 kronor om tidningen kommer ut två gånger per vecka.

I 2 kap. 7, 8 och 10 §§ finns bestämmelser för begränsat driftsstöd. Av 2 kap. 12 § framgår att bedömningen av om en tidning uppfyller kraven för driftsstöd ska göras med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks. I 2 kap. 15 § anges vad som gäller för tidningar som tidigare har varit berättigade till driftsstöd men som inte längre är kvalificerade för sådant, t.ex. på grund av att kravet på högsta hushållstäckning har överskridits.

Bestämmelser om distributionsstödet finns i 4 kap. presstödsförordningen.

¹⁰ En högfrekvent dagstidning är en dagstidning som normalt utkommer med sex eller sju nummer per vecka. En medelfrekvent dagstidning är en dagstidning som normalt utkommer med tre till fem nummer per vecka.

¹¹ Veckovolymen är tidningens upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka.

¹² En storstadstidning är en dagstidning som har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort och som under det senaste kalenderåret före det år som stödet avser hade ett redaktionellt innehåll som omfattade minst 30 000 spaltmeter. Utgivningsorten är den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen.

¹³ En lågfrekvent dagstidning är en dagstidning som normalt utkommer med ett eller två nummer per vecka.

2.2 EU:s statsstödsregler

2.2.1 EUF-fördraget

Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget¹⁴ är, om inte annat föreskrivs i fördraget, stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag de än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I enlighet med artikel 107.2 anges vilka stöd som är förenliga med den inre marknaden. Detta är stöd som under vissa förutsättningar går till specifika ändamål, såsom stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser och stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning.

Med stöd av artikel 107.3 prövas vilka stöd som kan anses vara förenliga med den inre marknaden. Det kan t.ex. gälla stöd som ges för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (artikel 107.3 c) eller stöd som ges för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (artikel 107.3 d).

Enligt artikel 108.1 i EUF-fördraget ska Europeiska kommissionen (kommissionen) i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer

¹⁴ Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) har genom Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget) bytt namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

i dessa stater. Vidare ska kommissionen till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion.

I artikel 108.2 första och andra styckena anges att om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107 eller att sådant stöd missbrukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 258 och 259, hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol (EU-domstolen).

Enligt artikel 108.3 ska kommissionen underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 108.2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

2.2.2 Procedurförordningen

Kommissionens prövning i statsstödsärenden sker enligt bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget¹⁵, den s.k. procedurförordningen.

Artikel 1 innehåller definitioner av begrepp som används i förordningen. Med *stöd* avses varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel 107.1 i fördraget. Med *befintligt stöd* avses bl.a. stöd som kommissionen tidigare har godkänt och

¹⁵ Förordningen har inte bytt namn i samband med ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Den artikel i EG-fördraget som ingår i förordningens namn motsvaras av artikel 108 i EUF-fördraget.

stöd som fanns i respektive medlemsstat innan fördraget trädde i kraft. Till kategorin räknas också stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den inre marknaden¹⁶, utan att medlemsstaten företagit någon ändring.

Med *nytt stöd* avses allt stöd som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd. *Olagligt stöd* är ett nytt stöd som införs i strid med artikel 108.3 i fördraget.

Vad gäller förfarandet vid anmälan av *nytt stöd* framgår att kommissionen enligt artikel 4.1 ska pröva anmälan så snart den har mottagits (preliminär granskning). Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd ska den enligt artikel 4.2 fastställa detta genom ett beslut.

Om kommissionen finner att en anmäld åtgärd, i den mån den omfattas av artikel 107.1 i fördraget, inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den enligt artikel 4.3 besluta att åtgärden är förenlig med den inre marknaden. I beslutet ska närmare anges vilket undantag i fördraget som har tillämpats.

Om kommissionen finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet ska den, enligt artikel 4.4, besluta att inleda ett förfarande enligt EUF-fördragets artikel 108.2 (formellt granskningsförfarande). Detta beslut måste, enligt artikel 4.5, fattas inom två månader från den dagen kommissionen har mottagit en fullständig anmälan.

Ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska, enligt artikel 6.1, sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor och inbegripa kommissionens preliminära bedömning. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter. Om kommissionen efter det formella granskningsförfarandet anser att den anmälda åtgärden

¹⁶ I förordningen används begreppet "den gemensamma marknaden". I EUF-fördraget har begreppet emellertid ändrats till "den inre marknaden", vilket istället används i denna promemoria.

gården inte utgör stöd, eventuellt efter det att den berörda medlemsstaten har gjort ändringar, ska den enligt artikel 7.2 fastställa detta genom ett beslut.

Om kommissionen anser att tveksamhet inte längre föreligger, eventuellt efter det att den berörda medlemsstaten har gjort ändringar, i fråga om den anmälda åtgärdens förenlighet med den inre marknaden, ska den enligt artikel 7.3 besluta att stödet är förenligt med den inre marknaden (s.k. positivt beslut). I beslutet ska närmare anges vilket undantag i fördraget som har tillämpats.

Kommissionen får enligt artikel 7.4 förena ett positivt beslut med villkor enligt vilka ett stöd kan anses förenligt med den inre marknaden, och får fastställa skyldigheter för att göra det möjligt att övervaka att beslutet efterlevs (s.k. villkorligt beslut).

Om kommissionen finner att det anmälda stödet inte är förenligt med den inre marknaden, ska den enligt artikel 7.5 besluta att stödet inte får införas (s.k. negativt beslut).

Enligt artikel 7.6 ska kommissionen i möjligaste mån sträva efter att anta ett beslut enligt artikel 7.2, 7.3, 7.4 eller 7.5 inom 18 månader efter det att förfarandet har inletts. Denna tidsfrist kan förlängas i samförstånd mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten.

Om den berörda medlemsstaten inte följer villkorliga eller negativa beslut får kommissionen enligt artikel 23 hänskjuta ärendet direkt till EU-domstolen i enlighet med artikel 108.2 i fördraget.

Vad gäller förfarandet rörande *befintliga stödordningar* ska kommissionen, enligt artikel 17.1, erhålla alla nödvändiga upplysningar från den berörda medlemsstaten för att, i samarbete med medlemsstaten, granska stödet. Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den inre marknaden ska den, enligt artikel 17.2, underrätta den berörda medlemsstaten om sin preliminära uppfattning och ge medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om kommissionen därefter fortfarande finner att den befintliga stödordningen inte är eller inte längre är förenlig

med den inre marknaden ska den, enligt artikel 18, utfärda en rekommendation med förslag till lämpliga åtgärder. Om medlemsstaten godtar de föreslagna åtgärderna ska den enligt artikel 19.1 vara bunden att genomföra de lämpliga åtgärderna. Om medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna kan kommissionen enligt artikel 19.2 inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 4.4 och som beskrivits ovan.

3 EU-rättslig analys

3.1 Domstolsavgöranden

Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) och Europeiska unionens tribunal¹⁷ har avgjort ett stort antal mål om statsstöd, men inget av dessa rör presstöd eller liknande stödformer. Vid tillämpningen av EUF-fördragets regler om förbud mot handels hinder har EU-domstolen dock uttalat att bevarandet av pressens mångfald kan utgöra ett tvingande hänsyn som motiverar en restriktion av den fria rörligheten för varor.¹⁸

Enligt EU-domstolens praxis på statsstödsområdet kan en åtgärd utgöra stöd endast när alla kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda.¹⁹ Som framgår av avsnitt 2.2.1 är ett av kriterierna stödets påverkan på samhandeln, vilket aktualiserar frågan om vilken grad av samhandelspåverkan som krävs för att stödet ska anses utgöra stöd. EU-domstolen har i detta sammanhang givit uttryck för en mycket vid tolkning, och har bl.a. ansett att stöd till lokala transportföretag kan påverka handeln mellan medlemsstaterna trots att de mottagande företagen inte har någon verksamhet utanför nationsgränserna. Som skäl för

¹⁷ Före ikraftträdandet av Lissabonfördraget benämndes instanserna Europeiska gemenskapens domstol (EG-domstolen) resp. Förstainstansrätten. I denna promemoria används instansernas nuvarande namn, även om de refererade målen har avgjorts före Lissabonfördragets ikraftträdande.

