

# Översyn av det statliga stödet till dagspressen

*Slutbetänkande av Presstödskommittén*

*Stockholm 2013*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2013:66

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24011-3  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth

Regeringen beslutade den 15 december 2011 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen utifrån en bred genomlysning av dagens konkurrensförutsättningar på mediemarknaden och behoven av stöd till dagspressen.

Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger förordnades den 15 december 2011 som ordförande i kommittén. Den 21 december 2011 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamoten Per Bill, riksdagsledamoten Cecilia Brinck, f.d. verkställande direktören Pär Fagerström, riksdagsledamoten Gustaf Hoffstedt, riksdagsledamoten Wiwi-Anne Johansson, riksdagsledamoten Helene Petersson, ordföranden i stadsdelsnämnd Anna Sibinska, riksdagsledamoten Tuve Skånberg, riksdagsledamoten Anna Steele, pol. mag. Åke Wredén, politiska sekreteraren Charlott Qvick och riksdagsledamoten Anders Åkesson.

Den 13 februari 2012 förordnades som experter ämnessakkunniga Sofie Berg Cormier, verkställande direktören Per Hultengård, konsulten Ann Lagerström, föreståndaren för Media Management and Transformation Centre vid Högskolan i Jönköping Mart Ots, professorn Ingela Wadbring, ämnesrådet Bengt Wennerstein och rättssakkunniga Carin Lewini. Carin Lewini entledigades från uppdraget fr.o.m den 26 april 2013. Departementssekreteraren Susanna Larsson förordnades den 19 december 2012 som sakkunnig. Hon entledigades från uppdraget fr.o.m. den 23 januari 2013 och i stället förordnades departementssekreteraren Alexander Akhlaghi som sakkunnig fr.o.m. samma dag. Den 20 februari 2013 förordnades rättssakkunnige Marc Gren som sakkunnig.

Departementsrådet Göran Blomberg anställdes som huvudsekreterare i kommittén fr.o.m. den 1 mars 2012 på halvtid och fr.o.m. den 1 april 2012 på heltid. Departementssekreteraren Eva Bucksch var

anställd som sekreterare fr.o.m. den 17 februari t.o.m. den 16 september 2012. Hovrättsassessorn Ann-Kristin Lidström anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 april 2013.

Kommittén har antagit namnet Presstödskommittén. I september 2012 överlämnade kommittén delbetänkandet *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* (SOU 2012:58).

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Översyn av det statliga stödet till dagspressen* (SOU 2013:66).

Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2013

Hans-Gunnar Axberger  
(reservation, se bilaga)

Per Bill  
Gustaf Hoffstedt  
Anna Sibinska  
Åke Wredén

Cecilia Brinck  
Wiwi-Anne Johansson  
Tuve Skånberg  
Anders Åkesson

Pär Fagerström  
Helene Petersson  
Anna Steele

/Göran Blomberg  
Ann-Kristin Lidström

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>35</b>
<b>1 Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>47</b>
1.1 Kommitténs direktiv.....	47
1.2 Kommitténs arbete .....	48
<b>2 Historik och gällande rätt .....</b>	<b>51</b>
2.1 Normgivningsprocessen.....	51
2.2 Nu gällande bestämmelser i presstödsförordningen .....	53
2.3 Presstödsnämndens instruktion.....	63
2.4 Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd.....	64
2.5 Presstödsnämndens principbeslut.....	66
2.6 Vilka ändringar presstödsförordningen innebar i förhållande till tidigare gällande förordning.....	73
2.7 Ändringar som gjorts i presstödsförordningen .....	74
2.8 Rättighetslagstiftning .....	85

2.9	Presstödet och EU:s statsstödsregler.....	89
2.9.1	Allmänt om statsstödsreglerna.....	89
2.9.2	En ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler .....	90
2.9.3	Kort om hur presstödet bedömts enligt statsstödsreglerna.....	91
2.9.4	Kort om vad som anförts i förfarandet vid kommissionen .....	92
2.10	Konkurrensverkets syn på presstödet.....	102
<b>3</b>	<b>Dagstidningarna i det svenska medielandskapet.....</b>	<b>105</b>
3.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten .....	105
3.2	Förutsägelser om framtiden.....	106
3.3	Konsumtionsmönster .....	109
3.3.1	Upplageutvecklingen .....	110
3.3.2	Läsning av dagstidningar på papper och sajter .....	119
3.3.3	Dagstidningar och andra medier .....	128
3.4	Dagstidningsbranschen.....	133
3.4.1	Dagstidningarnas antal och branschens struktur .....	133
3.4.2	Tidningsföretagens ekonomi.....	140
3.4.3	Övergången från analog till digital teknik.....	144
3.5	Nyhetsförmedling och opinionsbildning .....	147
3.5.1	Journalistikens förändrade förutsättningar .....	148
3.5.2	Kvalificerad journalistik i den digitala miljön.....	150
3.6	Presstödetts effekter.....	152
3.6.1	Effektanalysens förutsättningar .....	153
3.6.2	Forskningen om presstödetts effekter .....	154
3.6.3	Övrigt .....	155
3.6.4	Kommissionens granskning av presstödet .....	156
3.6.5	Presstödet – en del av mediepolitiken .....	156
3.6.6	Aktuella synpunkter på presstödet .....	157

<b>4</b>	<b>Presspolitiska åtgärder inom Europa.....</b>	<b>159</b>
4.1	Utvecklingen för dagspressen i ett internationellt perspektiv .....	160
4.2	Norge.....	163
4.2.1	Branschstruktur .....	163
4.2.2	Marknadsutveckling .....	164
4.2.3	Norsk presspolitik.....	166
4.2.4	Dagens debatt och framtidens norska presstöd.....	169
4.3	Danmark.....	175
4.3.1	Branschstruktur .....	175
4.3.2	Marknadsutveckling .....	176
4.3.3	Dansk presspolitik.....	177
4.3.4	Den presspolitiska utvecklingen i Danmark.....	182
4.4	Finland.....	186
4.4.1	Branschstruktur .....	186
4.4.2	Marknadsutveckling .....	187
4.4.3	Finskt presstöd och dess utveckling.....	188
4.5	Österrike .....	193
4.5.1	Branschstruktur .....	193
4.5.2	Marknadsutveckling .....	195
4.5.3	Presstöd i Österrike.....	196
4.5.4	Den presspolitiska utvecklingen i Österrike.....	198
4.6	Frankrike .....	200
4.6.1	Branschstruktur och marknadsutveckling .....	200
4.6.2	Presstöd i Frankrike .....	202
4.6.3	Den presspolitiska debatten i Frankrike .....	204
4.7	Sammanfattande diskussion .....	205
4.7.1	Bevarande av kvalitetsjournalistik.....	206
4.7.2	Transparens, effektivitet och ökat fokus på branschutveckling.....	207
4.7.3	Medieneutrala lösningar .....	208
	Referenser.....	210

<b>5</b>	<b>Reklamskatt, mervärdesskatt och presspolitik.....</b>	<b>217</b>
5.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten .....	218
5.2	Dagspressen och reklamskatten .....	218
5.2.1	Betänkandet Avskaffa reklamskatten! .....	218
5.2.2	Förändringar av reklamskatten 1999–2008 .....	225
5.2.3	Reklamskatteförfarandet .....	229
5.2.4	Reklammarknadens utveckling .....	231
5.2.5	Reklamskatteintäkternas utveckling .....	234
5.2.6	Reklamskatten och EU:s statsstödsregler .....	242
5.3	Dagspressen och mervärdesskatten.....	246
5.3.1	Kvalificerat undantag från mervärdesskatt .....	246
5.3.2	EU:s mervärdesskattedirektiv .....	247
5.3.3	En reducerad mervärdesskatt på 6 procent .....	248
5.3.4	Frågan om reducerad mervärdesskatt på digitala produkter.....	251
5.4	Överväganden och bedömning.....	256
<b>6</b>	<b>Samdistribution av tidningar och post.....</b>	<b>261</b>
6.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten .....	261
6.2	Formella förutsättningar för postdistributionen.....	262
6.2.1	EU:s postdirektiv .....	263
6.2.2	Postpolitiska propositioner .....	265
6.2.3	Den svenska lagstiftningen på postområdet.....	270
6.2.4	Post- och telestyrelsens tillämpning.....	272
6.3	Tidigare utredningar om samdistribution av tidningar och post.....	275
6.4	Distributionen av tidningar och post i praktiken.....	277
6.4.1	Tidningsdistributionen i Sverige .....	278
6.4.2	Postdistributionen i Sverige .....	281
6.5	Överväganden och bedömning.....	285
<b>7</b>	<b>Presstöd till samdistribution av dagstidningar .....</b>	<b>289</b>
7.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten .....	289



7.2	Distributionsstödet grundläggande delar .....	289
7.2.1	Problembilden och statens ansvar .....	290
7.2.2	Principen om lika pris.....	291
7.2.3	Underentreprenörer för stödberättigad distribution.....	301
7.2.4	Stödberättigade tidningar och stödbelopp .....	304
7.3	Distributionsstödet utfall .....	308
7.3.1	Aggregerade uppgifter.....	309
7.3.2	Förmedlare av distributionsstöd.....	310
7.3.3	Mottagare av distributionsstöd.....	313
7.3.4	Prenumerationspriser .....	316
7.4	Överväganden och förslag.....	317
<b>8</b>	<b>Driftsstöd till dagspressen .....</b>	<b>321</b>
8.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten.....	321
8.2	Centrala presspolitiska beslut om driftsstöd .....	322
8.3	Driftsstödet växte fram .....	324
8.4	Grundläggande motiv och målsättningar .....	325
8.4.1	Massmediernas demokratiska uppgifter.....	325
8.4.2	Mångfald som mål för presspolitiken.....	329
8.5	Driftstödet begrepp och bidragskriterier .....	333
8.5.1	Dagstidningsbegreppet.....	333
8.5.2	Olika utgivningsfrekvenser.....	335
8.5.3	Från andratidningar till täckningsgrad .....	335
8.5.4	Extrastöd till storstadstidningar .....	337
8.5.5	Särregler för vissa geografiska områden .....	338
8.5.6	Särregler för tidningar på andra språk än svenska....	339
8.5.7	Olika typer av lågfrekventa tidningar.....	340
8.5.8	Särregler för elektroniska dagstidningar .....	342
8.5.9	Minsta abonnerad upplaga och högsta andel annonser .....	343
8.5.10	Editionsregel.....	344
8.5.11	Särskilt utvecklingsstöd 1990–1997 .....	347
8.5.12	Tillgänglighet för personer med läshinder .....	350

8.6	Driftsstödets stödbelopp, uppföljning, m.m. ....	351
8.6.1	Från pappersförbrukning till upplagor .....	351
8.6.2	Upplagemätningar.....	352
8.6.3	Automatiskt verkande stödbelopp.....	353
8.6.4	Driftsstöd som rättighet .....	354
8.6.5	Stödbeslutens överklagbarhet .....	354
8.6.6	En högsta tillåtna stödintensitet .....	355
8.6.7	Uppföljning av driftsstödets användning .....	355
8.7	Driftsstödets utfall .....	356
8.7.1	Utfall på aggregerad nivå .....	356
8.7.2	Enskilda mottagare av driftsstöd.....	359
8.8	Överväganden och förslag .....	362
8.8.1	Driftsstödets mål, begrepp och bidragskriterier .....	362
8.8.2	Driftsstödets stödbelopp, uppföljning, m.m.....	380
8.8.3	Presstödet reglering.....	393
<b>9</b>	<b>En demokratibestämmelse .....</b>	<b>395</b>
9.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten .....	395
9.2	Tryckfriheten.....	396
9.3	Målsättningsstadgandet i regeringsformen, m.m. ....	398
9.4	Radio- och tv-lagen (2010:696) .....	399
9.5	Organisationer inom det civila samhället .....	400
9.6	Lagen (1999:932) om stöd till trossamfund .....	402
9.7	Överväganden och bedömning.....	405
<b>10</b>	<b>Förvaltningen av presstödet .....</b>	<b>409</b>
10.1	Kommitténs uppdrag på den här punkten .....	409
10.2	Den svenska myndighetsstrukturen.....	410
10.2.1	Olika typer av förvaltningsmyndigheter .....	410
10.2.2	Myndigheter med integrerade beslutsorgan.....	411
10.2.3	Strävan efter att minska antalet myndigheter.....	411

10.3	Presstödsnämnden .....	412
10.3.1	Presstödsnämnden etableras som myndighet .....	413
10.3.2	Nuvarande styrning av Presstödsnämnden.....	415
10.3.3	Presstödsnämndens pågående utvecklingsarbete.....	418
10.3.4	Presstödsnämndens position som självständig myndighet diskuteras .....	419
10.3.5	Andra mediepolitiska myndigheter .....	421
10.3.6	Från fyra till en radio- och tv-myndighet .....	421
10.3.7	Myndigheten för radio och tv.....	425
10.4	Överväganden och bedömning .....	427
<b>11</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>433</b>
11.1	Förutsättningar för konsekvensbeskrivningen .....	433
11.2	Konsekvenser för staten .....	433
11.3	Konsekvenser för företag .....	434
11.4	Konsekvenser för konsumenterna .....	434
11.5	Konsekvenser i övrigt .....	435
	<b>Reservationer och särskilda yttranden .....</b>	<b>437</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv, Tilläggsdirektiv.....	457
Bilaga 2	Presstödsförordningen (1990:524) .....	471
Bilaga 3	Preliminärt författningsförslag.....	491



# Sammanfattning

Presstödskommittén redovisar i detta slutbetänkande sina överväganden och förslag om ett framtida statligt stöd till dagspressen. Kommittén ansluter sig till de grundläggande motiv och målsättningar som legat till grund för statsmakternas tidigare beslut om presstöd. Massmediernas betydelse för en levande demokrati motiverar ett fortsatt statligt engagemang. I en tid med snabb förändring av tidningsutgivningens förutsättningar, och en ökande osäkerhet om vad den tekniska utvecklingen kommer att leda till, kan alltför stora ingrepp i nu gällande reglering leda till oförutsedda och negativa resultat. De utvecklingstendenser som kommittén redovisar ger ett underlag för fortsatta överväganden om hur nyhetsförmedlingens villkor kan tryggas på längre sikt.

Betänkandet innehåller sammanlagt elva kapitel. I kapitel 1 redovisas uppdraget och dess genomförande. I kapitel 2 redogörs för historik och gällande rätt. Som bakgrund till kommitténs överväganden och förslag beskrivs normgivningsprocessen för presstödssystemet, liksom vad som utmärker en rättighetslagstiftning i förhållande till ett system styrt av tillgängliga medel. I kapitlet redogörs även för hur presstödet har bedömts enligt EU:s statsstödsregler. De följande nio kapitlen redovisas kortfattat nedan.

## **Kapitel 3: Dagstidningarna i det svenska medielandskapet**

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

- 3) nyhetsförmedling och opinionsbildning i dagspressen samt 4) presstödet effekter på mångfalden och konkurrensen.

### Förändrade konsumtionsmönster

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

All tillgänglig statistik visar att den samlade *upplagan* för dagspressen har minskat kraftigt sedan slutet av 1980-talet då den uppgick till närmare 5 miljoner exemplar. År 2010 hade den samlade upplagan sjunkit till cirka 3,5 miljoner exemplar. Kommitténs kartläggning visar att de samlade upplagorna sjönk med 18 procent 2003–2011. Bland de olika tidningsgrupperna har kvällstidningarna tappat mest. Därefter har de regionala högfrekventa dagstidningarna med driftsstöd drabbats av de största upplagenedgångarna, medan morgontidningarna i storstad och de regionala förstatidningarna legat nära den generella nedgången för branschen. Den grupp som klarat sig bäst är fådagartidningarna, som i flera fall t.o.m. har ökat sina upplagor under perioden. Inom de olika tidningsgrupperna finns det också stora skillnader mellan enskilda tidningar.

Tidningarnas *räckvidd*, som beskriver hur många som läser tidningarna, är av naturliga skäl betydligt högre än motsvarande upplagesiffror, men utvecklingskurvorna för olika tidningsgrupper och enskilda tidningar är förhållandevis samstämmiga i båda typerna av mätningar. En tidningsgrupp som har haft en positiv räckviddsutveckling är gratistidningarna. Deras räckvidder ligger numera i paritet med flera morgontidningars.

Kommittén har även prövat om utvecklingen efter 2011 har *eskalerat eller planat ut*. Tillgänglig statistik tyder på att den negativa utvecklingen ökar i takt. Den procentuella upplage- och räckviddsminskningen 2012 låg i många fall över den referenspunkt på 3,6 procent som kommittén utgått från. Även preliminära

uppgifter om utvecklingen 2013 tyder på den negativa utvecklingen håller i sig.

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

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

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

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

## En omställningsprocess för dagstidningsbranschen

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

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

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



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

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

### Nya förutsättningar för nyhetsförmedling och opinionsbildning

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

Till journalistikens förändrade förutsättningar hör försvagningen av landets nyhetsbyråer med nedläggningen av Förenade Landsortstidningar 2000 och ett reducerat utbud från Tidningarnas Telegrambyrå. Samtidigt går det att se en ökning av antalet lobbyister, PR-byråer och informationstjänstemän i den offentliga förvaltningen och på privata företag som arbetar med en annan typ av uppdrag, nämligen att påverka nyhetsrapporteringen för sina uppdragsgivares räkning. Relationen mellan tidningsföretagen och tidningsläsarna har också förändrats i takt med den digitala

utvecklingen. Numera bjuds läsarna in att kommentera artiklar direkt på tidningarnas digitala sajter och de kan på så sätt delta i debatter och påverka nyhetsförmedlingen. Journalistiken når också sina läsare via fristående bloggar, e-tidningar och tidskrifter som står för en betydande del av nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen.

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

### **Presstödetts effekter**

En slutsats som bör kunna dras med stöd av tillgänglig forskning är att presstödet har haft en konserverande effekt på marknads-konkurrensen genom att flera dagstidningar inte skulle ha överlevt utan det statliga stödet. Stödet har i den meningen haft en positiv inverkan på mediemångfalden och konkurrenssituationen på tidningsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att det har skett betydande förändringar i medielandskapet under senare år, även för tidningar med driftsstöd. Presstödet har alltså inte hindrat den effektivisering och strukturrationalisering som präglat dags-tidningsbranschen genom introduktionen av ny teknik och genom bildandet av nya företagsstrukturer. Till presstödetts effekter kan enligt kommittén även räknas att de nya regler för driftsstöd som genomfördes 2009, med sänkt upplagegräns och höjt stödtak för lågfrekventa dagstidningar, har bidragit till att flera nya endags-tidningar har startats.

#### Kapitel 4: Presspolitiska åtgärder inom Europa

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

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

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

I allt fler länder noteras en teknikkonvergens mellan de distributionskanaler som mediehusen använder för att publicera sina nyheter. Samtidigt kan man tala om en mediepolitisk konvergens där skattefrågor, public service-avgifter och andra statliga engagemang i mediesektorn lyfts in i den presspolitiska debatten. I förlängningen knyter detta an till visionen om en mer integrerad och teknikneutral mediepolitik där gränsdragningsproblematiken i en konvergerande mediavärld möts av ett ramverk som förenar olika former av mediestöd. I de nordiska länderna har dock medieneutraliteten hittills begränsats till att bredda presstödet till att omfatta även internetbaserad nyhetsförmedling.

## **Kapitel 5: Reklamskatt, mervärdesskatt och presspolitik**

Det statliga engagemanget för dagspressen bör enligt kommittén inte begränsas till det selektiva presstödet utan bör även omfatta generella åtgärder inom ramen för skattesystemet. Både reklamskatten och mervärdesskatten utformades på 1960- och 1970-talen med uttalade presspolitiska avsikter. Genom att ge dagstidningarna en relativt lindrig beskattning skulle konkurrenssituationen på mediemarknaden påverkas, vilket också var ett syfte med presstödet. Kommittén kan dock konstatera att de båda skatterna numera har utvecklats till att bli både godtyckliga och mediepolitiskt kontraproduktiva.

### **Reklamskatten bör avskaffas**

Enligt kommitténs bedömning bör reklamskatten avskaffas i enlighet med ett tillkännagivande från riksdagen 2002. Det demokratiska styrelseskicket kräver att det finns massmedier som ger medborgarna möjligheter att informera sig och utbyta idéer, så att de kan delta aktivt i samhällslivet och rösta i allmänna val. I stället för att ekonomiskt underlätta en sådan, från allmän synpunkt angelägen verksamhet, fördyras den av att reklamskatt fortfarande tas ut. Dagstidningsbranschen betalar i storleksordningen 100 miljoner kronor per år i reklamskatt och det motsvarar kostnaden för cirka 200 journalister.

Reklamskatten slår också godtyckligt mot olika typer av medieverksamhet. Den relativa konkurrens fördel som gällde för den

tryckta dagspressen vid reklamskattens införande har numera vänts till en i huvudsak konkurrensmässig nackdel i förhållande till andra medier. Reklaminvesteringar i tv, radio och internet omfattas inte alls av skatten. I andra fall där skattskyldighet i princip föreligger, som för fack- och populärpress samt gratistidningarna, gör det höga grundavdraget att de i huvudsak inte behöver betala någon reklamskatt. Ytterligare en inkongruens är att reklamskatt utgår för papperstidningar men inte för motsvarande digitala publikationer. Det finns enligt kommittén inga sakliga skäl för att på det sättet särskilt missgynna delar av dagspressen. Ett avskaffande av reklamskatten bör hanteras som en prioriterad fråga i kommande budgetberedningar på det skattepolitiska området.

Reklamskattefrågan är en av de viktigaste frågorna där åtgärder redan på kort tid kan vidtas för att förbättra nyhetsförmedlingens ekonomiska situation. Om det av statsfinansiella eller andra skäl inte är möjligt att avskaffa den återstående reklamskatten vid ett tillfälle, bör det enligt kommittén vara ett alternativ att skatten avskaffas stegvis. Ett första steg bör då vara att skatten avskaffas för samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som inte är annonsblad, katalog eller program. Ett ytterligare alternativ är att det grundavdrag som lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam medger höjs så att färre behöver betala reklamskatt.

### **Reducerad mervärdesskatt bör omfatta även digitala medier**

Enligt kommittén bör regeringen verka för att EU:s mervärdesskattedirektiv ändras så att medlemsländerna kan tillämpa en reducerad skattesats även för digitala medier. Kommittén delar riksdagens bedömning från våren 2011 att det är särskilt angeläget på yttrandefrihetsområdet att samma mervärdesskattesats tillämpas på såväl traditionella tryckta som moderna digitala produkter. Med nuvarande bestämmelser uttas en reducerad mervärdesskattesats på 6 procent för den tryckta tidningen men full mervärdesskatt på 25 procent för digitala utgåvor. Den skillnaden försvårar en mediepolitiskt önskvärd teknikomställning från publicering på papper till digital publicering.

Frågan om en anpassning av mervärdesskattedirektivet till en digital verklighet finns just nu högt upp på EU:s dagordning och det pågår en process i ärendet. Kommissionen har tagit flera initiativ i riktning mot en likabehandling av tryckta och digitala

medier i mervärdesskattehänseende, men ännu är inte frågan avgjord. Enligt kommittén bör direktivet kunna kompletteras med ett enkelt tillägg om likabehandling av tryckta och digitala böcker, dagstidningar och tidskrifter. Den närmare avgränsningen av begreppet digitala medier bör därefter utarbetas på nationell nivå, i nära samverkan med bl.a. berörda branscher, och komma till uttryck i mervärdesskattelagen (1994:200).

### **Kapitel 6–7: Samordnad tidningsdistribution**

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

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

### **En ökad samdistribution av tidningar och post**

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

och post bör vara önskemålet om en tidig morgonleverans av tidningarna.

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

Försöket bör enligt kommittén följas av en permanent och långsiktig lösning med samdistribution av tidningar och post. Rationaliteten med en gemensam leverans tidigt på morgonen är inte begränsad till delar av landsbygden utan samdistributionen bör på sikt även omfatta andra delar av Sverige. En sådan bredare samordning förutsätter dock att det nuvarande kravet på 85-procentig övernattbefordran ses över i förhållande till EU:s postdirektiv. Enligt kommittén bör en sådan översyn genomföras med inriktningen att nödvändiga författningsändringar kan träda i kraft senast 2017.

### **Presstödet till samdistribution av dagstidningar avvecklas**

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

Det faktum att distributionsstödet står för en så liten andel av kostnaderna talar för att stödet inte är av avgörande betydelse för att upprätthålla systemet med samdistribution av dagstidningar. Många tidningar ingår numera i mediekoncerner som också omfattar ett distributionsföretag och det finns därmed ett

uppenbart gemensamt intresse av att distributionen organiseras och samordnas på ett rationellt sätt oavsett det statliga stödet. Numera finns det också starka incitament för distributionsföretagen att bära ut även andra titlar än de lokala dagstidningarna. För rikstidningar kan digitala lösningar vara det bästa sättet att lösa distributionen utanför storstäderna.

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

## **Kapitel 8: Driftsstöd till dagspressen**

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

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

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



## Det tillgängliga reformutrymmet

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

## Grundläggande begrepp och bidragskriterier oförändrade

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

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

Ett annat villkor som bör vara oförändrat är det om att en stödberättigad tidnings *täckningsgrad* bland hushållen på utgivningsorten inte får överstiga 30 procent. Täckningsgraden

används för att bedöma en tidnings möjlighet att hävda sig på annonsmarknaden och avgör vilka tidningar som ska anses ha behov av stöd och vilka som inte ska anses ha det. Samtidigt talar utvecklingen på dagstidningsmarknaden, med generellt minskade upplagor, för att fler tidningar kan komma att minska sin hushållstäckning ner till gränsvärdet. Det bör därför fortsatt finnas en möjlighet för Presstödsnämnden att bortse från täckningsgraden som behovskriterium om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att måttet ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden.

### Likvärdig behandling av alla läsarintäkter

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

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

### Uppenbarhetskravet i editionsregeln tas bort

I 1 kap. 7 § presstödsförordningen finns en s.k. editionsregel. Den har införts för att upprätthålla kravet på redaktionell självständighet och förhindra att tidningsrörelser på olika sätt delas upp för att få två stöd till samma produkt eller få driftsstöd till en del av en rörelse vilken som helhet inte kan få stöd. Sådana försök att kringgå bidragskriterierna har uppmärksammats av

Presstödsnämnden som ett ökande problem vid tillämpningen av förordningen. Kommittén föreslår att uppenbarhetskravet i regeln tas bort och att nämnden härigenom ges ett större utrymme för bedömningar av frågor om eventuellt bidragsmissbruk.

### **Extrastödet till storstadstidningar avskaffas**

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

Enligt kommittén kan det inte längre anses lika relevant att skilja storstadstidningarna från andra tidningar i presstödssystemet. De skillnader som fortfarande finns inom den svenska dagstidningsbranschen vad gäller upplagor, reklaminvesteringar och ekonomiska resurser följer inte längre traditionella mönster. Kommittén föreslår mot den bakgrunden att den nuvarande konstruktionen med ett extrastöd till storstadstidningar avskaffas. I det presstödssystem som tar vid 2017 bör enligt kommittén alla hög- och medelfrekventa dagstidningar behandlas enligt samma regler, oavsett var i landet deras utgivningsort ligger.

### **Ny stödtrappa för hög- och medelfrekventa dagstidningar**

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

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

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

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

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

### Högre stödbelopp för lågfrekventa dagstidningar

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

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

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

### **Ett nytt omställningsstöd för elektroniska publiceringstjänster**

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

Kommittén föreslår att presstödet kompletteras med en ”digital knuff” i form av ett nytt omställningsstöd som under en begränsad tid kan ges till tidningar med driftsstöd för att stimulera utvecklingen av elektroniska publiceringstjänster. De närmare formerna för ett sådant stöd behöver emellertid för att bli så

effektivt som möjligt i relation till tidningsföretagens utvecklingsbehov och för att kunna avgränsas på ett tydligt sätt i förhållande till driftsstödet utredas ytterligare, bl.a. i förhållande till EU:s statsstödsregler. Kommitténs samlade förslag om det framtida presstödet utgår från att systemet ska omfatta ett utarbetat omställningsstöd och att det ska vara tillgängligt under fyra år. Det bör övervägas om fyraårsperioden kan inledas tidigare än 2017.

En tidning bör som längst kunna få omställningsstöd under tre år och stödet bör på samma sätt som gäller för det allmänna och begränsade driftsstödet vara riktat till enskilda tidningar. Stödet bör som mest kunna uppgå till 40 procent av särkostnaden och till högst 15 procent av tidningens driftsstöd. Det maximala stödet per tidning bör vara 3 miljoner kronor per år för hög- och medelfrekventa tidningar med allmänt driftsstöd och 500 000 kronor per år för lågfrekventa tidningar med allmänt driftsstöd och för tidningar med begränsat driftsstöd. Den ekonomiska ramen för omställningsstödet ska vara 35 miljoner kronor per år.

### Högre driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar

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

## Nya bestämmelser för stöd till tidningar på minoritetsspråk

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

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

## Särregler för vissa geografiska områden ändras

Presstödsnämnden ges genom en bestämmelse i presstödsförordningen möjlighet att bevilja s.k. begränsat driftsstöd för dagstidningar som ges ut i Gotlands, Borgholms, Mörbylånga och Laholms kommuner även om täckningsgraden överstiger de förskrivna gränserna. Skälet till denna undantagsbestämmelse är att det i dessa utgivningsområden ansetts råda sådana geografiska eller befolkningmässiga förhållanden att hushållstäckningen inte ger en rättvisande bild av respektive tidnings faktiska konkurrens-situation. Kommittén anser att denna möjlighet ska finnas kvar. Utformningen av bestämmelsen bör emellertid ändras på så sätt att den anger de bakomliggande förutsättningarna för begränsat driftsstöd. Någon egentlig förändring av bestämmelsens nuvarande

tillämpning är inte avsedd. Det är alltså fråga om en bestämmelse som endast kan bli tillämpbar i undantagsfall. Emellertid säkerställer förändringen att en prövning kan göras av Presstödsnämnden i det enskilda fallet oavsett ort.

### **Kapitel 9: Frågan om en demokratibestämmelse**

Kommittén prövar i kapitel 9 frågan om det bör införas en bestämmelse om respekt för demokratins idéer som ett villkor för presstödet.

Kommitténs bedömning är att den utformning som reglerna för presstödet fått, när det gäller att göra stödsystemet ideologiskt neutralt och förhindra en prövning av tidningars idémässiga och politiska tendens och deras redaktionella ställningstaganden i övrigt, har varit av stort värde. Den innebär att stödsystemet ansluter till tryckfrihetsförordningens syfte, genom att möjliggöra att fler tidningar kan utges, samtidigt som reglerna inte kan användas för repressiva ingrepp mot antingen enstaka artiklar eller utgivares ideologiska hållning. Dessa regler har också verksamt bidragit till att begränsa de politiska meningsmotsättningarna kring presstödet.

Hur angeläget det än är att antidemokratiska riktningar motverkas inom ramen för det demokratiska samhällets spelregler och genom en livaktig demokratisk diskussion, så är detta ändå främst en fråga för den fria åsiktsbildningen. Gränser har riksdagen satt med de bestämmelser som finns i tryckfrihetsförordningen. En bestämmelse om respekt för demokratins idéer som en grundläggande förutsättning för att få del av presstödet bör av dessa skäl inte införas.

### **Kapitel 10: Förvaltningen av presstödet**

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



sammanslagning av Presstödsnämnden med Myndigheten för radio och tv bör ske.

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

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

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

## **Kapitel 11: Konsekvenser av förslagen**

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

## Reservation

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

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

## Särskilda yttranden

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

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

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

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

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

# Författningsförslag

## **1 Förslag till presstödsförordning**

Härigenom föreskrivs följande.

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

**1 §** Denna förordning innehåller bestämmelser om statens direkta stöd till företag som ger ut dagstidningar.

Tidningar som ges ut av staten eller en kommun berättigar inte till stöd enligt denna förordning.

**2 §** Tidningsföretag som vill ha stöd enligt denna förordning ska ansöka om det. Det finns en särskild nämnd, Presstödsnämnden, som prövar ansökningarna. Nämnden beslutar också i övriga frågor enligt denna förordning.

**3 §** Stöd enligt denna förordning lämnas i form av driftsstöd.

**4 §** Driftsstöd består av allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd.

**5 §** Driftsstöd får endast användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för.

6 § I denna förordning används följande uttryck med nedan angiven betydelse.

Uttryck	Betydelse
Dagstidning	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. Den ska vidare komma ut under ett eget namn och dess egna redaktionella innehåll ska utgöra minst 55 procent av det totala redaktionella innehållet. Med dagstidning avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.
Högrekvent dagstidning	En dagstidning som normalt kommer ut med sex eller sju nummer per vecka.
Medelrekvent dagstidning	En dagstidning som normalt kommer ut med tre till fem nummer per vecka.

Lågfrekvent dagstidning	En dagstidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka.
Utgivningsort	Den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen.
Upplaga	En tidnings medelnettopplaga.
Totalupplaga	En tidnings totala distribuerade upplaga med avdrag för lösnummerreturer och fasta arbetsexemplar.
Såld upplaga	En tidnings abonnerade upplaga samt den omräknade upplaga som motsvarar läsarintäkterna från digital publicering och försäljning av lösnummer.
Veckovolym	Tidningens sålda upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka.
Annonsandel	Andelen betalt utrymme av hela tidningsutrymmet under ett kalenderår.
Andel egna annonser	Andelen utrymme av hela tidningsutrymmet under ett år som används för direkt marknadsföring av den egna tidningsutgivande verksamheten.
Redaktionellt innehåll	Hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag av annonsandelen och andelen egna annonser.

## Täckningsgrad

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

7 § Om flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 55 procent eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn, ska Presstödsnämnden vid tillämpningen av denna förordning betrakta publikationen som en.

## 2 kap. Driftsstöd

### Allmänt driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar

1 § En hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till allmänt driftsstöd om samtliga nedanstående förutsättningar är uppfyllda:

1. Den ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar. Om tidningens redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli ska den ha en abonnerad upplaga på minst 750 exemplar.

2. Dess totalupplaga ska i huvudsak vara abonnerad.

3. Dess abonnemangspris får inte vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori.

4. Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 procent.

5. Det företag som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats för tidningen, ha redovisat användningen av stödet enligt 3 kap. 4 § första stycket.

Om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden, får tidningen uteslutas från stöd eller få stödet nedsatt till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas.

**2 §** För en hög- eller medelfrekvent dagstidning beräknas det årliga allmänna driftsstödet genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med följande bidragssatser:

1. 300 000 kronor upp till en veckovolym om 30, högst 9 000 000 kronor,

2. 220 000 kronor för en veckovolym mellan 30 och 71, dock högst 9 000 000 kronor,

3. 30 000 kronor för en veckovolym mellan 71 och 251, högst 5 400 000 kronor,

4. 25 000 kronor för en veckovolym från 251 och därutöver, dock högst 16 600 000 kronor.

Det sammanlagda årliga driftsstödet får inte överstiga 40 000 000 kronor (maximibelopp).

**3 §** Understiger det allmänna driftsstöd som en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till enligt 2 § det driftsstöd som en lågfrekvent dagstidning vid motsvarande upplaga berättigar till enligt 6 §, ska i stället stödnivån enligt den paragrafen gälla.

### Allmänt driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar

**4 §** En lågfrekvent dagstidning berättigar till allmänt driftsstöd om samtliga nedanstående förutsättningar är uppfyllda:

1. Den ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar. En tidning med en abonnerad upplaga under 2 000 exemplar är dock endast berättigad till allmänt driftsstöd under högst tre år. Därefter får den abonnerade upplagan inte understiga 2 000 exemplar. Om tidningens redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli ska den ha en abonnerad upplaga på minst 750 exemplar.

2. Dess totalupplaga ska till övervägande del vara abonnerad.

3. Den ska ha ett abonnemangspris som för helår inte understiger ett av Presstödsnämnden fastställt lägsta pris.

4. Den ska ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår.

5. Den får inte ha en betald annonsandel som överstiger 50 procent av dess hela tidningsutrymme under ett kalenderår.

6. Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 procent.

7. Det företag som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats för tidningen, ha redovisat användningen av stödet enligt 3 kap. 4 § första stycket.

Vid tillämpningen av första stycket 2 ska spridning i marknadsföringssyfte, som görs för en och samma tidningstitel och vid högst fem tillfällen per kalenderår i det område där dagstidningen har sin huvudsakliga andel abonnenter, inte räknas med.

**5 §** För en tidning som kommer ut en gång per vecka lämnas årligt allmänt driftsstöd med

– 6 402 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 10 000 exemplar,

– 5 786 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 9 000 exemplar,

– 5 172 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 8 000 exemplar,

– 4 556 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 7 000 exemplar,

– 4 249 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 6 000 exemplar,

– 3 941 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 5 000 exemplar,

– 3 571 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 4 000 exemplar,

– 3 201 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 3 000 exemplar,

– 2 463 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 2 000 exemplar, eller

– 1 847 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 1 500 exemplar.

För en tidning vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli och som har en abonnerad upplaga på minst 750 och högst 1 499 exemplar lämnas årligt allmänt driftsstöd med belopp som Presstödsnämnden beslutar. Stödet får dock högst uppgå till 1 847 000 kronor.



6 § För en tidning som kommer ut två gånger per vecka lämnas årligt allmänt driftsstöd med

– 8 382 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 10 000 exemplar,

– 7 576 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 9 000 exemplar,

– 6 770 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 8 000 exemplar,

– 5 963 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 7 000 exemplar,

– 5 561 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 6 000 exemplar,

– 5 158 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 5 000 exemplar,

– 4 674 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 4 000 exemplar,

– 4 191 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 3 000 exemplar,

– 3 224 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 2 000 exemplar, eller

– 2 418 000 kronor, om den sålda upplagan är minst 1 500 exemplar.

För en tidning vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli och som har en abonnerad upplaga på minst 750 och högst 1 499 exemplar lämnas årligt allmänt driftsstöd med belopp som Presstödsnämnden beslutar. Stödet får dock högst uppgå till 2 418 000 kronor.

### Begränsat driftsstöd

7 § Begränsat driftsstöd kan lämnas för en dagstidning på en utgivningsort där beräkningen av täckningsgrad på grund av geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden uppenbart ger en missvisande bild av konkurrenssituationen på orten och tidningens konkurrensförmåga, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad.