¹⁸ Mål C-368/95 Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH mot Heinrich Bauer Verlag, REG 1997 I-3689, p. 18.

¹⁹ Mål C-482/99 Republiken Frankrike mot kommissionen, REG 2002 I-4397, p. 68.

detta uttalar domstolen att ett stöd till ett företag bidrar till att upprätthålla eller öka den inhemska produktionen, vilket leder till att möjligheterna för företag i andra medlemsstater att erbjuda sina tjänster till denna medlemsstats marknad minskar.²⁰ EU-domstolen har också fastslagit att även om ett stöd skulle innefatta relativt obetydliga belopp eller att det mottagande företaget skulle vara relativt obetydligt till sin storlek, utesluter dessa förhållanden inte möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.²¹

Vad gäller frågan om vilka undantag från de allmänna statsstödsreglerna i EUF-fördraget som kan tillämpas, har Europeiska unionens tribunal ansett att det s.k. kulturundantaget (artikel 107.3 d) ska tolkas restriktivt.²²

3.2 Kommissionens praxis

Kommissionen har på många områden utvecklat närmare principer för bedömningen av statsstöd, vilket i flera fall har lett till att mer detaljerade regler för bedömningen har införts i särskilda förordningar, riktlinjer m.m. Detta gäller t.ex. filmstöd²³, utbildningsstöd, sysselsättningsstöd och stöd till skydd för miljön. Sådana riktlinjer saknas dock på presstödsområdet. En analys måste i stället göras av enskilda beslut av kommissionen.

I departementspromemorian *Nya villkor för presstödet* (Ds 2008:25) analyserades tio beslut från kommissionen avseende

²⁰ Se t.ex. mål T-55/99 Confederación Española de Transporte de Mercancías mot kommissionen, REG 2000 II-3207, p. 86 och C-280/00 Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH i närvaro av Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, REG 2003 I-7747, p. 77–78.

²¹ Mål C-142/87 Konungariket Belgien mot kommissionen, ECR 1990 s. I-959, p. 43.

²² Förstainstansrättens dom av den 15 april 2008 i mål T-348/04, Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE), REG 2008, s. II-625, p. 62.

²³ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion (KOM(2001) 534 slutlig, 26.9.2001, EGT C 43, 16.2.2002, s. 6-17), förlängt 2004 (EUT C 123, 30.4.2004, s. 1-7), 2007 (EUT C 124, 16.6.2007, s. 5) och 2009 (EUT C 31, 7.2.2009, s. 1).

statligt stöd för att undersöka hur olika former av sådant stöd till utgivare av dagstidningar och periodiska tidskrifter samt för t.ex. främjande av förlagsverksamhet har bedömts. Kommissionen har dessutom senare fattat beslut om ytterligare ett stöd till dagspressen – ett stöd till mindre tidningar i Finland.²⁴ Även detta beslut ingår i följande analys.

3.2.1 Förekomst av stöd

I samtliga analyserade beslut har kommissionen bedömt stödformerna som statliga stöd enligt artikel 107.1²⁵, och samhandelskriteriet har varit uppfyllt i samtliga undersökta fall. För att de statliga åtgärderna ska omfattas av bestämmelsen i artikel 107.1 ska de ha en *reell* eller *potentiell* påverkan på samhandeln mellan medlemsstaterna. Detta kriterium är enligt kommissionens och EU-domstolens praxis relativt lätt uppfyllt. I flera av fallen har kommissionen ansett att även om tidskriften eller tidningen riktar sig till en begränsad läsekrets och är utgiven inom ett smalt språkområde, så kan det inte uteslutas att stödet kan ha en potentiell påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Enligt kommissionen är även det finska presstödet, som har en total budget på motsvarande knappt 5 miljoner kronor och som utgår till tidningar på svenska och minoritetsspråk med upplagor på ca 15 000 exemplar, att betrakta som ett statligt stöd i fördragets mening. Som motivering har kommissionen angett att tidningsutgivning generellt är en ekonomisk aktivitet som är öppen för konkurrens och handel mellan EU:s medlemsstater och att det därför inte kan uteslutas att den fördel som mottagarna får av stödet kan ha en påverkan på samhandeln.

²⁴ N 537/2007 (Finland) Selektivt presstöd, EUT C 168, 3.7.2008, s. 2.

²⁵ Motsvarar artikel 87.1 i EG-fördraget.

3.2.2 Undantagsbestämmelsernas tillämplighet

I samtliga undersökta fall har kommissionen bedömt stödordningarna som förenliga med den inre marknaden²⁶ enligt artikel 107.3 c²⁷ (det s.k. näringsverksamhetsundantaget) eller artikel 107.3 d²⁸ (kulturundantaget).

Kulturundantaget har ansetts tillämpligt i fyra av de elva besluten. I samtliga av dessa fall har innehållet i de publikationer som fått stöd varit av kulturellt slag. Av besluten framgår att begreppet kultur ska tolkas snävt och att det ska användas på publikationens innehåll och art, inte på själva mediet eller distributionen. Vidare ska en medlemsstats demokratiska och utbildningsmässiga behov betraktas skilt från begreppet kultur. I flera av fallen uttalas också att ett accepterande av kulturundantaget på de fall som varit föremål för bedömning skulle strida mot kommissionens praxis och den tolkning som anförts i kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst.²⁹

Vid bedömning av om näringsverksamhetsundantaget är tillämpligt på en stödform kan konstateras att kommissionen gör en avvägning mellan syftet och fördelarna med stödet samt nackdelarna, t.ex. påverkan på konkurrensen och samhandeln. Kommissionen gör också en proportionalitetsbedömning för att avgöra om stödordningen är rimlig i förhållande till målet med stödet. I beslutet om det finska presstödet noterar kommissionen att de mottagande tidningarna dels har en begränsad målgrupp (språkliga minoriteter) och är små aktörer på den finska tidningsmarknaden, dels har små möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar. Stödet är därför enligt kommissionen nödvändigt för att tidningarna ska kunna upprätthålla sin verksam-

²⁶ I besluten används begreppet "den gemensamma marknaden". I EUF-fördraget har begreppet emellertid ändrats till "den inre marknaden", vilket istället används i denna promemoria.

²⁷ Motsvarar artikel 87.3 c i EG-fördraget.

²⁸ Motsvarar artikel 87.3 d i EG-fördraget.

²⁹ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst, EUT C320, 15.11.2001, s. 5.

het. Det anförts vidare att stödets finansieringsnivå hålls på en rimlig nivå tack vare att stödet begränsas till 40 procent av tidningarnas driftskostnader.

När kommissionen bedömer stödets påverkan på handeln och snedvridning av konkurrensen beaktas om de publikationer som får stöd respektive de som inte får stöd konkurrerar om samma läsekrets samt om de konkurrerar om annonsörerna. I de fall som har analyserats har kommissionen kommit fram till att de publikationer som får stöd och de som inte får stöd inte är reellt substituerbara och att abonnenter eller annonsörer därför inte byter mellan dem på grund av stödet. Kommissionen har kommit fram till att snedvridningen av konkurrensen i dessa fall därför skulle bli väldigt begränsad. I beslutet om det finska presstödet konstateras att de stödmottagande tidningarna till sin storlek (i genomsnitt ca 15 000 exemplar) endast är jämförbara med lokala dagstidningar och att påverkan på konkurrensen därför endast är av lokal eller regional natur. Det anförts också att de stödmottagande tidningarna vanligen inte konkurrerar direkt med finskspråkiga tidningar och att det är osannolikt att tidningar på andra språk är reella substitut.

Vid bedömningen av näringsverksamhetsundantaget beaktar kommissionen också syftena med stödet. Främjandet av den kulturella mångfalden är ett gemensamt intresse och även bevarande av språklig mångfald samt informations- och mediemångfald är syften som beaktas. Kommissionen hänvisar i detta sammanhang till artikel 167 punkt 1 och 4 i EUF-fördraget³⁰ samt artikel 11 (2) och 22 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Andra omständigheter som vägs in i bedömningen är tiden för stödåtgärderna, antalet stödmottagare, stödbeloppets storlek och att stödordningen inte diskriminerar mellan inhemska och utländska aktörer.

³⁰ Motsvarar artikel 151 punkt 1 och 4 i EG-fördraget.

4 Kommissionens beslut om lämpliga åtgärder

Europeiska kommissionen (kommissionen) informerade den 22 juni 2009 i en skrivelse³¹ Sverige om att den, efter att ha granskat de upplysningar som tillhandahållits av de svenska myndigheterna angående det svenska presstödet, har beslutat att föreslå lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 108.1 i EUF-fördraget.³² I skrivelsen drar kommissionen i enlighet med artikel 18 i procedurförordningen slutsatsen att stödsystemet i sin nuvarande utformning inte längre är förenligt med den inre marknaden, och anför att ett antal åtgärder är nödvändiga för att säkerställa att systemet för presstöd är förenligt med artikel 107.3 i EUF-fördraget (se avsnitt 4.1).

I skrivelsen uppmanas de svenska myndigheterna att underrätta kommissionen inom tre månader efter mottagande av skrivelsen³³ om de föreslagna åtgärderna kan godtas i enlighet med artikel 19.1 i procedurförordningen. Samtidigt anför att kommissionen, om de svenska myndigheterna inte godtar de föreslagna åtgärderna, kommer att inleda det förfarande som anges i artikel 19.2. Regeringen har den 22 december 2009 lämnat

³¹ Kommissionens skrivelse K(2009)4514 slutlig av den 17 juni 2009 i statsstödsärendet E 4/2008 – Sverige Presstöd. Skrivelsen benämns i det följande artikel 18-skrivelsen.

³² Kommissionen hänvisar i beslutet till artikel 88.1 i EG-fördraget. I denna promemoria används dock den numrering och de begrepp som förekommer i EUF-fördraget.

³³ Det angavs samtidigt att tidsfristen kunde förlängas vid behov. Efter anhållan från den svenska regeringen förlängde kommissionen tidsfristen till den 22 december 2009.

sina synpunkter på kommissionens skrivelse med hänvisning till artikel 19.1 (se vidare avsnitt 5 och 6.1).³⁴

4.1 Kommissionens förslag till åtgärder

Begränsa stödbeloppet för storstadstidningar

Kommissionen anför i artikel 18-skrivelsen att det är lämpligt att ändra den högsta gränsen för stöd, som för närvarande tillämpas för storstadstidningar med stor upplaga (63,9 miljoner kronor), så att storstadstidningar med stor upplaga får ett nödvändigt och proportionerligt stöd. Vidare anføres följande: ”På grundval av de uppgifter som kommissionen förfogar över kan den exempelvis samtycka till ett nytt gränsvärde för storstadstidningar med stor upplaga, vilket skulle innebära att de skulle behandlas på samma sätt som hög- och medelfrekventa landsortstidningar i dag behandlas. Mot bakgrund av de uppgifter som de svenska myndigheterna hittills lämnat anser kommissionen att det inte har fastställts att ett annat högre gränsvärde skulle vara nödvändigt och proportionerligt, med hänsyn till målet om mediemångfald och gränsvärdets påverkan på konkurrensen.”

Kommissionen anför också att hänsyn bör tas till det faktum att de storstadstidningar med stor upplaga som för närvarande får statligt stöd behöver tid att anpassa sig till de ändrade stödbeloppen, och kan därmed tillåta en gradvis utfasning (t.ex. på fem år) från det tidigare gränsvärdet till det nya. Som bakgrund till detta ställningstagande anges dels den nuvarande finanskrisen, dels det faktum att presstödssystemet har funnits sedan 1971.

³⁴ Skrivelse av den 22 december 2009 (dnr N2006/4857/MK).

Införa en övre gräns för stödnivån

Kommissionen anför i skrivelsen att det, i syfte att säkerställa stödets stimulanseffekt och proportionalitet, vore lämpligt att införa gränser för stödnivån i förhållande till de totala driftskostnaderna för utgivning av dagstidningarna. Det anges vidare att det förefaller lämpligt att fastställa en lägre gräns för hög- och medelfrekventa storstads- och landsortstidningar (t.ex. 40 procent) jämfört med lågfrekventa dagstidningar (t.ex. 75 procent).

Tidsbegränsa systemet för presstöd

Kommissionen anför i skrivelsen att det, i syfte att säkerställa presstöds nödvändighet och proportionalitet, vore lämpligt att fastställa en tidsfrist för stödsystemet (t.ex. 6 år) och genomföra en senare översyn av dess inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan systemet eventuellt förnyas.

4.2 Övriga synpunkter

I artikel 18-skrivelsen redogörs bl.a. för synpunkter på presstödssystemet som har inkommit till kommissionen från tredje part. I detta sammanhang har Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet framfört att det är möjligt att skärpa befintliga villkor i presstödsförordningen och/eller tillföra nya villkor. Som ett exempel nämns att stödberättigade tidningar skulle kunna bli skyldiga att inkomma med en årlig rapport där de redogör för hur stödet används.

5 Analys av tidningsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö

Som nämndes i avsnitt 4 har den svenska regeringen den 22 december 2009 lämnat en skrivelse till kommissionen i vilken framförs synpunkter på kommissionens förslag till lämpliga åtgärder avseende det svenska presstödet.³⁵ I skrivelsen analyserar regeringen också tidningsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö med utgångspunkt i kommissionens bedömning om driftsstödets nödvändighet och proportionalitet på dessa marknader. Analysen återges i nedkortad version i detta avsnitt.

5.1 Är driftsstödet nödvändigt?

Regeringen kommenterar i skrivelsen tre aspekter av kommissionens bedömning om stödets nödvändighet i storstadsområdena: fastställandet av den relevanta marknaden, förekomsten av inträdeshinder på marknaderna samt risken för monopol om stödet till storstadstidningarna, f.n. Svenska Dagbladet (SvD) och Skånska Dagbladet (SkD), togs bort.

³⁵ Dnr N2006/4857/MK.

Den relevanta marknaden

Regeringen refererar i skrivelsen till den analys av tidningsmarknaderna som gjorts i en tidigare skrivelse till kommissionen.³⁶ Slutsatsen är att de relevanta marknaderna för SvD och SkD enbart består av abonnerade morgontidningar och att de enda reella konkurrenterna är Dagens Nyheter (DN) och Sydsvenskan (SDS). Bakom slutsatsen ligger observationen att dessa fyra tidningar har flera utmärkande särdrag:

- Tidningarna distribuerar ett stort antal exemplar sju dagar per vecka till hushåll spridda över stora delar av Stockholms- respektive Malmöområdena.
- Tidningarna har en affärsmodell som gör att de är starkt beroende av annonsintäkter.
- Tidningarna producerar själva en stor mängd av sitt redaktionella material.
- Det redaktionella innehållet är av allmän natur och riktar sig till en bred publik. Tidningarna fokuserar på såväl lokala och regionala frågor som nationell och internationell politik.
- De är "forumtidningar" i betydelsen att de lämnar utrymme för en mångfald av åsikter, och upprätthåller därmed både den politiska och kulturella debatten. Därutöver uppmuntras kulturlivet, t.ex. genom att tidningarna lämnar plats för recensioner av kulturyttringar.
- Tidningarna åtnjuter ett större förtroende hos medborgarna än andra tidningskategorier, och anses vara mer seriösa än t.ex. kvällstabloider och gratistidningar.³⁷

Det konstateras att utvecklingen inom tv, radio och gratistidningar förvisso har gett människor ökad tillgång till media på ett allmänt plan, och att utbudet av tidningar är stort,

³⁶ Skrivelse av den 16 januari 2009 (dnr N2006/4857/MK).