8 § Begränsat driftsstöd kan vidare lämnas för en dagstidning om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad, om tidningen har ett

redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på något eller några av språken finska, meänkieli eller samiska och om tidningens utgivningsort är en kommun som ligger i respektive förvaltningsområde avseende finska, meänkieli eller samiska.

Om en tidnings utgivningsort inte är en kommun som ligger i respektive förvaltningsområde får Presstödsnämnden bestämma att en tidnings utgivningsort i detta avseende är ett annat område än utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att tidningens spridningsområde även innefattar förvaltningsområde avseende finska, meänkieli eller samiska

**9 §** För en tidning som har rätt till begränsat driftsstöd enligt 7 § lämnas stöd med belopp som motsvarar vad en lågfrekvent dagstidning är berättigad till enligt 5 §. Stödet får dock högst uppgå till 2 463 000 kronor.

För en tidning som har rätt till begränsat driftsstöd enligt 8 § och som har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på ett av språken finska, meänkieli eller samiska lämnas stöd med belopp som motsvarar vad en lågfrekvent dagstidning är berättigad till enligt 5 §. Stödet får dock högst uppgå till 2 463 000 kronor.

För en tidning som har rätt till begränsat driftsstöd enligt 8 § och som har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på minst två av språken finska, meänkieli eller samiska lämnas stöd med belopp som motsvarar vad en lågfrekvent dagstidning är berättigad till enligt 6 §. Stödet får dock högst uppgå till 3 224 000 kronor.

**10 §** En tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska ska i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen

1. uppfyller de övriga förutsättningar för dagstidning som anges i 1 kap. 6 §,
2. vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, och
3. har sin huvudredaktion i Sverige.

För en sådan tidning lämnas driftsstöd endast för den upplaga som är såld i Sverige.

## Gränser för stödnivåer i förhållande till rörelsekostnader

11 § Driftsstödet för en hög- eller medelfrekvent dagstidning får inte överstiga 40 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigande tidningen.

12 § Driftsstödet för en lågfrekvent dagstidning får inte överstiga 75 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigande tidningen.

## Beräkning och utbetalning

13 § Frågan om huruvida en tidning uppfyller kraven för driftsstöd, ska bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks. Bedömningen av om driftsstödet överstiger en viss andel av tidningens rörelsekostnader enligt 11 eller 12 § ska dock göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks.

För nyetablerade dagstidningar och för dagstidningar som kommer ut med fler eller färre nummer i veckan än tidigare får uppgifterna i stället avse den tidsperiod för vilken dessa kan fås. För uppgifter om täckningsgrad och upplaga får den perioden inte vara kortare än sex månader.

14 § Driftsstöd beräknas för kalenderår och med en tolfedel av bidraget för varje kalendermånad.

Driftsstöd lämnas för varje hel kalendermånad som tidningen kommer ut under det år som stödet avser.

Driftsstödet ska betalas ut månadsvis i förskott.

## Avveckling av driftsstöd

15 § En dagstidning som inte längre har rätt till fullt driftsstöd på grund av att den överskrider kravet på högsta hushållstäckning är under det första året efter det att sådan rätt upphörde berättigad till tre fjärdedelar av det närmast föregående årets stödbelopp. Under de därpå följande två åren är tidningen, om den inte åter har rätt till fullt driftsstöd, berättigad till hälften respektive en fjärdedel av stödbeloppet.

## Återbetalning och återkrav

**16 §** Ett tidningsföretag som tagit emot driftsstöd är återbetalningsskyldigt om

1. tidningsföretaget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att stödet lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. stödet av något annat skäl än vad som avses i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och tidningsföretaget borde ha insett detta,

3. stödet har använts i strid med vad som anges i 1 kap. 5 §, eller

4. tidningsföretaget inte lämnar sådan redovisning som avses i 3 kap. 4 § första stycket.

**17 §** Om ett tidningsföretag är återbetalningsskyldigt enligt 16 §, ska Presstödsnämnden besluta att kräva tillbaka ett belopp som motsvarar vad företaget oriktigt har fått.

Om det finns särskilda skäl, får Presstödsnämnden helt eller delvis efterge krav på återbetalning.

**18 §** Om ett belopp som har återkrävts enligt 17 § inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet. För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635).

## 3 kap. Övriga bestämmelser

**1 §** Ansökan om stöd enligt denna förordning ska vara skriftlig och ges in till Presstödsnämnden.

**2 §** Till tidningsföretag som, innan beslut om presstöd till företaget fattats, helt eller delvis pantsatt sitt förväntade presstöd, får stödbeloppet inte bestämmas till högre belopp än hälften av vad som annars skulle ha kunnat beviljas.

**3 §** Presstödsnämnden får vid tillämpningen av denna förordning inte ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor.

4 § Ett tidningsföretag som har beviljats driftsstöd för en dagstidning ska årligen i efterhand lämna in en redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt.

Nämnden ska med utgångspunkt i lämnad redovisning kontrollera att användningen av driftsstödet sker i överensstämmelse med denna förordning.

Nämnden ska årligen göra en sammanställning av uppgifterna enligt första och andra styckena. Sammanställningen ska ges in till regeringen och Europeiska kommissionen.

5 § Presstödsnämnden får besluta att ett stöd enligt denna förordning tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att stödet har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller att rätt till stödet av annan anledning saknas.

6 § Om Presstödsnämnden har beslutat om återbetalning av stöd enligt 2 kap. 17 § får nämnden göra avdrag på nytt stöd enligt denna förordning (kvittning).

7 § Presstödsnämndens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

8 § Presstödsnämnden får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017 och gäller till och med den 31 december 2021.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Kommitténs direktiv

Presstödskommittén har enligt sina direktiv (dir. 2011:112) i uppdrag att 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 på andra kostnadseffektiva insatser för dagspressen, såsom regel-förenkling 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 myndighets-organisation

Inom ramen för detta övergripande uppdrag innehåller direktiven även flera olika delfrågor som kommittén ska analysera eller lämna förslag om. Dessa redovisas i betänkandets olika kapitel, i anslutning till att delfrågorna också behandlas. Hela direktiven återges i bilaga 1.

Kommittén har i enlighet med direktiven även lämnat delbetänkandet *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* (SOU 2012:58).

## 1.2 Kommitténs arbete

Kommittén ska för sin faktainsamling så långt det är möjligt använda befintligt material från de många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till dagspressen och mediemarknaden. Kommitténs arbete ska överlag 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. Kommittén ska även hålla sig informerad om de uppdrag som Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Taltidningsnämnden och Post- och telestyrelsen har fått avseende den framtida taltidningsverksamheten.

Den första delen av kommitténs arbete ägnades i huvudsak åt det uppdrag som redovisats i delbetänkandet. Inom ramen för arbetet med slutbetänkandet har kommittén samrått med Presstödsnämnden, Myndigheten för radio och tv, Post- och telestyrelsen, Skatteverket och Konkurrensverket. Vid kommitténs sammanträden har ett flertal aktörer och intressenter på mediemarknaden inbjudits att redovisa sina verksamheter och förmedla sina uppfattningar om frågor som ligger inom kommitténs uppdrag. Med den utgångspunkten har följande personer framträtt inför kommittén under perioden maj 2012–maj 2013:

- Åsa Finnström, kanslichef, Per Sandén, stf. kanslichef, Presstödsnämnden
- Mart Ots, föreståndare för Media Management and Transformation Centre, Högskolan i Jönköping
- Fredrik Rogberg, analyschef, Tidningsutgivarna
- Jonas Nordling, ordförande, Anita Vahlberg, senior adviser, Journalistförbundet
- Lennart Foss, VD och koncernchef, NTM
- Raoul Grünthal, VD, Schibsted Sverige AB och ordförande, Svenska Dagbladet
- Per Gustafsson, ordförande, Tidningen Skaraborgsbygdens ekonomiska förening, Roger Boström, VD, Ortstidningar i Väst AB, Jonatan Hjort, VD, Tidningar i Norr AB

- Ulrika Obstfelder Peterson, VD, Peter Franke, chefredaktör, Värmlands Folkblad
- Ingemar Stenson, f.d. VD, Tidningsbärarna
- Sten Selander, chef Postavdelningen, Post- och telestyrelsen
- Jessica Karlberg-Lagrelius, chefsjurist Sverige, Andreas Falkenmark, VD Posten meddelande AB, Johanna Allert, chef konceptsupport shared services, Posten AB
- Henrik Ahl, chef affärsområde Gratistidningar, Mediehuset UNT, Dennis Oscarsson Krook, marknadschef, Lokaltidningen
- Daniel Grahn, VD, Tidningen Dagen, Mattias Wåhlberg, controller, Mentor Media
- Lars J Eriksson, chefredaktör, Sara Nilsson, ekonomichef, Tommy Ljung, konsult, Skånska Dagbladet
- Ingela Wadbring, professor, Mittuniversitetet
- Anders Olofsson, t.f. operativ IT-chef, Sydsvenska Dagbladet
- Charlotta Friberg, publisher, Östgöta Correspondenten
- Sören Karlsson, chef Nya Medier, Helsingborgs Dagblad
- Martin Jönsson, bitr. programdirektör, Sveriges Radio.

För faktainsamlingen har kommittén även inhämtat material från olika svenska forskningsmiljöer, bl.a. SOM-institutet, Dagspresskollegiet och Nordicom, från nyhetsförmedlingen i dagstidningar och branschtidningar, Framtidskommissionen och Tidningsstatistik AB.



## 2 Historik och gällande rätt

Kommittén ska utifrån den översyn som görs av det statliga stödet till dagspressen lämna förslag till hur ett framtida stödsystem kan utformas. Som en bakgrund till kommitténs överväganden och förslag beträffande den rättsliga strukturen för ett sådant stödsystem redogörs här för historik och gällande rätt. Inledningsvis i kapitlet redogörs för normgivningsprocessen. Därefter följer en beskrivning av nu gällande bestämmelser i presstödsförordningen, Presstödsnämndens instruktion, föreskrifter och principbeslut. Det redogörs även för vilka ändringar presstödsförordningen innebar i förhållande till tidigare gällande förordning och för de ändringar som gjorts sedan förordningen beslutades. Vidare finns en beskrivning av vad som utmärker en rättighetslagstiftning i förhållande till ett system styrt av tillgängliga medel. Sist i kapitlet behandlas frågor om hur presstödet bedömts enligt EU:s statsstödsregler och vilken syn Konkurrensverket haft på stödet.

### 2.1 Normgivningsprocessen

Den nuvarande rättsliga formen för presstödet reglering härrör från tidigt 1970-tal. Presstödet regleras i författningar utfärdade av regeringen och inte i lag.

Regeringen får enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållanden mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Inom regeringens s.k. restkompetens faller berättigande föreskrifter t.ex. om statsbidrag och sociala understöd av olika slag, även om det i

sådana fall krävs ett beslut av riksdagen såvitt gäller medelstildelningen. Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen).

Frågor om presstödet har behandlats såväl i samband med regeringens budgetpropositioner som i propositioner om pressstödsystemet specifikt. Förändringar i systemet har därmed gått till så att riksdagen godkänt fullt ut eller med vissa ändringar en proposition där regeringen redovisar sina överväganden och förslag beträffande presstödet. Regeringen har därefter beslutat om ändringar i förordningsregleringen. Några förordningstexter har i allmänhet inte funnits med i det underlag som riksdagen beslutat om. Det innebär bl.a. att det trots att det rört sig om författningar som riksdagen ställt sig bakom inte finns några författningskommentarer.

Riksdagen har således i allmänhet tagit ställning till alla ändringar i förordningsregleringen. Ett undantag är den senaste ändringen i förordningen, som avsåg införandet av nya bestämmelser om återbetalning (SFS 2010:1538). Förslagen behandlas i en departementspromemoria daterad den 13 oktober 2010, Ku2010/1632/RS. Regeringen hade i en tidigare proposition till riksdagen förklarat att man avsåg att se över denna fråga i särskild ordning.<sup>1</sup>

Vid införandet av ett nytt system för taltidningsverksamheten föreslog regeringen att riksdagens tidigare ställningstaganden inte längre skulle gälla och uttalade följande:<sup>2</sup>

Taltidningsverksamhetens nuvarande utformning, liksom hur verksamheten ska regleras vid införandet av det nya systemet är frågor som faller inom regeringens kompetens och följaktligen kan regleras på förordningsnivå. Det har dock tidigare ansetts lämpligt att riksdagen tar ställning till taltidningsverksamhetens utformning. Eftersom taltidningsverksamheten är av stor vikt för många människors möjlighet att inhämta information finns fortfarande skäl att låta riksdagen besluta om den grundläggande inriktningen av verksamheten. Ett sådant ställningstagande bör dock inte i detalj reglera systemets uppbyggnad utan vara begränsat till de övergripande principerna. Tidigare riksdagsbindningar bör därför upphävas och ersättas av ett ställningstagande med innebörden att personer med funktionsnedsättningar som innebär att de inte kan ta del av en vanlig dagstidning ska få god tillgång till dessa tidningar genom taltidningar. Det bör ankomma på

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:199 s. 30.

<sup>2</sup> Prop. 2012/13:1 utg. omr. 17 s. 157.

regeringen att besluta om den närmare utformningen av taltidningsverksamheten.

## 2.2 Nu gällande bestämmelser i presstödsförordningen

I presstödsförordningen (1990:524) finns bestämmelser om statens direkta stöd till företag som ger ut dagstidningar. Dessutom finns bestämmelser om stöd i vissa fall till företag som ger ut andra tidningar. Förordningen gäller t.o.m. den 31 december 2016 (övergångsbestämmelserna, p. 1).

Kommittén har i sitt delbetänkande, *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli*, föreslagit ändringar i 2 kap. 1, 3, 4, 5, 8, 10 och 11 §§ i förordningen.<sup>3</sup> I det följande redogörs för nuvarande innehåll i aktuella paragrafer.

Betydelsen av uttrycket dagstidning och vissa andra uttryck som används i förordningen (kursiverade i det följande) anges i 1 kap. 6 §.

*Dagstidning* används i betydelsen 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. Den ska vidare komma ut under ett eget namn och dess egna redaktionella innehåll ska utgöra minst 55 procent av det totala redaktionella innehållet. Med dagstidning avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Tidningar som ges ut av staten eller en kommun berättigar inte till stöd (1 kap. 1 §).

Tidningsföretag som vill ha stöd ska ansöka om det. Presstödsnämnden prövar ansökningarna och andra frågor enligt presstödsförordningen (1 kap. 2 §).

Stöd lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd (1 kap. 3 §).

---

<sup>3</sup> SOU 2012:58.

Driftsstödet består av allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd. Driftsstöd får endast användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för (1 kap. 4 §).

Om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 55 procent eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn, ska Presstödsnämnden vid tillämpningen av förordningen betrakta publikationen som en (1 kap. 7 §). *Redaktionellt innehåll* används i betydelsen hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag av annonsandelen och andelen egna annonser. *Annonssandel* används i betydelsen andelen betalt utrymme av hela tidningsutrymmet under ett kalenderår. *Andel egna annonser* används i betydelsen andelen utrymme av hela tidningsutrymmet under ett år som används för direkt marknadsföring av den egna tidningsutgivande verksamheten.

### *Allmänt driftsstöd*

I kapitel 2 finns bestämmelser om driftsstöd. I kapitlet regleras under vilka förutsättningar hög- och medelfrekventa dagstidningar respektive lågfrekventa dagstidningar berättigar till allmänt driftsstöd. Uttrycken *hög-* och *medelfrekvent dagstidning* används i betydelsen en dagstidning som normalt kommer ut med sex eller sju nummer per vecka respektive tre till fem nummer per vecka. Uttrycket *lågfrekvent dagstidning* används i betydelsen en dagstidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka.

För en hög- och medelfrekvent dagstidning ska följande förutsättningar enligt 2 kap. 1 § första stycket vara uppfyllda: Den ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar (punkten 1). Uttrycket *upplaga* används i betydelsen en tidnings medelnettopplaga. Totalupplagan ska i huvudsak vara abonnerad (punkten 2). Uttrycket *totalupplaga* används i betydelsen en tidnings totala distribuerade upplaga med avdrag för lösnummerreturer och fasta arbetsexemplar. Abonnemangspriset får inte vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori (punkten 3). Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 procent (punkten 4). Uttrycket *täckningsgrad* används i betydelsen en tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland

hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren. Presstödsnämnden får bestämma att en tidnings täckningsgrad ska beräknas för en del av utgivningsorten eller för ett annat område än utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde. Uppstår ett decimaltal när täckningsgraden beräknas, ska detta avrundas till närmaste hela tal. Företaget som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats, ha redovisat användningen av stödet i enlighet med förordningens bestämmelser (punkten 5).

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket får tidningen uteslutas från stöd eller få stödet nedsatt till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas, om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden.

För en hög- eller medelfrekvent dagstidning beräknas enligt 2 kap. 2 § första stycket det årliga allmänna driftsstödet genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med 235 000 kronor (bidragssats). Uttrycket *veckovolym* används i betydelsen tidningens upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka. Det sammanlagda årliga allmänna driftsstödet får dock inte överstiga 16 861 000 kronor (maximibelopp).

En storstadstidning kan enligt 2 kap. 2 § andra stycket utöver det årliga allmänna driftsstödet berättiga till ett extrastöd som motsvarar en viss procentandel av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna tidningskategori. Den högsta procentandelen är 90 procent för 2011, 80 procent för 2012, 70 procent för 2013, 60 procent för 2014, 50 procent för 2015 och 40 procent för 2016. Uttrycket *storstadstidning* används i betydelsen en dagstidning som har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort, som normalt kommer ut med sju nummer per vecka och som under det senaste kalenderåret före det år som stödet avser hade ett redaktionellt innehåll som omfattade minst 30 000 spaltmeter.

Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket är maximibeloppet för det årliga allmänna driftsstödet och extrastödet 59 500 000 kronor för 2011, 56 600 000 kronor för 2012, 53 700 000 kronor för 2013, 50 800 000 kronor för 2014, 47 900 000 kronor för 2015 och 45 000 000 kronor för 2016.

Om det allmänna driftsstödet som en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till beräknat enligt ovan understiger det driftsstöd som en lågfrekvent dagstidning vid motsvarande upplaga berättigar till enligt 5 §, ska i stället stödnivån enligt sist nämnda paragraf gälla (2 kap. 2 a §). Det sammanlagda allmänna driftsstödet som en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till enligt 2 § första–tredje styckena eller 2 a § får inte överstiga 40 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigande tidningen (2 kap. 2 b §).

För en lågfrekvent dagstidning ska följande förutsättningar enligt 2 kap. 3 § vara uppfyllda. Den ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar (punkten 1). Totalupplagan ska till övervägande del vara abonnerad (punkten 2). Den ska ha ett abonnemangspris som för helår inte understiger ett av Presstödsnämnden fastställt lägsta pris (punkten 3). Den ska ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår (punkten 4). Den får inte ha en betald annonsandel som överstiger 50 procent av dess hela tidningsutrymme under ett kalenderår (punkten 5). *Annonsandel* används i betydelsen andelen betalt utrymme av hela tidningsutrymmet under ett kalenderår. Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 procent (punkten 6). Företaget som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats, ha redovisat användningen av stödet i enlighet med förordningens bestämmelser (punkten 7). Vid tillämpningen av punkten 2 ska spridning i marknadsföringssyfte, som görs för en och samma tidningstitel och vid högst fem tillfällen per kalenderår i det område där dagstidningen har sin huvudsakliga andel abonnenter, inte räknas med.

För en tidning som kommer ut en gång per vecka lämnas enligt 2 kap. 4 § årligt allmänt driftsstöd med

- 5 260 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 4 701 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar
- 4 141 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar,
- 3 582 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 5 000 exemplar,

- 2 910 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 3 000 exemplar 2 239 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 2 000 exemplar eller
- 1 679 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 1 500 exemplar.

För en tidning som kommer ut två gånger per vecka lämnas enligt 2 kap. 5 § årligt allmänt driftsstöd med

- 6 313 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 5 641 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar,
- 4 969 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar,
- 4 298 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 5 000 exemplar,
- 3 492 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 3 000 exemplar,
- 2 686 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 2 000 exemplar eller
- 2 015 000 kronor, om den abonnerade upplagan är minst 1 500 exemplar.

Det allmänna driftsstödet som en lågfrekvent dagstidning berättigar till enligt 4 eller 5 § får inte överstiga 75 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigande tidningen (2 kap. 5 a §).

#### *Begränsat driftsstöd*

Begränsat driftsstöd kan lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad (2 kap. 7 §). Uttrycket *utgivningsort* används i betydelsen den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen. Begränsat driftsstöd kan också lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Haparanda,

Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad och om tidningen, trots att den till övervägande delen är på svenska, har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska (2 kap. 8 §).

För en tidning som har rätt till begränsat driftsstöd lämnas stöd med belopp som motsvarar vad en lågfrekvent dagstidning är berättigad till enligt 4 §. Stödet får dock högst uppgå till 2 239 000 kronor (2 kap. 10 §).

En tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska ska i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning (punkten 1), vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige (punkten 2), har sin huvudredaktion i Sverige (punkten 3), och till minst 90 procent av den abonnerade upplagan är spridd i Sverige (punkten 4).

#### *Driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar*

För elektroniskt distribuerade dagstidningar får driftsstödet jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution (2 kap. 11 a §).

#### *Beräkning och utbetalning av driftsstöd*

Frågan om huruvida en tidning uppfyller kraven för driftsstöd, ska bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks. Bedömningen av om driftsstödet överstiger en viss andel av tidningens rörelsekostnader enligt 2 b eller 5 a § ska dock göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks. För nyetablerade dagstidningar och för dagstidningar som kommer ut med fler eller färre nummer i veckan än tidigare får uppgifterna i stället avse den tidsperiod för vilken dessa kan fås. För uppgifter om täckningsgrad och upplaga får den perioden inte vara kortare än sex månader (2 kap. 12 §).

Driftsstöd beräknas för kalenderår och med en tolfteedel av bidraget för varje kalendermånad. Driftsstöd lämnas för varje hel



kalendermånad som tidningen kommer ut under det år som stödet avser. Driftsstödet ska betalas ut månadsvis i förskott (2 kap. 13 §).

#### *Avveckling av driftsstöd*

En dagstidning som inte längre har rätt till fullt driftsstöd på grund av att den överskrider kravet på högsta hushållstäckning är under det första året efter det att sådan rätt upphörde berättigad till tre fjärdedelar av det närmast föregående årets stödbelopp. Under de därpå följande två åren är tidningen, om den inte åter har rätt till fullt driftsstöd, berättigad till hälften respektive en fjärdedel av stödbeloppet.

#### *Återbetalning och återkrav av driftsstöd*

Ett tidningsföretag som tagit emot driftsstöd är återbetalningsskyldigt om tidningsföretaget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att stödet lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Ett tidningsföretag som tagit emot driftsstöd är också återbetalningsskyldigt om stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och tidningsföretaget borde ha insett detta. En skyldighet till återbetalning föreligger också om stödet har använts inte endast för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för, liksom om tidningsföretaget inte redovisar användningen av driftsstödet i enlighet med förordningens bestämmelser (2 kap. 16 §).

Om ett tidningsföretag är återbetalningsskyldigt, ska Presstödsnämnden besluta att kräva tillbaka ett belopp som motsvarar vad företaget oriktigt fått. Om det finns särskilda skäl, får nämnden helt eller delvis efterge krav på återbetalning (2 kap. 17 §). Om ett belopp som återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet (2 kap. 18 §).

#### *Distributionsstöd*

I kapitel 4 finns bestämmelser om distributionsstöd. Distributionsstöd får lämnas för varje abonnerat exemplar av en dagstidning vars upplaga i huvudsak är betald, som har ett abonnemangspris som

inte uppenbart avviker från det pris tidningar har i den kategori som tidningen tillhör, och som distribueras av ett distributionsföretag eller, av ett beforderingsföretag i lantbrevbäringsturer eller särskilda tidningsutdelningsturer, där minst två tidningsföretag deltar (4 kap. 1 §).

Ett tidningsföretag ska enligt 4 kap. 2 § första stycket för att få distributionsstöd skriftligen förbinda sig att avstå från egen distribution av en abonnerad dagstidning inom alla områden där stödberättigad samdistribution förekommer om denna påbörjas vid en tidpunkt då den egna tidningen kan medfölja, och överlämna hela distributionsarbetet till postbeforderingsföretaget respektive distributionsföretaget i varje område där tidningen deltar i stödberättigad samdistribution. Presstödsnämnden får enligt 4 kap. 2 § andra stycket medge att ett distributionsföretag som underentreprenör anlitar ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag. Medgivande får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för en sådan ordning och under förutsättning att övriga tidningsföretag som deltar i samdistributionen inom distributionsområdet godtar att underentreprenören anlitas, och distributionsföretaget och underentreprenören samtycker till att dessa övriga tidningsföretag efter framställning till Presstödsnämnden ska kunna få de uppgifter som behövs för att kunna bedöma kostnader och kostnadsfördelning för en planerad eller pågående samdistribution.

Två distributionsföretag får samtidigt svara för stödberättigad samdistribution inom ett distributionsområde, om Presstödsnämnden medger det. Ett postbeforderingsföretags särskilda tidningsutdelningsturer, med undantag av lantbrevbäringsturerna, anses i detta sammanhang som ett distributionsföretag (4 kap. 3 §).

#### *Förmedling av distributionsstöd*

Presstödsnämnden betalar ut stödet månadsvis i efterskott till distributionsföretaget eller postbeforderingsföretaget. Distributionsföretaget och postbeforderingsföretaget tillgodoför tidningsföretagets dess andel av detta belopp (4 kap. 4 §).

Ett distributionsföretag får enligt 4 kap. 5 § första stycket förmedla distributionsstöd endast om företaget skriftligen förbinder sig att uppfylla följande villkor. Företaget ska inom sitt verksam-

hetsområde anordna samdistribution där det finns förutsättning för stödberättigad samdistribution (punkten 1). För samdistributionen ska företaget tillämpa prissättning enligt punkten 3 för sådana tidningsföretag som har undertecknat en förbindelse och ger ut tidningar som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka. För en tidning som kommer ut en gång per vecka gäller vidare att den ska ha minst en procents hushållstäckning i den A-region där tidningens utgivningsort är belägen (punkten 2). Uttrycket *A-region* används i betydelsen geografiskt område och framgår av en bilaga till förordningen.

Prissättningen ska vara sådan att storleken av den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av att tidningarna väger olika mycket per exemplar, att distributionen av någon av tidningarna leder till mer administrativt arbete än för de andra eller att distributionen av någon av tidningarna leder till särskilda transportkostnader, får dock prissättningen anpassas till dessa skillnader. En sådan prissättning får däremot inte innebära att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen (punkten 3).

Företaget ska hålla samdistributionen öppen för samtliga dagstidningar vars upplaga är i huvudsak betald och har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör, och som vid tiden för samdistributionens början finns tillgängliga på orten (punkten 4). Företaget ska delge anbud på samdistribution inom ett distributionsområde till samtliga dagstidningar som har undertecknat en förbindelse vid en och samma tidpunkt (punkten 5). Distributionsföretaget ska lämna in förbindelsen till Presstödsnämnden. Ett distributionsföretag får i samdistributionen distribuera annat än dagstidningar med distributionsstöd om kvaliteten i dagstidningsdistributionen inte försämras.

Ett distributionsföretag får inte förmedla distributionsstöd om distributionsföretaget ägs av eller ingår i en koncern med ett eller några få tidningsföretag. Ett sådant distributionsföretag får dock förmedla distributionsstöd om Presstödsnämnden medger det, och om distributionsföretaget först samtycker till att ett tidningsföretag som berörs av samdistribution som anordnas av

distributionsföretaget efter framställning till Presstödsnämnden ska kunna få de uppgifter som behövs för att kunna bedöma kostnader och kostnadsfördelning för en planerad eller pågående samdistribution (4 kap. 6 §).

Om distributionsstöd förmedlas av ett postbefordringsföretag ska företaget skriftligen förbinda sig att uppfylla villkoren i 5 § 2–5 (4 kap. 7 §).

Distributionsstöd lämnas årligen med 10,30 öre per exemplar för de första 7 miljonerna stödberättigade exemplaren, 8,23 öre per exemplar för exemplaren mellan 7 miljoner och 14 miljoner, 6,17 öre per exemplar för exemplaren mellan 14 miljoner och 21 miljoner, och 5,16 öre per exemplar för exemplaren över 21 miljoner (4 kap. 8 §).

#### *Återbetalning och återkrav av distributionsstöd*

Det finns för distributionsstödet, liksom för driftstödet särskilda bestämmelser om återbetalning och återkrav. Ett tidningsföretag som tagit emot distributionsstöd, men inte följt förbindelsen enligt 2 § är återbetalningsskyldigt (4 kap. 9 §). Om ett tidningsföretag är återbetalningsskyldigt, ska Presstödsnämnden besluta att kräva tillbaka ett belopp som motsvarar vad företaget oriktigt har fått. Om det finns synnerliga skäl, får Presstödsnämnden efterge kravet på återbetalning (4 kap. 9 a §). Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet (4 kap. 9 b §).

Om ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributions-systemet och de kvarvarande tidningsföretagen i samdistributionen i distributionsområdet därmed drabbas av väsentliga kostnadsökningar ska de få extra distributionsstöd under högst tre år. Det extra stödet till de kvarvarande tidningsföretagen får varje år sammanlagt inte vara högre än det belopp som betalats ut det senaste året till den eller de tidningar som lämnat samdistributions-systemet. Det extra stödet ska fördelas till de kvarvarande tidningsföretagen efter deras årliga andel av distribuerade tidningsexemplar (4 kap. 10 §).

Distributionsstöd ska inte betalas om ett tidningsföretag får vinst av tidningsdistribution på ett sätt som uppenbarligen innebär ett kringgående av bestämmelserna om prissättning (4 kap. 11 §).

### Övrigt

En ansökan om stöd ska vara skriftlig och ges in till Presstödsnämnden. Ett tidningsföretag som ansöker om extrastöd ska i ansökan redovisa de nettokostnader som ska ligga till grund för stödet (5 kap. 1 §).

Till tidningsföretag som, innan beslut om presstöd till företaget fattats, helt eller delvis pantsatt sitt förväntade presstöd, får stödbeloppet inte bestämmas till högre belopp än hälften av vad som annars skulle ha kunnat beviljas (5 kap. 2 §).

Presstödsnämnden får vid tillämpningen av förordningen inte ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor (5 kap. 3 §).

Ett tidningsföretag som har beviljats driftsstöd för en dagstidning ska årligen i efterhand lämna in en redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Med utgångspunkt i lämnad redovisning ska nämnden kontrollera att användningen av driftsstödet sker i överensstämmelse med förordningen. Nämnden ska årligen göra en sammanställning av uppgifterna. Sammanställningen ska lämnas in till regeringen och Europeiska kommissionen (5 kap. 3 a §).

Presstödsnämnden får besluta att ett stöd enligt denna förordning tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att stödet har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller att rätt till stödet av annan anledning saknas (5 kap. 3 b §).

Om Presstödsnämnden har beslutat om återbetalning av stöd, får nämnden göra avdrag på nytt stöd, så kallad kvittning (5 kap. 3 c §).

Presstödsnämndens beslut får inte överklagas (5 kap. 4 §).

Presstödsnämnden får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen (5 kap. 5 §).

## 2.3 Presstödsnämndens instruktion

Presstödsnämnden är en statlig myndighet som lyder under Kulturdepartementet. Enligt förordningen (2007:1191) med instruktion för Presstödsnämnden har nämnden till uppgift att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. Inom ramen för denna uppgift ska myndigheten pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen och i övrigt tillämpa bestämmelserna i

förordningen, följa och analysera utvecklingen inom dagspressen, och tillhandahålla uppgifter om dagstidningars spridning enligt kungörandeförordningen (1977:827). Enligt kungörandeförordningen tillhandahåller Presstödsnämnden myndigheter de uppgifter om dagstidningars spridning som behövs för tillämpningen av lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

I anslutning till dessa uppgifter ska myndigheten årligen rapportera till regeringen om den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper, förändringar i tidningsägandet samt övriga väsentliga förändringar inom dagspressen. Myndigheten ska även årligen följa upp och till regeringen redovisa kostnader och kostnadsutveckling för tidningsdistributionen samt distributionsföretagens prissättning av distributionstjänsten.

Internationellt utbyte och erfarenhetsutbyte med andra svenska mediemyndigheter ska integreras i myndighetens verksamhet.

Myndigheten leds av en nämnd och vid nämnden finns ett kansli. I instruktionen finns föreskrifter om nämndens närmare sammansättning, bland annat föreskrivs av ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Kanslichef anställs genom beslut av regeringen.

## 2.4 Presstödsnämndens föreskrifter om presstödet

I Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 2011:2) finns närmare bestämmelser om presstödet. Föreskrifterna är indelade i fem kapitel, inledande bestämmelser, driftsstöd, ansökan om driftsstöd, redovisning av hur driftsstöd använts och distributionsstöd.

Bland de inledande bestämmelserna finns närmare bestämmelser om begreppet dagstidning, bland annat om kriterierna om nyhetsförmedling och allmänpolitisk opinionsbildning, redaktionellt innehåll och självständig publikation. I föreskrifterna om dagstidning anges bl.a. följande: Utgångspunkt vid en helhetsbedömning av om en tidning är berättigad till stöd är att dagstidningens primära uppgift ska vara reguljär och aktuell allmän nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning. Nyhetsförmedlingen ska med kontinuitet gälla händelser och skeenden i anslutning till tidningens periodicitet och aktualiteten ska motivera och förutsätta periodiciteten. Nyhetsförmedlingen får inte ämnesmässigt begränsas annat än av tidningens geografiska spridningsområde och av händelsers och skeendens aktualitet. Med

allmänpolitisk opinionsbildning avses ett innehåll som täcker en bredd av olika ämnesområden. Nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen kan ske i skilda former t.ex. genom notiser, artiklar, reportage, text och bilder.

Vid bedömningen av om det enligt 1 kap. 7 § presstödsförordningen får anses uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation, ska de utgångspunkter och riktlinjer som fastställts av Presstödsnämnden tillämpas.

Kapitlet om driftsstöd innehåller närmare bestämmelser om abonnerad totalupplaga, abonnemangspris och mätperiod. I kapitlet om ansökan om driftsstöd finns bestämmelser om vad ansökan driftsstöd ska innehålla och vad som gäller om uppgifterna i ansökan är otillräckliga. Bland annat ska ett intyg om upplaga, täckningsgrad m.m. bifogas ansökan. Ett sådant intyg ska utfärdas av en oberoende aktör som godkänts av Presstödsnämnden. Aktören ska ha kunskap om och förmåga att systematiskt mäta upplaga, hushållstäckning, redaktionellt innehåll m.m. Den som utfärdar intyget ska följa tidningens utgivning, såväl löpande under året som i samband med att intyget tas fram, i syfte att säkerställa att uppgifterna är korrekta genom revision av distribution, abonnemang och ekonomi samt genom granskning av publicerade utgåvor. Presstödsnämnden kan när det behövs begära att intygsgivaren gör en kontrollmätning av en tidnings egna redaktionella innehåll och detta innehålls förhållande till det totala redaktionella innehållet. Nämnden kan också vid behov begära in andra uppgifter från intygsgivaren, t.ex. abonnentundersökningar.

Kapitlet om redovisning av hur driftsstöd använts innehåller närmare bestämmelser om hur redovisningen ska ske och vad som gäller om de uppgifter som lämnas i redovisningen är otillräckliga.

I kapitlet om distributionsstöd finns bestämmelser om vad ansökan om distributionsstöd ska innehålla och vad som gäller om uppgifterna i ansökan är otillräckliga. Vidare anges att de utgångspunkter och riktlinjer som fastställts av Presstödsnämnden ska gälla vid tillämpningen av 4 kap. 2, 5 och 6 §§ presstödsförordningen.

## 2.5 Presstödsnämndens principbeslut

### *Självständig publikation*

Presstödsnämndens beslutade den 19 oktober 2011 om följande utgångspunkter för bedömning av om tidningar som finansieras med driftsstöd är att anse som självständiga publikationer.<sup>4</sup>

Ägaranknytning, spridningsområde, samarbete samt likheter avseende namn, utseende och layout m.m. ska bedömas, särskilt då ett tidningsföretag ger ut flera olika tidningstitlar.

När samme ägare utger flera tidningar ska endast redaktionellt självständiga dagstidningar kunna komma i fråga för driftsstöd. En tidningstitel ska ha, från konkurrerande tidningstitlar, självständiga redaktionella resurser som är dimensionerade för att kunna uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll. Detta ska särskilt bedömas när tidningar ges ut på samma utgivningsort.

Nämndens beslutade vidare om följande riktlinjer för bedömningen.

Presstödsnämnden ska göra en helhetsbedömning avseende ägaranknytning, organisation, utgivarskap, spridningsområde, marknadsföring, samarbete och redaktionellt arbete samt likheter avseende namn, utseende och layout m.m. Syftet är att bedöma en tidningstitels självständighet gentemot en annan existerande tidningstitel, särskilt när ett tidningsföretag ger ut flera tidningstitlar.

Tidningsföretag får ha gemensam administration, prenumerant-hantering, marknadsavdelning, redigeringsfunktion, tryckeri m.m. utan att detta påverkar rätten till driftsstöd under förutsättning att den redaktionella självständigheten upprätthålls.

Alla tidningar bör ha olika ansvariga utgivare. Tidningar som ges ut på samma utgivningsort ska ha olika ansvariga utgivare. En redaktion som är dimensionerad för att uppfylla kravet på eget redaktionellt innehåll ska finnas på utgivningsorten. Redaktionen ska ha en egen redaktionell ledning med eget handlingsutrymme och ansvar för hela tidningens innehåll. Flera redaktioner kan vara samlokaliserade om tidningarnas redaktionella självständighet och konkurrensen mellan tidningarna upprätthålls.

Samordning när det gäller material som inte ingår i det egna redaktionella innehållet får förekomma. Detta samarbete ska i så fall vara begränsat och tydligt avgränsat. Samarbetet ska organiseras

---

<sup>4</sup> Dnr 11/00259.



så att det inte råder någon tvekan om att konkurrens upprätthålls mellan tidningarna, särskilt inom den reguljära allmänna nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen.