³⁷ Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) (2001) *Land, Du välsignade? SOM-undersökningen 2000*. Göteborg: SOM-institutet samt Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) (2005) *Lyckan kommer, lyckan går. SOM-undersökningen 2004*. Göteborg: SOM-institutet.

framför allt i Stockholmsområdet. Ovanstående analys ger dock upphov till slutsatsen att inget av dessa medieslag utgör reella substitut till de abonnerade morgontidningarna i storstäderna. Däremot är de abonnerade storstadstidningarna substituerbara med varandra, vilket åskådliggörs i en analys av konsultfirman Copenhagen Economics.³⁸

Vad gäller frågan om storstadstidningarnas relevanta geografiska marknad anför kommissionen att SvD kan vara en nationell tidning. Regeringen bedömer dock att SvD, liksom DN, främst är en regional tidning för Stockholmsområdet, där ca två tredjedelar av upplagan säljs. På övriga tidningsmarknader förekommer SvD och DN endast i viss utsträckning som komplementtidningar till lokaltidningarna.

Förekomsten av inträdeshinder

Regeringens bedömning är att presstödet i sig inte medför hinder för nya företag att etablera sig på de nu aktuella marknaderna. Det existerar däremot inträdeshinder som följer av tidningsmarknadernas inneboende strukturella problem. Bland de viktigaste hindren, som förekommer såväl i landsorten som storstäderna, kan nämnas affärsmodellen som innebär att annonsintäkterna bestämmer konkurrensvillkoren, stordriftsfördelar bl.a. inom distribution samt tröghet bland läsare och annonsörer att ändra sina medieval.³⁹

Angående kommissionens bedömning att nya och effektivare företag skulle kunna komma in på marknaden om en reform av stödsystemet skulle medföra att någon av de stödmottagande tidningarna tvingades bort, kan nämnas situationen i Göteborg, där det numera råder en monopolsituation. Den abonnerade

³⁸ Copenhagen Economics (2009) *Balancing test for the Swedish press production support* – rapport utförd på uppdrag av SvD och SkD.

³⁹ Regeringen hänvisar till slutsatser i Gustafsson, Karl Erik (2007), *The Market Consequences of Swedish Press Subsidies* – analys på uppdrag av Regeringskansliet samt Penrose, Edith (1959) *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford: Oxford University Press.

morgontidningen Göteborgs-Posten (GP) är ensam aktör på marknaden för abonnerade storstadstidningar i Göteborgsområdet. Tidigare fanns en konkurrerande abonnerad tidning med driftsstöd, Arbetet, men den lades ner år 2000. Under de nio år som har förflutit sedan dess har ingen ny abonnerad dagstidning etablerats som konkurrent till GP.

Risken för monopol

Vad gäller risken för monopol på tidningsmarknaderna i Stockholm och Malmö, i händelse av att stödet till storstadstidningarna SvD och SkD togs bort, påminner regeringen i skrivelsen om närvaron av strukturella problem på tidningsmarknaderna. De abonnerade dagstidningarnas affärsmodell gör dem starkt beroende av annonsintäkter, vilket får till följd att de tidningar som inte är marknadsledande riskerar att fastna i en negativ spiral med färre annonsörer, lägre intäkter, sämre kvalitet och eventuell nedläggning.⁴⁰ Att det är svårt att överleva som andratidning även på större marknader visas av det stora antalet monopoltidningar i städer inom EU.⁴¹

Det svenska driftsstödet syftar till att ge tidningar med en låg hushållstäckning ett tillskott mot bakgrund av de relativt små annonsintäkter som följer av deras svaga ställning på den lokala tidningsmarknaden. På detta sätt kan tillväxthindren på marknaden motverkas och mediemångfalden bibehållas. Detta förhållande gäller såväl i landsorten som i storstäderna. Regeringens slutsats är därför att ett slopat driftsstöd till SvD och SkD skulle medföra en överhängande risk att tidningarna tvingas lägga ned sin verksamhet. Sett i relation till diskussionen om den relevanta marknaden och förekomsten av inträdeshinder är därmed risken stor att monopol skulle uppstå på tidningsmarknaderna i Stockholm och Malmö om stödet upphörde.

⁴⁰ Gustafsson (2007) och Penrose, Edith (1959), se not 39.

⁴¹ Copenhagen Economics (2009), se not 38.

Driftsstödet är därmed att betrakta som nödvändigt på tidningsmarknaderna i Stockholm och Malmö.

5.2 Är driftsstödet proportionerligt?

Regeringen anför i skrivelsen, mot bakgrund av kommissionens bedömning att ett högre stöd till storstadstidningarna (dvs. SvD och SkD) än till övriga tidningar inte förefaller proportionerligt, att det är den relativa positionen på marknaden som är avgörande för tidningarnas möjligheter att generera annonsintäkter. Även om SvD och SkD är stora tidningar räknat i absoluta tal är de små i förhållande till konkurrenterna DN och SDS. DN är runt dubbelt så stor som SvD, såväl i termer av upplaga i Stockholmsområdet som totala kommersiella intäkter och annonsintäkter. SDS:s upplaga i Malmöområdet är nästan sju gånger större än SkD:s medan de totala kommersiella intäkterna är nästan tio gånger större och annonsintäkterna åtta gånger större. Regeringen anför också att skillnaden i kommersiella intäkter – räknat i absoluta tal – är mycket större på de båda storstadsmarknaderna än på marknader i landsorten. Skillnaden mellan DN och SvD är nästan 1 200 miljoner kronor och mellan SDS och SkD ca 1 100 miljoner kronor. Som en jämförelse är motsvarande intäktsskillnad mellan tidningskonkurrenterna i Eskilstuna ca 200 miljoner kronor och i Umeå 170 miljoner kronor. Driftsstödet till SvD och SkD är – även om det är mycket högre än till landsortstidningarna – mycket litet i förhållande till skillnaden i kommersiella intäkter.

Den marknadsledande tidningen har generellt en mycket stark position på den lokala tidningsmarknaden och därmed ofta ett stort inflytande över spelreglerna på den aktuella marknaden. Tidningarna i en konkurrensmässigt sämre position måste till stor del finna sig i dessa regler och upprätthålla en viss standard, t.ex. vad gäller redaktionell volym och utgivningsfrekvens. På grund av den särskilda konkurrenssituationen på storstadsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö måste SvD och SkD –

för att överhuvudtaget kunna konkurrera med DN och SDS om prenumeranter och annonsörer – hålla en högre standard på sin utgivning än tidningarna i landsorten. Tidningarna måste t.ex. tillhandahålla en större redaktionell volym och ges ut sju dagar per vecka, dvs. även på söndagar. Dessa krav innebär, enligt regeringens analys, extra kostnader som inte täcks fullt ut av extra intäkter. Förutom att satsningarna på större volym och söndagsutgivning är nödvändiga för att SvD och SkD ska hålla sig kvar på marknaderna, bedömer regeringen att ett upprätthållande av dessa standarder är till stor gagn för konsumenterna och medborgarna i storstadsområdena. I ett större perspektiv gynnar den bibehållna konkurrensen mediemångfalden och den demokratiska debatten. Regeringen anför därför att det finns skäl för staten att bidra till storstadstidningarnas extrakostnader genom ett högre stöd, och drar slutsatsen att högre stödbelopp till dessa tidningar, dvs. SvD och SkD, jämfört med övriga tidningar bör anses vara proportionerliga.

6 Överväganden och förslag

6.1 Reglerna bör ändras

Bedömning: Vissa av bestämmelserna i presstödsförordningen (1990:524) som reglerar driftsstödet bör ändras för att säkerställa att förordningen inte står i strid med EU:s statsstödsregler.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 4 har kommissionen, i enlighet med artikel 18 i procedurförordningen, föreslagit ett antal ändringar i det svenska presstödet eftersom stödet i sin nuvarande utformning inte längre bedöms som förenligt med den inre marknaden.

Ett handlingsalternativ för Sverige i detta skede är att inte godta de lämpliga åtgärderna. Detta skulle medföra att kommissionen, i enlighet med artikel 19.2 i procedurförordningen, inleder ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget (s.k. formellt granskningsförfarande). Ett sådant förfarande ska enligt procedurreglerna (se avsnitt 2.2.2) avslutas inom 18 månader. Om granskningsförfarandet leder till ett villkorligt eller negativt beslut och medlemsstaten inte följer detta får kommissionen hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). En fortsatt utbetalning av presstödet i strid med kommissionens beslut är att betrakta som ett illegalt stöd som ska återkrävas. En domstolsprocess om en överprövning av kommissionens beslut pågår i regel i flera år. Detta handlingsalternativ medför alltså en osäkerhet under flera års tid

om vilka villkor som kan komma att gälla för presstödet, vilket innebär svårigheter för många tidningsföretag att planera sin verksamhet. Alternativet förutsätter dessutom en beredskap att föra en längre rättslig process inför EU-domstolen och att eventuellt acceptera en för regeringen negativ dom. En formell process begränsar vidare utrymmet att utforma ett framtida presstödssystem i dialog med kommissionen. Det finns också en påtaglig risk att en för Sverige negativ dom leder till att större förändringar måste göras, t.ex. i de delar som i dagsläget inte ifrågasätts av kommissionen. Därtill kommer att ett nytt system kan komma att behöva utformas under stark tidspress och inom de ramar som EU-domstolen föreskriver.

Ett annat handlingsalternativ för Sverige är att, i enlighet med artikel 19.1 i procedurförordningen, godta de lämpliga åtgärder som kommissionen föreslår. Som framgår av avsnitt 4 innebär ett sådant godtagande att vissa ändringar i presstödsförordningens bestämmelser om driftsstödet måste göras. Ett sådant handlingsalternativ skulle ligga i linje med vad regeringen anförde i budgetpropositionen för 2009 om att presstödet måste vara utformat i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17). Därtill kommer att regeringen genom kommissionens formella beslut har fått det i samma proposition efterfrågade ställningstagandet från kommissionen om stödets förenlighet med EU-rätten.

Riksdagen har beslutat att målet för statens insatser inom området medier bl.a. är att stödja mångfalden (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/2009:92) och regeringen har uttalat att presstödet ska värnas eftersom det är viktigt för mediemångfalden på regional och lokal nivå (prop. 2009/10:1, utg.omr. 17). Det är därför viktigt att de ändringar som måste göras i presstödsförordningen tar hänsyn till stödets betydelse för mångfalden på medieområdet.

Regeringen har den 22 december 2009 lämnat sina synpunkter på kommissionens beslut enligt artikel 18.⁴² Som framgår av

⁴² Skrivelse av den 22 december 2009 (dnr N2006/4857/MK).

avsnitt 5 anför regeringen i skrivelsen bl.a. att driftsstödet är nödvändigt även i storstadsområdena eftersom ett slopat driftsstöd till storstadstidningarna, dvs. Svenska Dagbladet (SvD) och Skånska Dagbladet (SkD), skulle medföra en överhängande risk att tidningarna tvingades läggas ned. Detta skulle innebära monopolställning för kvarvarande företag på relevanta tidningsmarknader i Stockholm respektive Malmö. Dessutom anføres att storstadstidningar har särskilda merkostnader som följer av konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader, och att ett högre stödbelopp till dessa tidningar än till övriga tidningar därför borde anses vara proportionerligt. Regeringen påtalar också i skrivelsen att presstödet i sin nuvarande utformning har vissa stimulanseffekter.

Det kan således konstateras att driftsstöd för storstadstidningar är nödvändigt för att främja mediemångfalden och undvika en monopolisering av den relevanta marknaden. Frågan är då om det nuvarande stödet är proportionerligt och har avsedda stimulanseffekter.

För det första kan noteras att presstödet i sin nuvarande utformning inte är kopplat till tidningsföretagens kostnader. Det finns inte heller någon gräns för hur stor andel av det enskilda företags kostnader som får täckas av stödet. Särskilt stödet till storstadstidningarna skulle kunna göras än mer proportionerligt exempelvis genom att det extra stöd dessa tidningar föreslås kunna få tydligare kopplas till de extra kostnader de har p.g.a. konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader. Samtidigt finns det skäl att sänka det maximala belopp som storstadstidningarna kan få, i syfte att göra stödet mer proportionerligt dels i förhållande till storstadstidningar som inte är berättigade till stöd, dels i förhållande till landsortsstödet. Mot denna bakgrund föreslås dels vissa ändringar i storstadsstödet, bl.a. att maximibeloppet sänks och kopplas till tidningarnas extra-kostnader (avsnitt 6.2), dels att det införs en generell gräns för hur stor del av kostnaderna som stödet får täcka (avsnitt 6.3).

För det andra är stödet inte förenat med några villkor om att stödmottagarna ska agera på ett visst sätt. Det bör emellertid

säkerställas att stödet används för den bidragssökande tidningens kostnader och för ändamålet att främja mediemångfalden. Mot denna bakgrund föreslås i avsnitt 6.4 att villkor införs om att samtliga stödtidningar måste lämna in en övergripande redovisning till Presstödsnämnden av hur stödet har använts.

6.2 Stödet till storstadstidningarna

Förslag: Det allmänna driftsstödet för samtliga hög- och medelfrekventa tidningar ska beräknas enligt 2 kap. 2 § andra stycket i presstödsförordningen (1990:524). Storstadstidningar som normalt utkommer med sju nummer per vecka ska därutöver kunna få ett extrastöd som motsvarar maximalt 50 procent av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna typ av tidning i presstödsförordningen. Dessa kostnader ska redovisas i ansökan om extrastöd. Det sammanlagda driftsstödet till storstadstidningarna får dock inte överstiga 45 miljoner kronor per år (maximibelopp). Minskningen av driftsstödet från nuvarande nivå ska ske etappvis under fem år med början i januari 2011.

Skälen för förslagen: Som framgår av avsnitt 4.1 anför kommissionen i artikel 18-skrivelsen att stödbeloppet till högfrekventa storstadstidningar bör begränsas. Kommissionens uppfattning synes vara att en sänkning till samma stödbelopp som för övriga hög- och medelfrekventa tidningar, dvs. maximalt 16,9 miljoner kronor, skulle medföra att stödet kan anses vara proportionerligt.

Som anges i avsnitt 6.1 anför regeringen i en skrivelse som skickats till kommissionen den 22 december 2009 att driftsstödet är nödvändigt även i storstadsområdena, och att ett högre stödbelopp till högfrekventa storstadstidningar – som SvD och SkD – jämfört med övriga stödberättigade tidningar bör anses vara proportionerligt eftersom dessa tidningar har särskilda merkost-

nader som följer av konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader. I skrivelsen analyseras dessa merkostnader, särskilt med avseende på vikten av att nå upp till höga krav vad gäller redaktionell volym och utgivningsfrekvens. Det anförts bl.a. att storstadstidningarna enligt bestämmelserna i presstödsförordningen (1990:524) måste ha en redaktionell volym som omfattar minst 30 000 spaltmeter per kalenderår, och att de pga. den särskilda konkurrenssituationen i storstäderna måste ges ut sju dagar per vecka, dvs. även på söndagar. Dessa krav innebär merkostnader som inte täcks av de extra intäkter som följer av konkurrenssituationen.

Inledningsvis kan konstateras att högfrekventa storstadstidningar även fortsättningsvis bör vara berättigade till driftsstöd enligt samma bestämmelse som övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar, dvs. 2 kap. 2 § andra stycket i presstödsförordningen. Något krav på särskild koppling till extrakostnader ställs inte för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar vilket inte heller har ifrågasatts av kommissionen.