Abonnemang på en tidning ska i huvudsak säljas separat. Tidningsabonnemang som säljs i kombination med annan tidning med samma utgivningsfrekvens räknas inte in i den presstödsgrundande upplagan.

Spridningsområdet för riksspridda tidningar avser de enskilda abonnenterna. Två tidningar som i huvudsak<sup>5</sup> har samma abonnenter bedöms därmed ha samma spridningsområde.

Ett tidningsföretag kan erbjuda befintliga prenumeranter av en existerande tidning att prenumerera på en annan fristående tidning. Presstödsnämnden godkänner dock inte kombinationserbjudanden för att marknadsföra en ny självständig tidning. Lägsta abonnemangspris för lågfrekventa dagstidningar framgår av Presstödsnämndens föreskrifter.

### *Dagstidning*

Presstödsnämnden beslutade den 7 september 2011 att som riktlinjer vid helhetsbedömningen för om en tidning är en dagstidning utgå från följande.<sup>6</sup>

Inledningsvis görs en bedömning av om innehållet i en tidningstitels utgåvor har ett allmänt innehåll och om innehållet har aktualitet. En bedömning görs också av om en tidning speglar ett avgränsat intresseområde (t.ex. miljö, näringsliv eller frågor med anknytning till religion) och i så fall i vilken omfattning. Detta gäller särskilt tidningar som ges ut en eller två dagar i veckan. En bedömning görs också av om det avgränsade intresseområdet i första hand består av aktuell nyhetsförmedling inom området. Vid sidan om nyhetstidningsmaterialet kan en tidning också ha material som inte är reguljär och aktuell allmän nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning, t.ex. servicematerial i form av bl.a. korsord och tv-tablåer eller reportage och artiklar som saknar aktualitet. Denna typ av material utgör del av det totala redaktionella innehållet, men är normalt inte del av en dagstidnings primära uppgift enligt definitionen i Presstödsnämndens föreskrifter.

---

<sup>5</sup> Enligt beslutet ska med i huvudsak avses 70 procent.

<sup>6</sup> Dnr 11/00157.

Vid bedömningen vägs hela tidningens utseende och innehåll samman, liksom andra faktorer som t.ex. redaktionell självständighet.

Riktmärket är att minst 50 procent av det totala redaktionella innehållet ska bestå av reguljär och aktuell allmän nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning.

Minst 55 procent av det totala redaktionella materialet ska vara eget redaktionellt material. Med eget material avses originalmaterial eller material (exklusive egna annonser) från annan upplaga, som utsatts för betydande redaktionell omarbetning. Med originalmaterial avses material som tillkommit på den egna redaktionen eller som inköpts från t.ex. text- eller bildleverantör enkom för den bidragssökande tidningen.

Med betydande omarbetning avses inte förminskningar eller förstoringar av text, bilder eller egna annonser som införts i annan tidning, inte heller enbart förändringar i rubriksättning, layout eller annan förändring som inte medför nämnvärt redaktionellt merarbete.

Varje tidningstitel är unik och måste bedömas utifrån en rad olika kriterier. Mätningar och bedömningar av mängden innehåll i olika kategorier måste därför alltid kompletteras med andra bedömningar som tillsammans ger en helhetsbild av om tidningen primärt är avsedd att vara en dagstidning med ett allmänt nyhetsinnehåll eller opinionsbildande material och om den är självständig från andra publikationer. I denna bedömning kan vägas in i vilken mån tidningens egna redaktionella resurser läggs på tidningens egna nyhetsinnehåll eller opinionsbildande material.

#### *Promemoria med ett undersökningsupplägg*

I en promemoria av professor Kent Asp, institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet, daterad den 27 december 2011, föreslås hur uppfyllandet av de krav som ställs på en dagstidning kan undersökas. Två metoder, ett så kallat stresstest och en kravanalys, beskrivs. Testet tar sin utgångspunkt i den bidragssökande tidningens särskilda inriktning och tar fasta på de villkor som i förväg kan sägas vara särskilt relevant att utvärdera för den aktuella tidningen. Metoden för kravanalys omfattar inte kravet på eget redaktionellt innehåll. Underlag för att bedöma kravet på eget redaktionellt innehåll ges i

ett särskilt intyg, se tidigare avsnitt. Variablerna som är tänkta att ingå i undersökningen tas upp i ett särskilt kodschema. Variablerna artikelomfång, bildomfång, redaktionellt material, aktualitet och särskilt intresseområde kommenteras särskilt.

När det gäller redaktionellt material skiljer Kent Asp på nyhetsmaterial och opinionsmaterial, som i sin tur särskiljs från servicematerial (korsord, tv-tablåer m.m.) och annat redaktionellt material. Det resoneras kring var gränserna går för nyhetsmaterial och opinionsmaterial. Principen hellre fria än fälla förespråkas i tveksamma fall.

När det gäller variabeln aktualitet resoneras kring betydelsen av aktuell och reguljär. Begrepp som periodicitetsaktuell och tidsaktuell utvecklas närmare. En så kallad huvudandelsmetod beskrivs. Metoden innebär att man vid kodningen tar fasta på rubrik, ingress, bild, vad som kallas artikelns anslag, för att fastställa om en artikel ska betraktas som periodicitetsartikel eller tidsaktuell artikel.

När det gäller variabeln särskilt intresseområde beskrivs två olika tekniker. En teknik skulle vara att utgå från i förväg fastställda innehållskategorier/intresseområden som är gemensamma för alla tidningar. En annan är att med utgångspunkt från förhandskunskap om den aktuella tidningen mäta omfattningen av det eller de intresseområden, som man så att säga i förväg vet är särskilt relevanta att utvärdera. Den senare metoden förordas. Det resoneras vidare kring vilken metod som kan användas när det i artiklar förekommer olika intresseområden. Huvudandelsmetoden, som innebär att aktuella intresseområden i en artikel bestäms med utgångspunkt i rubrik, ingress och bild, förordas. Artikelns anslag skulle även i detta fall vara avgörande för klassificeringen.

### *Principen om lika pris*

Presstödsnämnden beslutade den 24 oktober 2012 om följande utgångspunkter för tillämpning av principen om lika pris.<sup>7</sup>

Principen om lika pris, i enlighet med 4 kap. 5 § presstödsförordningen, ska tillämpas generellt i distributionskedjan. Distributionsföretagets omkostnader för distributionsarbetet ska fördelas på sådant sätt att fördelningen inte missgynnar någon tidning inom samdistributionen på grund av storleken på dess upplaga. Om ett högre pris på högst tio procent tillämpas för en

---

<sup>7</sup> Dnr 11/00155.

mer kostnadskrävande tidning ska denna merkostnad kunna motiveras och specificeras.

Tidningsdistributionens förutsättningar varierar i olika delar av landet och i olika områden. Definitionen och avgränsningen av olika moment i distributionskedjan kan därför variera något beroende på lokala och regionala förhållanden.

Även i de delar som inte enligt riktlinjerna omfattas av lika-priset, särskilt de regionala transportererna, vill Presstödsnämnden uppmuntra branschen att använda prismodeller, där så är möjligt, som verkar för en utjämning av priset och minskar prisskillnaderna. Presstödsnämnden vill också uppmuntra till ökad transparens gällande prissättning.

Berörda parter bör sträva efter att komma överens om prissättning av distributionen. Om berörda parter inte är överens om gränsen för samdistributionen och vad som ingår i de olika momenten där lika pris ska tillämpas kan Presstödsnämnden göra en bedömning i det enskilda fallet. Detta görs efter att berörda parter getts möjlighet att anföra skäl för sin tolkning.

Nämnden beslutade om följande riktlinjer för tillämpning av principen om lika pris inom samdistributionen.

Följande moment ska omfattas av principen om lika pris:

*Lokala transporter* – transportarbetet för samdistribuerade tidningar inom dominerande tidnings spridningsområde.

*Detaljdistribution* – utdelning av samdistribuerade tidningar till abonnenter. Även utkörningar av reklamationer då sådana förekommer.

Följande moment kan omfattas av principen om lika pris:

*Sampackning* – process där tidningar packas om till buntar anpassade för budorganisationen Sampackning omfattas normalt inte av principen om lika pris. Sampackning kan dock omfattas av principen om lika pris under förutsättning att det inte är väsentliga skillnader i det arbete med fördelning av tidningar till buddistrikt som distributionsföretaget gör för dominerande tidning och övriga tidningar i samdistributionen (se ovan).

Följande moment omfattas inte av principen om lika pris:

*Regionala transporter* – transporten, inklusive i- och urlastning, för dominerande tidning och med den samdistribuerade tidningar från den dominerande tidningens tryckeri eller annan knutpunkt till startpunkt eller startpunkter för detaljdistribution och/eller lokala transporter inom distributionsområdet.

*Övriga transporter* – exempelvis transportarbete fram till dominerande tidnings tryckeri eller till plats för sampackning för distribution med dominerande tidning (s.k. fjärtransport). Övrig transport kan också vara transportarbete fram till plats för start för detaljdistribution och/eller utgångspunkt för lokal transport, om transportarbetets startpunkt inte sammanfaller med den dominerande tidningens startpunkt och transport till återförsäljare.

*Abbonentadministration* – hålla, uppdatera och korrigera abonnentregister samt sköta de kontakter med abonnenter och de i samdistributionen ingående tidningarna som krävs för detta.

Nämnden beslutade om följande riktlinjer för lämnande av information vid byte av distributionsföretag eller anlitan av underentreprenör samt vid ägarförändringar.

Riktlinjer för tidningsföretag som är primärt avtalsslutande med distributionsföretag: Tidningsföretaget ska i god tid före gällande distributionsavtals utgång meddela planerat eller beslutat byte av distributionsföretag till övriga tidningar i samdistributionen och till Presstödsnämnden.

Avser tidningsföretaget att anlita ett distributionsföretag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag ska Presstödsnämnden meddelas detta i god tid före gällande distributionsavtals utgång.

Avser tidningsföretaget att anlita ett distributionsföretag som anlitar ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag som underentreprenör ska skriftligt medgivande från övriga i samdistributionen ingående tidningar inlämnas till Presstödsnämnden i god tid före gällande distributionsavtals utgång.

Om tidningsföretaget ingår i en koncern där beslut om distributionsorganisation m.m. fattas i annan del av koncernen än tidningsföretaget gäller riktlinjerna denna del av koncernen.

Riktlinjer för distributionsföretag med rätt att förmedla distributionsstöd: Avser ett distributionsföretag att som underentreprenör anlita ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag ska skriftligt medgivande från samtliga i samdistributionen ingående tidningar lämnas till Presstödsnämnden i god tid före gällande distributionsavtals utgång.

Avser ett distributionsföretag att etablera sig som distributör i område där det för närvarande inte är verksamt ska de anbud som innehåller uppgifter om kostnader för tidningsdistributionen

meddelas samtliga i det aktuella området samdistribuerade tidningarna vid en och samma tidpunkt. Presstödsnämnden ska underrättas.

Nämnden beslutade om följande riktlinjer för redovisning av ägarförändringar m.m. i distributionsföretag och tidningar med distributionsstöd. Företag som bedriver stödberättigad samdistribution ska vid ägarförändringar snarast underrätta Presstödsnämnden om detta.

En tidning med distributionsstöd ska vid ägarförändringar snarast underrätta Presstödsnämnden om detta och eventuellt andra förändringar (t.ex. närmare samarbeten, andel gemensamt material med annan publikation) som kan påverka rätten till eller beräkningen av distributionsstöd.

#### *Jämkning av driftsstöd för elektroniskt distribuerade tidningar*

Presstödsnämnden beslutade den 21 september 2011 med stöd av 2 kap. 11 a § presstödsförordningen att driftsstödet för elektroniskt utgivna tidningar tills vidare ska jämkas med 25 procent i förhållande till stödnivån för tidning i motsvarande kategori utgiven på papper.<sup>8</sup>

I sin bedömning anförde nämnden följande. Presstödsystemet bygger på fasta ersättningsnivåer till dagstidningar som uppfyller villkoren för driftsstöd. Det är därför lämpligt att Presstödsnämnden utgår från fasta nivåer även för elektroniska tidningar. Tidigare har man tillämpat en jämkning med 55 procent av driftsstödet.

Till följd av att kostnadsuppgifter från tidningar numera lämnas tillsammans med ansökan har nämnden kunnat bilda sig en uppfattning om tidningars kostnader. En närmare genomgång har gjorts av lågfrekventa tidningars kostnader. Nämnden har funnit att kostnaderna för tryck och distribution uppgår till i genomsnitt 30 procent av de totala rörelsekostnaderna för en lågfrekvent dagstidning. Detta ger en grund för ett nytt ställningstagande i fråga om stödnivån för elektroniska tidningar. Nämnden noterar att elektroniska dagstidningar har en högre mervärdesskattesats än papperstidningar (25 procent i stället för 6 procent). Även elektroniska tidningar har kostnader för distributionen, vilka kan variera i storlek beroende på hur den tekniska lösningen ser ut.

---

<sup>8</sup> Dnr 11/00159.

Sammantaget gör nämnden bedömningen att driftsstödet för tidningar med elektronisk distribution tills vidare jämkas med 25 procent jämfört med stödnivån för papperstidningar i motsvarande kategori.

## 2.6 Vilka ändringar presstödsförordningen innebar i förhållande till tidigare gällande förordning

Presstödsförordningen (1990:524) trädde i kraft den 1 juli 1990.<sup>9</sup>

Genom presstödsförordningen upphävdes förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar. Från att inledningsvis ha reglerats genom Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:492) om statligt stöd till dagstidningar, reglerades presstödet dessförinnan av förordningen (1976:336) om statligt stöd till dagstidningar. En närmare beskrivning av driftsstödets historiska bakgrund finns i avsnitt 8.3.

Genom presstödsförordningen förenklades stödreglerna och antalet avsteg från huvudreglerna blev färre. Presstödsystemet renodlades till att omfatta tre stödformer: driftsstöd, utvecklingsstöd och distributionsstöd. Dagstidningsdefinitionen behölls oförändrad. En tidning skulle för att vara berättigad till driftsstöd ha en andel eget redaktionellt material som översteg 55 procent av det totala redaktionella materialet. Dagstidningarna indelades i tre grupper efter utgivningsfrekvens, högfrekventa (6–7 nummer per vecka), medelfrekventa (3–5 nummer per vecka) och lågfrekventa (1–2 nummer per vecka). Bland de högfrekventa behandlades storstadstidningar för sig och bland de lågfrekventa gjordes åtskillnad mellan tidningar med riksspridning och övriga tidningar. Driftsstödet skulle för hög- och medelfrekventa dagstidningar vara upplagebaserat.

Enligt huvudregeln skulle en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättiga till driftsstöd om den abonnerade upplagan uppgick till minst 2 000 exemplar och täckningsgraden på utgivningsorten var högst 40 procent. Vidare skulle tidningens totala upplaga i huvudsak vara abonnerad. Stödbeloppet skulle räknas ut genom att den aktuella tidningens volym uttryckt i tusental exemplar och antal nummer per vecka multiplicerades med en generellt gällande bidragssats. En maximigräns sattes för möjlig

---

<sup>9</sup> Prop. 1989/90:78, bet. 1989/90:KU31, rskr. 1989/90:302.

bidragsnivå. Bidragsatsen för högfrekventa storstadstidningar sattes högre än för andra högfrekventa dagstidningar.

För lågfrekventa tidningar skulle i stället schablonbelopp lämnas. En lågfrekvent tidning berättigade till driftsstöd om den abonnerade upplagan var minst 2 000 exemplar och täckningsgraden på utgivningsorten var högst 25 procent. Den totala upplagan skulle vara till övervägande del abonnerad. Vidare skulle det redaktionella innehållets omfång uppgå till minst 1 000 spaltmeter per kalenderår. Det betalda annonsutrymmet under ett år fick uppgå till 50 procent av en tidnings hela omfång. Beloppen skulle vara högre för tidningar med riksspridning än för övriga tidningar.

I undantagsfall kunde ett begränsat driftsstöd beviljas för dagstidningar vars täckningstal översteg 40 procent men som gavs ut i vissa glesbygdsområden som kännetecknades av extraordinär marknadsstruktur och där täckningstalen därför inte gav en rättvisande bild av tidningarnas konkurrenssituation.

Driftsstöd skulle därutöver i särskilda fall beviljas två andra tidningskategorier. Det gällde dels tidningar som huvudsakligen var skrivna på annat språk än svenska, dels tidningar som i huvudsak distribuerades till svenska medborgare utomlands.

Bidragsatser och maximibelopp inom driftsstödet höjdes med cirka 10 procent för såväl högfrekventa storstadstidningar som för lågfrekventa tidningar. För övriga högfrekventa och för samtliga medelfrekventa tidningar höjdes nivåerna med cirka 16 procent.

Ett nytt utvecklingsstöd infördes för att stimulera struktur- och rationaliseringar. I stödformen ingick stöd till för pressinvesteringar, stöd till och kreditgarantier avseende investeringar i gemensamma tryckerianläggningar, stöd till samverkan genom legotryckning samt stöd till övriga investeringar.

Distributionsstödet skulle fördelas enligt en fyrgradig skala.

## 2.7 Ändringar som gjorts i presstödsförordningen

I kapitel 8 *Driftsstöd till dagspressen* redogörs som bakgrund till kommitténs överväganden när det gäller driftsstödet särskilt för de ändringar som skett beträffande driftsstödets begrepp, bidragskriterier, belopp och uppföljning. I kapitel 7 *Presstöd till samdistribution av dagstidningar* redogörs också närmare för de mindre ändringar som skett när det gäller distributionsstödet och



för förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd för lördagsutdelning 2002–2006. Redogörelsen i dessa kapitel omfattar även tiden före presstödsförordningens ikraftträdande. I det följande redogörs i kronologisk ordning för de ändringar som gjorts i presstödsförordningen utan begränsning till form av stöd.

#### *Ändringar behandlade i budgetpropositioner*

Den 1 juni 1991 ändrades reglerna om utvecklingsstöd.<sup>10</sup> För att stöd till tryckeriinvesteringar skulle kunna beviljas hade krävts att minst en av de deltagande tidningarna uppbar allmänt driftsstöd. Det innebar bl.a. att de tidningar som erhöll begränsat utvecklingsstöd inte kunde komma i fråga. Reglerna ändrades därför så att stöd till gemensamma tryckeriinvesteringar kunde beviljas om minst en av de deltagande tidningarna uppbar årligt driftsstöd.

Beräkningsgrunderna för distributionsstödet ändrades och stödbeloppen minskades med hänvisning till det statsfinansiella läget med cirka 7,5 procent den 1 juli 1992.<sup>11</sup>

Reglerna för stöd till tidningar på andra språk än svenska ändrades den 1 juli 1993.<sup>12</sup> Ett krav att sådana tidningar skulle innehålla nyheter, allmän information och debatt som rörde förhållandena i Sverige eller var av allmänt intresse ersattes med en regel om att minst 90 procent av tidningens abonnerade upplaga skulle vara spridd i Sverige.

Reglerna om driftsstöd i särskilt fall för tidningar som inte i huvudsak distribueras inom Sverige ändrades den 1 januari 1994.<sup>13</sup>

Reglerna om distributionsstöd ändrades i anledning av distribution av postbefordringsföretag den 1 mars 1994.<sup>14</sup>

Beräkningsgrunderna för driftsstödet ändrades den 1 juni 1994 med hänvisning till den statsfinansiella situationen. För hög- och medelfrekventa dagstidningar sänktes bidragssatser och maximibelopp med 3 procent. En motsvarande sänkning gjordes av stödbeloppen för lågfrekventa dagstidningar med allmänt driftsstöd och för dagstidningar med begränsat driftsstöd eller driftsstöd i särskilt fall.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Bet. 1990/91:KU29, rskr. 1990/91:161.

<sup>11</sup> Prop. 1991/92:100 bil. 12 p. C 8, bet. 1991/92:KU27, rskr. 1991/92:197.

<sup>12</sup> Prop. 1992/93:100 bil. 12 p. C 6, bet. 1992/93:KU27, rskr. 1992/93:239.

<sup>13</sup> SFS 1993:1458.

<sup>14</sup> SFS 1993:1739.

<sup>15</sup> Prop. 1993/94:100 bil. 12 p. C 6, bet. 1993/94:KU27, rskr. 1993/94:192.

Reglerna om utbetalning av driftsstöd ändrades den 1 januari 1996.<sup>16</sup> Driftsstödet skulle lämnas för varje hel kalendermånad som tidningen kom ut under det år stödet avsåg. Vidare skulle driftsstödet betalas ut månadsvis i förskott.

Beräkningsgrunderna för driftsstödet ändrades den 1 maj 1996 med hänvisning till generella pris- och kostnadsökningar samt kraftiga prishöjningar på tidningspapper.<sup>17</sup> För hög- och medelfrekventa tidningar höjdes bidragssatser och maximibelopp med 13 procent. En motsvarande höjning gjordes av stödbeloppen för lågfrekventa dagstidningar med allmänt driftsstöd och för dagstidningar med begränsat driftsstöd eller driftsstöd i särskilt fall.

Den 1 januari 1997 ändrades dagstidningsbegreppet på följande sätt. Lågfrekventa tidningar skulle inte längre anses som dagstidningar om deras redaktionella innehåll till övervägande del var inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.<sup>18</sup>

Vidare sänktes kravet på eget redaktionellt innehåll från 55 procent till 51 procent.

Om det var uppenbart att flera publikationer var att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyllde kravet på 51 procent eget redaktionellt innehåll samt utkom under olika namn, skulle Presstödsnämnden vid tillämpningen av förordningen betrakta publikationen som en.

Vid samma tidpunkt avvecklades också utvecklingsstödet. Stora delar av det rationaliseringsbehov som fanns när utvecklingsstödet infördes hade fyllts av det stöd som hittills hade betalats. Delar av utvecklingsstödet hade syftat till att uppmuntra produktions-teknisk samverkan mellan dagstidningar. Dessa delar hade emellertid inte utnyttjats i någon större utsträckning.

Reglerna för distributionsstödet ändrades vidare enligt följande. En prisdifferens på 10 procent skulle i fortsättningen tillåtas inom ramen för likapriissetningen i den statligt stödda samdistributionen. En prisdifferens borde godtas endast om den var motiverad av särskilda kostnader, och ramen som angavs skulle rymma tillägg för samtliga merkostnader för bl.a. viktskillnad, administrativt merarbete och lokala transporter. Principen att

---

<sup>16</sup> Prop. 1994/95:100 bil. 12 p. C 33, bet. 1994/95:KU38, rskr. 1994/95:218.

<sup>17</sup> Prop. 1995/96:105 avsnitt 9 p. C 33, bet. 1995/96:KU33, rskr. 1995/96:169.

<sup>18</sup> Prop. 1996/97:1 utg. omr. 1, 1996/97:3, bet. 1996/97:KU1, rskr. 1996/97:88, 1996/97:129.

storleken av en tidnings abonnerade upplaga inom ett distributionsområde inte skulle inverka på priset per distribuerat exemplar låg fast. Att en tidning hade en liten upplaga inom ett distributionsområde skulle inte utgöra skäl för t.ex. administrativa pristillägg.

Det skulle krävas synnerliga skäl för att ett tidningsföretag eller ett företag som ägdes av eller ingick i en koncern med tidningsföretag skulle få verka som underentreprenör. En viktig förutsättning för den statligt stödda samdistributionen var att den byggde på konkurrens mellan fristående distributionsföretag. Genom att verka som underentreprenör kunde en tidning få kontroll över distributionen på utgivningsorten på ett sätt som ibland upplevdes missgynnande gentemot andra tidningar. Samtidigt kunde det i vissa fall finnas starka skäl för att låta tidningsföretag verka som underentreprenörer. Ett sådant fall kunde vara när tidningen i fråga helt dominerade i utgivningsområdet och det i övrigt endast distribuerades tidningar med en annan utgivningsregion med några få procents hushållstäckning.

Distributionsföretag skulle få ta med andra produkter än dagstidningar i samdistributionen om det kunde ske utan kvalitetsförsämringer för distributionen av de stödberättigade tidningarna.

Ett extra distributionsstöd skulle under en övergångsperiod kunna lämnas till kvarvarande tidningar i ett distributionsområde, om en eller flera tidningar med utgivningsort inom distributionsområdet lämnade samdistributionen och de kvarvarande tidningsföretagen drabbades av större kostnadsökningar.

Distributionsstödet höjdes också med 6 procent.

Den 1 januari 2000 mildrades tröskeleffekten i fråga om driftsstödet för lågfrekventa dagstidningar, vars upplaga hamnade under gränsen 2 000 exemplar, men över 1 500 exemplar.<sup>19</sup> Gränsen för hushållstäckning för hög- och medelfrekventa dagstidningar sänktes från högst 40 procent till högst 30 procent. Vidare höjdes stödbeloppen för driftsstödet generellt med 4,5 procent.

Den 1 januari 2001 höjdes stödbeloppen för driftsstödet med 3 procent.<sup>20</sup> Vidare gavs endagstidningarna rätt att ingå i samdistributionen till lika pris som flerdagartidningarna. En begränsning gjordes så att framför allt endagstidningar med lokal och regional spridning omfattades av förslaget.

---

<sup>19</sup> Prop. 1999/2000:1 utg. omr. 1, bet. 1999/2000:KU1, rskr. 1999/2000:60.

<sup>20</sup> Prop. 2000/01:1, utg. omr. 1, bet. 2000/01:KU1, rskr. 2000/01:65.

Den 15 augusti 2001 höjdes stödbeloppet för driftsstödet med 12 procent och örestalen för distributionsstödet med 5 procent.<sup>21</sup>

#### *Ändringar behandlade i proposition 2005/06:201*

Följande ändringar i presstödsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2009.<sup>22</sup>

Kravet på eget redaktionellt innehåll höjdes från 51 procent till 55 procent. Regeringen anförde som skäl till höjningen bl.a. följande:<sup>23</sup>

Det gick inte att bortse från den betydelse ägandet har för tidningens självständighet och profil. Samtidigt ledde konkurrenssituationen på mediemarknaden oundvikligen till att tidningsföretagen övervägde möjligheten att genom samarbeten och fusioner pressa ned kostnader och uppnå stordriftsfördelar. Ur ett samhälleligt och demokratiskt perspektiv var det viktigt att bibehålla en mångfald av pressröster och självständigt arbetande redaktioner.

Kommittén ansåg att kravet på eget redaktionellt innehåll framstod som lågt för endagstidning som ägdes av ett företag eller ingick i en koncern som hade ägarintresse också i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort. Regeringen delade kommitténs uppfattning att kravet på eget redaktionellt innehåll borde höjas. Det ansågs dock rimligt att ett höjt krav på eget redaktionellt innehåll skulle gälla för samtliga driftsstödsberättigade tidningar.

Driftsstödet för samtliga tidningskategorier, utom storstadstidningar, räknades upp med 10 procent. För hög- och medelfrekventa tidningar som inte är storstadstidningar höjdes det maximala bidragsbeloppet per tidning och år till 16 861 000 kronor. Däremot sänktes det sammanlagda årliga allmänna driftsstöd som en storstadstidning högst kunde berättiga till med 4,5 miljoner kronor fördelat på tre år.

Uppräkningen borde enligt regeringens mening göras med beaktande av de ökade kostnader som drabbat tidningsföretagen sedan den senaste uppräknings gjordes 2001.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Prop. 2000/01:100, utg. omr. 1, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279.

<sup>22</sup> Prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367, prop. 2006/07:1, utg. omr. 1, bet. 2006/07:KU1, rskr. 2006/07:48, SFS 2008:1341.

<sup>23</sup> Prop. 2005/06:201 s. 10 f.

<sup>24</sup> Prop. 2005/06:201 s. 13 f.

Konsumentprisindex hade under denna period stigit med cirka 5 procent, men dagstidningarna hade märkt av ytterligare kostnadsökningar. Bland annat hade lönenivån för redaktionspersonal, enligt statistik från Tidningsutgivarna och Journalistförbundet, stigit med över 15 procent sedan 2001.

En annan faktor att ta hänsyn till var förändringar i marknadsförutsättningarna för driftsstödsberättigade respektive icke driftsstödsberättigade dagstidningar. Under perioden 2001–2005 hade andratidningar på landsorten generellt haft en svagare utveckling i annonsintäkter jämfört med förstatidningarna. De driftsstödsberättigade dagstidningarna hade, med några få undantag, små eller negativa nettomarginaler medan förstatidningarna i de flesta fall uppvisade god lönsamhet. Däremot uppvisade de driftsstödsberättigade storstadstidningarna en starkare utveckling både upplage- och intäktsmässigt än konkurrenterna på samma ort.

År 2006 var två högfrekventa storstadstidningar berättigade till driftsstöd, Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet. Med tanke på de särskilda förutsättningar och den konkurrenssituation som rådde för driftsstödsberättigade storstadstidningar var det motiverat att dessa kunde få ett väsentligt högre stöd än övriga högfrekventa tidningar. I syfte att omfördela resurser inom presstödssystemet fanns dock skäl att reducera stödbeloppen. Både Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet var beroende av driftsstödet för att undvika förlust och därmed på sikt trygga fortsatt utgivning. Men tidningarna hade de senaste åren redovisat förbättrade resultat samtidigt som den större konkurrenttidningen i Stockholm respektive Malmö redovisat förluster eller svaga resultat. Stödet till storstadstidningar var mycket viktigt för att upprätthålla mångfalden inom dagspressområdet. Konkurrensförhållandet mellan första- och andratidningar i storstäderna hade emellertid förändrats under senare år. Bland annat hade nya medieaktörer i storstäderna gjort att förstatidningarnas dominans minskat.

Driftsstödet till lågfrekventa dagstidningar skulle betalas ut enligt samma principer oavsett om de var riksspridda eller inte. Driftsstödet för dem skulle höjas dels vid utökad utgivningsfrekvens, dels i takt med att den abonnerade upplagan ökade.

Regeringen angav att merparten av presstödet liksom tidigare bör inriktas på att stödja dagstidningar med hög frekvens och stor

spridning.<sup>25</sup> Att etablera sådana dagstidningar var emellertid förenat med höga kostnader. Ett viktigt sätt att gynna nyetablering av hög- och medelfrekventa dagstidningar var därför att stimulera lågfrekventa tidningar till att öka sin periodicitet och upplaga. Regelverket borde främja att tidningar valde att genomgå en sådan utveckling.

Vidare sänktes gränsen för den abonnerade upplaga en dagstidning ska uppnå för att berättiga till driftsstöd från 2 000 till 1 500 exemplar.

Regeringen anförde att det fanns skäl att sänka upplagegränsen eftersom den bl.a. utgjorde en förhållandevis hög tröskel för nyetablering av tidningar.<sup>26</sup> En sänkt upplagegräns bedömdes få störst betydelse för möjligheterna att etablera dagstidningar som riktar sig till invandrare och nationella minoriteter men också för möjligheterna att etablera elektroniskt distribuerade dagstidningar.

Vidare höjdes täckningsgraden för att en lågfrekvent dagstidning ska berättiga till allmänt driftsstöd från 25 procent till 30 procent.

Regeringen bedömde att det inte längre fanns skäl att ha en lägre täckningstalsgräns för lågfrekventa dagstidningar än för hög- och medelfrekventa dagstidningar.<sup>27</sup> Genom att höja täckningstalsgränsen för de lågfrekventa dagstidningarna skapades ett utrymme för dessa tidningar att med bibehållet driftsstöd höja sin hushållstäckning. Därmed förbättrades deras möjligheter att höja intäkterna.

Bestämmelsen om avveckling av driftsstöd ändrades.

Det enda syftet med bestämmelsen skulle vara att under en begränsad tidsperiod minska tröskeeffekterna av uteblivet stöd när en tidning uppnådde en högre hushållstäckning än vad som föreskrivs som högsta gräns.

En annan ändring innebar utökade möjligheter för marknadsföringskampanjer.

Möjligheten att lämna driftsstöd i särskilt fall för en tidning som inte i huvudsak distribuerades i Sverige togs bort.

---

<sup>25</sup> Prop. 2005/06:201 s. 16.

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:201 s. 15.

<sup>27</sup> Prop. 2005/06:201 s. 19.

*Ändringar behandlade i proposition 2009/10:199*

Följande ändringar i presstödsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2011.<sup>28</sup>

Högfrekventa storstadstidningar skulle vara berättigade till det allmänna driftsstöd som gällde för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Storstadstidningar som normalt utkom med sju nummer per vecka skulle därutöver kunna få ett extrastöd som motsvarade maximalt 40 procent av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna typ av tidning i presstödsförordningen. Det sammanlagda driftsstödet till storstadstidningarna fick dock inte överstiga 45 miljoner kronor per år. Minskningen av driftsstödet skulle ske etappvis under fem år med början i januari 2011.

Europeiska kommissionen hade 2009 bedömt att det svenska presstödsystemet inte längre var förenligt med den inre marknaden och hade föreslagit ett antal åtgärder för att säkerställa systemets förenlighet med artikel 107.3 i EUF-fördraget. Förslag till ändringar lämnades i departementspromemorian *Driftsstöd till dagspressen*.<sup>29</sup>

Det fanns enligt regeringen skäl att göra driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar mer proportionerligt och därmed minska risken för att stödet skulle påverka konkurrensen och samhandeln negativt.<sup>30</sup> Högfrekventa storstadstidningar borde vara berättigade till driftsstöd enligt samma bestämmelse som övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Därutöver borde högfrekventa storstadstidningar kunna få ett extrastöd som till viss del täckte de extra kostnader tidningarna hade p.g.a. konkurrensituationen på aktuella tidningsmarknader och som återspeglas i de krav som särskilt ställs på storstadstidningarna i presstödsförordningen.

Stödet borde i första hand baseras på redaktionella kostnader för utgivning av den tidningstitel som har beviljats driftsstöd. Därutöver kunde andra kostnader som var förknippade med utgivningen, t.ex. för tryckning, distribution, annonsorganisation, teknisk utrustning, lokaler och administration, ingå i underlaget för beräkning av extrastödet. Endast nettokostnaderna, med vilket avses att de godkända kostnaderna minskades med eventuella

---

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:199, bet. 2009/10:KU42, rskr. 2009/10:308, SFS 2010:1119.

<sup>29</sup> Ds 2009:68.

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:199 s. 22 ff.

kommersiella intäkter som följer av kraven, borde kunna täckas av stödet. Redogörelsen för nettokostnader borde styrkas av en oberoende part, t.ex. en auktoriserad revisor. Det ankom på Presstödsnämnden att närmare precisera vilka uppgifter som skulle ingå i ansökan, t.ex. om redogörelsen skulle baseras på faktiska eller prognostiserade kostnader.

Med beaktande av kommissionens tidigare beslut om det finska presstödet och vad kommissionen uttalat beträffande det svenska presstödsystemet, borde gränsen för stödnivån i förhållande till de totala driftskostnaderna för utgivning av storstadstidningar sättas till 40 procent.

Även om det infördes en gräns för hur stor del av nettokostnaderna som stödet fick täcka föreföll det rimligt att behålla ordningen med ett maximibelopp, i syfte att behålla kontrollen över den totala budgeten för presstödet.<sup>31</sup>

Regeringen delade den bedömning som gjordes i promemorian om att det var rimligt att sänka maximibeloppet till de högfrekventa storstadstidningarna. Regeringen ansåg att en rimlig utgångspunkt för maximibeloppet borde vara 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. Vid en sådan uppräknings skulle maximibeloppet ha legat cirka 15 miljoner kronor lägre än i dag, dvs. på cirka 47 miljoner kronor. Med beaktande av storleksförhållandena mellan tidningar med driftsstöd i storstäderna respektive landsorten ansåg regeringen att ett maximibelopp för driftsstödet till storstadstidningarna på 45 miljoner kronor per år var väl avvägt.

Kommissionen kunde tillåta en gradvis utfasning, t.ex. på fem år, från det tidigare gränsvärdet till det nya. I promemorian föreslogs att driftsstödet till storstadstidningarna sänktes gradvis och linjärt under en period om fem år ner till den nya nivån. Regeringen bedömde att den period som föreslagits i promemorian var väl avvägd.

Gränser infördes för hur stor del av tidningsföretagens kostnader som fick täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar sattes gränsen vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent.

Kommissionen hade föreslagit att det i syfte att säkerställa stödets stimulanseffekt och proportionalitet skulle vara lämpligt att

---

<sup>31</sup> Prop. 2009/10:199 s. 25.



införa gränser för stödnivån i förhållande till de totala driftskostnaderna för utgivning av dagstidningarna. Det föreföll 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).

Regeringen bedömde att vetskapen om att stödet fick täcka endast en viss andel av kostnaderna kunde ge tidningsföretagen incitament att minska sitt beroende av driftsstödet.<sup>32</sup> Stödintensiteten borde tillåtas vara högre för de lågfrekventa tidningarna eftersom dessa tidningar i regel var mer beroende av driftsstödet för sin utgivning. Dessutom gavs driftsstödet till dessa tidningar med små belopp och stödet torde därför ha en synnerligen begränsad påverkan på samhandeln. Det konstaterades att inga eller få tidningar låg över de föreslagna gränserna. Regeringen ansåg att gränserna 40 respektive 75 procent var rimliga, eftersom de för framtiden säkerställde att finansieringsnivån inte blev för hög i presstödssystemet.

Beräkningen av stödintensiteten fick utgå enbart från rörelsekostnader som var förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen. För att kunna ta hänsyn till rörelsekostnaderna per helår borde beräkningen av stödintensiteten göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregick det år för vilket stöd söks. För nyetablerade tidningar borde dock även fortsättningsvis gälla att uppgifterna fick avse den tidsperiod för vilken de kan erhållas.

Driftsstödet skulle få användas endast för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den tidning stöd har beviljats för. Det borde i första hand handla om redaktionella kostnader, men även andra kostnader som är förknippade med utgivningen, t.ex. för tryckning, distribution, annonsorganisation, teknisk utrustning, lokaler och administration, kan ingå.