Det finns skäl att göra driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar mer proportionerligt och att därmed minska risken att stödet påverkar konkurrensen och samhandeln negativt. Ett första steg i detta arbete är att koppla stödet till de merkostnader som högfrekventa storstadstidningar har – till skillnad från övriga stödberättigade hög- och medelfrekventa dagstidningar.

Utöver grundstödet bör således högfrekventa storstadstidningar kunna få ett extrastöd som till en viss del täcker de extra kostnader som tidningarna har dels pga. konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader, dels pga. de krav som särskilt ställs på storstadstidningarna i presstödsförordningen. Som nämndes ovan är en årlig redaktionell volym på minst 30 000 spaltmeter och söndagsutgivning två krav som särskiljer storstadstidningarna från övriga tidningar. Kostnader som i detta sammanhang kan ge rätt till ersättning bör därför vara sådana som är förknippade med dessa krav, och som de högfrekventa storstadstidningarna inte skulle ha haft om de inte

hade varit verksamma på de nu aktuella marknaderna. Endast nettokostnaderna, med vilket avses att de godkända kostnaderna minskas med eventuella kommersiella intäkter som följer av kraven, bör kunna täckas av stödet.

För att komma i fråga för extrastöd måste tidningsföretagen i sin ansökan lämna en redogörelse för nettokostnaderna. Redogörelsen bör styrkas av en oberoende part, t.ex. en auktoriserad revisor. Det ankommer på Presstödsnämnden att närmare precisera vilka uppgifter som ska ingå i ansökan. Den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 6.4 om redovisning i efterhand av stödets användning gäller även extrastödet.

I nuvarande bestämmelser för driftsstödet är utgivning av sju nummer per vecka, dvs. även söndagsutgivning, inte ett krav för att berättiga till storstadsstöd. Som framgår ovan är söndagsutgivning emellertid ett marknadsbetingat krav redan i dag. Mot bakgrund av detta, och som en följd av att kostnader för söndagsutgivning föreslås utgöra en väsentlig del av de godkända kostnaderna för extrastödet, bör villkoret om utgivningsfrekvens skärpas så att utgivning av sju nummer per vecka krävs för att berättiga till extrastöd.

Det bör också införas en bestämmelse om hur stor andel av nettokostnaderna som extrastödet får täcka. Som framgår av avsnitt 3.2.2 har kommissionen godkänt en begränsning av stödet till 40 procent av kostnaderna som finansieringsnivå för det finska stödet till tidningspressen.⁴³ Det kan emellertid hävdas, vilket görs av regeringen i skrivelsen av den 22 december 2009, att utgivning av dagstidningar har ett demokratiskt och kulturellt värde i sig. Dagstidningar bör inte bara betraktas som massmedier, utan även som kulturbärare såväl till art som innehåll. Detta gäller i synnerhet storstadstidningarna som i regel tar ett stort ansvar för att upprätthålla den kulturella debatten och uppmuntra kulturlivet. Det torde därför vara möjligt att dra paralleller mellan extrastödet till dessa tidningar och andra former av stöd som är mer direkt inriktade på att

⁴³ N 537/2007 (Finland) Selektivt presstöd, EUT C 168, 3.7.2008, s. 2.

främja den kulturella mångfalden, t.ex. filmstöd. Enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till biografsektorn⁴⁴ får statligt stöd till produktion av biofilm och tv-program i regel inte överstiga 50 procent av produktionsbudgeten i syfte att stimulera normala kommersiella initiativ. Mot denna bakgrund bedöms en högre maximal kostnadstäckning än det finska exemplet kunna tillåtas och därför föreslås extrastödet få täcka upp till 50 procent av nettokostnaderna.

I nuvarande bestämmelser för driftsstödet finns angivet hur stort det årliga driftsstödet får vara i absoluta belopp, s.k. maximibelopp. För de högfrekventa dagstidningarna är maximibeloppet 63,9 miljoner kronor för år 2009, 62,4 miljoner kronor för år 2010 och 60,9 miljoner kronor för år 2011 och åren därefter. Sänkningen om totalt 4,5 miljoner kronor beslutades av riksdagen 2006 (prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367). Även om det införs en gräns för hur stor del av nettokostnaderna som stödet får täcka förefaller det rimligt att behålla ordningen med ett maximibelopp, i syfte att behålla kontrollen över den totala budgeten för presstödet. Vad gäller frågan om hur högt maximibeloppet för storstadstidningarna ska vara, bör det först noteras att skillnaden mellan detta och maximibeloppet för övriga tidningar är betydande. Som regeringen anför i skrivelsen av den 22 december 2009 finns det goda skäl för ett väsentligt högre stöd till storstadstidningarna, men det kan ändå hävdas att skillnaden mellan stödkategorierna är väl stor. Som ett exempel angav regeringen i propositionen som föregick 2006 års beslut om ändringar i driftsstödet att det fanns skäl att reducera stödbeloppen i syfte att omfördela resurser inom presstödssystemet (prop. 2005/06:201). Bl.a. mot denna bakgrund föreslogs att maximibeloppet till storstadstidningarna skulle sänkas med totalt 12 miljoner kronor. I riksdagsbeslutet ändrades dock detta till 4,5 miljoner kronor. Det kan också konstateras att storstadsstödet historiskt sett har höjts mer än

⁴⁴ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion, se not 23.

stödet till övriga tidningar, bl.a. till följd av de särskilda insatser som gjordes för att stödja den nyetablerade Stockholms-Tidningen i början av 1980-talet.⁴⁵ Uppräkningen av storstadsstödet har inte varit knutet till den generella prisutvecklingen i Sverige, utan har genom politiska beslut räknats upp i en snabbare takt än inflationen. Om stödbeloppet⁴⁶ istället hade räknats upp i takt med konsumentprisindex sedan början av 1970-talet skulle det ha legat ca 15 miljoner kronor lägre än dagens nivå. Därutöver framgår av kommissionens förslag till lämpliga åtgärder att en sänkning av maximibeloppet till storstadstidningarna skulle göra stödet mer proportionerligt.

Mot bakgrund av det anförda förefaller det rimligt att sänka maximibeloppet till de högfrekventa storstadstidningarna. Stödet bör emellertid vara högt nog att främja mediemångfalden samtidigt som det inte får vara så högt att det framstår som oproportionerligt och snedvrider konkurrensen i en negativ utsträckning. Det är ofrånkomligt att en viss skönmåsig bedömning behöver göras. En rimlig utgångspunkt för bedömningen kan vara stödet till landsortstidningarna som uppgår till ca 17 miljoner kronor. En annan kan vara storstadsstödet nuvarande nivå om 63,9 miljoner kronor (år 2009). Om maximibeloppet för storstadsstödet skulle sättas till en nivå som motsvarar dubbla landsortsstödet, dvs. ca 34 miljoner kronor, skulle stödet de facto täcka en relativt liten del av storstadstidningarnas nettokostnader för större volym och söndagsutgivning. Risken är då att någon av tidningarna inte kan leva upp till dessa krav och eventuellt tvingas lämna sin marknad. Ett tak på denna nivå förefaller därför för lågt för att uppnå syftet med stödet – att främja mediemångfalden. Om maximibeloppet däremot bestäms till en nivå som ligger tre gånger högre än landsortsstödet, dvs. ca 51 miljoner kronor, skulle risken å ena

⁴⁵ Gustafsson, Karl Erik (2005), *Utvecklingen av svensk dagspress intill 2005 – en ekonomisk översikt 1989–2004* sammanställd på uppdrag av Presskommittén 2004. Medföljer som bilaga till kommitténs slutbetänkande *Mångfald och räckvidd* (SOU 2006:8).

⁴⁶ Konsumentprisindex (KPI) är ett mått på hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen i Sverige.

sidan vara mindre att de tidningar som får storstadsstöd tvingas lägga ned. Å andra sidan förefaller en sänkning av taket till denna nivå inte vara tillräckligt stor för att minska storstadsstödet konkurrenssnedvridning i tillräcklig utsträckning. Det kan även ifrågasättas om stödet är proportionerligt i förhållande till landsortsstödet.

Mot denna bakgrund torde ett maximibelopp för storstadsstödet som ligger mellan två och tre gånger högre än landsortsstödet vara rimligt såväl i förhållande till syftet att främja mediemångfalden som till behovet av att minska konkurrenssnedvridningen och att göra stödet mer proportionerligt. Som framgår ovan skulle ett stödbelopp i denna storleksordning också ligga nära den nivå som storstadsstödet hade legat på i dag om det historiskt sett hade räknats upp i takt med konsumentprisindex, och inte genom politiska beslut. Av dessa skäl – och med beaktande av storleksförhållandena mellan tidningar med driftsstöd i storstäderna respektive landsorten – förefaller ett maximibelopp för driftsstödet till storstadstidningarna på 45 miljoner kronor per år vara väl avvägt.

Frågan som härfter måste övervägas är rimlig nedtrappningstid. Kommissionen anför i beslutet om lämpliga åtgärder att den kan tillåta en gradvis utfasning, t.ex. på fem år, från det tidigare gränsvärdet till det nya. Som motiv anges att tidningarna behöver tid att anpassa sig till de ändrade stödbeloppen, mot bakgrund av den nuvarande finanskrisen och det faktum att presstödssystemet har funnits sedan 1971.

Finanskrisen och den efterföljande konjunkturedgången har inneburit ett stort inkomstbortfall för den svenska dagspressen, och i synnerhet för storstadstidningarna. Dagspressens annonsintäkter minskade med 22 procent under tredje kvartalet 2009 jämfört med samma kvartal 2008, och storstadspresseans annonsintäkter minskade med 25 procent första halvåret 2009.⁴⁷ För storstadstidningarna med driftsstöd har nedgången inneburit ett försämrat rörelseresultat: SvD:s bruttomarginal föll från -4,3

⁴⁷ Institutet för reklam- och mediestatistik, pressmeddelande 2009-11-03.

procent 2007 till -9,5 procent 2008, medan SkD tappade från -2,8 till -16,3 procent.⁴⁸ Enligt en prognos för 2010 kommer storstadspressens annonsintäkter att fortsätta minska, med 4,2 procent jämfört med 2009.⁴⁹ I syfte att minska risken för finansiella problem hos tidningsföretagen i en period av minskande intäkter föreslås därför att driftsstödet till storstadstidningarna sänks gradvis och linjärt under en period om fem år ner till den nya nivån.

6.3 Driftsstödets andel av kostnaderna

Bedömning: Det förslag som tidigare lämnats om driftsstödets andel av kostnaderna bör genomföras. Det innebär alltså att gränser införs för hur stor del av tidningarnas kostnader som får täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar sätts gränsen vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent.

Skälen för bedömningen: I departementspromemorian *Nya villkor för presstödet* (Ds 2008:25) lämnades förslag om att införa en bestämmelse om en begränsning av stödintensiteten, dvs. driftsstödets andel av rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den stödberättigade tidningen. För hög- och medelfrekventa tidningar föreslogs gränsen sättas vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent. Som skäl för förslaget angavs bl.a. att det bedömdes ha en god effekt när det gäller möjligheten att motverka det samhandelsproblem som hade identifierats. Vetskapen om att stödet endast får täcka en viss andel av kostnaderna ansågs vidare ge tidningsföretagen incitament att minska sitt beroende av driftsstödet. Som motiv för den högre maxnivån på stödintensiteten för de lågfrekventa tidningarna angavs dels att dessa tidningar i regel är mer beroende av driftsstödet för sin

⁴⁸ Presstödsnämnden (2009) Dagspressens ekonomi 2008.

⁴⁹ Institutet för reklam- och mediestatistik, pressmeddelande 2009-11-30.

utgivning, dels att driftsstödet till dessa tidningar ges med små belopp och därför torde ha en synnerligen begränsad påverkan på samhandeln.

I promemorian angavs också att beräkningen av stödintensiteten bör göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket stöd söks, i syfte att kunna ta hänsyn till tidningarnas rörelsekostnader per helår. För nyetablerade tidningar föreslogs dock inga ändringar i detta avseende.

Som framgår av avsnitt 4.1 anför kommissionen i artikel 18-skrivelsen att det vore lämpligt att införa gränser för stödintensiteten, och att en lägre gräns borde fastställas för hög- och medelfrekventa storstads- och landsortstidningar (t.ex. 40 procent) jämfört med lågfrekventa dagstidningar (t.ex. 75 procent).

I avsnitt 6.1 har anförts att en möjlighet att stärka driftsstödets stimulanseffekt och proportionalitet skulle kunna vara att införa gränser för stödets andel av kostnaderna. En samlad bedömning är därför att det förslag om driftsstödets andel av kostnaderna som lämnades i Ds 2008:25 bör genomföras. Det innebär alltså att gränser införs för hur stor del av tidningarnas kostnader som får täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar sätts gränsen vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent.

6.4 Villkor om användningen av stödet

Förslag: Driftsstödet ska endast få användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den tidning för vilken stöd har beviljats. Tidningar som har beviljats driftsstöd ska årligen i efterhand lämna in en övergripande redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts.

Skälen för förslaget: Som framgår av avsnitt 4.2 diskuterar kommissionen i artikel 18-skrivelsen möjligheten att införa villkor i presstödsförordningen om att stödberättigade tidningar skulle kunna bli skyldiga att inkomma med en årlig rapport med redogörelse för hur stödet används.

I Ds 2008:25 och avsnitt 3.2 i denna promemoria analyseras ett antal beslut i vilka kommissionen har godkänt olika former av statligt stöd till bl.a. utgivare av dagstidningar och periodiska tidskrifter. Bland dessa beslut finns ett om det danska distributionsstödet⁵⁰ och ett om det finska stödet till tidningspressen⁵¹. Båda dessa stödordningar innehåller bestämmelser om att stödmottagarna ska dokumentera och redovisa hur stödet har använts. I det danska systemet ska utgivarna i efterhand skicka in dokumentation av hur många exemplar och antal sidor som har distribuerats av den stödberättigade publikationen, och lämna upplysningar om de samlade utgifterna för distributionen. Om utgivarna inte kan lämna in den dokumentation som krävs kan stödet helt eller delvis återkrävas. Närmare regler om dokumentationen fastställs av Styrelsen för Bibliotek og Medier som är den statliga myndighet som administrerar distributionsstödet. Av myndighetens regler framgår bl.a. att dokumentationen ska

⁵⁰ N 306/2006 (Danmark) Distributionstilskud til dagblade, EUT C 295, 5.12.2006, s. 24. Stödet regleras i Bekendtgørelse nr 636 af 24/06/2008 om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter samt dagbladslignende publikationer.

⁵¹ N 537/2007 (Finland) Selektivt presstöd, EUT C 168, 3.7.2008, s. 2. Stödet regleras i Statsrådets förordning om stöd för tidningspressen (389/2008).

vara underskriven av en auktoriserad eller registrerad revisor. I det finska systemet ska utgivarna i efterhand lämna in en utredning om användningen av understödet till kommunikationsministeriet i enlighet med en av ministeriet fastställd blankett. Till utredningen ska också fogas den senast fastställda resultaträkningen och balansräkningen för den sammanslutning som fått stöd. Det anges också att bokföringen för den tidning eller nätpublikation som fått stöd ska avskiljas från den publicerande sammanslutningens övriga bokföring.