Regeringen ansåg att ett krav på redovisning borde kunna bidra till att öka presstödet stimulanseffekt och minska dess negativa påverkan på samhandeln.<sup>33</sup> Stödet var inte förenat med några villkor om att stödmottagarna ska agera på ett visst sätt. Det borde emellertid säkerställas att stödet används för den bidragssökande tidningens kostnader och för ändamålet att främja mediemångfalden. Tidningsföretag vars tidning hade beviljats driftsstöd skulle årligen i efterhand lämna in en redovisning till Presstödsnämnden

<sup>32</sup> Prop. 2009/10:199 s. 27.

<sup>33</sup> Prop. 2009/10:199 s. 21 och 30.

om hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Redovisningen borde styrkas av en oberoende part, t.ex. en auktoriserad revisor. Presstödsnämnden skulle kontrollera att stödet använts i enlighet med villkoren i presstödsförordningen och årligen göra en sammanställning av redovisningen som lämnas in till regeringen och Europeiska kommissionen.

Presstödsförordningen tidsbegränsades till den 31 december 2016.

Regeringen uttalade följande som skäl för att presstödsförordningen skulle tidsbegränsas.<sup>34</sup> Presstödsförordningen var obegränsad i tiden, vilket hade den fördelen att de tidningsföretag som fick stöd kunde ha en relativt tydlig bild av de framtida förutsättningarna för verksamheten. Det kunde emellertid inte uteslutas att denna förutsägbarhet hade en negativ påverkan på företagets incitament att minska sitt beroende av stödet. En viss osäkerhet om de framtida villkoren för presstödet kunde å andra sidan ha den positiva effekten att ett visst effektivitetstryck skapades hos stödmottagarna. Vidare godkände kommissionen enligt sin praxis normalt statligt stöd till tidningssektorn för en begränsad tid och hade för det svenska presstödet föreslagit en tidsfrist om sex år. Att inte införa en tidsgräns för presstödet kunde innebära att kommissionen öppnade ett formellt granskningsförfarande vilket medförde en risk att mer ingripande ändringar i stödet måste göras. En tidsperiod om sex år föreföll i det perspektivet vara tillräckligt långt för att samtidigt bibehålla en viss förutsägbarhet för tidningsföretagen.

#### *Ändringar behandlade i departementspromemorian Ku2010/1632/KS*

Den 1 januari 2011 infördes i presstödsförordningen bestämmelser om återbetalning och återkrav av driftsstöd och distributionsstöd.<sup>35</sup> Det infördes vidare bestämmelser om att Presstödsnämnden får besluta att ett stöd tills vidare inte ska betalas ut om det kan antas att stödet har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller att rätt till stödet av annan anledning saknas och om kvittning mot nytt stöd.

---

<sup>34</sup> Prop. 2009/10:199 s. 44 f.

<sup>35</sup> SFS 2010:1538.

## 2.8 Rättighetslagstiftning

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 enligt direktiven 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.

*Utformningen av det nuvarande systemet är inte särskilt motiverad*

Valet att utforma nuvarande system som en rättighetsförordning är inte särskilt motiverat i förarbetena till presstödsförordningen. Frågan har inte heller berörts i förarbetena till tidigare reglering; kungörelsen (1971:492) om statligt stöd till dagstidningar, förordningen (1976:336) om statligt stöd till dagstidningar eller förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar.

*Generellt om rättighetslagstiftning*

Det finns ingen definition av vad en rättighetslag eller rättighetsförordning är. För att en förmån ska betecknas som en legal rättighet fordras normalt för det första att den är preciserad i föreskrifter, så att man dels kan se vad förmånen innefattar, dels förstår vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att man ska vara berättigad till förmånen i fråga. För det andra fordras av en rättighet att den ska vara utkrävbar. Det betyder i regel att man ska ha möjlighet att överklaga till förvaltningsdomstol om man inte får ut sin rätt. Ibland uppställs ytterligare krav, t.ex. att det ska finnas statlig tillsyn och tillgång till rättsliga sanktioner.<sup>36</sup> Vad gäller det nuvarande systemet kan det konstateras att det i dag inte finns någon möjlighet att överklaga Presstödsnämndens beslut.

Socialförsäkringslagstiftningen anses generellt vara en rättighetslagstiftning. Socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är andra exempel. Inte heller den mer renodlade rättighetslagstiftningen har en enhetlig rättslig konstruktion.

---

<sup>36</sup> Prop. 1997/98:189 s. 15.

I lagrådsremissen *Statligt stöd vid korttidsarbete* föreslår regeringen att det införs ett statligt subventionerat system – stöd vid korttidsarbete – som syftar till att i synnerligen djupa lågkonjunkturer bevara arbetstillfällena vid företag som möter en vikande efterfrågan genom att anställda tillfälligt går ned i arbetstid och lön. Stödet vid korttidsarbete har utformats som en rättighet riktad mot arbetsgivarna och med rätt att överklaga Skatteverkets beslut. Innehållet i lagrådsremissen är baserat på en promemoria som tagits fram inom Finansdepartementet.<sup>37</sup>

Även på hälso- och sjukvårdsområdet har en lagstiftning som bygger på rättighetsbaserade principer övervägts.<sup>38</sup> I propositionen *Patientens ställning* förs följande resonemang vad gäller bl.a. tidsaspekten vid en överprövning och värdet av det demokratiska inflytandet över besluten.<sup>39</sup>

Hälso- och sjukvårdsförmåner låter sig inte preciseras lika enkelt i lag som ekonomiska förmåner. Det är en komplicerad fråga att ta ställning till vilken medicinsk vård och behandling en viss patient behöver och att på ett meningsfullt sätt definiera de rättigheter som skall garanteras i lagen. En rättighetslagstiftning med vagt formulerade bestämmelser innebär att lagstiftaren i princip överlämnar till domstolarna att genom praxis ge lagen innehåll.

Det andra kriteriet för en legal rättighet - att en förmån skall vara utkrävbar genom att den enskilde har möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut för att på så sätt få ut sin rätt är inte heller problemfritt på hälso- och sjukvårdsområdet. Det är i det sammanhanget svårt att utforma adekvata sanktioner som är till nytta för den enskilde patienten. Bl.a. är tidsaspekten i allmänhet viktig om överprövningen skall ha något praktiskt värde för patienten. En efterhandsprövning som ger patienten rätt till en viss vårdinsats medför inte att patienten får den vård han eller hon behöver vid den aktuella tidpunkten. Detta problem är särskilt påtagligt vid akut vård, men torde även gälla i många andra vårdssituationer. Dessutom krävs kompetens att bedöma såväl rättsliga som medicinska frågor av det organ som skall överpröva beslut inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Det finns emellertid även mer principiella invändningar mot en hälso- och sjukvårdslagstiftning som bygger på rättighetsbaserade principer. Det demokratiska inflytandet i hälso- och sjukvården utövas i vårt system till stor del av kommunala politiska församlingar. Det måste vara möjligt för sjukvårdshuvudmännen att planera för och utforma hälso- och sjukvården på ett sådant sätt att det svarar mot befolkningens behov och önskemål inom ramen för tillgängliga resurser. En rättighetslagstiftning innebär emellertid att det ytterst är

---

<sup>37</sup> Ds 2012:59.

<sup>38</sup> SOU 2013:2 s. 159.

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:189 s. 15.

domstolarna som bedömer olika vårdbehov, avgör om åtgärder blivit riktigt utförda och väger behov i förhållande till nytta och resursutnyttjande och sliter tvister inom hälso- och sjukvården. I ett rättighetsbaserat system inskränks således utrymmet för kommunalt fattade demokratiska beslut om prioriteringar i vården i förhållande till befintliga resurser. En övergång från ett system som bygger på skyldigheter för huvudmän och sjukvårdspersonal till ett system som i stor utsträckning bygger på rättighetsbaserade principer blir därmed svårt att förena med sjukvårdshuvudmännens lagstadgade generella planeringsansvar för hälso- och sjukvård.

### *System styrda av tillgängliga medel*

Föreskrifter om lån och bidrag av statliga medel som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen är ofta villkorade av tillgång till för ändamålet anslagna medel.

Statligt stöd enligt förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar lämnas i den utsträckning det finns tillgång till medel. Taltidningsnämnden beslutar om statligt stöd enligt förordningen. Taltidningsnämndens beslut får inte överklagas.

I promemorian *En ny taltidningsverksamhet* föreslås en ny modell för den framtida taltidningsverksamheten.<sup>40</sup> Modellen utgår från en övergång till produktion med talsyntes och användning av internetdistribution för samtliga taltidningar. I förslaget till ny förordning för att reglera bidragsgivningen och andra delar av den framtida taltidningsverksamheten lämnas stöd om det finns medel.

Andra exempel på förordningar, som innehåller den uttryckliga reservationen att stödet lämnas i mån av tillgång på medel, är förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar, förordningen (2008:761) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation inom energiområdet och förordningen (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation. Vad gäller de sistnämnda kan noteras att beslut om att ett beviljat stöd inte ska betalas ut är överklagbara.

---

<sup>40</sup> Ds 2012:12.

*Medelstilledningen*

Riksdagen beslutar vid budgeteringen om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 3 § regeringsformen). När riksdagen anvisar anslag till olika ändamål ska enligt 3 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) anslagstypen ramanslag användas.

Ett ramanslag får tillfälligt överskridas genom att en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag tas i anspråk. Tillgängliga medel under följande år ska då reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktagna anslagskrediten. Med riksdagens bemyndigande har regeringen även rätt att besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas (3 kap. 8 § budgetlagen). Regeringen ges årligen ett sådant bemyndigande.

En omprövning av anslagsbesluten kan även ske under löpande budgetår då riksdagen kan besluta om nya eller ändrade anslag (9 kap. 4 § regeringsformen).

När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag kan den besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget (3 kap. 11 § budgetlagen).

Regeringen har också rätt att avstå helt från att utnyttja anvisade anslag, men bara om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhälls-ekonomiska skäl (3 kap. 12 § budgetlagen). Enligt förarbetena kan det komma i fråga när förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget.<sup>41</sup> Det understryks i propositionen att regeringen självfallet inte får underlåta att utnyttja ett anslag enbart på den grunden att den ogillar anslaget syfte eller omfattning. Regeringen är också förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullföljs. Vidare är regeringen bunden av riksdagens anslagsvillkor.<sup>42</sup>

I Presstödsnämndens regleringsbrev för budgetåret 2013 anges ett ramanslag för presstödet i sin helhet. Som villkor anges att anslaget får användas i enlighet med bestämmelserna i presstödsförordningen. Detsamma gäller för nämndens regleringsbrev för

---

<sup>41</sup> Prop. 1995/96:220 s. 87 f., bet. 1996/97:KU3 s. 20.

<sup>42</sup> Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason och Regner (den 1 januari 2012, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 3 § regeringsformen.

budgetåren 2009–2012. Det kan noteras att ramanslaget för stödet till radio- och kassettidningar anges på motsvarande sätt med en hänvisning till förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar. I ett ytterligare villkor anges att av anslaget får högst 25, 50 respektive 75 procent betalas ut före den 1 april, den 1 juli respektive den 1 oktober.

## 2.9 Presstödet och EU:s statsstödsregler

### 2.9.1 Allmänt om statsstödsreglerna

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har Europeiska kommissionen ansvar för tillämpningen av unionsreglerna om statligt stöd i näringslivet. För att möjliggöra kommissionens uppgifter är medlemsstaterna enligt huvudregeln skyldiga att tillämpa ett särskilt anmälningsförfarande för allt nytt stöd som inrättas och för förändringar av villkoren för befintligt stöd. När ett stöd har anmälts tar kommissionen ställning till om det är förenligt med den inre marknaden. Prövningen sker enligt bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 EG, procedurförordningen. Utöver hanteringen av anmälningsärenden förekommer det att kommissionen i enlighet med artikel 108.1 i EUF-fördraget begär upplysningar från en medlemsstat för att kunna granska befintligt stöd. Med befintligt stöd avses sådana stöd där kommissionen tidigare lämnat sitt godkännande eller sådana stöd som existerat före anslutningen till EES/EU och som vid inträdet anmälts som existerande stöd. Det förekommer även att kommissionen på eget initiativ eller till följd av klagomål initierar en undersökning kring en åtgärd där klarläggande behövs i förhållande till EU:s statsstödsregler.<sup>43</sup>

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Enligt artikeln är stöd, om inte annat föreskrivs i fördraget, som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag de än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikeln är som utgångspunkt otillåtna.

<sup>43</sup> Cirkulär 11, 2011-06-23, Statsrådsberedningen.

Med stöd av artiklarna 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget prövas vilka stöd som kan anses vara förenliga med den inre marknaden.

### 2.9.2 En ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler

En ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler trädde i kraft den 1 juli 2013.<sup>44</sup> Vidare gjordes vid samma tidpunkt vissa ändringar i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.<sup>45</sup>

I den nya lagen regleras stödgivares och stödmottagares skyldigheter när statligt stöd, som omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget, har lämnats utan att anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i fördraget har iakttagits, s.k. olagligt stöd. I lagen anges att den som lämnat olagligt stöd ska återkräva det och att det av EU-rätten följer att den som mottagit sådant stöd ska återbetala det jämte ränta. Frågor om återkrav av olagligt stöd som har lämnats av staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. I lagen finns även bestämmelser om hur ränta ska beräknas och om preskription av fordran som avser återbetalning av olagligt stöd. En talan om återbetalning av olagligt stöd ska väckas av stödgivaren i tingsrätt. Om käranden visar sannolika skäl för sin talan får rätten besluta om interimistisk återbetalning. I lagen finns även en bestämmelse om att verkställighet av dom eller beslut om återbetalning inte hindras av att gäldenären ställer säkerhet.

Genom de materiella bestämmelserna i lagen återges endast vad som enligt EU-domstolens rättspraxis följer av unionsrätten och därmed redan är gällande rätt.<sup>46</sup> Genom lagen kan återkrav och återbetalning dock förväntas ske mer effektivt än tidigare.<sup>47</sup> I lagen finns inte heller som tidigare den begränsningen att kommissionens beslut ska ha vunnit laga kraft för att återkrav ska kunna ske.

Regeringens bedömning var att bestämmelser om tredje mans möjligheter att föra talan om förbud mot att genomföra stöd, återkrav eller återbetalning av olagligt stöd inte bör införas nu.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Prop. 2012/13:84, bet. 2012/13:NU19, rskr. 2012/13:249, EUTL140/2004 s1, EGTL83/1999 s1.

<sup>45</sup> SFS 2013:471.

<sup>46</sup> Prop. 2012/13:84 s. 57.

<sup>47</sup> Prop. 2012/13:84 s. 47.

<sup>48</sup> Prop. 2012/13:84 s. 28.



Den rätt till skadestånd som kan finnas vid överträdelser av genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget borde inte komma till uttryck i lagen.<sup>49</sup> Regeringen bedömde vidare att inte någon myndighet för närvarande bör ges i uppdrag att utöva tillsyn över att EUF-fördragets statsstödsregler efterlevs i Sverige.<sup>50</sup>

### 2.9.3 Kort om hur presstödet bedömts enligt statsstödsreglerna

Presstödet har ansetts utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, bl.a. beroende på att den svenska marknaden för dagstidningar är öppen för internationell konkurrens och att stödet därför åtminstone har potential att påverka handeln inom gemenskapen. I bedömningen har även EG-domstolarnas praxis beaktats. Presstödet har ansetts utgöra ett befintligt stöd vid Sveriges EU-inträde 1995 och de ändringar i driftsstödet som genomförts har bedömts vara rent tekniska och inte ändra denna klassificering.<sup>51</sup>

Vad gäller presstödet har det mer generella undantaget i artikel 107.3 c tillämpats, dvs. stöd 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. För att undantaget ska vara tillämpligt ska stödet vara nödvändigt och proportionerligt och följande villkor uppfyllda:

- utvecklingen av verksamheten i fråga ska uppfylla ett mål av gemensamt intresse,
- stödordningen ska vara väl utformad, dvs. den ska vara ett lämpligt verktyg för att uppnå målet, den ska vara ägnad att ändra stödmottagarens beteende (incitamentseffekt) och den får inte leda till onödiga snedvridningar av konkurrensen.

Någon formell granskning av presstödet enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget har inte förekommit. Vidare har den prövning som ägt rum varit begränsad till driftsstödet. Kommissionen har uttalat att

---

<sup>49</sup> Prop. 2012/13:84 s. 30.

<sup>50</sup> Prop. 2012/13:84 s. 47.

<sup>51</sup> Skrivelse från Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, den 7 november 2008 i ärende E 4/2008 (f.d. N 450/2008) Sveriges Presstödet.

det som framförts inte föregriper hur kommissionen kan komma att se på distributionsstödet i framtiden.<sup>52</sup>

#### 2.9.4 Kort om vad som anförts i förfarandet vid kommissionen

I förfarandet vid kommissionen har kort följande anförts av kommissionen och de svenska myndigheterna beträffande driftsstödet.

I en skrivelse från kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, i juli 2006<sup>53</sup> noteras att driftsstöd, till skillnad från investeringsstöd anses mindre väl ägnat att underlätta utvecklingen av en näringsverksamhet. Sverige ombeds förklara varför driftsstödet anses vara ett lämpligt instrument och på vilket sätt det ger incitament åt stödmottagarna. I skrivelsen ifrågasätts särbehandlingen av högfrekventa storstadstidningar. Beträffande hög- och medelfrekventa dagstidningar ifrågasätts vidare villkoret att abonnemangspriset inte får vara uppenbart lägre än för tidningar i motsvarande kategori och beträffande lågfrekventa dagstidningar att abonnemangspriset inte får understiga ett av Presstödsnämndens fastställt lägsta pris. Villkoren förefaller innebära en onödig snedvridning av konkurrensen.

I ett klagorand i november 2006 från kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, framhålls vidare brister som att driftsstödet ska användas för produktion av dagstidningar och inte för att täcka vissa specificerade kostnader och att någon övre gräns för stödintensiteten inte finns.

#### *Driftsstödet i mindre tätbefolkade områden proportionerligt och berättigat*

Enligt en skrivelse från kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, i november 2008 är främjandet av mediemångfald och åsiktsmångfald utan tvekan av gemensamt intresse. Genom stödet till dagstidningarna är den aktuella åtgärden inriktad på dessa mål.

---

<sup>52</sup> Skrivelse från Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, den 7 november 2008 i ärende E 4/2008 (f.d. N 450/2008) Sveriges Presstöd.

<sup>53</sup> Skrivelse från Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, den 14 juli 2006 i ärende N 386/2006 Driftsstöd till dagstidningar, Sverige.

Kommissionen noterar att det på mindre och lokala tidningsmarknader i regel finns endast två dagstidningar och en mycket liten annonsmarknad. Det antas att driftsstödet är nödvändigt på dessa marknader eftersom andratidningarna annars inte skulle få in tillräckligt med annonsintäkter för att överleva. Det driftsstöd som betalas ut i mindre tätbefolkade områden anses dels vara proportionerligt utformat, dels berättigat som ett verktyg för att främja mediemångfalden eftersom dess påverkan på konkurrens och handel inom gemenskapen förefaller vara begränsad.

*Driftsstödet inte förenat med villkor om hur stödet ska användas och ges på obegränsad tid*

Kommissionen konstaterar att driftsstödet inte är förenat med några villkor om att stödmottagarna ska bete sig på ett visst sätt eller om vilka specifika kostnader stödet får täcka. Detta anses medföra att stödet har en låg stimulansseffekt såtillvida att stödmottagarna inte ges något incitament att investera i redaktionell kvalitet, t.ex. genom att anställa kvalificerade journalister.

I en promemoria daterad den 16 januari 2009 lämnar de svenska myndigheterna följande synpunkter:<sup>54</sup> Bestämmelserna om pressstödet är utformade efter principen att tidningsutgivarna ska vara fria aktörer på en kommersiell och dynamisk marknad. Driftsstödet förenas därför inte med andra motkrav än fortsatt utgivning inom de givna ramarna, medan besluten om hur stödet bäst bör användas i verksamheten överläts åt tidningarna. Staten bör inte ta ansvar för tidningarnas åtgärder vad gäller produktions- och försäljningsmetoder, redaktionernas storlek och sammansättning eller utformning av tidningarnas innehåll. De tidningar som får driftsstöd agerar på konkurrensutsatta marknader, på vilka ökande marknadsandelar i regel ger ökade intäkter, framför allt från annonsförsäljning. Det torde därför ligga i tidningarnas eget intresse att rikta sina resurser mot att höja den redaktionella kvaliteten, t.ex. genom att anställa fler journalister eller öka mängden eget redaktionellt material, och att förbättra produktionsmetoderna eftersom detta kan betala sig genom ett större intresse från annonsörer och läsare. I driftsstödet finns också en inbyggd stimulansseffekt genom att stödet ökar i takt med upplagan upp till en viss nivå.

---

<sup>54</sup> N2006/4857/MK.

Kommissionen noterar att driftsstödet ges på obegränsad tid utan att fasas ut över tiden och drar slutsatsen att stödet inte verkar ge stödmottagarna något incitament att bli effektivare och gradvis minska sina driftskostnader.

De svenska myndigheterna anför bl.a. att driftsstödet har utformats för att ge tidningar med 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, de mindre tidningarnas kvalitet främjas och mediemångfalden bibehållas. Strukturproblemen finns emellertid kvar och är av den omfattningen att de inte kan avhjälpas helt genom statliga åtgärder. Det innebär att de grundläggande svårigheterna att upprätthålla konkurrensen på de lokala tidningsmarknaderna kvarstår, och om målet är att bibehålla mångfalden på längre sikt kan inte det nuvarande driftsstödet ersättas med ett stöd som fasas ut över tiden. Det redogörs för hur driftskostnaderna per årsexemplar utvecklats för ett antal dagstidningar under de senaste tio åren för att visa att det inte med automatik behöver innebära att driftsstödstitidningar är mindre effektiva än sina konkurrenter.

#### *Fråga om driftsstödet i tätbefolkade områden kan anses nödvändigt*

Enligt kommissionen råder det i tätbefolkade områden – särskilt i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö – hård konkurrens på både läsar- och annonsmarknaderna. Storstadsområdena drar sannolikt till sig dagstidningar oavsett tillgången till stöd och konkurrensen i dessa områden skulle därför vara hård även om stödet inte fanns. Mot denna bakgrund anser kommissionen att det kan ifrågasättas om driftsstödet i tätbefolkade områden är nödvändigt för att uppnå målet att främja medie- och åsiktsmångfald.

De svenska myndigheterna konstaterar i likhet med kommissionen att det finns ett stort tidningsutbud i storstadsområdena, men att detta inte med automatik innebär att behovet av driftsstöd är mindre här. För att få en tydlig bild av mångfalden och konkurrensen krävs en mer utförlig analys. Storstadstidningar delas in i tre huvudgrupper: små och specialiserade tidningar, lokala morgon- och gratistidningar samt daglig storstadspress. De svenska

myndigheterna konstaterar att det förvisso finns ett stort utbud av medier i storstäderna, men att detta är uppdelat på flera marknader.

Vidare diskuteras vad som bör vara den relevanta marknaden för de högfrekventa storstadstidningar som får driftsstöd. En analys av marknaderna för Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet visar att tidningarnas enda reella konkurrenter är Dagens Nyheter och Sydsvenskan. Sett till antalet tidningstitlar är därför dessa marknader inte större än de mindre och lokala marknaderna för dagstidningar i landsorten. En studie av mekanismerna på marknaderna för abonnerade dagstidningar visar att etableringshindren är höga, och att det därför sannolikt skulle vara mycket svårt att etablera en ny abonnerad storstadstidning om någon av de nuvarande skulle förvinna. Mot denna bakgrund drar de svenska myndigheterna slutsatsen att driftsstödet är nödvändigt även i storstadsområdena.

#### *Driftsstödet till storstadstidningarna inte proportionerligt*

Vad gäller driftsstödet till de högfrekventa storstadstidningarna förefaller de höga stödbeloppen enligt kommissionen inte stå i proportion till syftet med stödåtgärden. I detta sammanhang tas också upp det faktum att stödet inte är begränsat till en viss andel av stödmottagarnas driftskostnader.

De svenska myndigheterna redogör för konkurrensförhållandet mellan storstadstidningarna. Även om Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet är stora tidningar räknat i absoluta tal, är de små i förhållande till konkurrenterna på respektive marknad. Ett viktigt motiv för de höga stödbeloppet till storstadstidningarna är att dessa tidningar har betydligt högre kostnader för sin utgivning. Detta har bl.a. sin bakgrund i en mer omfattande inrikes-, utrikes- och kulturbevakning och att de i större utsträckning ges ut på söndagar. Vidare framhålls att storstadsstödet till sin omfattning är relativt litet sett i relation till skillnaden mellan annonsintäkterna för första- och andratidningarna i storstäderna. Mot bakgrund av den särskilda konkurrenssituationen på storstadsmarknaderna kan sammanfattningsvis hävdas att det är rimligt att driftsstödet till storstadstidningarna ligger på en högre nivå än stödet till landsortstidningarna.

En annan aspekt av stödets proportionalitet är enligt kommissionen stödintensiteten, dvs. hur stor andel av tidningarnas

driftskostnader som täcks av driftsstödet. I ett beslut avseende det finska presstödet ansåg kommissionen att den begränsning av stödet som införts till 40 procent av driftskostnaderna innebär en rimlig finansieringsnivå. I det svenska presstödssystemet saknas en motsvarande begränsning av stödintensiteten.

De svenska myndigheterna anser mot bakgrund av de faktiska nivåerna på stödintensiteten, att en särskilt hög nivå på driftsstödet till storstadstidningarna inte framstår som orimlig.

*Driftsstödet ges endast till dagstidningssektorn och är selektivt även inom sektorn*

Kommissionen noterar att driftsstödet dels är sektoriellt selektivt (dvs. ges enbart till dagstidningssektorn och inte till andra ekonomiska sektorer), dels är selektivt inom dagstidningssektorn eftersom stödet ges endast till abonnerade dagstidningar med låg täckningsgrad. Andra villkor som minsta upplaga, andel redaktionellt innehåll, språk och lägsta abonnemangspris ökar enligt kommissionen risken för att stödet ska snedvrída konkurrensen inom dagstidningssektorn. Vidare noterar kommissionen att den svenska dagstidningsmarknaden omfattar flera koncerner med dagstidningsverksamhet utanför Sverige, och att vissa mediekoncerner också är verksamma inom andra områden som t.ex. internet, filmproduktion och bokutgivning. Detta kan enligt kommissionen indirekt leda till att driftsstödet snedvrider konkurrensen på andra marknader, även i andra länder. Konkurrenssnedvrídningen anses vara särskilt märkbar i storstadsområdena, där dagstidningar som i vissa fall ägs av stora mediekoncerner, vilka är verksamma inom andra länder och branscher, får storstadsstöd. Av detta dras slutsatsen att det är mycket osannolikt att syftet att främja mediemångfald rättfärdigar den betydande konkurrenssnedvrídning stödet ger upphov till.

Vad gäller stödets sektoriella selektivitet anförs av de svenska myndigheterna att den svenska lagstiftaren inte ansett att det finns ett behov av denna typ av driftsstöd till andra ekonomiska sektorer inom mediebranschen. Ett annat sätt att organisera arbetet med att främja mediemångfalden har valts t.ex. genom public service-modellen. Det påpekas att kommissionen i tidigare beslut har

godkänt stöd till dagspressen trots att dessa är sektoriellt selektiva.<sup>55</sup>

De svenska myndigheterna argumenterar även för skälen för att gratistidningar och kvällstabloider undantas från driftsstödet. Dessa tidningstyper har dels inte samma funktion som informationsmedier eller samma fokus på fördjupning, kommentarer och kulturbevakning som de abonnerade morgontidningarna, dels är inte i samma behov av stöd som de abonnerade andratidningarna. Mot bakgrund av vad som anförts om den relevanta marknaden för de högfrekventa storstadstidningarna torde inte heller konkurrensen snedvridas på det sätt kommissionen antytt.

Genom kravet på högsta hushållstäckning undantas även abonnerade dagstidningar med hög täckningsgrad från driftsstödet. En anledning till detta är att den svenska lagstiftaren ansett att det inte finns behov av ett generellt branschstöd. Driftsstödet har införts för att stödja tidningar i behov av ekonomiskt stöd, och dessa har identifierats som abonnerade dagstidningar, vilka har en låg täckningsgrad och därmed svårigheter att generera tillräckligt med annonsintäkter. Att tidningarna agerar på samma lokala marknad innebär enligt de svenska myndigheterna att driftsstödets selektivitet sannolikt medför en viss snedvridning av konkurrensen. Denna snedvridning kan dock inte anses vara särskilt allvarlig, eftersom driftsstödet bara i ett fall bidragit till att en tidning med låg täckning blivit större än sin lokala konkurrent.

De övriga selektiva kriterier som kommissionen nämnt, t.ex. kravet på minsta upplaga, andelen eget redaktionellt innehåll och visst abonnemangspris, torde inte medföra att driftsstödet snedvrider konkurrensen på ett allvarligt sätt. Ett krav på minsta upplaga är rimligt för att fokusera stödet på livskraftiga tidningar och undvika att tidningar startas i spekulativt syfte. Det är dessutom lågt ställt (1 500 exemplar). Kravet på eget innehåll är rimligt för att säkerställa en bredd i det redaktionella utbudet och motverka att olika editioner av tidningar med liknande innehåll startas i syfte att få mer i driftsstöd. Kravet på ett visst abonnemangspris har tillkommit för att de tidningar som får stöd inte ska använda detta som en konkurrensfördel i sin prissättning. Om detta villkor inte fanns hade stödet sannolikt haft en större snedvridande effekt än i dag.

---

<sup>55</sup> N 631/2003 (Danmark) Aid to certain magazines (avser distributionsstöd) och N 537/2007 (Finland) Selektivt presstöd (avser driftsstöd).

*Förslag till lämpliga åtgärder enligt artikel 108 EUF-fördraget*

I en skrivelse i juni 2009 informerar kommissionen Sverige om att den, efter att ha granskat de upplysningar som tillhandhållits om det svenska presstödet, har beslutat att föreslå lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 108.1 i EUF-fördraget.<sup>56</sup> I skrivelsen drar kommissionen 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. Kommissionen ifrågasätter vad de svenska myndigheterna anført beträffande den relevanta marknaden. Det framhålls även att utvecklingen inom tv, radio, gratistidningar och internet gett människor ökad tillgång till media. Det konstateras att andelen dagstidningsläsare av hela befolkningen i Sverige är en av de högsta i världen, tidningarnas höga täckningsgrad, det höga antalet dagstidningar per capita och att den svenska dagstidningsupplagan uppgår till betydligt fler exemplar per 1 000 invånare jämfört med medelvärdet i EU. Vidare anser kommissionen att själva systemet för presstöd utgör ett inträdeshinder, samt att det finns andra instrument, som regler om kontroll av företagskoncentrationer och antitrust, som kan användas för att förhindra risken för att ett monopol bildas om presstödet upphävs eller ändras.

Enligt kommissionen är det lämpligt att ändra den högsta gränsen för stöd som tillämpas för storstadstidningar med stor upplaga, så att denna typ av tidningar får ett nödvändigt och proportionerligt stöd. På grundval av de uppgifter som kommissionen förfogar över kan den 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 behandlas.

Vidare är det enligt kommissionen lämpligt att i syfte att säkerställa stödets stimulanseffekt och proportionalitet införa gränser för stödnivån i förhållande till de totala driftskostnaderna för dagstidningarnas utgivning. 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).

---

<sup>56</sup> Kommissionens skrivelse K(2009)4514 den 17 juni 2009 i statsstödsärende E 4/2008 Sveriges Presstöd.



För att säkerställa presstödet nödvändighet och proportionalitet är det även 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.

Regeringen lämnade i december 2009 sina synpunkter på kommissionens beslut och förslag till de ändringar i regleringen som bedöms är nödvändiga.<sup>57</sup> I skrivelsen analyseras tidningsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö. Regeringen bedömer att driftsstödet är nödvändigt även i storstadsområdena eftersom ett slopat driftsstöd till storstadstidningarna skulle medföra en överhängande risk att tidningarna tvingas lägga ned. Detta skulle innebära monopolställning för kvarvarande tidningsmarknader i Stockholm respektive Malmö. Det anförs att storstadstidningar har särskilda merkostnader som följer av konkurrenssituationen på de aktuella marknaderna, och att ett högre stödbelopp till dessa tidningar än till övriga tidningar därför bör anses vara proportionerligt.

#### *Granskningen avslutas enligt artikel 19.1 procedurförordningen*

Kommissionen, Generaldirektorat för konkurrens, lämnade i mars 2010 sina synpunkter på regeringens skrivelse med synpunkter på kommissionens beslut och förslaget till ändrad reglering.<sup>58</sup> I skrivelsen framförs att kommissionens granskning av det svenska presstödet kan avslutas enligt artikel 19.1 i procedurförordningen, förutsatt dels att Sverige åtar sig att genomföra de ändringar som följer av skrivelsen i december 2009, dels att ytterligare några frågor beträffande stödet klargörs. Till förslaget om villkor för användningen av stödet bör en mekanism etableras för att kontrollera att stödet används för att täcka godkända kostnader. Myndigheten som utövar kontrollen ska vara oberoende av stödmottagarna. Rapporter om hur stödet används ska årligen sändas till kommissionen och i rapporterna ska ingå resultatet av denna kontroll. En tidsfrist för stödsystemet på upp till sex år bör fastställas och en översyn genomförs av stödets inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan stödsystemet eventuellt

---

<sup>57</sup> *Driftsstöd till dagspressen* (Ds 2009:68).

<sup>58</sup> Skrivelse från Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för konkurrens, den 2 mars 2010 i ärende E 4/2008 Sveriges Presstödet.

förnyas. Vidare bör nivåerna som Sverige föreslagit för det maximala stödbeloppet till storstadstidningarna och för täckningen av dessa tidningars extra kostnader enligt kommissionen sänkas alternativt motiveras på mer objektiva grunder. Endast ett tak och en stödintensitet som tar hänsyn till mediemångfalden och påverkan på konkurrensen kan accepteras.

För en närmare redogörelse för de ändringar som gjordes i presstödsförordningen, se avsnitt 2.7.

### *Klagomålet från Gratistidningarnas förening*

I maj 2010 inkom till kommissionen ett klagomål om beviljandet av statligt stöd till abonnerade tidningar från Gratistidningarnas förening.<sup>59</sup> Regeringen anförde i ett svar till kommissionen i juni 2010 bl.a. följande. Vid en granskning av regelverket för presstöd och dess förarbeten kan sammanfattningsvis konstateras att det har gjorts en medveten bedömning att statligt presstöd ska användas endast för att ge stöd till sådana tidningar som kan anses uppfylla centrala funktioner i ett demokratiskt samhälle (information, granskning och forum för debatt). För detta syfte anges i presstödsförordningen ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en dagstidning ska berättigas presstöd. Dessa kriterier har utformats för att ta sikte på dagstidningar där en betydande del av resurserna och utrymmet ägnas åt eget redaktionellt innehåll. Ett krav har därför från det att presstödet infördes ställts om att tidningen är uttryckligen efterfrågad av läsarna. Kravet tar sikte på att en del av tidningens upplaga ska vara abonnerad. Med intäkter direkt från läsarna förväntas tidningar satsa större resurser på ett mer varierat undersökande och djuplodande material.

När det gällde distributionsstödet anfördes bl.a. följande: Att gratistidningar inte ges möjlighet att delta i tidningsföretagens samdistributionssystem är inte en effekt eller en restriktion som följer av distributionsstödet. Frågan om medverkan i distributionen regleras nämligen genom avtal mellan tidningsföretagen och distributionsföretagen som privata aktörer.

Vad beträffar skillnader mellan gratistidningar och andra produkttyper anfördes sammanfattningsvis att gratistidningar är betydligt mindre omfångsrika, vilket har sin grund dels i finansieringsmodellen som ger mindre redaktionella resurser, dels i

---

<sup>59</sup> CP85/2010.

en medveten inriktning på breda och kortfattade nyhetsöversikter. Gratistidningar skiljer sig dessutom från övriga produkttyper, dels genom att i betydligt större utsträckning använda sig av material från nyhetsbyråer, dels lämna mindre utrymme åt opinionsbildande material som ledare, kommentarer och debattartiklar.

Det hänvisas vidare till ett svar i statsstödsärendet i vilket det framförts att regeringen forfarande anser sig vara i sin rätt att undanta kvällstabloiderna och gratistidningarna från driftsstödet eftersom dessa tidningstyper dels inte har samma fokus på fördjupning som informationsmedier eller samma fokus på fördjupning, kommentarer eller kulturbevakning som de abonnerade morgontidningarna, dels inte är i samma behov av stöd som de abonnerade andratidningarna.

Det framhålls att presstödsförordningen ska tidsbegränsas och en bred genomsyn av presstödet ska ske. Denna översyn ska omfatta hela den svenska dagstidningsmarknaden, inbegripet marknaden för gratistidningar.

I en skrivelse från kommissionen till Gratistidningarnas förening i november 2011 hänvisar kommissionen till de åtgärder Sverige vidtagit i anledning av statsstödsärendet. Det noteras att de publikationer som ligger bakom klagomålet är lokala landsortstidningar, med undantag för Metro som har en riksupplaga, vid sidan av lokala upplagor i Stockholm, Göteborg och Skåne. Kommissionen klargör att i undersökningen av presstödet har farhågor om förenligheten med EU-lagstiftningen uttryckts endast beträffande det stöd som beviljas storstadstidningar, medan stödet till landsortstidningar godtagits som förenligt med den inre marknaden. I undersökningen har gratistidningarnas förekomst och roll tagits upp, bl.a. för att visa att det finns konkurrens och nya marknadsaktörer. Bedömningen av presstödet förenlighet med EU-lagstiftningen har också innefattat dess negativa effekter på konkurrensen med gratistidningarna samt abonnerade tidningar utan stöd, vilket ursprungligen var en av anledningarna till att kommissionen menade att presstödet, särskilt med hänsyn till de höga stödbeloppen, inte var nödvändigt och inte heller ett lämpligt instrument i storstadsområdena.

Generellt anser kommissionen att gratistidningar inte hör till samma produktmarknad som köpta tidningar, bl.a. p.g.a. det skilda innehållet (korta, koncisa nya fakta som lätt kan konsumeras), den unga publiken och formatet. Beträffande stödets nödvändighet är det dock under inga omständigheter ett krav att definiera den

relevanta marknaden på samma sätt som vid ett ärende om konkurrensbegränsande samverkan eller företagskoncentration. Frågan om det statliga stödet är nödvändigt bör bedömas med hänsyn till målen att främja mediepluralism och åsiktsmångfald, och huruvida dessa mål uppnås eller ej behöver inte analyseras inom den strikta ram för en marknad vars utsträckning fastställs i enlighet med reglerna om koncentrationskontroll eller på rent ekonomiska grunder.

Generaldirektoratet för konkurrens drar preliminärt slutsatsen att de åtgärder som tas upp i klagomålet är förenliga med reglerna för statligt stöd.

I svaret ges Gratistidningarnas förening möjlighet att inom viss tid lämna ytterligare upplysningar, och om så inte skulle ske kommer kommissionen att anse att klagomålet dragits tillbaka.

## 2.10 Konkurrensverkets syn på presstödet

Kommittén har i sitt arbete genom sekretariatet i enlighet med direktiven haft kontakter med Konkurrensverket. Myndigheten har i uppgift att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknads aktörer. Vad myndigheten framfört beträffande presstödet tidigare redogörs för i det följande. Efter myndighetens yttrande över förslagen i departementspromemorian *Driftsstöd till dagspressen* har regleringen av presstödet ändrats.<sup>60</sup> Myndigheten har inte uttalat sig om regleringens nuvarande utformning, däremot har man uttryckt att man principiellt är emot riktat offentligt stöd till företag eftersom ett sådant stöd har konkurrensnedvridande effekter på marknaden till nackdel för konsumenterna. Myndigheten har i regleringsbrevet för 2013 fått i uppdrag att ge en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige. Mediemarknaden ingår dock inte i de fokusområden myndigheten identifierat och avser att granska närmare inom ramen för uppdraget. Någon särskild erfarenhet från myndighetens verksamhetsområde som rör mediemarknaden har inte förmedlats.

Regeringen gav 2008 Konkurrensverket i uppdrag att göra en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige och lämna förslag

---

<sup>60</sup> Ds 2009:68 och SFS 2010:1119.

till åtgärder som skulle stärka konkurrensen. Ett av de förslag som lämnades var att presstödet succesivt skulle avskaffas.<sup>61</sup>

På uppdrag av Konkurrensverket hade Marcus Asplund, professor i nationalekonomi vid Kungliga Tekniska högskolan, analyserat presstödet effekter på tidningsföretagens lönsamhet och på konkurrensen. Av rapporten *Presstödet – Effekter på tidningsföretagens lönsamhet och konkurrens* drog Konkurrensverket följande slutsats: De potentiella negativa effekterna var hämmad priskonkurrens, otydlig koppling mellan utbud och konsumentens preferenser, avsaknad av effektiviseringsincitament samt inläsnings-effekter i form av att en tidning ekonomiskt gynnas av att inte konkurrera med den s.k. första tidningen.

Målet med presstödet borde konkretiseras utifrån hur det kunde uppnås med hänsyn till marknads förutsättningar i form av t.ex. teknik, tillgänglighet och skiftande preferenser hos konsumenterna. Det konstaterades att sedan införandet av presstödet på 1970-talet hade stora förändringar skett på de svenska mediemarknaderna. Den omdaning av medielandskapet som pågick hade stor betydelse för presstödet bevarande. Den mediala utvecklingen och möjligheten att tillgodogöra sig nyheter och opinion, inte bara utifrån det tryckta ordet utan även internet i form av webbtidningar och bloggar, påverkade inte minst tidningarnas samhällsgranskande och opinionsbildande betydelse. Även det tryckta ordet distribuerades under andra former än vid införandet av presstödet och förekomsten av gratistidningar i storstadsområdena påverkade stödets betydelse för mångfalden.

Ett omfattande storstadsstöd för att säkerställa mångfald i form av konkurrerande nyhetspridare och opinionsbildande medier framstod inte som försvarbart. Behovet av statlig finansiering hade minskat i och med att t.ex. internet bidrog till en omfattande nyhets- och opinionsspridning och med gratistidningar, som fick en allt större betydelse för nyhetsspridning i storstäderna. Vidare fanns enligt Konkurrensverket i storstäderna ett kundunderlag med möjligheter till annonsintäkter som skulle utgöra ett tillräckligt underlag för flera tidningars överlevnad.

Beträffande lågfrekventa dagstidningar och hög- och medel-frekventa dagstidningar som inte hade Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort fanns det goda grunder att införa en ordning som begränsade stödet till en bestämd andel av tidningens

---

<sup>61</sup> Åtgärder för bättre konkurrens – förslag. Konkurrensverkets rapportserie 2009:4.

totala driftskostnader. En sådan förändring kunde ske genom en gradvis nertrappning.

Konkurrensverket avstyrkte även förslagen i departementspromemorian *Driftsstöd till dagspressen*.<sup>62</sup> Det ansågs inte att det i promemorian tillräckligt tydligt visats att andratidningar i storstäderna inte uppbar annonsintäkter som stod i proportion till upplagan. Det ansågs inte heller framgå varför eller i vilken omfattning storstadstidningarna, jämfört med hög- och medelfrekventa landsortstidningar, hade extra kostnader som inte uppvägdes av extra intäkter. De nivåer som föreslogs avseende stödintensiteten ansågs inte bidra till att uppnå syftet att skapa incitament för effektiviseringar. Enligt Konkurrensverket borde villkor om användningen av driftsstödet införas. Eftersom sådana villkor kunde ge upphov till incitamentsproblem behövdes dock en närmare beredning.

---

<sup>62</sup> Ds 2009:68.

## 3 Dagstidningarna i det svenska medielandskapet

Ett vanligt uppdrag för presspolitiska utredningar har varit att föreslå åtgärder utifrån en kartläggning av dagstidningarna i det svenska medielandskapet. Tidigare utredningar har haft gott om nyheter att rapportera från landskapets vegetation i form av ny teknik och nya medier, men den övergripande topografin i landskapet har bedömts vara i huvudsak oförändrad och stabil. De presspolitiska åtgärder som föreslagits och beslutats har också haft i huvudsak samma inriktning sedan 1970-talet.

Frågan om det i första hand är förändring eller stabilitet som präglar dagstidningsbranschen har även ställts i den forskning som sker på området. I ett standardverk om svenska massmedier från 2011 konstaterar forskarna att spådomar om dagstidningarnas död, med hänvisning till nya konkurrerande medier, har förekommit under många decennier, men att tidningsbranschen som helhet har visat sig vara betydligt mer uthållig än dess belackare kunnat ana.<sup>1</sup>

I detta kapitel beskrivs den kartläggning av dagstidningarna i det svenska medielandskapet som kommittén har genomfört. Kartläggningen har legat till grund för de överväganden och förslag som redovisas längre fram i betänkandet. Inledningsvis redovisas kommitténs uppdrag på den här punkten.

### 3.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

Av kommittédirektiven framgår att de förslag som kommittén lämnar ska föregås av en genomlysning av hur mediemarknaden och medievänorna har förändrats, vad detta innebär för dagens mediemarknad och vilka framtida utmaningar tidningsbranschen

---

<sup>1</sup> Stig Hadenius, Lennart Weibull & Ingela Wadbring: *Massmedier. 10:e upplagan. Press, radio och tv i den digitala tidsåldern*. Ekerlids Förlag, 2011.

står inför. Detta kräver enligt regeringen en bred genomgång av hur mediemarknaden och behoven av ekonomiskt stöd eller andra kostnadseffektiva insatser för dagspressen ser ut.

I uppdraget ingår att kommittén ska genomföra vissa utpekade kartläggningar, bl.a. utvecklingen av det svenska medielandskapet när det gäller såväl dagspress som övriga medier, mediekonsumtionens utveckling samt det statliga stödets inverkan på mediemångfalden och konkurrensen på tidnings- och mediemarknaden.

I direktiven påpekas att det finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till dagspressen och mediemarknaden. Kommittén ska därför så långt det är möjligt använda befintligt material i sin faktainsamling. Det har således varit en förutsättning för kartläggningsuppdraget att det i huvudsak ska bygga på befintligt material och ett arbete har därför utförts för att bestämma relevanta och tillgängliga forskningsuppgifter.

Kommittén, som därutöver haft att begränsa sitt arbete så att detta kunnat slutföras inom den utredningstid som stått till dess förfogande, har avgränsat uppdraget till fyra typer av kartläggningar: 1) konsumtionen av dagstidningar och andra massmedier, 2) tidningsföretagens utveckling, 3) nyhetsförmedling och opinionsbildning i dagspressen samt 4) presstödet effekter på mångfalden och konkurrensen.

### 3.2 Förutsägelser om framtiden

Statens offentliga utredningar är oftast inriktade på framtiden. Givet att de åtgärder som föreslås ska genomföras relativt snabbt efter att förslagen lämnats brukar det räcka med en kartläggning av samtida förhållanden för att underbygga förslagen. Ibland vill man emellertid från statens sida planera sina politiska åtgärder med en längre framförhållning och då ökar också behovet av särskilda framtidsanalyser. Frågan är hur samhället kommer att gestalta sig om 5, 10 eller 20 år och hur detta i sin tur bör påverka den förda politiken. Det finns olika exempel på sådana utredningsinsatser.



### *Långtidsutredningar*

Ett exempel på en längre politisk framförhållning är de långtidsutredningar som genomförts i Sverige sedan 1940-talet. Det är tjänstemän på Finansdepartementet som med jämna mellanrum lämnar rapporter till regeringen med underlag för den ekonomiska politiken och för den ekonomiskpolitiska debatten. Den senaste långtidsutredningen kom i februari 2011 och hade fokus på arbetsmarknadens funktion och sysselsättningspolitikens utformning.<sup>2</sup> Den innehöll emellertid inte som tidigare utredningar scenarier för den långsiktiga utvecklingen av Sveriges ekonomi. Regeringen gav i stället Konjunkturinstitutet i uppdrag att ta fram ett nytt långtidsscenario för svensk ekonomi fram till 2035.

I den rapport som Konjunkturinstitutet lämnade i mars 2012 pekar myndigheten på att den demografiska utvecklingen har en central betydelse för ekonomin, efterfrågan på varor och tjänster och utbudet av arbetskraft fram till 2035. Den årliga BNP-tillväxten beräknas till i genomsnitt 2,0 procent samtidigt som strukturomvandlingen i ekonomin leder till en ökad produktion av tjänster, både i offentlig och privat verksamhet, medan andelen varuproduktion minskar. En bransch som kommer att påverkas av den minskade efterfrågan är massa- och pappersindustrin.<sup>3</sup>

### *Framtidskommissionen*

Ett annat aktuellt exempel på en mer långsiktig politisk framförhållning är Framtidskommissionen. Den tillsattes av regeringen hösten 2011, med ett bredare uppdrag än långtidsutredningarna, och har lämnat sin slutrapport i mars 2013. Det övergripande syftet har varit att identifiera och analysera framtidens samhällsutmaningar samt att bidra till en mer framtidsinriktad debatt, vilket i sin tur ska öka förmågan att på bästa sätt möta olika framtida samhällsutmaningar. I slutrapporten beskrivs bl.a. medieutvecklingen i Sverige och dess demokratiska utmaningar. Enligt kommissionen ökar skillnaderna mellan de som i mycket hög grad

---

<sup>2</sup> Långtidsutredningen 2011: *Huvudbetänkande* (SOU 2011:11). Långtidsutredningarnas syfte och arbetsformer redovisas på [www.regeringen.se/sb/d/12349/a/134718](http://www.regeringen.se/sb/d/12349/a/134718).

<sup>3</sup> Konjunkturinstitutet: *Sveriges ekonomi. Ett långtidsscenario fram till år 2035*. Specialstudier nr 30, mars 2012. Under våren 2013 har tidningspappersproducenterna Stora Enso och Holmen meddelat att man kommer att minska produktionen avsevärt. Nedgången i efterfrågan på tidningspapper uppfattas som strukturell och inget man kan räkna med återkommer (SvD Näringsliv och Dagens Nyheter den 6 februari 2013).

konsumerar nyheter och de som i stort sett aldrig gör det. Därmed riskerar vi enligt kommissionen att få allvarliga kunskaps- och deltagandeklyftor i samhället.<sup>4</sup> Kommittén återkommer till kommissionens slutsatser i avsnitt 3.3.3 och 3.5.1 om nyhetskonsumtionen i olika grupper samt journalistikens förändrade förutsättningar.

### *Förutsägelser om det framtida medielandskapet*

Önskan om att förutse medieutvecklingen finns både hos offentliga utredningar och hos tidningsföretagen. Intresset är också i högsta grad internationellt och det finns därför gott om exempel på sådana försök till förutsägelser av bl.a. dagstidningens framtid. Den gemensamma utgångspunkten för sådana bedömningar är att det tekniskskifte som pågår, från papperstidningar till digitala tidningssajter, kommer att innebära betydande förändringar för branschen. Det finns i huvudsak två olika synsätt när det gäller bedömningen av hur långt och snabbt tekniskskiftet kommer att slå igenom.

Enligt det ena synsättet är de förändringar som just nu pågår av så avgörande karaktär att frågan inte längre är *om* den tryckta dagstidningen i sin nuvarande form ska försvinna från marknaden, utan frågan är *när*. I en internationell studie har man redovisat en tidslinje för dagstidningarnas död i olika länder under åren 2017–2040.<sup>5</sup> Av de faktorer som avgör var på tidslinjen ett land placeras är några globala och andra nationella. Till de globala hör tekniska förändringar och kostnaderna för att trycka pappers-tidningar, annonsutvecklingen, tillgången på öppna digitala plattformar m.m. Till de nationella faktorerna hör utbyggnaden av bredbandsnät, konsumenternas vilja att betala för nyheter, tillgången på tidningsdistribution, statliga regleringar och stöd-system, allmän ekonomisk utveckling m.m. Utifrån dessa faktorer förutser studiens upphovsmän att den tryckta dagstidningens död kommer att infalla 2019 på Island, 2020 i Norge, 2021 i Finland, 2023 i Danmark och 2025 i Sverige, varvid det dock konstateras att detta inte är detsamma som slutet på tryckta nyheter, men de kommer att produceras i andra former än tidigare.

---

<sup>4</sup> *Svenska framtidsutmaningar*. Slutrapport från Framtidskommission (Ds 2013:19) s. 179 ff.

<sup>5</sup> [www.futureexploration.net/Newspaper\\_Extinction\\_Timeline.pdf](http://www.futureexploration.net/Newspaper_Extinction_Timeline.pdf)

Enligt ett annat synsätt är papperstidningens framtid inte lika ödesbestämd. De forskare som representerar den här linjen pekar i första hand på att den tekniska utvecklingen fortfarande har betydande begränsningar, i första hand när det gäller tidningsföretagens möjligheter att ta betalt för det redaktionella materialet i den digitala miljön. Flertalet konsumenter föredrar fortfarande att läsa sin tidning på papper, trots att upplagorna och reklaminvesteringarna sjunker för den tryckta dagstidningen. En trolig utveckling enligt detta synsätt är därför att den negativa trenden kommer att plana ut och att intäkterna stabiliseras på en lägre nivå. Samtidigt kommer det att utvecklas nya och mer realistiska betalmodeller för de digitala dagstidningssajterna. För tidningsföretagen kommer det att uppstå en ny ekonomisk balanspunkt, där konsumenterna blir allt viktigare som intäktskälla medan beroendet av reklamintäkterna minskar.<sup>6</sup>

### 3.3 Konsumtionsmönster

Det traditionella sättet att ta del av innehållet i en dagstidning har varit att prenumerera på en papperstidning eller att köpa lösnummer, men så ser det inte ut längre. Numera läses artiklar och annat tidningsmaterial på flera olika tekniska plattformar. Med en s.k. flerkanalspublicering finns tidningens innehåll att tillgå i såväl pappersform som på digitala nyhetssajter, mobilsajter, tv-kanaler och radiokanaler. En skillnad är dock att det hittills i huvudsak har varit gratis att ta del av innehållet på andra plattformar än papperstidningen.

Det statliga presstödet är i huvudsak inriktat på att främja den tryckta och prenumererade dagstidningen och därför har det i tidigare presspolitiska analyser av medielandskapet funnits ett starkt fokus på köp och läsning av papperstidningar. I Presstödskommitténs kartläggning har ett bredare perspektiv anlagts och det innebär att läsningen på tidningssajter och nyhetskonsumtionen i olika medier också har inkluderats i analysen. Frågan är hur den tryckta och prenumererade dagstidningen står sig i den nya konkurrensen.

Dagstidningsbranschen omfattar flera olika grupper av dagstidningar och det presspolitiska intresset riktades länge mot lokala och regionala första- och andratidningar. Andra uppdelningar görs

<sup>6</sup> Se bl.a. forskaren Robert G. Picard, expert på massmedieekonomi: [www.robertpicard.net](http://www.robertpicard.net)

mellan morgon- och kvällstidningar, flerdagars- och fådagars-tidningar, storstads- och landsortstidningar, prenumererade och lösnummerköpta tidningar samt mellan betaltidningar och gratis-tidningar. I detta avsnitt beskrivs dagspressens upplageutveckling totalt sett och inom olika tidningsgrupper, dagstidningsläsningens utveckling i hela befolkningen och i skilda grupper samt dagstidningens ställning i förhållande till andra massmedier, i första hand när det gäller hur människors nyhetskonsumention fördelas totalt sett och mellan olika medier.

### 3.3.1 Upplageutvecklingen

Sett till hela dagstidningsbranschen och befolkningen har pappers-tidningarnas betalade upplagor sjunkit under många år. Det görs löpande mätningar av företaget Tidningsstatistik AB (TS) och beroende på vilken tidsperiod och vilka tidningar som inkluderas kan den procentuella minskningen variera något, men trenden är tydlig. Det finns även en etablerad bild av utvecklingen beskriven i svensk massmedieforskning.<sup>7</sup>

#### *Forskningen om upplageutvecklingen*

Forskningen visar att den samlade dagstidningsupplagan steg fram till slutet av 1980-talet, men att den därefter har minskat stadigt. Minskningen sammanfaller i tid dels med framväxten av internet, dels med gratistidningarnas utveckling och expansion. Det är inte innehållet som gör att en prenumerant tvekar över sin prenumeration, utan det är priset. Möjligheten att få samma information till betydligt lägre pris eller gratis är en viktig förklaring till att människor helt avstår från eller avbryter en tidningsprenumeration.

När den samlade dagstidningsupplagan var som högst i slutet av 1980-talet uppgick den till närmare 5 miljoner exemplar. Tjugo år senare, 2010, var motsvarande siffra cirka 3,5 miljoner, dvs. en minskning med 30 procent. Trenden beskrivs av forskarna som relativt långsamt nedåtgående, med någon eller några procent per år. Under 2010 och 2011 var minskningen 3,6 procent per år och

---

<sup>7</sup> Redovisningen av forskningsläget är i huvudsak hämtad från Stig Hadenius, Lennart Weibull och Ingela Wadbring: *Massmedier. Press, radio och tv i den digitala tidsåldern*. 10:e upplagan. Ekerlids förlag 2011.

bedömningen var därvid att utvecklingen inte stannar upp men heller inte eskalerar till en högre takt.

Det finns också en relativt tydlig bild av hur upplagorna har utvecklats för olika delar av tidningsbranschen. Den största minskningen har kvällspressen stått för. Mellan åren 1989 och 2011 minskade dess samlade upplaga med 56 procent. Storstädernas morgontidningar har också drabbats av minskade upplagor. Under perioden 1989–2011 minskade upplagorna med 24 procent. Minskningen har varit störst utanför de respektive storstäderna. Det har samtidigt varit en medveten strategi från tidningsföretagens sida att höja prenumerationspriset för prenumeranter på landsorten. Konkurrensen från gratistidningarna har dock även gjort det svårt för morgontidningarna att behålla sina lokala upplagor. Även lokala och regionala morgontidningar har haft en långsiktig upplagenedgång. Mellan 1989 och 2011 var minskningen 29 procent. I gruppen med fådagartidningar, som finns i hela landet, var upplageminskningen under den aktuella perioden 10 procent.

### *Aktuell tidningsstatistik*

Med hjälp av uppgifter från TS har det varit möjligt för kommittén att följa upplageutvecklingen för flertalet dagstidningar t.o.m. 2012. En svårighet vid redovisningen är dock att upplagestatistiken från TS numera inte omfattar tre av landets större dagstidningar. Aftonbladet valde 2010 att lämna samarbetet med TS, varefter tidningens upplaga mätts av företaget PwC. Uppgifterna redovisas varje månad tillsammans med den dagliga räckvidden för tidningens alla kanaler.<sup>8</sup> Genom att PwC använder en annan och strängare upplagedefinition blir deras resultat lägre än motsvarande mätningar av TS. Det gör att upplagenivåerna för Aftonbladet inte är helt jämförbara med andra dagstidningars. I början av 2013 meddelade även Dagens Nyheter och Dagens Industri att man inte längre ska använda TS för att mäta tidningarnas upplagor. För att bedöma utvecklingen för dessa tidningar under de senaste två åren har kommittén därför varit hänvisad till de räckviddsmätningar som redovisas senare i detta kapitel.

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis upplageutvecklingen på ett övergripande plan för hela dagstidningsbranschen, morgon-

---

<sup>8</sup> PwC:s medieintyg redovisas på [www.pwc.se/sv/media/pwc-medieintyg.jhtml](http://www.pwc.se/sv/media/pwc-medieintyg.jhtml)

tidningarna, kvällstidningarna och fådagartidningarna. Därefter redovisas utvecklingen för enskilda dagstidningar inom grupperna morgontidningar i storstad, regionala förstatidningar, regionala flerdagartidningar med driftsstöd samt fådagartidningar. Två *referenspunkter* används för att bedöma utvecklingen. Den ena avser branschens sammanlagda upplageutveckling 2003–2011, medan den andra avser den årliga utvecklingen 2010 och 2011.

#### *Upplageutveckling på ett övergripande plan*

I tabell 3.1 redovisas upplageutvecklingen för branschen som helhet och för tre kategorier av dagstidningar: morgontidningar som kommer ut 4–7 dagar per vecka, kvällstidningar och fådagartidningar som kommer ut 1–3 dagar per vecka. Uppgifterna avser den årliga upplagan på vardagar i 1000-tal exemplar. För att kunna redovisa den samlade upplageutvecklingen under perioden 2003–2011 har Aftonbladets upplaga för 2011 hämtats från PwC:s medieintyg, trots att den uppgiften inte är helt jämförbar med övriga. Den bör dock kunna fungera som ett rimligt närmevärde i det här sammanhanget. Tabellen innehåller däremot inga uppgifter för 2012 eftersom jämförbara upplagesiffror för tre stora dagstidningar saknas och uppgifterna därför inte blir jämförbara med övriga.

Tabell 3.1: Upplaga för dagstidningsbranschen, exemplar i tusental

År	Dagspress totalt	Morgon-tidning (4-7 dagar)	Kvälls-tidning	Fådagars- tidning (1-3 dagar)
2003	4 055	2 892	777	386
2004	4 032	2 866	786	380
2005	3 998	2 835	768	395
2006	3 928	2 784	743	401
2007	3 833	2 738	692	403
2008	3 721	2 675	657	389
2009	3 591	2 581	625	385
2010	3 458	2 499	582	377
2011 <sup>9</sup>	3 331	2 418	520	393
<b>Förändring 2003–2011</b>	- 18 %	- 16 %	- 33 %	+2 %

Källa: Tidningsstatistik AB, Tidningsutgivarna: *Svensk dagspress 2012. Fakta om marknad och medier.*

Av tabellen framgår att den samlade upplagan för dagspressen minskade med 18 procent under perioden 2003–2011. Det är därmed en första *referenspunkt* för den fortsatta redovisningen. Frågan är vilka delar av branschen som fördelar sig på olika sidor av detta genomsnitt.

Gruppen med morgontidningar minskade successivt under hela perioden men den negativa utvecklingen är något mer begränsad än trenden för hela branschen. Utvecklingen för kvällspressens papperstidningar är fortsatt mer negativ än för branschen som helhet. Fådagarsstidningarna avviker däremot från övriga tidningsgrupper genom att upplagorna har legat på en relativt stabil nivå.

I kommande tabeller med upplageutvecklingen för enskilda dagstidningar sedan 2003 redovisas i förekommande fall även uppgifter för 2012. Frågan är om utvecklingen efter 2011 har eskalerat eller planat ut. För att bedöma detta används den upplageminskning som uppmättes för branschen som helhet med 3,6 procent per år under 2010 och 2011 som en andra *referenspunkt*.

Med tillgängliga uppgifter från TS har det varit möjligt att följa upplageutvecklingen för gruppen kvällstidningar, exklusive Aftonbladet, under det senaste året. Den statistiken visar på en fortsatt kraftig minskning med 13 procent mellan 2011 och 2012.

<sup>9</sup> I upplagesiffran för kvällstidningarna 2011 ingår att Aftonbladets genomsnittliga upplaga för papperstidningen det året var 271 675 exemplar enligt PwC:s medieintyg.

Av PwC:s medieintyg för Aftonbladet framgår också att tidningens betalda tryckta upplaga var 14 procent lägre i december 2012 jämfört med motsvarande månad året innan. Den negativa utvecklingen för kvällspressens tryckta tidningar fortsätter alltså i en takt som kraftigt överstiger den minskning med 3,6 procent som uppmättes för branschen som helhet under 2010 och 2011.

#### *Storstädernas morgontidningar*

Bland morgontidningarna är det sex stycken som har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort. Två av dessa, Svenska Dagbladet (SvD) och Skånska Dagbladet (SkD), har driftsstöd i form av ett extrastöd till storstadstidningar. De övriga tidningarna i tabell 3.2 är Dagens Nyheter (DN), Göteborgs-Posten (GP), Sydsvenska Dagbladet (SDS) och Dagens Industri (DI). Uppgifterna avser tidningarnas upplagor på vardagar. Som redan redovisats saknas jämförbara uppgifter om DN och DI för 2012.

**Tabell 3.2: Upplaga för morgontidningar i storstad (vardag), exemplar i tusental**

År	SvD	SkD	DN	GP	SDS	DI
2003	184,9	43,2	362,5	247,0	136,4	115,0
2004	179,2	41,7	363,4	246,0	135,6	116,7
2005	187,1	40,2	363,1	245,9	129,3	117,5
2006	193,5	39,2	347,1	242,7	123,2	117,8
2007	195,2	37,4	339,7	245,0	121,9	118,5
2008	193,3	34,3	335,6	242,4	122,6	112,9
2009	195,5	32,8	310,9	235,2	119,8	102,5
2010	192,1	30,9	292,3	227,2	115,6	101,7
2011	185,6	29,4	285,7	215,6	110,2	103,1
<b>Förändring 2003–2011</b>	+/- 0	- 32 %	- 21 %	- 13 %	- 19 %	- 10 %
2012	174,4	26,8	-	200,9	103,8	-
<b>Förändring 2012</b>	- 6 %	- 9 %	-	- 7 %	- 6 %	-

*Källa:* Tidningsstatistik AB.



Alla storstadstidningar har drabbats av minskade upplagor under perioden 2003–2011, men variationen inom gruppen är stor. Svenska Dagbladet hade mellan åren 2004 och 2009 till och med en ökning av upplagan, men därefter har den minskat relativt mycket. Dagens Industri och Göteborgs-Posten har totalt sett för perioden haft en mer begränsad minskning av upplagorna än branschen i sin helhet.

Dagens Nyheter och Sydsvenska Dagbladet har haft en likartad negativ utveckling under perioden då upplagan minskat med cirka en femtedel för var och en av tidningarna. Den största minskningen har dock drabbat Sydsvenska Dagbladets lokala konkurrent i Malmö. Skånska Dagbladet har tappat tre av tio prenumerationer under perioden och det är betydligt mer än den genomsnittliga minskningen för dagspressen på 18 procent.

Ser man till utvecklingen under det senaste året visar uppgifterna i tabell 3.2 på en relativt kraftig minskning av upplagorna för storstadstidningarna. Mellan 2011 och 2012 sjönk upplagorna för dessa med mellan 6 och 9 procent. Det är procenttal som överstiger riktpunkten på 3,6 procent med råge, vilket kan vara ett tecken på att upplagornas nedgång inte längre är stabil utan har börjat eskalera.

### *Regionala förstaidningar*

Den starka svenska traditionen av lokala och regionala dagstidningar har länge borgat för en framskjuten tätposition bland världens länder när det gäller sålda tidningsexemplar per 1 000 vuxna invånare. Sverige ligger på fjärde plats i Europa och på sjunde plats globalt. Frågan är hur den generella upplageminskningen har drabbat dagstidningsbranschen utanför storstäderna.

I tabell 3.3 redovisas utvecklingen för sex regionala förstaidningar: Helsingborgs Dagblad (HD), Upsala Nya Tidning (UNT), Borås Tidning (BT), Vestmanlands Läns Tidning (VLT), Jönköpings-Posten (JP) och Östersunds-Posten (ÖP). De har valts ut för att representera de totalt cirka 30 regionala morgontidningar som ingår i den gruppen. Samtliga tidningar i urvalet är förstaidningar på sina respektive utgivningsorter och ingen mottar driftsstöd. De är vidare hämtade från olika delar av landet och från olika tidningskoncerner.

Tabell 3.3: Upplaga för regionala förstaidningar, exemplar i tusental

År	HD	UNT	BT	VLT	JP	ÖP
2003	87,2	61,7	49,6	48,0	41,8	30,0
2004	86,8	60,9	49,1	47,2	41,7	30,3
2005	84,0	58,5	49,2	46,2	40,5	31,5
2006	82,0	56,6	49,1	45,4	40,0	30,0
2007	78,8	55,5	49,2	44,6	38,9	28,8
2008	76,3	53,6	48,3	42,2	38,1	27,9
2009	76,4	52,3	46,9	40,1	37,1	26,9
2010	75,9	49,9	45,1	37,9	36,2	26,4
2011	74,8	48,4	44,8	37,0	34,4	25,1
<b>Förändring 2003–2011</b>	- 14 %	- 22 %	- 10 %	- 23 %	- 18 %	- 16 %
2012	72,6	47,7	43,0	36,0	32,8	23,4
<b>Förändring 2012</b>	- 3 %	- 1 %	- 4 %	- 3 %	- 5 %	- 7 %

Källa: Tidningsstatistik AB.

Den bild som framträder är att även de regionala förstaidningarna har drabbats av betydande upplageminskningar under perioden 2003–2011, men skillnaderna är stora även i den här gruppen. Bland de redovisade tidningarna uppvisar Borås Tidning en mer begränsad nedgång, medan Helsingborgs Dagblad, Jönköpings-Posten och Östersunds-Posten har haft en likartad upplagenedgång som branschen i helhet. Två av tidningarna, Upsala Nya Tidning och Vestmanlands Läns Tidning har haft en sämre utveckling än genomsnittet. När det gäller utvecklingen under det senaste året ligger genomsnittet för de redovisade tidningarnas nedgång på 3,8 procent vilket är strax över referenspunkten på 3,6 procent.

#### *Regionala flerdagarstidningar med driftsstöd*

Till gruppen av regionala dagstidningar hör även de tidningar som har en relativt låg täckningsgrad på sina utgivningsorter och som därför är berättigade till driftsstöd. Av de tolv dagstidningar som ingår i Pres(s)gruppen är elva mottagare av driftsstöd. Tio av dessa utkommer sex eller sju dagar per vecka.<sup>10</sup> De utgör därmed

<sup>10</sup> Pres(s)gruppen är en sammanslutning av Sveriges prenumererade socialdemokratiska tidningar: Värmlands Folkblad, Östran/Nyheterna, Dala-Demokraten, Arbetarbladet, Folket, Västerbottens Folkblad, Sydöstran, Piteå Tidning, Dagbladet Nya Samhället,

huvuddelen av de sammanlagt fjorton hög- och medelfrekventa dagstidningar som får allmänt driftsstöd under 2013.<sup>11</sup>

Även för denna grupp har sex tidningar valts ut för att beskriva upplageutvecklingen. Urvalet är gjort för att spegla situationen i olika delar av landet. De tidningar som mot denna bakgrund redovisas i tabell 3.4 är Arbetarbladet, Värmlands Folkblad (VF), Dala-Demokraten (DD), Sydöstran (SÖ), Dagbladet Nya Samhället (DNS) och Folkbladet Norrköping (FN).

**Tabell 3.4: Upplaga för regionala flerdagartidningar med driftsstöd, exemplar i tusental**

År	Arb.bl.	VF	DD	SÖ	DNS	FN
2003	27,5	24,7	21,8	17,0	12,1	8,9
2004	27,1	24,7	21,6	16,0	12,1	8,5
2005	26,4	24,1	21,1	15,1	11,8	8,3
2006	26,1	22,2	20,2	14,3	12,0	7,9
2007	25,4	21,3	19,0	13,8	12,0	7,6
2008	25,1	20,5	18,6	13,1	12,0	7,2
2009	23,9	19,5	17,0	11,8	12,0	6,9
2010	22,6	18,7	16,4	11,1	11,8	6,5
2011	21,6	17,8	16,1	10,4	10,7	6,3
<b>Förändring 2003–2011</b>	- 21 %	- 28 %	- 26 %	- 39 %	- 12 %	- 29 %
2012	20,8	17,0	14,8	10,4	10,5	5,9
<b>Förändring 2012</b>	- 4 %	- 4 %	- 8 %	+/- 0	- 2 %	- 6 %

Källa: Tidningsstatistik AB.

Uppgifterna i tabellen visar att tidningarna i Pres(s)gruppen generellt sett har drabbats hårdare av upplageminskningarna än branschen i helhet. Fem av tidningarna i urvalet har haft en större eller betydligt större nedgång än genomsnittet under perioden 2003–2011. Under det senaste året har upplagetappet i snitt legat på 4 procent, dvs. något över referenspunkten.

Länstidningen Östersund, Folkbladet Norrköping och Norrländska Socialdemokraten. En av tidningarna, Folket, minskade under 2012 sin utgivningsfrekvens från sex dagar/vecka till en dag/vecka (söndagar).

<sup>11</sup> I kretsen av regionala flerdagartidningar med driftsstöd ingår också sexdagartidningarna Gotlands Allehanda och Gotlands Tidningar som får begränsat driftsstöd.

*Fådagartidningar*

Av tabell 1 framgår att fådagartidningarna som grupp avviker kraftigt från flerdagartidningarna. Huvuddelen av dessa dagstidningar kommer ut en dag per vecka, oftast på relativt små utgivningsorter och med små upplagor. Det rör sig dock, som framgår av tabell 3.1, om en liten andel av dagstidningsbranschen som helhet. Av de cirka 90 dagstidningar som årligen mottar driftsstöd har knappt 70 en lågfrekvent utgivning, varav cirka 40 är lokalt spridda.<sup>12</sup> I denna grupp har det också tillkommit flera nya tidningar under senare år.

För att beskriva utvecklingen i den här gruppen redovisas i tabell 3.5 upplagorna för de 50–60 tidningar som har haft utgivning en dag per vecka, för de 6–10 som har haft utgivning två dagar i veckan och för ett urval av fyra enskilda tidningar: tvådagartidningarna Kungälv-Posten och Kungsbacka-Posten samt endagstidningarna Mölndals-Posten och NordSverige. De tre sistnämnda är mottagare av driftsstöd.

**Tabell 3.5: Upplaga för fådagartidningar, exemplar i tusental**

År	1 nr/ vecka	2 nr/ vecka	Kung- älv- Posten	Kungs- backa- Posten	Möln- dals- Posten	Nord- Sverige
2003	205,4	36,4	10,3	-	6,8	-
2004	190,5	36,1	10,2	-	6,9	2,9
2005	201,6	35,5	10,4	4,6	7,3	3,3
2006	197,5	43,5	10,7	4,9	7,7	4,3
2007	184,3	58,9	10,8	5,5	8,1	3,7
2008	181,7	56,9	11,0	6,1	7,9	3,6
2009	174,3	62,1	11,1	5,9	7,5	3,6
2010	177,1	55,1	11,0	5,7	7,5	3,3
2011	180,0	53,7	10,8	5,5	7,4	3,2
<b>Förändring 2003–2011</b>	- 12 %	+ 48 %	+ 5 %	+ 20 %	+ 9 %	+ 10 %
2012	189,5	58,6	10,5	5,1	6,9	3,3
<b>Förändring 2012</b>	+ 5 %	+ 9 %	- 3 %	- 7 %	- 7 %	+ 3 %

*Källa:* Tidningsstatistik AB.

<sup>12</sup> Uppgifterna presenterades av Tidningsgruppen Fådagartidningarna vid kommitténs möte den 14 november 2012. Vid mötet redovisades också exempel från två av tidningsföretagen i gruppen, Ortstidningar i Väst AB och Tidningar i Norr AB.

Uppgifterna i tabell 3.5 visar på en relativt ojämn utveckling för de grupper av tidningar som kommer ut en eller två dagar per vecka, vilket sannolikt kan förklaras av att antalet tidningar varierar över åren och att det för tvådagartidningarna handlar om en mycket liten tidningsgrupp. Utvecklingen för de enskilda tidningarna i tabellen är däremot mycket stabil och det är påfallande hur relativt lite upplagorna för dessa tidningar har påverkats av den allmänna nedgången i tidningsbranschen, även om det också i denna grupp finns exempel på minskade upplagor det senaste året. Eftersom det rör sig om små upplagor ska man tolka procentuella förändringar med försiktighet, men det kan konstateras att dessa små och lokala papperstidningar tycks behålla och t.o.m. i vissa fall öka sina betalade upplagor.

### 3.3.2 Läsning av dagstidningar på papper och sajter

Mätningar av dagstidningsläsningens utbredning har traditionellt genomförts med hjälp av intervjuundersökningar. Därmed har det också varit möjligt att studera sambandet mellan tidningsläsningen och olika bakomliggande faktorer som ålder, kön, utbildningsnivå och bostadsort. Även sambandet mellan tidningsläsning och t.ex. politiskt intresse har studerats inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Den tekniska utvecklingen har dock numera medfört nya metoder för att mäta läsningen av dagstidningar både på papper och på nätet. Begreppet räckvidd är sedan några år tillbaka etablerat i mediebranschen och avser procentandelen eller antalet individer i en grupp som har läst papperstidningen eller besökt tidningssajten under en bestämd tidsperiod.