Som anføres i avsnitt 6.1 kan det finnas skäl att säkerställa att driftsstödet används för den bidragssökande tidningens kostnader och för ändamålet att främja mediemångfalden. En möjlighet att kontrollera detta är att införa villkor om att stödmottagarna i efterhand måste redovisa övergripande hur stödet har använts. Införandet av ett sådant villkor diskuterades i Ds 2008:25, men det lämnades inget förslag i detta avseende bl.a. eftersom en sådan bestämmelse bedömdes leda till ökad administration för tidningsföretagen. Ett sådant villkor ingår dock som en integrerad del i andra länders stödordningar till förmån för dagspressen. Kravet bör kunna bidra till att öka presstödet stimulanseffekt och minska dess negativa påverkan på samhandeln. I detta perspektiv torde den ökade administrativa bördan på tidningsföretagen och Presstödsnämnden ha en underordnad betydelse. Mot denna bakgrund föreslås att det i presstödsförordningen tydliggörs att driftsstödet endast får användas för kostnader som är knutna till utgivningen av den tidning för vilken stöd har beviljats. Det föreslås också att tidningar som har beviljats driftsstöd årligen i efterhand ska lämna in en övergripande redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts. Redovisningen bör styrkas av en oberoende part, t.ex. en auktoriserad revisor.

Det ankommer på Presstödsnämnden att närmare precisera reglerna för redovisningen, t.ex. när och i vilken form redovisningen ska ske.

6.5 Ikraftträdande mm.

Förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011. Befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen (1990:524) tas bort.

Skälen för förslagen: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011. Det finns inte behov av någon övergångsbestämmelse i denna del.

Ändringarna kan inte träda i kraft innan de godkänts av kommissionen i samband med den pågående prövningen av presstödet (se avsnitt 1 och 4). Kommissionen kan i sitt ställningstagande till de ändringar som regeringen föreslår i skrivelsen av den 22 december 2009 antingen finna att de inte är tillräckliga för att presstödet ska kunna anses som förenligt med den inre marknaden, villkora ett positivt beslut med ytterligare ändringar eller finna att presstödet inte längre står i strid med EU:s statsstödsregler. Det innebär att ytterligare ändringar eller villkor kan komma att behöva införas.

Som framgår av avsnitt 4.1 anför kommissionen i artikel 18-skrivelsen att det vore lämpligt att fastställa en tidsfrist för stödsystemet (t.ex. sex år) och genomföra en senare översyn av dess inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan systemet eventuellt förnyas. Kommissionen har också i tidigare beslut om statligt stöd till dagspressen i andra länder godkänt stöd för en begränsad tid.⁵²

Presstödsförordningen är i dagsläget obegränsad i tiden, vilket har fördelen att de tidningsföretag som får stöd kan ha en relativt tydlig bild av de framtida förutsättningarna för verksamheten. Samtidigt är det ändamålsenligt att stödet regelbundet ses över, t.ex. med avseende på dess inverkan på mediemångfalden. Som framgår av avsnitt 1 har ett flertal statliga utredningar haft i uppdrag att göra sådana analyser sedan stödet

⁵² Se t.ex. N 537/2007 (Finland) Selektivt presstöd, se not 51.

infördes. Den senaste, Presskommittén, lämnade sitt slutbetänkande *Mångfald och räckvidd* (2006:8) i början av 2006.

De befintliga övergångsbestämmelserna i presstödsförordningen har funnits en längre tid. Den enda av dessa bestämmelser som ännu har materiell betydelse (SFS 1999:1074 andra punkten) tillkom i samband med en sänkning av gränsen för högsta hushållstäckning från 40 till 30 procent. Som motiv för ändringen anförde regeringen bl.a. att det inte är försvarbart att presstödet används till tidningar med en stark ställning på annonsmarknaden och goda inkomster (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 1). Enligt Presstödsnämnden berör den aktuella bestämmelsen i dagsläget endast ett företag som har en relativt stark marknadsposition vilken dessutom har förbättrats de senaste åren. Mot denna bakgrund bör den övergångsbestämmelsen tas bort. Då ingen av de övriga befintliga övergångsbestämmelserna har materiell betydelse bör de också tas bort.

7 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

7.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om ändringar i driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar innebär dels att en gräns införs vid 50 procent för hur stor andel av tidningarnas extrakostnader som får täckas av stödet, dels att maximibeloppet för stödet sänks från 62,4 miljoner kronor, vilket är den nivå som riksdagen har beslutat för år 2010, till 45 miljoner kronor. Ändringen föreslås genomföras med linjär nedtrappning under en femårsperiod och kommer att ha nått sin fulla effekt den 1 januari 2016.

För de två tidningsföretag som i dagsläget får storstadsstöd, dvs. Svenska Dagbladet (SvD) och Skånska Dagbladet (SkD), bedöms förslaget i dess fulla effekt få följande konsekvenser.⁵³ SvD beräknas nå upp till det föreslagna maximibeloppet på 45 miljoner kronor, vilket betyder att tidningens årliga intäkter från driftsstödet är ca 17,4 miljoner kronor lägre år 2016 jämfört med 2010. SkD bedöms däremot inte nå upp till maximibeloppet, utan dess driftsstöd beräknas till ca 43 miljoner kronor, vilket innebär en sänkning av tidningens årliga intäkter från driftsstödet med ca 19,4 miljoner kronor.

⁵³ Konsekvensanalysen i denna del utgår från tidningarnas intäkts- och kostnadsläge under 2008, vilket framgår dels av tidningarnas årsredovisningar, dels av underlag som tidningarna särskilt har lämnat till Regeringskansliet.

För såväl SvD som SkD beräknas minskningen medföra ett negativt resultat. Minskningen får sannolikt störst konsekvenser för SkD eftersom stödet 2008 täcker en större andel av tidningens totala rörelsekostnader, 29 procent jämfört med 6 procent för SvD. Den föreslagna nedtrappningsperioden på fem år medger dock en relativt begränsad årlig nedtrappning av stödet, ca 4 miljoner kronor per år, och torde därmed ge tidningarna erforderlig tid att anpassa sig till den lägre stödnivån och undvika alltför stora finansiella problem.

Införandet av gränser för stödintensiteten bedöms få små ekonomiska konsekvenser eftersom ingen tidning i dagsläget har en högre stödintensitet än vad som skulle tillåtas enligt förslaget. Även förslaget om villkor om användningen av stödet bedöms få små ekonomiska konsekvenser.

Förslaget om att ta bort befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen bedöms medföra att utgifterna för presstödet minskar något. För det enda företag som berörs av ändringen finns det en möjlighet att få s.k. avvecklingsstöd enligt 2 kap. 15 § i presstödsförordningen, vilket innebär att driftsstödet fasas ut etappvis under en fyraårsperiod från dagens nivå på ca 3,5 miljoner kronor till 0 kronor.

Förslagen i denna promemoria innebär sammantaget att statens utgifter för presstödet⁵⁴ minskar successivt fram till 2016. Vid den tidpunkten beräknas utgifterna för presstödet ha minskat med ca 40 miljoner kronor, i förhållande till 2010 års nivå, som en följd av genomförandet av förslagen.

7.2 Övriga konsekvenser

Vissa av förslagen bedöms, utöver de ekonomiska konsekvenserna som beskrivs i föregående avsnitt, medföra en viss ökning av de administrativa kostnaderna för de stödmottagande tidningarna och Presstödsnämnden. Det gäller

⁵⁴ Presstödet utbetalas från statsbudgetens utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 8:2 Presstöd.

särskilt förslaget om att storstadstidningarna ska redovisa sina nettokostnader i ansökan om stöd och förslaget om villkor om användningen av stödet. För Presstödsnämnden bedöms de ökade administrativa kostnaderna emellertid rymmas inom ram.

Eftersom Presstödsnämndens beslut inte kan överklagas berörs inte domstolarna av förslagen och bedömningarna i denna promemoria.

Förslagen och bedömningarna bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. De bedöms inte heller ha några miljökonsekvenser.