#### *Läsning av olika typer av dagstidningar*

En central del av forskningen om medievänorna i Sverige handlar om hur stor andel av befolkningen som läser morgon- och kvällstidningar. Vartefter nya medier och ny teknik har tillkommit har mätningarna vidgats till att också omfatta trafik och läsning på tidningssajter. I tabell 3.6 redovisas utvecklingen för dessa olika varianter av tidningsläsning under perioden 2000–2012.

Tabell 3.6: Regelbunden läsning av dagstidningar, andel av befolkningen

År	Morgontidning på papper, minst 5 dagar/vecka	Kvällstidning på papper, minst 3 dagar/vecka	Gratis-tidning på papper, minst 3 dagar/vecka	Morgontidning på sajter, minst 3 dagar/vecka	Kvällstidning på sajter, minst 1 dag/vecka
2000	76	26	14	-	8
2001	75	27	12	-	-
2002	74	30	13	1	17
2003	73	27	15	2	-
2004	72	24	14	3	-
2005	72	23	18	4	-
2006	70	20	21	5	-
2007	70	19	21	6	25
2008	66	17	19	8	27
2009	64	17	18	10	28
2010	63	16	17	10	27
2011	61	13	16	18	31
2012	55	12	14	20	33

Källa: Dagspresskollegiet: *Läsvanestudien våren 2013*, SOM-institutet: *Svenska trender 1986-2011*.

Av tabellen framgår att den traditionella läsningen av morgontidningar har minskat långsamt men konstant. Den andel av befolkningen som läser morgontidningen på papper minst fem dagar i veckan har sjunkit från 76 till 55 procent under den aktuella perioden. Samtidigt har läsningen av kvällstidningar på papper sjunkit kraftigt. Gratistidningsläsningen har däremot legat relativt stabilt, medan tidningsläsningen på sajter har ökat kraftigt, särskilt för kvällstidningarna som numera i högre grad kan läsas på nätet än på papper. Den övergripande bilden av tidningsläsningens utveckling för olika medier stämmer med andra ord väl överens med den upplageutveckling för olika medier som redovisats i det tidigare avsnittet. Papperstidningen tappar både köpare och läsare.

Det är dock fortfarande en majoritet som läser morgontidningen på papper. Det finns också ett tydligt mönster när det gäller vilka medborgargrupper som läser morgontidningen på det traditionella sättet. Forskningen visar att de grupper som är överrepresenterade är personer som är äldre, högutbildade och bostabila samt sådana som är politiskt intresserade och som tar del av nyheter i andra traditionella medier. De grupper som tvärtom är

underrepresenterade bland morgontidningsläsarna på papper är personer som är unga, lågutbildade, nyinflyttade, politiskt måttligt intresserade samt de som inte tar del av nyheter i andra traditionella medier.

### *Ålder avgörande för dagstidningsläsning*

Bland de nämnda bakgrundsfaktorerna som har betydelse för läsningen av dagstidningar är det en som står ut och är viktigare än andra, nämligen ålder.<sup>13</sup> I tabell 3.7 redovisas den andel av fyra åldersgrupper som läser morgontidningen på papper minst fem dagar i veckan. Av tabellen framgår tre tydliga mönster. 1) Den yngre åldersgruppen läser morgontidningen i betydligt mindre grad än äldre åldersgrupper. 2) I samtliga åldersgrupper kan man se en tydlig minskning av läsningen. 3) Eftersom minskningen är större i den yngre åldersgruppen så ökar skillnaden mellan den yngsta och äldsta gruppen under den redovisade perioden. År 2000 var skillnaden 26 procentenheter, medan den 2012 var hela 52 procentenheter.

**Tabell 3.7: Morgontidningsläsning på papper minst 5 dagar/vecka, andel av befolkning**

År	15-29 år	30-49 år	50-64 år	65-85 år
2000	60	73	84	86
2001	59	73	84	84
2002	56	70	84	84
2003	53	71	83	86
2004	50	68	82	83
2005	49	68	80	87
2006	46	65	82	82
2007	41	67	81	85
2008	37	60	76	82
2009	35	58	72	81
2010	33	55	73	81
2011	27	53	69	78
2012	22	44	64	74

Källa: Dagspresskollegiet: *Läsvanestudien våren 2013*.

<sup>13</sup> Framtidskommissionen konstaterar i sin slutrapport (Ds 2013:19 s. 182) att skillnaden i mediekonsumtion mellan olika grupper ökar. Ett mönster som är särskilt tydligt är den ökade skillnaden i tidningsläsning mellan yngre och äldre.

En central fråga i sammanhang där skillnader mellan olika åldersgrupper diskuteras är om den yngre generationen kommer att behålla sitt beteende när de blir äldre eller om de i stället kommer att ändra sina vanor vartefter och ta efter tidigare generationer. I det förstnämnda fallet talar man om en *generationseffekt*, medan det i det andra fallet handlar om en *livscykeleffekt*. Översatt till tidningsläsningen innebär en generationseffekt att den låga andelen tidningsläsare bland 15–29-åringarna skulle finnas kvar när gruppen blir äldre. Om det i stället handlar om en livscykeleffekt kommer de yngre att börja konsumera dagstidningar som sina föräldrar när de blir äldre och sätter bo.

Åldersskillnaderna i den svenska dagstidningsläsningen har länge uppfattats följa ett typiskt livscykelmönster, men statistiken tyder på att situationen håller på att ändras. Genom att följa fem generationer, från 80-talister till 40-talister, har forskarna vid Dagspresskollegiet vid Mittuniversitetet kunnat jämföra nivån på tidningsläsningen vid samma ålder i respektive generation och har då kunnat identifiera tydliga skillnader. När 60-talisterna var i 25-årsåldern i mitten på 1980-talet var det 65 procent som regelbundet läste morgontidningen på papper. Motsvarande uppgifter för 70-talisterna i mitten på 1990-talet och 80-talisterna i mitten på 2000-talet är 58 respektive 33 procent. Det var alltså en betydligt lägre andel i den yngsta generationen som läste morgontidningen på papper i 25-årsåldern. Om detta mönster inte ändras kommer läsningen av morgontidningen på papper att minska kontinuerligt och mycket talar för att utvecklingen också kommer att eskalera.

Samtidigt visar forskningen att läsningen av morgontidningssajter också skiljer sig åt mellan åldersgrupperna, men i huvudsak i omvänd riktning. Andelen som regelbundet läste en morgontidnings sajt 2009 var 23 procent bland 15–29-åringarna, 25 procent bland 30–49-åringarna och bara 14 procent bland 50–75-åringarna. Samma mönster finns i läsningen av kvällstidningarnas sajter. Bland de två yngsta åldersgrupperna var det 2009 knappt 40 procent som regelbundet läste dessa tidningar, medan motsvarande andel bland den äldre generationen var cirka 20 procent. Under förutsättning att även detta är exempel på ett generationsmönster kommer läsningen av både morgontidningarnas och kvällstidningarnas sajter att öka.



### *Mätning av räckvidder*

Räckvidden för olika massmedier mäts av företaget TNS Sifo inom ramen för en grupp undersökningar med samlingsnamnet ORVESTO®. I delundersökningen Orvesto Konsument mäter man räckvidderna för flera medier, som dagstidningar, etermedier, bio och utomhusreklam liksom olika bakgrundsvariabler som ålder och kön. Undersökningspopulationen är hela befolkningen i åldrarna 16–80 år och undersökningen genomförs tre gånger per år. I varje omgång genomförs mellan 16 000 och 17 000 intervjuer. Begreppet räckvidd definieras i det här sammanhanget som läsning av ett genomsnittligt nummer av en viss tidning.

Mätningarna röner ett stort intresse bland medieföretagen och resultaten redovisas utförligt i branschpressen. Utöver det presspolitiska intresset av att följa dagstidningarnas spridning, har den uppmätta räckvidden betydelse för prissättningen av tidningarnas annonsplatser. I branschen förs det också en diskussion om hur mätningarna i Orvesto ska avgränsas och kritik riktas även mot bristande tillförlitlighet i resultaten. Det finns alltså anledning att vara försiktig med att dra slutsatser av räckvidds-mätningarna. I den kartläggning som kommittén genomför är det dock i första hand den historiska trenden för räckvidderna som är intressant och i mindre grad nivåerna.

### *Storstads- och kvällstidningar*

I tabell 3.8 redovisas räckvidderna under perioden 2003–2012 för de tre dagstidningar som inte längre ingår i de upplagemätningar som genomförs av TS, dvs. Dagens Nyheter, Dagens Industri och Aftonbladet. Tillsammans med Expressen får dessa tidningar representera pappersupplagorna för kvällstidningarna och storstädernas morgontidningar. Uppgifterna avser tidningarnas räckvidder på vardagar.

Tabell 3.8: Räckvidd för storstads- och kvällstidningar, vardag, i tusental

År	Dagens Nyheter	Dagens Industri	Aftonbladet	Expressen <sup>14</sup>
2003	915	444	1420	1159
2004	905	434	1442	1191
2005	920	419	1412	1183
2006	884	388	1384	1153
2007	862	393	1275	1063
2008	889	402	1199	1027
2009	879	403	1178	1020
2010	858	377	1111	990
2011	812	383	1030	932
<b>Förändring 2003–2011</b>	- 11 %	- 14 %	- 27 %	- 20 %
2012	791	359	899	833
<b>Förändring 2012</b>	- 3 %	- 6 %	- 13 %	- 11 %

Källa: TNS Sifo: Räckviddsutveckling Orvesto Konsument 2004:1–2012:3 och Tidningsstatistik: Upplage- och räckviddsutveckling 2003–2012.

De uppmätta räckvidderna är av naturliga skäl betydligt högre än motsvarande upplagesiffror i tabell 3.1–3.2. Utvecklingskurvorna för perioden 2003–2011 är dock förhållandevis samstämmiga i båda mätningarna. Dagens Nyheter och Dagens Industri tappade i storleksordningen 10–20 procent av sina prenumeranter och läsare under perioden, medan kvällstidningarna förlorade mellan 20 och 30 procent. Av tabell 3.8 bekräftas också bilden av en fortsatt kraftig nedgång för kvällstidningarna under 2012, medan de båda morgontidningarna har haft en mer begränsad minskning.

Mätningar av tidningarnas räckvidder under perioden 1 januari – 30 april 2013 visar att den nedåtgående trenden håller i sig. För Dagens Nyheter uppmättes en räckvidd på 780 000, för Dagens Industri på 349 000, för Aftonbladet på 842 000 och för Expressen/GT/Kvällsposten en räckvidd på 756 000. Det är i samtliga fall en minskning jämfört med helåret 2012.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Uppgifterna avser Expressen/GT/Kvällsposten.

<sup>15</sup> ORVESTO Konsument 2004–2013.

*Lokala och regionala dagstidningar*

I huvudsak samma mönster återfinns bland de lokala och regionala dagstidningarna. I tabell 3.9 redovisas räckvidderna under perioden 2003–2012 för Upsala Nya Tidning (UNT), Vestmanlands Läns Tidning (VLT), Värmlands Folkblad (VF), Dagbladet Nya Samhället (DNS) och Kungälv-Posten.

**Tabell 3.9: Räckvidd för lokala och regionala dagstidningar, i tusental**

År	UNT	VLT	VF	DNS	Kungälv- Posten
2003	165	122	74	36	32
2004	160	120	74	36	29
2005	163	117	74	35	30
2006	153	112	69	36	30
2007	147	109	71	37	27
2008	146	107	65	35	29
2009	143	103	66	37	28
2010	132	99	60	37	31
2011	131	96	56	36	29
<b>Förändring 2003–2011</b>	- 21 %	- 21 %	- 24 %	+/- 0 %	- 9 %
2012	130	93	55	32	29
<b>Förändring 2012</b>	- 1 %	- 3 %	- 2 %	- 11 %	+/- 0 %

*Källa:* TNS Sifo: Räckviddsutveckling Orvesto Konsument 2004:1–2012:3 och Tidningsstatistik: Upplage- och räckviddsutveckling 2003-2012.

Även för dessa tidningar är räckvidderna betydligt högre än upplagorna, samtidigt som den negativa utvecklingen under perioderna 2003–2011 och 2011–2012 har stora likheter med de minskade upplagor som redovisats för respektive dagstidning i tabell 3.3–3.5. Samstämmigheten är dock inte lika tydlig för de mindre tidningarna Dagbladet Nya Samhället och Kungälv-Posten, men det relativt bättre utfallet för dessa tidningar under perioden gäller såväl upplagor som räckvidd.

*Gratis-tidningar*

Räckviddsmätningar görs med samma förutsättningar för gratis-tidningar och betalade tidningar.<sup>16</sup> Det är därför av särskilt intresse att redovisa hur räckvidden har utvecklats för ett urval av gratis-tidningar. Forskningen visar de lokala gratis-tidningarna har en särskild betydelse som informationskanal på orter som inte bevakas av traditionella morgontidningar och att de i huvudsak läses av människor som inte tar del av andra tidningar.<sup>17</sup> I tabell 3.10 redovisas räckvidden för fem olika gratis-tidningar under perioden 2003–2012. Det är tidningen Metro i Stockholm, Göteborg och Skåne som alla utkommer med sex nummer per vecka, Västerås Tidning som kommer två dagar i veckan samt Lokaltidningen Mitt i som har 32 lokaltidningar i Stockholmsområdet och som utkommer en dag i veckan.

**Tabell 3.10: Räckvidd för gratis-tidningar, i tusental**

År	Metro Stockholm	Metro Göteborg	Metro Skåne	Västerås Tidning	Lokal-tidn. Mitt i
2003	628	254	203	-	931
2004	653	274	215	93	915
2005	701	297	255	85	918
2006	707	299	276	75	907
2007	670	278	255	77	897
2008	660	295	284	89	891
2009	660	292	274	93	928
2010	662	314	284	95	954
2011	745	370	303	93	969
<b>Förändring 2003–2011</b>	+ 19 %	+ 46 %	+ 49 %	+/- 0 %	+ 4 %
2012	727	371	277	93	976
<b>Förändring 2012</b>	- 2 %	+/- 0 %	- 9 %	+/- 0 %	+ 1 %

Källa: Tidningsstatistik: Upplage- och räckviddsutveckling 2003–2012.

<sup>16</sup> Statistiken från TS och ORVESTO Konsument innehåller uppgifter om både räckvidd och upplaga för gratis-tidningarna. Upplagorna för gratis-tidningarna är dock inte jämförbara med de betalade upplagorna för traditionella dagstidningar.

<sup>17</sup> Ingela Wadbring: *Från annonsblad till tidningar?* Arbetsrapport nr 49. JMG, Göteborgs universitet, 2007.

Gratistidningarna har som synes haft en positiv utveckling. Det gäller särskilt Metros editioner i Göteborg och Skåne. Nivån på gratistidningarnas räckvidder ligger numera i paritet med flera morgontidningar. På den lokala marknaden i Malmö är räckvidden för Sydsvenska Dagbladet också på en likartad nivå som Metro Skåne. I Göteborg har dock Göteborgs-Posten en större räckvidd än Metro i samma stad. Samtidigt tyder uppgifterna i tabell 3.10 på att gratistidningarnas expansion har avtagit de senaste åren. Mätningar av räckvidden för Metros tre tidningar under de första fyra månaderna 2013 visar att utvecklingen snarare pekar nedåt även för gratistidningarna. För Metro Stockholm uppmättes en räckvidd på 708 000, för Metro Göteborg på 332 000 och för Metro Skåne på 274 000, vilket är en minskning i förhållande till de totala räckvidderna för 2012.<sup>18</sup>

### *Tidningssajter*

I en särskild undersökning, Orvesto Internet, mäts också räckvidden för vissa tidningssajter. Mätningen utförs i form av en trafikmätning och en svarspanel. Räckvidden definieras här som den andel av befolkningen som besökt sajten under en genomsnittlig vecka under en månad.<sup>19</sup> Av dessa mätningar framgår att aftonbladet.se är Sveriges mest besökta sajt. I januari 2013 hade tidningen en räckvidd på 51,5 procent. Näst störst räckvidd hade Expressen.se med 27,0 procent. Den högsta räckvidden bland morgontidningarna hade Svenska Dagbladets sajt, svd.se, med en räckvidd på 22,3 procent, följt av Dagens Nyheters, dn.se, med 20,1 procent. Som jämförelse kan nämnas att sydsvenskan.se hade en räckvidd på 4,9 procent, vilket är högt bland tidningar utanför Stockholm.

### *Ålderns betydelse för dagstidningarnas räckvidd*

Räckviddsmätningarna kan även ställas i relation till olika bakgrundsfaktorer. När ålder relateras till räckvidder för betalade morgontidningar framträder samma mönster som tidigare, dvs. att äldre personer läser sådana tidningar i betydligt högre grad än vad

<sup>18</sup> ORVESTO Konsument 2004–2013.

<sup>19</sup> Dessa mätningar skiljer sig alltså avsevärt från de mätningar av daglig räckvidd som görs för tryckta dagstidningar.

15–29-åringarna gör. Samma övervikt, om än betydligt mindre, gäller för läsning av betalade kvällstidningar. Flertalet dagstidningssajter, liksom gratistidningarna, har däremot relativt likartad räckvidd i de olika ålderskategorierna, med ett undantag: Aftonbladet.se har en avsevärt högre räckvidd bland yngre än bland äldre.

### 3.3.3 Dagstidningar och andra medier

I detta avsnitt är det tre frågor om dagstidningens konkurrens med andra medier som ska belysas. Den första är hur papperstidningens ställning i hushållen har påverkats av att flera nya medier har tillkommit. En andra fråga är hur konsumtionen av nyheter fördelar sig mellan dagspressen och andra medier och en tredje fråga gäller hur nyhetskonsumtionen skiljer sig åt mellan olika grupper i samhället.

#### *Konkurrerande medier i hushållen*

I tabell 3.11 redovisas hur hushållens tillgång på morgontidningsprenumeration, mobiltelefon, internet (dator), smartphone och läsplatta har utvecklats under åren 2000–2011.

**Tabell 3.11: Tillgång på morgontidningsprenumeration samt olika tekniska apparater i hushållet, andel av befolkningen**

År	Morgontidning	Mobiltelefon	Internet	Smartphone	Läsplatta
2000	71	72	54	-	-
2001	71	75	60	-	-
2002	71	86	64	-	-
2003	71	90	66	-	-
2004	70	89	69	-	-
2005	68	95	73	-	-
2006	66	93	76	-	-
2007	67	94	77	-	-
2008	64	94	81	-	-
2009	65	94	82	-	-
2010	62	94	83	20	2
2011	63	93	84	40	8
2012	60	96	85	53	19

Källa: Dagspresskollegiet: *Läsvanestudien 1986-2009*, SOM-institutet: *Svenska trender 1986-2011 och Vägskäl* (SOM-rapport nr. 59).

Tabellen visar att samtidigt som prenumerationerna på morgontidningarna har minskat, har tillgången till mobiltelefoner och internet ökat kraftigt och ligger numera på en stabil och hög nivå. Även tillgången på smartphones och läsplattor har ökat kraftigt under senare år.

Massmedieforskningen mäter också användningen av olika medier en genomsnittlig dag. Med hjälp av uppgifter från Nordicom-Sveriges *Mediebarometer 2012* är det möjligt att se på utvecklingen för olika medier mellan åren 2010 och 2012. Användningen av dagstidning har då minskat från 75 till 69 procent. Tv-tittandet och radiolyssnandet har också minskat något, från 86 till 83 procent respektive från 70 till 67 procent. Användningen av internet har däremot ökat från 68 till 74 procent. I den senare uppgiften ingår bl.a. att 47 procent av befolkningen 2012 använde sig av sociala medier.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Nordicom-Sveriges *Mediebarometer 2010* och 2012.

*Nyhetskonsumtionen i olika medier*

Dagstidningar och andra medier innehåller ju många olika typer av artiklar och program, varav det presspolitiska intresset i första hand avser de delar som innehåller nyheter och opinionsbildning. I tabell 3.12 redovisas regelbunden nyhetsanvändning i olika medier under perioden 2000–2012. Med regelbunden konsumtion avses minst fem dagar i veckan utom för vissa dagstidningar. Uppgifterna avser andelen som läser nyheter i en morgon- eller kvällstidning på papper (morgontidning minst fem dagar/vecka och/eller kvällstidning minst tre dagar/vecka), tar del av riksnyheter i Sveriges Television, Ekot i Sveriges Radio eller riksnyheter på TV4 samt läser nyheter på en tidningssajt (morgon- och/eller kvällstidning minst tre dagar/vecka).

**Tabell 3.12: Nyhetsanvändning i olika medier, andel av befolkningen**

År	Dagstidning, papper	SVT	SR	TV4	Tidnings-sajt
2000	85	53	28	30	-
2001	83	53	27	36	-
2002	83	50	27	32	-
2003	83	54	26	33	-
2004	82	50	26	32	-
2005	82	56	26	33	-
2006	81	56	26	32	-
2007	81	52	25	32	31
2008	78	51	25	32	34
2009	75	51	27	32	35
2010	70	52	24	31	35
2011	68	50	25	31	39
2012	59	48	24	29	41

*Källa: Dagspresskollegiet: Läsvanestudien våren 2013.*

Av uppgifterna i tabellen att döma har nyhetskonsumtionen i Sveriges Television, Sveriges Radio och TV4 varit mycket stabil under perioden. Samtidigt har läsningen av morgon- och eller kvällstidningar på papper minskat kontinuerligt under perioden, medan läsningen av tidningssajter har ökat under de senaste cirka fem åren. Vid jämförelser mellan papperstidningar och tidningssajter ska man dock vara medveten om att mätningar av morgon-



tidningsläsning på papper avser minst fem dagar/vecka, medan läsningen av sajter avser minst tre dagar/vecka. Kraven är alltså högre ställda vid mätningen av läsningen av papperstidningar. Om man ställer samma höga krav vid mätningen av läsningen av tidningssajter visar statistiken att det fortfarande är en betydligt större andel som bara läser nyheter i papperstidningar än som bara läser nyheter på sajter.<sup>21</sup>

Av Sveriges Televisions rikssända utbud 2012 var 9 procent (2 114 timmar) av totalt 23 454 timmar nyheter. Detta utbud fördelades till 66 procent (1 398 timmar) på riksnyheter och till 34 procent (716 timmar) på regionala nyheter.<sup>22</sup> Den till andel största utbudskategorin var fiktion med 26 procent (5 999 timmar). Av Sveriges Radios sändningstid 2012 (analog FM, DAB och webb) om totalt 182 960 timmar avsåg 10,8 procent (19 837 timmar) nyheter. Sändningstiden för det största programområdet musik var 56,3 procent (103 044 timmar).<sup>23</sup>

Samtidigt är gränsen mellan olika typer av medier inte längre så distinkt som tidigare, särskilt inte den mellan dagstidningar och etermedier. Kvällstidningarna och flera morgontidningar har t.ex. numera egna webb-tv-sändningar med nyheter, sport, debatter och andra inslag.<sup>24</sup> Aftonbladet-tv och Expressen-tv har i beslut av granskningsnämnden för radio och tv bedömts som beställ-tv och ansetts omfattas av bestämmelserna i radio- och tv-lagen (2010:696).<sup>25</sup> Till den aktuella bilden hör också att Sveriges Radio har förändrat sin sajt, från att främst ha innehållit information om radioprogram till att i huvudsak bli en plats för nyheter och aktualiteter. Sverigesradio.se har en egen redaktion som är bemannad alla dagar. Dagstidningsbranschen har kritiserat den nya sajten för att det licensfinansierade företaget på detta sätt konkurrerar med privatägda dagstidningars nyhetssajter. Sveriges Radio menar däremot att sajten förändrats för att bättre spegla bolagets grundläggande uppdrag att förmedla nyheter.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Uppgiften bygger på estimerade data från SOM-undersökningarna sammanställda av professor Ingela Wadbring och redovisade i kapitlet Mätta morgontidningar i en kommande bok från SOM-institutet.

<sup>22</sup> SVT:s public service-redovisning 2012.

<sup>23</sup> SR:s public service-redovisning 2012.

<sup>24</sup> Exempel på tidningarnas webb-TV finns på [www.aftonbladet.se](http://www.aftonbladet.se), [www.expressen.se](http://www.expressen.se), [www.dn.se](http://www.dn.se), [www.sydsvenskan.se](http://www.sydsvenskan.se), [www.svd.se](http://www.svd.se).

<sup>25</sup> Granskningsnämnden för radio och tv, beslut 2012-10-29, dnr 12/00778.

<sup>26</sup> Den nya satsningen på [sverigesradio.se](http://sverigesradio.se) presenterades i Radiotidningen # 5 mars 2013. Den efterföljande debatten fördes bl.a. i Svenska Dagbladet den 3 och 4 april 2013.

*Nyhetskonsumtionen i olika grupper*

I en artikel i en internationell samhällsvetenskaplig tidskrift har forskare vid Mittuniversitetet och Göteborgs universitet beskrivit det samband som finns mellan politiskt intresse och mediekonsumtion i Sverige, baserat på de SOM-undersökningar som genomfördes åren 1986–2010. Enligt forskarna förklarar människors politiska intresse i allt högre grad i vilken omfattning man tar del av nyhetsmedier. Ett annat viktigt resultat av forskningen är den ökning som man kan se avseende särskilt två grupper av medborgare. Det är dels de s.k. nyhetssökarna, som är storkonsumenter av medier, dels de s.k. nyhetsundvikarna, som sällan eller aldrig tar del av nyhetsmedier. Den senare gruppen har ökat från 6 till 15 procent.<sup>27</sup>

Denna utveckling tas också upp i Framtidskommissionens slutrapport. Enligt kommissionen har det politiska intresset blivit viktigare för att förklara i vilken utsträckning som människor tar del av nyhetsmedier och medan de politiskt intresserade fortsätter eller ökar sin nyhetskonsumtion väljer de mindre politiskt intresserade i allt större utsträckning bort nyhetsmedier. En förklaring till de ökade skillnaderna är det större medieutbudet. Ju större möjligheterna är att välja, desto mer selektiva tvingas människor vara när de väljer mellan medier och olika medieinnehåll. Och ju mer selektiva människor måste vara, desto större betydelse har deras individuella motivation och förmågor. Det talar i sin tur för att skillnaderna mellan de nyhetssökande och de nyhetsundvikande kommer att fortsätta öka. Enligt Framtidskommissionen riskerar utvecklingen därmed att leda till ökade kunskaps- och deltagandeklyftor i samhället och till det som har kallats en tvätredjedelsdemokrati.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Jesper Strömbäck, Monika Djerf-Pierre och Adam Shehata: *The Dynamics of Political Interest and News Media Consumption: A Longitudinal Perspective*. International Journal of Public Opinion Research Advance Access, publicerad den 19 juni 2012. Se även Jesper Strömbäck: *Därför måste vi tala mer om hur medierna utvecklas*. DN Debatt 18 maj 2012.

<sup>28</sup> Framtidskommissionen: *Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från regeringens Framtidskommission*. Ds 2013:19, s. 180–183.

### 3.4 Dagstidningsbranschen

Det är ingen överdrift att påstå att tidningsföretagen och mediebranschen i Sverige just nu är inne i en omställningsprocess. Beläggen för detta är flera och finns väl beskrivna såväl i massmedieforskningen som i den aktuella nyhetsrapporteringen. Tillgången till medier ökar kontinuerligt. Nya aktörer med nya tjänster och ett varierat utbud tillkommer på mediemarknaden. Konsumenterna köper i allt mindre grad papperstidningar, men lägger totalt sett alltmer pengar på mediekonsumtion. Även reklaminvesteringarna tar nya vägar och görs i allt högre grad i digitala medier. För dagstidningsföretagen innebär dessa förändringar betydande utmaningar som till stora delar är gemensamma för hela branschen, men det finns också skillnader mellan olika tidningsgrupper.

I detta avsnitt beskrivs hur dagstidningsbranschen har påverkats av de strukturella förändringarna i medielandskapet och hur tidningsföretagen hittills har hanterat utmaningarna. Inledningsvis redovisas utvecklingen vad gäller antalet dagstidningar och förändringarna av företagsstrukturen. Därefter redogörs för tidningsföretagens ekonomiska förutsättningar med intäkter, kostnader och resultat. Övergången från analog till digital teknik behandlas i ett tredje delavsnitt.

#### 3.4.1 Dagstidningarnas antal och branschens struktur

Att ett och samma företag äger och ger ut flera dagstidningar är inget nytt fenomen i den svenska dagstidningsbranschen, men utvecklingen har lett till att färre tidningsägare numera äger fler tidningar. Hur antalet dagstidningar har förändrats och hur företagsstrukturen i branschen har utvecklats är viktiga delar i analysen av det svenska medielandskapet.

##### *Antalet dagstidningar*

I presspolitiska sammanhang tillämpas en vid definition av begreppet dagstidning i Sverige. Det räcker om en tidning kommer ut minst en gång i veckan för att räknas som dagstidning. Därmed riskerar man att blanda ihop dagstidningar med veckotidningar utan nyhetsinnehåll och tidningsstatistiken utgår därför från att en

dagstidning också ska ha ett visst innehåll. Definitionen av dagstidning i presstödsförordningen har kommit att bli styrande. En dagstidning är enligt denna definition en allmän nyhetstidning eller publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning. Det är därmed en delvis grannlaga uppgift att göra den bedömning som ligger till grund för tidningsstatistiken. Till saken hör också att statistiken inte inkluderar gratistidningarna.

Presstödsnämnden redovisar sedan 36 år tillbaka en årlig analys av tidningsföretagens årsredovisningar för att belysa dagspressens ekonomiska förhållanden. Rapporten *Dagspressens ekonomi 2011* omfattar 90 företag eller företagsgrupper som tillsammans svarade för utgivningen av 167 tidningar. En jämförelse med situationen i mitten av 1970-talet visar att det då var 130 tidningsföretag som gav ut sammanlagt 145 tidningar. Det är alltså en helt annan relation mellan antalet tidningsföretag och antalet dagstidningar numera. Antalet företag minskade med cirka 30 procent under perioden, medan antalet dagstidningar ökade med cirka 15 procent.

I tabell 3.13 redovisas hur antalet dagstidningar med olika utgivningsfrekvens har utvecklats under det senaste decenniet, mellan åren 2001 och 2011.

**Tabell 3.13: Antalet dagstidningar med olika utgivningsfrekvens 2001–2011**

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
1 nr/vecka	52	50	52	52	51	55
2 nr/vecka	6	6	6	10	11	10
3 nr/vecka	14	14	16	15	19	19
4 nr/vecka	4	4	4	4	4	4
5 nr/vecka	8	6	4	4	5	5
6 nr/vecka	61	60	60	56	60	60
7 nr/vecka	14	13	14	14	14	14
<b>Totalt</b>	159	154	156	155	163	167

*Källa: Presstödsnämndens rapporter Dagspressens ekonomi.*

Sett till mängden dagstidningar har utvecklingen hittills under 2000-talet varit stabil. Antalet titlar har ökat något bland dem med låg- och medelfrekvent utgivning, medan antalet högfrekventa dagstidningar har legat kvar på i stort sett samma nivå under hela perioden. Den omställningsprocess som den svenska dagstidnings-

branschen för närvarande är inne i märks med andra ord inte i statistiken över antalet tidningstitlar.

För att få en heltäckande bild bör även gratistidningarna inkluderas. Enligt uppgifter som kommittén inhämtat finns det för närvarande cirka 200 gratistidningar i landet. Det sker ett kontinuerligt tillskott av nya tidningar och under 2012 tillkom 25 nya. Huvuddelen av tidningarna är lokala hushållsdistribuerade tidningar, som Sigtunabygden, Västerås Tidning och Lokaltidningen, medan några är dagliga gratistidningar som delas ut i kollektivtrafiken. Tidningen Metro, som inledde sin verksamhet 1995, är den mest välkända av den senare typen. Andra trafiktidningar är City, Extra och 18 minuter. Totalt beräknas gratistidningarna i dagsläget nå mellan 3 och 4 miljoner svenska hushåll. Den samlade omsättningen för landets gratistidningar var cirka 2,6 miljarder kronor 2011, med ett ekonomiskt resultat för branschen som helhet på cirka 320 miljoner kronor.<sup>29</sup>

### *Företagsstrukturen*

Som redan framgått har det totala antalet tidningsföretag minskat betydligt de senaste decennierna, i första hand genom att tidningsföretag gått samman i större enheter. I en rapport från Presstödsnämnden beskriver professor Karl Erik Gustafsson, Internationella handelshögskolan Jönköping, fyra vändpunkter i dagspressens strukturella utveckling under 1990-talet.<sup>30</sup>

Den första av dessa vändpunkter var A-pressens konkurs 1992. Konkursen var starten på en process som innebar att de politiska partierna drog sig tillbaka från att äga, stödja eller försöka rädda tidningar. Samtidigt växte en positiv samarbetstrend fram, bl.a. genom att de borgerliga förstatidningarna övergav principen om att varje tidning måste ha en egen tryckpress.

Den andra vändpunkten uppstod inom dagspressens största företagsgruppering, Bonniers, när företaget började expandera utanför Stockholm i början av 1990-talet, bl.a. genom köpen av Sydsvenska Dagbladet och Kvällsposten i Malmö. Antalet dagstidningstitlar i Bonnierkoncernen ökade från tre till nio, men den samlade upplagan växte bara med 1,5 procent, och så

<sup>29</sup> Uppgifterna är hämtade från den presentation som företrädare för Gratistidningarnas branschorganisation gjorde vid kommitténs möte den 22 februari 2013.

<sup>30</sup> Presstödsnämnden: *Dagspressens ekonomi 1976-2010* s. 35-37.

småningom avyttrades flera tidningar. De båda Malmö-tidningarna är dock kvar i koncernen, med Kvällsposten som edition till Expressen.

En tredje vändpunkt var tillkomsten av den elektroniska dagstidningen. Aftonbladet var först ut och började hösten 1994 publicera kulturbilagan på nätet och ett halvår senare även dagliga nyheter. Göteborgs-Posten startade publicering på nätet sommaren 1995 i samband med friidrotts-VM i staden. En försöksverksamhet spreds sig snabbt över branschen och utvecklades så småningom till en generell trend, dock utan att det ledde till något snabbt systemskifte, eftersom den nödvändiga motorn – annonserna – inte kunde kopplas till den elektroniska dagstidningen.

Den fjärde av 1990-talets vändpunkter var lanseringen av den dagliga gratistidningen Metro 1995. Tidningen fyllde ett stort hål som hade uppstått på tidningsmarknaden i Stockholm. Av hushållen i området saknade 40 procent en prenumererad morgontidning och det fanns gott om ledig tryckerikapacitet i branschen, en välutvecklad annonsmarknad och en effektiv kanal till kunderna i form av tunnelbanan. Lanseringen av Metro innebar att gratiskulturen fick ett visst fotfäste inom dagspressen. I den mån dagstidningar engagerat sig i gratistidningar har man enligt Karl Erik Gustafsson gjort det som en del av den egna tidningsrörelsen och som komplement till utgivningen av betaltidningen.

Dessa fyra vändpunkter har enligt Karl Erik Gustafsson bidragit till att forma den struktur som för närvarande gäller i den svenska dagstidningsbranschen. En viktig vändpunkt i det svenska medielandskapet var också tillkomsten av en ny marknad för reklam-tv under 1990-talet med de nya kanalerna TV3 och TV4. För tidningsföretagen innebar det en ny typ av konkurrens om såväl konsumenter som reklamköpare. Det var också ett viktigt steg i riktning mot att medieägande företag numera omfattar flera olika plattformar för publicering av redaktionellt material.

En central förändring i den svenska dagstidningsbranschen är de många koncernbildningar som skett. Tabell 13 innehåller en lista med tidningsföretag och koncerner med fler än en dagstidning som ges ut i Sverige. Listan gör inte anspråk på att vara fullständig, men de största företagen och koncernerna ingår, liksom ett urval med mindre företagsgrupper, för att illustrera den stora mängden av samägda tidningar. I de fall en tidning ingår i en koncern är den

markerad med kursiv stil och finns även redovisad på en egen rad i tabellen.

Tabell 3.14: Tidningsföretag och koncerner verksamma i Sverige

<b>Bolag</b>	<b>Dagstidningar</b>
<i>Stampen</i>	Göteborgs-Posten, <i>Promedia</i> , <i>Mediabolaget Västkusten</i> , <i>Ortstidningar i Väst</i>
<i>Bonnier</i>	Dagens Nyheter, Sydsvenska Dagbladet, Dagens Industri, Expressen/GT/Kvällsposten
<i>Schibsted</i>	Svenska Dagbladet, Aftonbladet
<i>NT Media</i>	Norrköpings Tidningar, Östgöta Correspondenten, Upsala Nya Tidning, Folkbladet Östgöten, Motala & Vadstena Tidning, Västerviks-Tidningen, Gotlands tidningar, Gotlands Allehanda, <i>Norrbottens Media</i>
<i>Mittmedia</i>	Östersunds-Posten, Länstidningen i Östersund, Ljusnan, Tidningen Härjedalen, Hudiksvalls Tidning, Hälsingekuriren, Ljusdalsposten, Sundsvalls Tidning, Dagbladet Nya Samhället, Tidningen Ångermanland, Örnsköldsviks Allehanda, <i>Dalarnas Tidningar</i> , <i>Gävle Tidningar</i>
<i>Promedia</i>	Vestmanlands Läns Tidning, Nerikes Allehanda, Arboga Tidning, Avesta Tidning, Bärgslagsbladet, Fagersta-Posten, Länstidningen Södertälje, Norrtälje Tidning, Nynäshamns-Posten, Sala Allehanda, Södertälje Posten, Örebroar'n
<i>Gota Media</i>	Borås Tidning, Barometern-OT, Blekinge Läns Tidning, Smålandsposten, Sydöstran, Östra Småland, Ölandsbladet, Kalmar Läns Tidning, Kronobergaren, <i>Skånemedia</i>
<i>NWT-koncernen</i>	Nya Wermlands-Tidningen, Arvika Nyheter, Enköpings-Posten, Filipstads Tidning, Fryksdalsbygden, Hjo Tidning, Karlskoga-Kuriren, Karlskoga Tidning, Mariestads-Tidningen, Nya Kristinehamns-Posten, Skaraborgs Allehanda, Säffle-Tidningen, Dalslänningen, Helsingborgs Dagblad
<i>Hallpressen</i>	Jönköpings-Posten, Smålands-Tidningen, Tranås Tidning, Vetlanda-Posten, Smålänningen, Värnamo Nyheter, Skaraborgs Läns Tidning, Falköpings Tidning, Västgöta-Bladet
<i>Norrbottens Media</i>	Norrbottens-Kuriren, Norrländska Socialdemokraten
<i>Dalarnas Tidningar</i>	Falukuriren, Borlänge Tidning, Nya Ludvika Tidning, Mora Tidning, Södra Dalarnes Tidning
<i>Gävle Tidningar</i>	Gefle Dagblad, Arbetarbladet
<i>Skånemedia</i>	Kristianstadsbladet, Ystads Allehanda, Trelleborgs Allehanda
<i>Eskilstuna-Kuriren</i>	Eskilstuna-Kuriren, Strengnäs Tidning, Katrineholms-Kuriren, Tidningen Folket, Södermanlands Nyheter

<i>Mediabolaget Västskusten</i>	Hallandsposten, Hallands Nyheter, Bohusläningen, TTELA, Strömstads Tidning
<i>Ortstidningar i Väst</i>	Lokaltidningen i Stenungsund, Kungälv-Posten, Mölndals-Posten, Kungsbacka-Posten
<i>Tidningar i Norr</i>	Nordsverige, Västerbottningen, Västerbottens Mellanbygd, Lokaltidningen (Lycksele)
<i>Skånska Dagbladet</i>	Skånska Dagbladet, Laholms Tidning, Norra Skåne
<i>AiP Media</i>	Aktuellt i Politiken, Broderskap, Stockholms-Tidningen, Ny Tid Göteborgsområdet
<i>Värmlands Folkblad</i>	Värmlands Folkblad, Karlstads-Tidningen

Källa: Nordicom: *Den svenska mediemarknaden 2011*, Presstödsnämnden: *Dagspressens ekonomi 2011*. Källorna har kompletterats med uppgifter från 2012.

Det finns flera olika sätt att mäta och jämföra storleken på de olika företagsgrupperna. Ett relevant mått är hur stor andel av dagspressens intäkter respektive grupp står för. Enligt Presstödsnämndens analys av dagspressens ekonomi 2011 stod Stampen och Bonniers dagstidningar för 25 respektive 23 procent av de totala rörelseintäkterna på 19,2 miljarder kronor. Tredje plats hade Schibstedgruppen med 15 procent, medan NT Media på fjärde plats stod för 8 procent. I de intäktsmässigt största företagsgrupperna ingår också radio- och tv-verksamhet. I Stampenkongcernen bedrivs, efter försäljningen 2012 av en 20-procentig andel i SBS Radio till SBS Media Group Sverige, fortsatt radioverksamhet tillsammans med MTG. I Bonnier ingår TV4-gruppen, i Schibsted tv-sajten Tv.nu och NT Media tv-kanalen 24nt.

En presspolitiskt intressant förändring under senare år gäller den tidigare strukturen med första- och andratidningar i större regionstäder. Av Presstödsnämndens analys av dagspressens ekonomi 2010 framgår att den strukturomvandling som präglar det svenska tidningslandskapet under 2000-talet har varit allra mest påtaglig på dessa s.k. konkurrensorter som i praktiken alltså är tvåtidningsorter. Totalt finns det i dagsläget femton sådana, nämligen Luleå, Umeå, Östersund, Sundsvall, Falun, Gävle, Karlstad, Karlskoga, Eskilstuna, Stockholm, Norrköping, Visby, Kalmar, Karlskrona och Malmö. Medan antalet tidningstitlar på dessa orter har varit relativt stabilt har ägarförhållandena förändrats kraftigt.



Mellan åren 1999 och 2011 fick de båda tidningarna gemensam ägare i elva av femton orter, genom att ägarna av den större tidningen köpte den mindre. Under våren 2013 har förändringen nått ytterligare en tvåtidningsort. I maj blev det klart att Mittmedia köper Dala-Demokraten, som därmed ingår i samma koncern som den lokala konkurrenten Falu-Kuriren. Några tidningskoncerner äger också tidningar på flera av tvåtidningsorterna. NT Media, Mittmedia och Gota Media kontrollerar tillsammans mer än hälften av de trettio dagstidningar som ges ut på dessa orter. I dagsläget finns det enbart tre tvåtidningsorter, varav en utanför storstadsområdena, där tidningarna har olika ägare:

- *Karlstad*: Nya Wermlands-Tidningen och Värmlands Folkblad.
- *Malmö*: Sydsvenska Dagbladet och Skånska Dagbladet.
- *Stockholm*: Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet.

En genomgång av första- och andratidningarnas hushållstäckning i regioner med två tidningar visar att det kan finnas stora skillnader mellan enskilda kommuner. I några regioner är andratidningen störst i regionens mindre kommuner. Det gäller t.ex. för Arbetarbladet i Ockelbo, Sandviken, Tierp och Älvkarelby, medan förstaidningen Gefle Dagblad har störst hushållstäckning i Gävle och Hofors. Andra regioner kännetecknas av att andratidningen är minst i samtliga kommuner. Det gäller t.ex. för förstaidningen Norrköpings Tidningar och andratidningen Folkbladet i Norrköping, Finspång, Söderköping och Valdemarsvik. En tredje variant är regioner där första- och andratidningen är relativt jämnstarka i vissa kommuner, t.ex. förstaidningen Östersunds-Posten och andratidningen Länstidningen i Bräcke, Ragunda och Strömsund.<sup>31</sup>

Utöver de cirka 110 tidningar som ingår i underlaget till tabell 3.14 rymmer den svenska marknaden ytterligare ett 50-tal dagstidningar. Flera av dessa ingår också i mindre företagsgrupper med gemensamma ägare. Av Presstödsnämndens rapport *Dagspressens ekonomi 2011* framgår att fådagartidningarna i mindre utsträckning samlats i gemensamma bolag. En viktig förklaring är att det i den gruppen finns en mer heterogen ägarsammansättning än inom den medel- och högfrekventa delen av dagspressen. Överlappningen mellan de två grupperna är också

---

<sup>31</sup> Uppgifterna är sammanställda av professor Ingela Wadbring.

begränsad. Endast ett fåtal av de tidningsföretag som äger medel- och högfrekventa dagstidningar har också majoritetsintressen i stödberättigade fådagartidningar.<sup>32</sup> I den meningen kan man säga att det rör sig om olika branscher.

### 3.4.2 Tidningsföretagens ekonomi

#### *Intäkter*

Tidningsföretag verkar på och är ekonomiskt beroende av två olika marknader. Den ena marknaden omfattar läsarna och deras tidningskonsumtion i form av prenumerationer och lösnummer. Den andra omfattar reklammarknaden och köparna av annonsutrymme. Det finns en klar växelverkan mellan de båda marknaderna, genom att högre upplagor och räckvidd påverkar annonsförsäljningen positivt och genom att ökade annonsintäkter möjliggör bättre redaktionella produkter som i sin tur ökar viljan hos läsarna att köpa tidningen.<sup>33</sup>

För tidningsbranschen som helhet har intäktsfördelningen sedan början av 1980-talet pendlat mellan cirka 55/45 och 65/35, med annonserna som den större intäktskällan. Det finns dock stora variationer mellan olika typer av dagstidningar. För större morgontidningar kan fördelningen ligga på 70/30, medan de lösnummerköpta kvällstidningarna tvärtom kan ha en fördelning på 25/75. För gratistidningarna gäller givetvis att de är helt beroende av annonsmarknaden för sina inkomster.

Som framgår av kapitel 5 *Reklamskatt, mervärdesskatt och presspolitik* har reklaminvesteringarna i dagstidningarna generellt sett minskat med 35–40 procent sedan 1990, samtidigt som reklamvolymerna under senare år har ökat kraftigt i tv och digitala medier. Det är enligt samstämmiga branschanalyser en strukturell förändring som pågår. För att kompensera de minskade intäkterna har många tidningar höjt sina prenumurationspriser. Priset för prenumerationer, i fast penningvärde, har höjts kraftigt för samtliga dagstidningskategorier sedan 1960. Prenumerationspriserna har

---

<sup>32</sup> Presstödsnämnden: *Dagspressens ekonomi 2011* s. 25–27.

<sup>33</sup> Där inget annat anges är uppgifterna i detta avsnitt hämtade från Stig Hadenius, Lennart Weibull, Ingela Wadbring: *Massmedier. Press, radio och tv i den digitala tidsåldern. 10:e upplagan*. Ekerlids förlag 2011 s. 150–157.

överlag ökat med mellan 3 och 4 gånger.<sup>34</sup> Numera finns det också flera olika modeller för digitala prenumerationer.

En annan trend som blivit tydlig under kommitténs kartläggningsarbete är att större regionala tidningsföretag och koncerner strävar efter att öka sina intäkter, och därmed möjligheterna att finansiera den redaktionella verksamheten, genom att bredda företagets produktportföljer. Företagen investerar i lokala gratistidningar, annonsblad, tv-kanaler m.m. för att på så sätt få en större del av den lokala reklammarknaden.<sup>35</sup> Det finns samtidigt exempel på tidningsföretag som går i en annan riktning. Under våren 2013 meddelade Helsingborgs Dagblad att man lägger ner verksamheten med gratistidningar och tv-sändningar, med hänvisning till dålig lönsamhet, för att i stället fokusera på den egna digitala och lokala journalistiken.<sup>36</sup>

### *Kostnader*

Tidningsföretagens kostnader kan delas upp i fyra poster. Enligt tillgänglig forskning står de redaktionella kostnaderna för cirka 25–30 procent, försäljning och administration för cirka 35 procent, produktionen (tryckeri och avskrivningar) för cirka 20 procent och distributionen för cirka 15 procent.<sup>37</sup> Kostnaderna för personal, tryckning och distribution har samtliga stigit kraftigt under de senaste decennierna. De senaste åren har därför präglats av en intensiv kostnadsjakt från tidningsföretagens sida. För att sänka sina kostnader har man i huvudsak använt två strategier: dels en ökad samordning av olika tidningars gemensamma funktioner, dels en minskning av personalstyrkan. Nyhetsrapporteringen om dagstidningsbranschen 2012–2013 har gett kommittén många exempel på hur sådana åtgärder har diskuterats och genomförts. Enligt en bedömning behöver de svenska medieföretagen under 2013 sänka sina kostnader med en miljard kronor jämfört med de

---

<sup>34</sup> Prenumerationsprisernas utveckling redovisas i kapitel 7 *Presstödet till samdistribution av dagstidningar*.

<sup>35</sup> Utvecklingen redovisades av NTM:s verkställande direktör och koncernchef Lennart Foss vid kommitténs möte den 19 september 2012 samt av Charlotta Friborg, publisher för Östgöta Correspondenten vid kommitténs möte den 26 april 2013.

<sup>36</sup> Strategin för Helsingborgs Dagblad redovisades av Sören Karlsson, chef för Nya Medier på Helsingborgs Dagblad, vid kommitténs möte den 26 april 2013.

<sup>37</sup> Melesko, Stefan (2013) *Affärsmodeller och kvalitetsjournalistik – hur ska det gå ihop?* I G Nygren och I Wadbring (red) *På väg mot medievärlden 2020*. Journalistik, teknik, marknad. Lund: Studentlitteratur.

kostnader man budgeterat för 2012. I kort sammanfattning bygger den bedömningen på att ”billigare papper och färre sidor gjorda av färre anställda ska öka utrymmet för digitala nätsatsningar”.<sup>38</sup>

De tekniska och andra samarbeten som skapats mellan olika tidningar har i första hand utvecklats inom de dagstidningsföretag och koncerner som bildats. Presstödsnämnden genomförde under våren 2011 en studie av samverkansformerna på tio sådana samarbetsorter och kunde då identifiera tre huvudområden för samarbetet. Ett första område var administrativa funktioner som IT-system, ekonomi, lönehantering och tryckeri. Marknad och försäljning var ett andra område och alla tidningar i studien planerade samarbeten om annonsförsäljningen, medan en majoritet däremot tvekade inför en gemensam prenumerationsförsäljning. Ett tredje område gällde redaktionella funktioner, och enligt Presstödsnämnden blev acceptansen allt större för sådana samarbeten i olika tidningsgrupper. Flera tidningar hade eller planerade samarbeten om sportnyheter, foto, nätupplagor och inrikesnyheter.<sup>39</sup> Under hösten 2012 och våren 2013 har det kommit flera rapporter om ökat samarbete kring redaktionellt material mellan tidningar i samma koncern. Ett exempel är Mittmedia som har beslutat att samla alla redaktioner inom koncernen i ett gemensamt bolag.

När det gäller minskningen av de fast anställda personalstyrkorna i tidningsföretagen eskalerade utvecklingen under hösten 2012. Ett stort antal tidningsföretag beslutade då att genomföra sparpaket genom att minska sin personalstyrka. Åtgärderna beskrevs av olika bedömare som en varselvåg. Utöver administrativ och teknisk personal omfattades även ett stort antal journalister, närmare bestämt 250 stycken. I flertalet fall valde tidningsföretagen att erbjuda avgångsvederlag snarare än uppsägningar. Några exempel på sparpaket som rapporterades hösten 2012 var Hallpressen med en besparing på 30 miljoner kronor och 60 tjänster, Sydsvenska Dagbladet med ett sparpaket på 100 miljoner kronor och 80 tjänster, Promedia med en besparing på 55 miljoner kronor och Svenska Dagbladets minskning av personalstyrkan med 40 av 175 tjänster. Under våren 2013 har Dagens Nyheter meddelat att 80 tjänster av totalt 400 ska bort från tidningen.<sup>40</sup> För de två

---

<sup>38</sup> Resumé, nr. 49–50, december 2012.

<sup>39</sup> Presstödsnämnden: *Dagspressens ekonomi 2010*.

<sup>40</sup> Tidningen Journalisten om *Varselhösten 2012*.

senare tidningarna rör det sig alltså om 20-procentiga neddragningar.

### *Ekonomiskt resultat*

Med minskade intäkter och alltför höga kostnader kan det ligga nära till hands att betrakta de svenska dagstidningsföretagen som en krisbransch. Det finns dock stora skillnader inom branschen. Den rymmer såväl mediekoncerner med positiva rörelseresultat som enskilda dagstidningar med akuta ekonomiska problem. I många fall finns det en stor osäkerhet om möjligheten att vända den negativa utvecklingen på sikt. I fall där företagsledningarna har kommenterat lagda besparingspaket har man strukit under att sänkta kostnader är en nödvändig förutsättning för att tidningsverksamheten med nyhetsförmedling och information ska kunna fortgå.<sup>41</sup>

Av Presstödsnämndens rapport om dagspressens ekonomi 2011 framgår att det samlade resultatet för tidningsrörelsen uppgick till en miljard kronor, vilket motsvarade ett relativt överskott på 5,3 procent.<sup>42</sup> Det var en viss försämring jämfört med 2010, som var det femte bästa året sedan mätningarna började 1975, men 2011 var ändå det sjunde bästa året. Vid en bedömning av olika lönsamhetstal var Dagens Industri, Nya Wermlands-Tidningen och lokaltidningarna Nya Lidköpings-Tidningen, Östersunds-Posten och Haparandabladet branschens fem mest lönsamma företag 2011.

Den nedgång som drabbade branschen generellt 2011 var särskilt märkbar för tidningar med driftsstöd. Trots stora sparbeting under senare år fortsatte förlusterna att öka i den gruppen, i första hand på grund av minskade intäkter. Den samlade rörelseförlusten för dessa tidningar – sedan presstödet räknats in bland intäkterna – beräknades av Presstödsnämnden till minus 8,9 procent, vilket var en försämring med 7,2 procentenheter jämfört med föregående år.

---

<sup>41</sup> Se t.ex. uttalanden från Svenska Dagbladet, Dagens Nyheter, m.fl.

<sup>42</sup> Presstödsnämnden: *Dagspressens ekonomi 2011*.

### 3.4.3 Övergången från analog till digital teknik

#### *Olika strategier*

Frågan om kris eller möjlighet för dagstidningsbranschen är särskilt framträdande i samband med den digitala tekniken. Publiceringen av dagstidningar på nätet innebär flera nya möjligheter i form av snabbare och billigare nyhetsförmedling, men hittills innebär den också sämre möjligheter att finansiera den redaktionella verksamheten. För tidningsföretagen och koncernerna uppstår också frågan om i vilken grad man ska driva sina prenumeranter, lösnummerköpare, läsare och annonsörer framför sig in i den digitala miljön. Alternativet är att i stället avvakta så länge som möjligt för att inte förlora sina huvudsakliga intäktskällor i form av papperstidningens prenumerationer, lösnummerförsäljning och annonser.

Inom ramen för kommitténs kartläggningsarbete har det blivit tydligt att det inte heller på den här punkten finns en för hela branschen gemensam linje. För många företag är en övergång från analog till digital utgivning central för tidningens framtida utveckling, medan det för andra fortfarande är papperstidningen som är det huvudsakliga eller enda alternativet. Till den första kategorin hör flerdagartidningarna, medan gratistidningarna och fådagartidningarna tillhör den senare kategorin.

#### *Tidningsföretagens utmaning*

Enligt Tidningsutgivarna står de tidningsföretag som planerar för en övergång från analog till digital produktion och distribution inför vissa typiska utmaningar.<sup>43</sup> Utgångsläget, som det såg ut våren 2012, var att papperstidningen fortfarande når 7 av 10 svenskar varje dag, att annonsbärande lokala dagstidningssajter når 3 av 10 varje vecka, att 3 av 10 har tillgång till en smartphone och att 2 av 10 har en läsplatta. Det finns också tecken som tyder på en betydande övergång av läsare från de analoga till de digitala versionerna av dagstidningarna, av allt att döma utan att det har ingått i en uttalad strategi från tidningsföretagens sida. En analys av utvecklingen för flera regionala förstatidningar åren 2007–2010

---

<sup>43</sup> Uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från den beskrivning av den tryckta dagspressens utmaningar som Tidningsutgivarnas analyschef Fredrik Rogberg presenterade vid kommitténs möte den 1 juni 2012.

visade att en minskning av upplagan med 1–5 procent motsvarades av en ökning av webbtrafiken på tidningssajten med 5–25 procent.

Den ekonomiska utmaningen för tidningsföretagen handlar om att lyckas föra över intäkterna från papperstidningen till tidningssajten. Av figur 3.1 framgår hur utgångsläget för en regional förstaidning kan se ut.

**Figur 3.1: Skillnaden mellan den tryckta tidningen och den digitala tidningssajten avseende läsare och intäkter.**

Den tryckta tidningen		Den digitala sajten	
<i>Räckvidd</i>	<i>Prenumeration</i>	<i>Räckvidd</i>	<i>Prenumeration</i>
174 000	79 000	81 000	-
<i>Reklamintäkt</i>	<i>Läsarintäkt</i>	<i>Reklamintäkt</i>	<i>Läsarintäkt</i>
250 mnkr	150 mnkr	20 mnkr	-

Bilden illustrerar relationen mellan läsare av papperstidningen och webbläsning och hur den i sin tur är kopplad till tidningens intäkter från annonsförsäljning och prenumerationer. Det är som synes en betydande skillnad i intäkter från papperstidningen och från den digitala tidningssajten. Det är möjligt att ta betalt för annonser på nätet, men priset är betydligt lägre och prenumerationer på nätet har hittills inte gett några intäkter alls.

#### *En växande reklammarknad på nätet*

Som framgår av kapitel 5 *Reklamskatt, mervärdesskatt och presspolitik* visade statistik från tredje kvartalet 2012 att morgontidningarnas annonsintäkter på nätet hade ökat med 12 procent jämfört med motsvarande period 2011. Enligt reklamstatistik för helåret 2012 har internet numera gått om dagspressen som största reklammedium med en marknadsandel på 24 procent av de totala investeringarna på närmare 7,7 miljarder kronor. Morgontidningarna och kvällstidningarna kunde sammantagna under 2012 notera cirka 500 miljoner kronor i reklamintäkter från nätet. För morgontidningar i storstad uppgick annonsintäkterna från pappers-

tidningen till 2,4 miljarder kronor samtidigt som reklamintäkterna från nätet var 294 miljoner kronor. Motsvarande uppgifter för landsortspressen var 3,7 miljarder kronor från papperstidningen och 206 miljoner kronor från nätet.<sup>44</sup>

### *Försök med nya betalmodeller*

I takt med de minskade prenumerationerna på papperstidningen diskuteras det även inom dagstidningsbranschen, såväl internationellt som nationellt, hur det ska bli möjligt att ta betalt för läsning på dagstidningssajterna. Prenumeranter och andra har ju i hög grad vant sig vid att det tidningsmaterial som finns på nätet är gratis och därför är det en besvärlig uppgift att börja kräva betalning. Samtidigt är det också tekniskt komplicerat att hitta betalmodeller som fungerar i praktiken. Internationellt har några olika typer av betalmodeller utvecklats som numera prövas av olika tidningsföretag, både i Sverige och internationellt.<sup>45</sup>

Enligt en modell ("freemium model") betalar läsarna för exklusivt material på tidningssajten. En sådan betalmodell har införts på bl.a. Aftonbladet och Göteborgs-Posten. En annan variant ("metered model") innebär att läsaren kan läsa ett visst antal artiklar gratis på nätet, men att det därefter kostar pengar att läsa fler. Sydsvenska Dagbladet har nyligen infört ett sådant s.k. betaldraperi. Det innebär att alla som vill läsa mer än tjugo artiklar per månad på sajten måste betala och månadspriset är 28 kronor.<sup>46</sup>

Enligt en tredje modell ("digital pack") erbjuds prenumerationer av papperstidningen tillgång till ett digitalt paket för läsplattor och smartphones, gratis eller till ett relativt lågt pris. Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet har introducerat sådana digitala paket. En fjärde variant är att ta betalt för allt material, både i papperstidningen och på tidningssajten. Hallands Nyheter och Hallandsposten har nyligen introducerat en sådan modell med tre olika prenumerationserbudanden: 1) Prenumeration på papperstidningen och tillgång till allt material på sajten för knappt 200 kronor i månaden. 2) Prenumeration på papperstidningen fredagar och lördagar och tillgång till sajten varje dag för cirka 150 kronor i

<sup>44</sup> Institutet för Reklam- och Mediestatistik och Tidningsutgivarnas internetbarometer.

<sup>45</sup> Utvecklingen för olika betalmodeller både i Sverige och internationellt följs löpande av bl.a. Utvecklingsbloggen hos Svenska Dagbladet: [www.blog.svd.se/utvecklingsblogg](http://www.blog.svd.se/utvecklingsblogg)

<sup>46</sup> Sydsvenska Dagbladets projektledare för nya betalmodeller, Anders Olsson, redovisade tidningens strategier och erfarenheter vid kommitténs möte den 12 april 2013.



månaden. 3) Prenumeration på enbart det digitala innehållet för 100 kronor i månaden.

Morgontidningarnas försök med olika betalmodeller är än så länge av relativt färskt datum och man bör därför vara försiktig med att dra slutsatser. Det går dock att följa utvecklingen vad gäller tidningssajternas sidvisningar, besök och unika besök. Tidningen Medievärlden sammanställde i mars 2013 dessa uppgifter för att se hur införandet av betalmodeller på tre svenska dagstidningar hade påverkat webbtrafiken för dessa tidningar. Resultatet visade att sidvisningarna för Sydsvenska Dagbladet minskat med 22 procent och för Hallands Nyheter och Hallandsposten med vardera 34 procent. Det ska dock ställas i relation till ett index för de 200 största dagstidningssajterna som under samma period minskade med 13 procent. Antalet besök och unika besökare sjönk också för de båda hallandstidningarna med 23–26 procent, att jämföra med index på minus 12–14 procent.<sup>47</sup>

Det är alltså inte givet vilken betalmodell svenska tidningsföretag kommer att välja, men allt tyder på att det för betydande delar av branschen handlar om ett oundvikligt skifte av affärsmodell.

### 3.5 Nyhetsförmedling och opinionsbildning

Presstödet har traditionellt motiverats av att det bidragit till en mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Längre var det liktydigt med en yttre mångfald i form av ett stort antal självständiga redaktionella dagstidningar, men i takt med att många presstödstidningar har inordnats i större företagsgrupper har kraven på eget redaktionellt material betonats i högre grad.

Samtidigt förs det en intensiv debatt i tidningsbranschen om kvalitetsjournalistikens framtid i ljuset av den pågående strukturella förändringen av mediebranschen. Debatten utgår bl.a. från det minskade antalet anställda journalister på svenska tidningar. Frågan är vad konsekvenserna blir av att papperstidningarna blir tunnare och av att tidningsföretagen i allt större grad satsar på sina digitala tidningssajter.

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis journalistkårens utveckling och forskningen om den innehållsliga mångfalden i svenska dags-

---

<sup>47</sup> Medievärlden: *Så har det gått för betalsajterna*, 13 mars 2013.

tidningar. Därefter redovisas den aktuella debatten om kvalitetsjournalistikens framtid i den digitala tidningsmiljön.

### 3.5.1 Journalistikens förändrade förutsättningar

Enligt uppgifter som kommittén inhämtat har antalet journalister anslutna till Journalistförbundet varit relativt stabilt under många år. Medlemstalet har legat mellan 17 000 och 18 000. Däremot minskar antalet fast anställda journalister och cirka 15 procent av de yrkesverksamma medlemmarna är frilansande egenföretagare. En trend är att tidningsföretagen använder sig av bemanningsföretag för att skapa större flexibilitet i verksamheten.<sup>48</sup>

I Tidningsutgivarnas medlemsföretag har antalet anställda journalister minskat från 7 100 till 5 200 från 1990-talets början till 2011, vilket motsvarar en nedgång med 26 procent. Under hösten 2012 kom det rapporter om att 250 journalister hade varsplats i samband med tidningsföretagens kostnadsjakt och varslen fortsätter under 2013. Tidningen Chef har nyligen gjort en undersökning bland 200 chefredaktörer och redaktionschefer och av dessa säger 40 procent att de ska eller funderar på att sluta inom mediebranschen på grund av de dåliga framtidsutsikterna, främst inom dagspressen. Det är omställningen från att tjäna bra med pengar på den tryckta tidningen till att tjäna mindre pengar på nätet som i första hand oroar de redaktionella cheferna enligt undersökningen.<sup>49</sup>

En annan viktig trend är försvagningen av landets nyhetsbyråer med nedläggningen av Förenade Landsortstidningar (FLT) 2000 och ett reducerat utbud från Tidningarnas Telegrambyrå (TT). En viktig förklaring till den här utvecklingen är tidningsföretagens minskade betalningsvilja för köp av externt nyhetsmaterial, men det får också negativa konsekvenser för det redaktionella arbetet på tidningarna. Samtidigt går det att se en ökning av antalet lobbyister, PR-byråer och informationstjänstemän i den offentliga förvaltningen och på privata företag som arbetar med en annan typ av uppdrag, nämligen att påverka nyhetsrapporteringen för sina uppdragsgivares räkning. Sammantaget är detta en förändring av

---

<sup>48</sup> Uppgifterna är hämtade från den presentation som Journalistförbundets ordförande Jonas Nordling gjorde vid kommitténs möte den 19 september 2012.

<sup>49</sup> Uppgifterna är hämtade från tidningen Resumé.

medielandskapet som kan innebära en fara för nyhetsförmedlingen och dagspressens demokratiska funktioner.

Relationen mellan tidningsföretagen och tidningsläsarna har också ändrats i takt med den digitala utvecklingen. Numera kan läsarna bjudas in att kommentera artiklar direkt på tidningarnas digitala sajter och de kan på så sätt delta i debatter och påverka nyhetsförmedlingen. Några tidningar har dock valt att avsluta sina kommentarsfunktioner med hänvisning till att inläggen från läsarna blivit för hätska eller opassande av andra skäl.

Till medielandskapets förändringar hör också att journalistiken numera når sina läsare via andra kanaler än de traditionella tidningarna. Det finns i dag ett stort antal fristående bloggar, e-tidningar och tidskrifter som står för en betydande del av nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen.

Mycket talar alltså för att förutsättningarna för det redaktionella arbetet på dagstidningarna håller på att förändras. Frågan är vilka effekter detta får för journalistiken. Professor Ingela Wadbring presenterade vid kommitténs internat den 24–25 januari 2013 sin forskning om konsekvenserna av en allmän kommersialisering i samhället för det journalistiska innehållet i svenska morgontidningar.<sup>50</sup> Av forskningen framgår att förutsättningarna för tidningsföretagen har förändrats på flera sätt sedan 1960-talet. Ägandet har koncentrerats, antalet anställda har minskat och konkurrensen med andra medier har ökat. Det ekonomiska resultatet har också blivit viktigare samtidigt som beroendet av reklamintäkter har minskat och konsumentintäkterna har ökat i betydelse.

Utifrån en innehållslig analys av fyra morgontidningar under perioden 1960–2010 kan Ingela Wadbring konstatera att strukturen på tidningarna har förändrats. Tidningarnas omfång har minskat, i första hand på grund av färre annonser, samtidigt som mängden redaktionellt material har ökat. Notiser och rutinbevakning dominerar dock framför fördjupade nyheter. I de regionala tidningarna ligger fokus på lokala nyheter, medan andelen nationella och internationella nyheter är större i en morgontidning som Dagens Nyheter. De ämnen som behandlas i nyheterna kommer i första hand från den offentliga politiska och ekonomiska sfären och merparten av artiklarna är neutrala till sin karaktär. En slutsats är att både journalister och tidningsägare har blivit mer

<sup>50</sup> Ingela Wadbring: *Journalistikens kommersialisering – mera myt än sanning? Innehållets förändring i svensk dagspress 1960–2010*. Sim(o) 2012.

professionella. Totalt sett präglas utvecklingen vad gäller innehållet i svensk dagspress snarare av stabilitet än av förändring enligt Ingela Wadbring.

I Framtidskommissionens slutrapport anför kommissionen att massmedierna traditionellt har haft en stor betydelse när det gäller att fungera som grindvakter till offentligheten och att kontrollera att den information som förmedlas är korrekt. I och med medielandskapets förändringar och det växande antalet subkulturer på olika nätforum, hemsidor och kommentarsfält ställs högre krav på de enskilda medborgarna att vara källkritiska. Medielandskapets förändringar har samtidigt satt de traditionella medierna under stor press. Många tidningar kämpar för sin överlevnad och enligt kommissionen är det troligt att antalet tidningar kommer att minska i framtiden, medan de som finns kvar kämpar med krympande redaktionella resurser. Det innebär enligt kommissionen en utmaning för demokratin om färre mediekonsumenter tar del av kvalificerad journalistisk information.<sup>51</sup>

### 3.5.2 Kvalificerad journalistik i den digitala miljön

Med de snabba och delvis omvälvande förändringar som för närvarande pågår har det under Presstödskommitténs utredningstid förts en intensiv debatt i dagstidningsbranschen om kvalitetsjournalistiken i den nya digitala miljön.<sup>52</sup>

Flera debattörer ifrågasätter om det är möjligt att bedriva kvalificerad journalistik med allt färre journalister på plats och utan en tydlig idé från tidningsföretagens sida om alternativa intäkter för att finansiera det journalistiska innehållet. Kritik riktas också mot att tidningsföretagen inte prioriterar den traditionella nyhetsvärderingen utan i stället satsar på webben. Vidare påtalas att en konsekvens av dagstidningarnas försämrade möjligheter att bedriva en aktiv nyhetsjournalistik är att etermedierna inom public servicebolagen, som finansieras med licens- eller skattepengar, får ökad tyngd och makt.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Framtidskommissionen: *Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från regeringens framtidskommission.* (Ds 2013:19).

<sup>52</sup> Motsvarande debatter förs även i många andra länder. I artikeln *Vem överlever i mediernas chicken race?* beskriver Svenska Dagbladets dåvarande kulturchef Martin Jönsson ett möte med 43 mediechefer från hela världen som diskuterat frågan ([www.svd.se](http://www.svd.se)).

<sup>53</sup> Bland dessa debattörer återfinns bl.a. Mats Svegfors (*Expressen* den 7 december 2012), Anders Mellbourn (*Svenska Dagbladet* den 17 mars 2013), Journalistförbundet, nätverket

Andra debattörer pekar i stället på den nya teknikens möjligheter för att utveckla journalistiken. Man betonar de digitala sajternas styrkor i form av snabbhet, tillgänglighet och interaktivitet med läsarna. Begreppet kvalitetsjournalistik kan i själva verket behöva definieras om. I debatten hänvisas även till olika exempel som visar hur opinionsbildning och kvalitetsjournalistik kan få stort genomslag i den nya digitala miljön. Enskilda artiklar som på kort tid nått flera hundra tusen läsningar lyfts fram som glädjebud i den digitala medieåldern. Dagens Nyheter bröt under påsken 2013 även en gammal tradition om att vissa dagar ska vara tidningsfria. På långfredagen och annandag påsk, när inga papperstidningar distribueras, publicerade man nya digitala utgåvor av tidningen på nätet till sina prenumeranter.<sup>54</sup>

Kommittén har även inhämtat information om utvecklingen för den kvalificerade journalistiken i den digitala tidningsmiljön från företrädare för olika svenska dagstidnings- och medieföretag. Ett exempel är Helsingborgs Dagblad som de senaste åren har genomfört stora förändringar av sitt redaktionella arbete. Från att tidigare ha haft papperstidningen som utgångspunkt för journalistiken har man nu en tydligare uppdelning mellan papperstidning och sajt. På tidningens sajt betonas interaktiviteten med läsarna och mängden bildspel och tv-inslag har ökat. Arbets sättet på sajten är snabbare och mer projektinriktat, bl.a. arbetar man den vägen med grävande journalistik och sannolikt kommer även helt nya informationstjänster att utvecklas. I papperstidningen publiceras redaktionellt tyngre artiklar som bl.a. följer upp det som rapporterats på webben. Bedömningen från tidningens sida är att de båda kanalerna, papperstidningen och sajten, kommer att renodlas och särskiljas ytterligare i framtiden.<sup>55</sup>

Ett annat exempel är Östgöta Correspondenten som ingår i NTM-koncernen och som satsar på s.k. flerkanalpublicering för att öka sin räckvidd. Det sker genom en samordning av den tryckta papperstidningen, nyhetssajter, mobilsajter, lokala tv-kanaler och gratistidningar. Under senare år har ett ökat fokus legat på de

---

”Allt är möjligt” (Svenska Dagbladet den 14 mars 2013) och flera av de debattörer som deltog i Dagens Nyheters artikelserie om Tidningarnas framtid hösten 2012.

<sup>54</sup> Bland dessa debattörer återfinns Svensk Dagbladets chefredaktör Lena K Samuelsson och digitala chefen Fredric Karén (Svenska Dagbladet den 7 mars 2013), Dagens Nyheters kulturchef Björn Wiman (Dagens Nyheter den 15 mars 2013) och Aftonbladets chefredaktör och ansvarige utgivare Jan Helin.

<sup>55</sup> Presentation av Sören Karlsson, chef för Nya Medier på Helsingborgs Dagblad, vid kommitténs möte den 26 april 2013.

kanaler som växer snabbast, dvs. sajterna och tv. Tidningen arbetar med agendasättande journalistik som fördjupar, ger sammanhang, analyserar och granskar. På sajterna är interaktiviteten med läsarna viktig och tidningen har bl.a. en chatt där läsarna kan lämna tips och synpunkter.<sup>56</sup>

Frågan om kvalitetsjournalistikens utmaningar förs även i andra länder. I februari 2013 hölls en internationell konferens på godset Ditchley Park i Storbritannien med företrädare för flera amerikanska och europeiska tidningsföretag, och den fråga som ställdes var om kvalitetsjournalistik fortfarande är möjlig när traditionella affärsmodeller inte längre fungerar. En slutsats som drogs var att kvalitetsjournalistiken är plattformsnöj och fortsätter att utvecklas, men i allt högre grad med publikens hjälp och i nya former av samarbeten. I takt med att annonsintäkterna faller räcker journalistiken i allt mindre grad till för att bära kostnaderna för tidningsföretagen och därför krävs det ett ständigt experimenterande med nya affärsmodeller. Det finns en risk att allt färre redaktioner kommer att ha råd med en kvalificerad originaljournalistik i framtiden. De traditionella tidningsföretagen är inte dödsdömda, men de har heller ingen självklar rätt till publikens uppmärksamhet.<sup>57</sup>

### 3.6 Presstödet effekter

Vid översyn av statliga stöd är det viktigt att belysa effekterna av det befintliga stödet för att med det som grund kunna bedöma vilka förändringar som bör genomföras. I kommitténs uppdrag ingår att kartlägga vilken inverkan det statliga stödet till dagspressen har på mediemångfalden, liksom vilken inverkan stödet har på konkurrenssituationen på såväl tidningsmarknaden som hela mediemarknaden.

Det är inget enkelt uppdrag. Forskningen på området har varit relativt sparsam. Det är också svårt att klargöra hur branschen skulle ha utvecklats utan ett stödsystem som funnits i över fyrtio år. En grundlig kartläggning skulle i alla händelser krävt mer tid och resurser än vad kommittén förfogat över. I detta avsnitt

---

<sup>56</sup> Presentation av Charlotta Friberg, publisher för Östgöta Correspondenten, vid kommitténs möte den 26 april 2013.

<sup>57</sup> Presentation av Martin Jönsson, biträdande programdirektör på Sveriges Radio och tidigare kulturchef på Svenska Dagbladet, vid kommitténs möte den 26 april 2013.

beskrivs inledningsvis vissa metodologiska förutsättningar för effektanalyser. Därefter redovisas forskning om presstödet effekter samt vissa synpunkter och bedömningar som kommittén har inhämtat från branschföreträdare och Presstödsnämnden om det nuvarande presstödet.

### 3.6.1 Effektanalysens förutsättningar

Frågan för en effektanalys är vad som händer i ett samhälle när ett statligt stöd införs eller tas bort och om de förändringar som eventuellt kan iaktas beror på stödet eller inte. Att mäta sådana effekter i samhällsutvecklingen är mycket komplicerat eftersom det förutsätter att olika bakomliggande variabler kan konstanthållas. I frånvaron av sådana möjligheter bygger samhällsvetenskapliga effektanalyser oftast på olika typer av antaganden om samhällets utveckling.

Svårigheterna att mäta effekterna av statliga åtgärder gäller inte minst för de statliga stöd som fördelas inom Kulturdepartementets ansvarsområde. Myndigheten för kulturanalys har regeringens uppdrag att bedöma effekterna av den statliga verksamhetsstyrningen och bidragsordningarna inom kulturpolitiken. I sin första årliga rapport, *Kulturanalys 2012*, beskrev myndigheten att man i litteraturen om mål- och resultatstyrning skiljer på mål för slutprestationer, dvs. tjänster och produkter som lämnar myndigheten, och mål för utfall i samhället, dvs. bredare politiska målsättningar och visioner för effekter i samhället. Både prestationer och effekter kan med dessa förutsättningar vara ett resultat av de statliga stödåtgärderna. En effekt definieras som en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat.<sup>58</sup>

För presstödet del är det i första hand effekterna i samhället som är avgörande för att kunna bedöma stödets inverkan. Det statliga stödet till dagspressen har dock tillkommit främst för att bevara en struktur i mediebranschen och mindre för att skapa en förändring, även om det under senare år har införts stödformer som syftar till att i någon mån underlätta för nya dagstidningar.<sup>59</sup> Oavsett om presstödet syfte är bevarande eller förändring handlar

---

<sup>58</sup> Myndigheten för kulturanalys: *Kulturanalys 2012*.

<sup>59</sup> Se t.ex. prop. 2009/10:199 *Nya villkor för stödet till dagspressen* s. 40–41.

effektanalysen om en tankefigur: vad skulle hända i medielandskapet om presstödet inte fanns?

### 3.6.2 Forskningen om presstödet effekter

I den svenska massmedieforskningen är det primärt Handelshögskolan i Göteborg och Internationella Handelshögskolan i Jönköping som har bidragit till forskningen om presstödet effekter. I kapitel 2 *Historik och gällande rätt* har även redovisats Konkurrensverkets slutsatser med anledning av rapporten *Presstödet – Effekter på tidningsföretagens lönsamhet och på konkurrensen* av professor Marcus Asplund vid Kungliga Tekniska högskolan.

Professor Karl Erik Gustafsson analyserade 2007 det svenska presstödet marknadskonsekvenser på uppdrag av Kulturdepartementet.<sup>60</sup> Frågeställningen gällde presstödet betydelse för mångfalden inom dagspressen och utvecklingen efter 1995. Gustafsson betonade att presstödet inte är ett allmänt branschstöd. Stödets förmåga att möjliggöra andratidningars överlevnad var däremot avgörande för mångfalden. En slutsats av analysen var att driftsstödet hade ökat andratidningarnas överlevnadsmöjligheter utan att hota förstetidningarnas position. En annan slutsats var att utan presstöd hade ingen andratidning överlevt. Om presstödet togs bort skulle samtliga andratidningar på kort tid försvinna. Det skulle definitivt inte bli lättare att starta nya tidningar och ingen ny tidning skulle komma i de nedlagdas ställe. Bedömningen var att presstödet hade tjänat väl både som medel och metod.

Karl Erik Gustafsson analyserade även effekterna av presstödet två stödformer: distributionsstödet och driftsstödet. Slutsatsen var att om distributionsstödet slopades, men driftsstödet behölls, skulle samdistributionssystemet inte försvinna, eftersom det rymmer kostnadsfördelar för tidningsföretagen. Däremot skulle likaprisprincipen falla och de överspridda dagstidningarna skulle drabbas av högre avgifter, vilket skulle vara negativt för mångfalden. Om driftsstödet försvann skulle distributionsstödet inte ensamt kunna hålla andratidningarna vid liv.

---

<sup>60</sup> Karl Erik Gustafsson: *Det svenska presstödet marknadskonsekvenser*. En analys på uppdrag av Kulturdepartementet, 13 februari 2007. I Konkurrensverkets rapport *Presstödet. Effekter av tidningsföretagens lönsamhet och konkurrens* (2009) konstateras att många svenska tidningar överlever endast på grund av driftsstödet. Om stödet skulle avskaffas kan man förvänta sig betydande förändringar av tidningsmarknaden. Det skulle dock få marginella effekter på konkurrensen eftersom det knappast existerar en meningsfull konkurrens mellan två fristående tidningar på mer än ett fåtal orter.



Vid Presstödskommitténs möte den 4 maj 2012 presenterade universitetslektor Mart Ots en aktuell forskningsöversikt om bl.a. analyser av presstödet effekter. Enligt den översikten har det totala antalet tidningstitlar i huvudsak varit konstant sedan stödet infördes. Antalet fådagartidningar har till och med ökat och många andratidningar skulle inte ha funnits kvar utan presstödet. Samtidigt har stödet inte hindrat en koncentration av tidningsägandet, sjunkande upplagor och en minskad tidningskonsumtion.

Sammantaget visar alltså den nu redovisade forskningen att presstödet har haft en konserverande effekt på marknads-konkurrensen genom att flera dagstidningar inte skulle ha överlevt utan det statliga stödet. Stödet har i den meningen haft en positiv inverkan på mediemångfalden och konkurrenssituationen på tidningsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att det har skett betydande förändringar i medielandskapet under senare år, även för tidningar med driftsstöd. Presstödet har alltså inte hindrat den effektivisering och strukturrationalisering som präglat dagstidningsbranschen genom introduktionen av ny teknik och genom bildandet av nya företagsstrukturer.

### 3.6.3 Övrigt

Till presstödet effekter kan även räknas att de nya regler för driftsstöd som genomfördes den 1 januari 2009, med sänkt upplagegräns och höjt stödtak för lågfrekventa dagstidningar, har bidragit till att flera nya endagstidningar har startats.

Ett annat perspektiv på presstödet som nyligen har redovisats gäller svenska folkets uppfattning om stödets vara eller inte vara. I 2012 års SOM-undersökning ingick sammanlagt 58 inrikespolitiska förslag som svarspersonerna fick ta ställning till och ett av förslagen handlade om att avveckla det statliga presstödet. Ett resultat från undersökningen var att en majoritet, 57 procent, inte har någon åsikt alls i frågan om presstödet. Detta var den fråga som hade lägsta andel respondenter med en uttalad åsikt.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Jonas Ohlsson: *Svensk presstödsopinion* i boken *Vägskäl*, SOM-undersökningen 2012, SOM-rapport nr 59, s. 175–191.

### 3.6.4 Kommissionens granskning av presstödet

Som framgår av kapitel 2 *Historik och gällande rätt* inledde kommissionen en granskning av det svenska presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget i samband med att förslagen från Presskommittén 2004 bereddes i Regeringskansliet. Vid granskningen bedömdes systemet för presstödet, som det vid denna tidpunkt var utformat, inte vara förenligt med fördraget. Kommissionen anförde bl.a. att stödbeloppet för storstadstidningar borde begränsas, att stödets stimulanseffekt och proportionalitet borde säkerställas genom gränser för stödnivån i förhållande till tidningsföretagens totala driftskostnader och att systemet för presstöd borde tidsbegränsas för att möjliggöra en senare översyn.

### 3.6.5 Presstödet – en del av mediepolitiken

Det statliga stödet till dagspressen är en av flera åtgärder som ingår i mediepolitiken. Enligt riksdagens beslut är målet för politiken på medieområdet att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna.<sup>62</sup> Bland de politiska medel som används på området spelar den årliga medelstildelningen en central roll. I budgetpropositionen omfattar medieområdet i huvudsak presstödet, stödet till taltidningar, myndigheterna Presstödsnämnden, Statens Medieråd och Myndigheten för radio och tv samt programföretagen Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Utifrån storleken på medelstildelningen är det stor skillnad mellan programföretagen å ena sidan och presstödet å den andra.

Programverksamheten i SVT, SR och UR finansieras enligt nuvarande system genom radio- och tv-avgiften, som ska betalas av den som innehar en tv-mottagare. Intäkterna från avgiften görs tillgängliga för företagen genom årliga riksdagsbeslut. För 2013 har programföretagen tilldelats knappt 7,4 miljarder kronor, varav 4,4 miljarder kronor till SVT, 2,6 miljarder kronor till SR och 350 miljoner kronor till UR. Riksdagen har också beslutat att medelstildelningen under perioden 2010–2013 skulle höjas med 2 procent per år med undantag för 2010 då höjningen uppgick till 3

---

<sup>62</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/09:92.

procent. Därtill har riksdagen beslutat om extra medel till programföretagen för särskilda satsningar.<sup>63</sup> Som jämförelse kan nämnas att innevarande års statsanslag till presstödet är 567 miljoner kronor och att det har varit oförändrat sedan 2007. Det finns ingen automatisk uppräknings av anslaget.

I propositionen *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2017* framhålls att SR och SVT har ett särskilt ansvar för att nå ut med en daglig, kvalificerad nyhets- och utrikesbevakning på svenska som håller en hög internationell standard i fråga om kontinuerlig uppdatering, fördjupning och analys. Ett starkt skäl för detta uppdrag anges vara den tilltagande risken för informations- och kunskapsklyftor i samhället som följer av ökande skillnader i läsvanor mellan olika befolkningsgrupper, särskilt i den unga generationen. För att bidra till kunskap och fördjupning är det av stor betydelse att analys och granskande journalistik prioriteras.<sup>64</sup>

Inom det kulturpolitiska området finns det även ett statligt stöd till kulturtidskrifter som vänder sig till en allmän publik med kulturdebatt i vid mening eller som huvudsakligen ger utrymme för analys och presentation inom kultur och konstarter. Stödet fördelas av Statens Kulturråd, som också avgör stödets omfattning inom en större budgetram för stöd på litteraturområdet. Under 2012 fördelade Kulturrådet cirka 18 miljoner kronor i stöd till kulturtidskrifter.<sup>65</sup>

### 3.6.6 Aktuella synpunkter på presstödet

Under kartläggningsarbetet har kommittén inhämtat synpunkter på det nuvarande presstödet från företrädare för olika delar av dagstidningsbranschen och från Presstödsnämnden.

Från dagstidningar med driftsstöd har det bekräftats att stödet är av avgörande betydelse för respektive tidnings möjligheter att fortsätta produceras. Det är inte oväsentligt hur stort stödet är i praktiken, men i den principiella frågan om effekten av det statliga stödet har svaret varit entydigt. De nya och modernare bestämmelser som genomfördes 2009 och 2010 har lyfts fram som positiva och angelägna att behålla. Företrädare för tidnings- och

<sup>63</sup> Uppgifterna är i huvudsak hämtade från betänkandet *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59).

<sup>64</sup> Prop. 2012/13:164 s. 14.

<sup>65</sup> [www.kulturradet.se/sv/bidrag/kulturtidskrifter/](http://www.kulturradet.se/sv/bidrag/kulturtidskrifter/)

distributionsbolag har dock även påpekat att stödbeloppen för olika stödändamål är för låga för att stödet ska vara effektivt. Det gäller t.ex. driftsstödet till elektroniska tidningar, stödet till samdistribution och det allmänna driftsstödet.<sup>66</sup>

Från Presstödsnämndens sida har man pekat på betydelsen av bestämmelser i presstödsförordningen och i myndighetens riktlinjer som kan förhindra en alltför långt gången redaktionell samordning mellan olika tidningar inom samma företag eller koncern. Vissa av de nuvarande bestämmelserna är enligt nämnden svåra att implementera, t.ex. inom ramen för samdistributions-systemet. Företrädare för olika intressenter som inte är mottagare av presstöd har framfört önskemål om nya regler och stödformer i presstödet för att målet om mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning ska få bättre förutsättningar att uppnås. Ett exempel är att stödvillkoret om betalda prenumerationer borde tas bort och ett annat att driftsstödet borde breddas till att tydligare omfatta journalistisk och publicistisk verksamhet. Vikten av att samma villkor ska gälla för alla tidningar har betonats.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Svenska Dagbladet, Skånska Dagbladet, Dagen, Värmlands Folkblad, NTM-koncernen, och Fädagarstidningarna.

<sup>67</sup> Gratistidningarnas branschorganisation.

## 4 Presspolitiska åtgärder inom Europa

Enligt direktiven ska kommittén studera stödsystem för dagspress eller utredningar med förslag till förändrade stödsystem i andra relevanta länder i Europa. Mot denna bakgrund redovisas i detta kapitel de presspolitiska åtgärder som föreslagits och genomförts i ett antal europeiska länder. De länder som beskrivs är Norge, Danmark, Finland, Österrike och Frankrike. Urvalet är baserat på att länderna i stora drag har tidningsmarknader som är jämförbara med den svenska, samt att de i likhet med Sverige bedriver en aktiv presspolitik med olika former av direkta presstöd för produktion, distribution och/eller utveckling.

Kapitlet bygger på en rapport som på uppdrag av Presstödskommittén har sammanställts av Mart Ots, föreståndare för Media Management and Transformation Centre vid Högskolan i Jönköping tillsammans med Dr. Paul Murschetz vid Murschetz Media Consulting. Uppgifterna i rapporten är hämtade från offentliga källor samt från intervjuer med två eller tre experter i respektive land.<sup>1</sup> Kapitlet avslutas med en lista över de referenser som åberopas i texten.

---

<sup>1</sup> Norge: Arne Krumsvik (HiOA, sekreterare i Mediestøtteutvalget 2009) och Johann Roppen (Högskolan i Volda, ledamot i Mediestøtteutvalget 2009).

Danmark: Anker Brink Lund (professor, Copenhagen Business School, författare till *Udredning af fremtidige offentlige mediestøtte 2007–2009*) och Johann Roppen (Högskolan i Volda, expert i Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte 2011).

Finland: Mikko Grönlund, research manager, Turku School of Economics, Hannu Nieminen, professor, Helsingfors universitet, Rainer Salonen, senior adviser, Kommunikationsministeriet och Marko Ala-Fossi, docent, Tammerfors universitet.

Frankrike: Patrick le Floch, Professor, Science Po, Rennes, Matthieu Lardeau, assistant professor, University de Champagne och Aldo Cardoso, särskild utredare av det franska presstödet 2010.

Österrike: Brigitte Zauner-Jelemensky, mag., Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications (RTR) och Hannes Haas, professor, University of Vienna, särskild utredare av det österrikiska presstödet 2012.

Under de senaste fem till tio åren har teknikutveckling och förändrade konsumtionsmönster lett till att medierna i allt större utsträckning konsumeras digitalt. Dagspressen hade 2012 globalt sett fler läsare än någonsin förut, men branschen led samtidigt ekonomiskt av sjunkande tryckta upplagor och minskande reklamintäkter.<sup>2</sup> I spåren av de finansiella kriser som påverkat världsekonomin 2008–2012 har även utrymmet för offentliga stödåtgärder minskat. Faktainsamlingen har mot den bakgrunden skett utifrån följande frågeställningar:

- Hur har de snabbt förändrade förutsättningarna för tryckta tidningar världen över påverkat dagstidningsbranschen i enskilda länder?
- Har man i dessa länder diskuterat förändringar av presspolitiken i någon riktning under senare år och vilka skäl för eller emot förändringar har i så fall anförts från ansvarigt politiskt håll?
- Vilka konkreta presspolitiska åtgärder har genomförts, eller planeras för kommande år, med särskild tonvikt på eventuella stödåtgärder för digitala versioner av dagstidningar?

Inledningsvis redovisas den globala utvecklingen för dagspressen. Därefter beskrivs utvecklingen i Norge, Danmark, Finland, Österrike och Frankrike.

#### **4.1 Utvecklingen för dagspressen i ett internationellt perspektiv**

De fem europeiska länder som har valts ut står inför en situation som liknar Sveriges. Det är en situation som kan sägas vara typisk för de industrialiserade länderna i Västeuropa. Samtidigt ska man ha i åtanke att dessa länder inte är representativa för den globala situationen, vilken skiljer sig radikalt mellan olika världsdelar och länder.

Värst utsatt är den nordamerikanska dagspressen. Globalt sett var nedgången i dagspressens annonsintäkter 27 procent från 2003 fram till början av 2010, men tidningsorganisationen World Association of Newspapers (WAN) pekar på att Nordamerika ensamt stått för över 70 procent av annonsintäktsnedgången för

---

<sup>2</sup> WAN-IFRA, 2012b.

dagspressen under de senaste åren.<sup>3</sup> Från 2003 fram till början av 2010 halverades reklaminvesteringarna i nordamerikansk dagspress från över 42 miljarder euro till under 20 miljarder euro i löpande priser.<sup>4</sup> I andra ändan av spektret hittar man Sydamerika och Afrika där dagspressens reklamintäkter ökade med i genomsnitt 60 procent respektive 70 procent under samma period. I Asien spelade Kina en viktig roll för den positiva utvecklingen (+ 4 procent) då traditionellt starka tidningsmarknader som Japan och Sydkorea backade kraftigt.<sup>5</sup>

På upplagesidan är tendenserna desamma, även om siffrorna inte är lika dramatiska. I Asien, Sydamerika och Afrika ökade tidningsupplagorna i genomsnitt, medan den minskade i Nordamerika och Australien. Exempelvis noterade USA en upplageutveckling på -18,7 procent 2004–2010, för att sedan visa en mindre uppgång under 2011.<sup>6</sup>

Den europeiska dagspressen har haft en negativ utveckling, men samtidigt har den som helhet klarat sig betydligt bättre än pressen i exempelvis USA eller Japan. Reklamintäkterna minskade 2003–2009 med 15 procent och den totala upplageutvecklingen minskade 2004–2008 med tre procent.

De fem länder som valts ut för jämförelsen har alla en lång tradition av relativt hög dagstidningskonsumtion. De nordiska länderna Sverige, Norge och Finland har visat spridningsnivåer som i en global jämförelse i stort sett endast har matchats av Japan.<sup>7</sup> I tabell 4.1 redovisas upplagan av betalda dagstidningar per 1 000 invånare i sexton europeiska länder. Av tabellen framgår också hur dessa länder placerar sig i den globala konkurrensen.

---

<sup>3</sup> WAN-IFRA, 2012b.

<sup>4</sup> Anshelm, Hedström, & Mackhé, 2010.

<sup>5</sup> Anshelm et al., 2010.

<sup>6</sup> Leckner & Facht, 2011; WAN-IFRA, 2012a.

<sup>7</sup> Med undantag av ett mindre antal specialfall som Liechtenstein, Caymanöarna och Aruba.

Tabell 4.1 Konsumtion av betalda dagstidningar

Europeisk placering	Land	Upplaga per 1 000 invånare	Global placering
1	Liechtenstein	714	(1)
<b>2</b>	<b>Norge</b>	<b>571</b>	<b>(4)</b>
<b>3</b>	<b>Finland</b>	<b>483</b>	<b>(5)</b>
<b>4</b>	<b>Sverige</b>	<b>436</b>	<b>(7)</b>
5	Färöarna	410	(9)
6	Andorra	386	(10)
7	Schweiz	338	(11)
<b>8</b>	<b>Österrike</b>	<b>332</b>	<b>(12)</b>
9	Storbritannien	307	(16)
10	Malta	303	(18)
11	Luxemburg	297	(19)
12	Tyskland	283	(22)
13	Nederländerna	270	(23)
<b>14</b>	<b>Danmark</b>	<b>263</b>	<b>(24)</b>
15	Irland	236	(28)
...	...		
<b>24</b>	<b>Frankrike</b>	<b>152</b>	<b>(53)</b>

Källa: WAN-IFRA, 2009.

I flera av de studerade länderna sjunker tidningsupplagorna från globalt sett mycket höga nivåer. Österrike får också sägas ha en hög tidningskonsumtion och följer nära efter i rankingen. Även mediepolitiskt har deras vägval ofta liknat de nordiska. Danmark skiljer sig från övriga nordiska länder med en något annorlunda tidningsmarknad, lägre konsumtion av betalda tidningar och en egen presspolitisk linje. Pressen i Danmark och Österrike har vissa strukturella likheter, med relativt få dagliga dagstidningstitlar och en viktigare roll för de riksspridda titlarna än i Sverige, Norge och Finland, där landsortspressen har starkare ställning. I studien får marknaden i Frankrike sägas vara den mest avvikande med sydeuropeiskt låga nivåer på tidningskonsumtionen, vilket i stället kompenseras med en traditionellt större andel tv-tittande. Tidningarna kan ur den synvinkeln betraktas som nischaktörer på mediemarknaden, men trots detta har Frankrike det i absoluta termer största och mest komplexa presstödssystemet i Europa.



## 4.2 Norge

### 4.2.1 Branschstruktur

Norge har en tidningsbransch och en presspolitisk utveckling som har många likheter med den i Sverige. Branschen består av ett mindre antal storstadstidningar, som Aftenposten, Bergens-Tidende och Adresseavisen i Trondheim, med dagliga upplagor från 50 000 upp till 250 000 exemplar, samt ett större antal lokala tidningar med upplagor på upp till som mest 40 000 exemplar. Historiskt sett har Norge placerat sig bland de länder i världen som har det största antalet tidningar per capita.

Tidningsägandet är mer koncentrerat än i Sverige och domineras av Schibsted med drygt 30 procent av den totala tidningsupplagan.<sup>8</sup> A-pressens marknadsandel har under de senaste åren legat runt 17 procent, men i december 2011 kunde A-pressen annonsera att de ingått ett avtal om att köpa återstoden av Norges tredje största marknadsaktör, Edda Media, från det brittiska investmentbolaget Mecom.<sup>9</sup> Köpet, som innefattar 36 regionala tidningar, godkändes den 15 augusti av myndigheten Medietilsynet med villkoret att A-pressen avyttrar sex av sina tidningstitlar.<sup>10</sup> Tillsammans kontrollerar de två största ägarna därmed en bra bit över hälften av den totala tidningsupplagan i Norge. Precis som i Sverige koncentrerar Schibsted sitt ägarskap till ett mindre antal titlar med stora upplagor, medan A-pressen äger ett större antal titlar med mindre upplagor. Denna ägarkoncentration har skett relativt fort då de flesta tidningarna var självständigt ägda så sent som på 1980-talet.<sup>11</sup>

Den tredje största aktören är numera Polaris, som bildades 2008. Året efter förvärvades två större titlar från den dåvarande tredje största gruppen Edda Media, vilket gav en marknadsandel på knappt 10 procent, med den största tidningen Adresseavisen i spetsen. Samtidigt saknar Norge i stor utsträckning de medelstora regionala grupperingar och blockbildningar som finns i Sverige, exempelvis Mittmedia, NTM och Gota Media. Under 2012 har en rationaliseringsvåg dragit fram genom branschen och bland annat i

---

<sup>8</sup> Harrie, 2010; Medieeierskapsutredningen, 2012.

<sup>9</sup> Medietilsynet, 2011.

<sup>10</sup> Medietilsynet, 2012b.

<sup>11</sup> Østbye, 2010.

Schibsted har rationaliseringen haft stor omfattning för att skapa synergier inom och mellan koncernens tidningar.<sup>12</sup>

Överlag ses ägarskapskoncentrationen i Norge som bekymmersam från politiskt håll och man har under flera år annonserat att lagstiftningen bör ses över och att en sådan översyn bör ta hänsyn även till digital publicering.<sup>13</sup> År 1998 antog stortinget en ny lag som skulle förhindra ägarkoncentration. En ny tillsynsmyndighet bildades: Eierskapstilsynet, som numera är integrerad i Medietilsynet. Lagstiftningen begränsar den tillåtna marknadsandelen för en enskild ägare till 33 procent och både Schibsted och A-pressen har vid olika tidpunkter tvingats att sälja ett antal mindre titlar för att kunna genomföra planerade förvärv och sammanslagningar.<sup>14</sup>

#### 4.2.2 Marknadsutveckling

Som framgår av tabell 4.2 har Norge haft den näst största upplageminskningen bland de studerade länderna – ett tapp på närmare 20 procent under de senaste fem åren. Precis som i Sverige så har kvällspressens tryckta upplaga (VG och Dagbladet) drabbats hårdast under 2000-talet med årliga upplageminskningar på närmare 10 procent om året<sup>15</sup>, samtidigt som den digitala konsumtionen ökat kraftigt för just kvällspressen. Kvällstidningskonsumtionen har med andra ord migrerat från papperstidningen till nätet. De prenumererade morgontidningarna minskar även de stadigt, om än i måttligare takt (-1 till -3 procent) och även mätt i räckvidd fortsätter papperstidningsläsandet att sjunka.

---

<sup>12</sup> Marklund, 2012.

<sup>13</sup> WAN-IFRA, 2009, 2012a.

<sup>14</sup> Medietilsynet, 2012a.

<sup>15</sup> WAN-IFRA, 2012b; Østbye, 2010.

**Tabell 4.2** Daglig genomsnittlig totalupplaga för betalda dagstidningar, 4–7 dagar/vecka, tusental

	Danmark	Finland	Frankrike	Norge	Sverige	Österrike
2007	1 241	2 122	7 649	2 222	3 430	2 406
2008	1 164	2 101	7 600	2 185	3 334	2 340
2009	1 058	2 039	7 362	2 061	3 205	2 305
2010	999	1 975	7 273	1 864	3 205	2 009
2011	967	1 912	7 115	1 803	2 939	1 997
<b>Förändring</b>						
<b>2007–2011</b>	-22,1 %	-9,9 %	-7,0 %	-18,9 %	-14,3 %	-17,0 %

Källa: WAN-IFRA, 2009, 2012a.

Andratidningarna har haft det svårt och antalet lokala och regionala flerdagartidningar har sjunkit från 70 (2004) till 65 (2011). Samtidigt är trenden, precis som i Sverige, att antalet regionala och lokala fådagartidningar ökar. Det totala antalet nationella, regionala och lokala fådagartidningar ökade 2004–2011 från 89 till 155 och tidningarnas sammanlagda upplaga per utgåva steg under samma period från 450 000 till 709 000.<sup>16</sup>

Under 2000-talet har de större tidningarna i likhet med sina svenska motsvarigheter utvecklat så kallade mediehusstrategier där de startat bland annat lokalradio, lokal-tv och digitala tjänster. Det har dock visat sig svårt för tidningshusen att finna lönsamhet i dessa helt annonsfinansierade kanaler och flera lokala tv-satsningar har med tiden avvecklats.<sup>17</sup>

Även om de tryckta upplagorna fortsätter att minska har branschen under senare år noterat en exponentiell ökning av den digitala konsumtionen på mobil eller läsplatta. Under andra halvåret gick mobilläsningen för de båda kvällstidningarna VG och Dagbladet om läsningen av respektive papperstidning. Den mobila spridningen av VG är därmed större än någon av landets pappers-tidningar.<sup>18</sup> Norge är därmed relativt långt framme i den digitala övergången, även om det råder stor osäkerhet om framtidens betalningsmodeller för nyhetsjournalistik i digitala medier.

Det har noterats att Norges generellt goda ekonomi har bidragit till att bevara pressens intäkter, som är 50 procent högre per invånare i Norge än i de övriga nordiska länderna. Trots att

<sup>16</sup> WAN-IFRA, 2009, 2012a.

<sup>17</sup> Roppen, 2009.

<sup>18</sup> Medienorge, 2012.

upplagan totalt minskat med 33 procent under 2000-talet har intäkterna både på annons- och prenumerantsidan hållits uppe.<sup>19</sup> Under samma period har pressen behållit sin befrielse från mervärdesskatt, vilken har avskaffats i Finland, och det norska presstödet har ökat samtidigt som det varit konstant i övriga nordiska länder.

#### 4.2.3 Norsk presspolitik

Mediestödet i Norge förvaltas i dag av Medietilsynet, vilket är en myndighet som bildades 2005 genom en sammanslagning av Statens medieförvaltning, som tidigare administrerade presstödet, Statens filmtillsyn och Eierskapstilsynet. Vid sidan om Medietilsynet finns Post- och Teletilsynet och Konkurrensetilsynet som reglerar mediesektorn. Norge har varit aktiva i frågor om ägarskapskoncentration och Medietilsynet har ställt flera krav för att godkänna några av de stora strukturaffärer som genomförts under senare år, exempelvis bildandet av Media Norge och Apressens köp av Edda Media.

##### *Direkta stödformer*

Instiftandet av det norska presstödet skedde 1969 efter 1950-talets utslagning av andra- och tredjetidningar.<sup>20</sup> Det direkta presstödet utgörs till närmare 90 procent av ett driftsstöd, vilket ges till andratidningar och tidningar med en upplaga under 6 000 exemplar. I likhet med det svenska stödet är det därmed ett selektivt stöd som i första hand är riktat till mindre och svagare tidningar. För att kvalificera sig för presstöd ställs kravet att mottagande tidningar ska vara betalda, redaktionellt självständiga och i huvudsak säljas via prenumerationer.

Produktionsstödet uppgick 2011 till totalt 319 miljoner norska kronor och fördelades på 140 tidningar, vilket var det största antalet någonsin. De tre största mottagarna (Dagsavisen, Bergensavisen och Vårt Land) fick över 100 miljoner norska kronor eller runt en tredjedel av det totala produktionsstödet. Sedan början av 1990-talet har antalet stödmottagare ökat från

---

<sup>19</sup> Medietilsynet, 2012c; Roppen, 2012.

<sup>20</sup> Skogerbo, 1997.

cirka 110 tidningar till dagens nivå. Etableringen av fådagars-tidningar med små upplagor kan förklara en stor del av denna ökning. En egenhet med det norska stödet är principen ”den enes död, den andres bröd”. Denna princip innebär att om en presstöds-berättigad tidning läggs ned så behålls totalsumman i systemet oförändrad, det vill säga att den nedlagda tidningens stöd fördelas mellan kvarvarande tidningar.<sup>21</sup> I kostnaden för produktionsstödet kan man också tala om ett inkluderat etableringsstöd för dagspressen, då nystartade tidningar får dubbelt presstöd efter att ha varit i drift under ett kalenderår.

Den återstående delen av det direkta presstödet fördelas på ett antal mindre poster (se tabell 4.3). Vid sidan om driftsstödet ges även särskilda stöd till sametidningar (23 miljoner norska kronor), minoritetstidningar (0,8 miljoner norska kronor), särskilt distributionsstöd för tidningar utgivna i Finnmark (1,9 miljoner norska kronor).

**Tabell 4.3 Det direkta presstödet i Norge 2011, norska kronor, tusental**

<b>Direkta stödformer 2011</b>	
Produktionsstöd	281 374
Stöd till tillämpad forskning och utbildning	12 505
Särskilt produktionsstöd till samiska tidningar	23 011
Stöd till tidningar på minoritetsspråk	793
Särskilt distributionstillskott Finnmark	1 855
<b>Totalt direktstöd</b>	<b>319 538</b>

*Källa: Medienorge, 2012.*

Medietilsynet ger inte stöd bara till lokala dagstidningar utan delar även ut ett tiotal miljoner i årligt stöd till lokalradio och lokal-tv. Detta inkluderar stöd till programproduktion, vidareutbildning, utvecklingsprojekt, samt stöd till verksamhet riktat mot etniska och språkliga minoriteter.

En rad olika mindre stödformer, med budgetposter upp till 35 miljoner norska kronor, har i olika utsträckning använts och avvecklats under årens lopp. Dessa inkluderar telekommunikationsstöd, distributionsstöd och portokompensation. Den största av dessa poster var ett stöd till ”särskilda tidningar”, vilket innebar politiska, religiösa och kulturella publikationer. Från och med 2008 administreras detta

<sup>21</sup> Roppen, 2012.

stöd av Norsk Kulturråd, som redan våren 2009 drog in stödet för 5 av totalt 11 stödmottagare på grund av bristande kvalitet och för lågt bidrag till samhällsdebatten.

#### *Indirekt stöd*

Sedan mervärdesskatten infördes 1970 har dagspressen varit befriad från denna. Ingen mervärdesskatt utgår alltså i Norge vid lösnummerförsäljning och för tidningsprenumerationer, vilket innebär stora skattelättnader för de tidningar som har störst försäljning. Den normala skattesatsen är 25 procent. Som framgår av tabell 4.4 går i praktiken över hälften av det totala (direkta och indirekta) presstödet till de tio största tidningstitlarna.<sup>22</sup> Enbart de tre största tidningarna VG, Aftenposten och Dagbladet får tillsammans upp till 35 procent av det samlade stödet till pressen. För branschens stora aktörer är det indirekta stödet av störst betydelse och Schibsted som äger både VG och Aftenposten är därmed en av de stora vinnarna på den norska mediepolitiken.

Det har därmed sagts att Schibsted och A-pressen har all anledning att stödja det rådande systemet då de lånar legitimitet från presstödet för att få mervärdesskattebefrielse för sina tidningsprodukter. Trots att det indirekta stödet motiveras presspolitiskt med argumentet om dagspressens viktiga funktion i ett demokratiskt samhälle, har detta inte hindrat att flera statliga utredningar har kritiserat upplägget. Eierstrukturutvalget diskuterade om det var rimligt att den största delen av stödet gick till de största och mest välmående tidningarna.<sup>23</sup> Skatteutvalget 2003 hävdade att avgränsningsproblematiken och den snedvridning i konkurrensen mellan besläktade varor som systemet skapar, snarare pekar på att dagspressen inte fortsättningsvis borde vara befriade från mervärdesskatt och att ett eventuella presstöd skulle finna andra former som är mer lämpliga för uppgiften.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> NOU 2010:14.

<sup>23</sup> NOU 1988:36.

<sup>24</sup> NOU 2003:9.

**Tabell 4.4** Direkt och indirekt stöd till de tio sammanlagt största mottagarna 2008, miljoner norska kronor

Titel	Värde av mervärdesskatte-reduktion	Direkt presstöd	Totalt stöd till titeln	Andel av det totala stödet till pressen
VG	296	0	296	16 %
Aftenposten	189	0	189	10 %
Dagbladet	147	0	147	8 %
Dagens				
Næringliv	75	0	75	4 %
Dagsavisen	19	40	59	3 %
Bergens Tidende	57	0	57	3 %
Bergensavisen	20	34	54	3 %
Vårt Land	16	35	51	3 %
Adresseavisen	46	0	46	3 %
Stavanger				
Aftenblad	33	0	35	2 %
<b>Summa</b>	<b>900</b>	<b>108</b>	<b>1 009</b>	<b>55 %</b>

Källa: NOU 2010:14.

Det norska mediestödsystemet har under en trettioårsperiod varit i ständig tillväxt. Den kraftigaste expansionen har dock inte det direkta produktionsstödet stått för, trots en ökning 1982–2009 på 75 procent. Snarare har dagspressen vunnit mer på sin befrielse från mervärdesskatt, som ökade i värde med 245 procent under samma period. Utvecklingen kan förklaras dels av branschens omsättningsökning, dels av en höjning av den generellt tillämpade mervärdesskattesatsen från 20 till 25 procent. Ingen av dessa stödformer till tidningsbranschen kunde dock matcha tillväxten i licensavgiften för tv och radio (kringkastingsavgiften) som samtidigt ökade från 1 049 till 4 258 miljoner norska kronor eller med 306 procent.<sup>25</sup>

#### 4.2.4 Dagens debatt och framtidens norska presstöd

Norge har producerat pressutredningar med ungefär tio års mellanrum. Den senaste "Mediestøtteutvalget" tillsattes i oktober 2009 med instruktionen att utvärdera effektiviteten i de ekonomiska

<sup>25</sup> NOU 2010:14.

instrument som används på medieområdet mot bakgrund av mångfaldsmålet och den tekniska utveckling och förändring som pågår.<sup>26</sup> Den norska kommittén, ledd av Yngve Slettholm, var i likhet med det danska Mediestøtteutvalget sammansatt av branschrepresentanter och forskare. Huvuduppdraget var att reformera det komplexa presstödet, vilket varit i stort sett oförändrat sedan introduktionen på 1960-talet. Staten ville också utvärdera möjligheten att behandla alla nyhetsmediemarknader i ett integrerat mediestödsystem, dock med ett viktigt undantag – finansieringen av den norska public serviceinstitutionen NRK som var uttryckligen exkluderad från utredningsuppdraget. Det visade sig snabbt att frågorna om plattformsnutralitet och mervärdesskatt på olika medieslag blev centrala punkter i utredningsarbetet, vilket ledde till intensiv diskussion både inom kommittén och i det offentliga rummet.<sup>27</sup>

Som tidigare beskrivits har tillväxten av direkt och indirekt presstöd inte varit parallella. Värdeökningen av befrielsen från mervärdesskatt har sedan början av 1980-talet varit mer än tre gånger så stor som ökningen i direkt presstöd. Produktionsstödet, vilket tilldelas andratidningar och småtidningar, kan därför sägas ha marginaliserats i betydelse över åren. Många i kommittén var ense om att det direkta stödet kunde förenklas. Titlarna som uppbar direkt presstöd stod i stor utsträckning utanför de stora ägarintressena, medan Schibsted och A-pressen hade som huvudintresse att behålla befrielsen från mervärdesskatt. Debatten vände snabbt mot frågan om mervärdesskatt, vilket var något som berörde hela tidningsbranschen och i förlängningen även alla andra medier som tidningarna konkurrerade med.

År 2011 presenterades slutrapporten *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* (NOU 2010:14). Mot bakgrund av den ökande konkurrensen om mediekonsumenter och annonsörer ansåg utredningen att ett fortsatt stöd var nödvändigt för att säkra kvalitetsjournalistiken. På ett relativt tidigt stadium gjorde den norska utredningen bedömningen att ett helt plattformsnutralt mediestöd inte var realistiskt. I sin analys slog man fast att marknadsbetingelserna för kommersiella nyheter i tidningar och internet skiljde sig i väsentlig grad från de marknadsbetingelser som gällde för kommersiell tv och radio. Man kunde därmed inte tala om konvergens i den utsträckning som ett integrerat medie-

---

<sup>26</sup> NOU 2010:14.

<sup>27</sup> Roppen, 2012.



stödssystem skulle kräva för att fungera tillfredställande. Mot bakgrund av detta ansåg utredningen att det nya mediestödet i realiteten behövde inriktas mot tryckta och digitala tidningar.

Det stod utom tvivel att tidningsbranschen behövde anpassa sig till den tekniska utvecklingen och de förändrade mediekonsumtionsvanorna. Utredningen identifierade två problem där det nuvarande presstödet inte gynnade en sådan branschutveckling.<sup>28</sup>

- Dels fördelades produktionsstödet efter storleken på pappersupplagan, vilket effektivt straffade de andratidningar som tog initiativ att skapa erbjudanden på nya plattformar och därmed flytta kunder bort från den tryckta produkten.
- Dels hindrade skillnaderna i uttag av mervärdesskatt utvecklandet av kombinationserbjudanden papper/digitalt hos alla tidningar. De tidningar som använde tidningsprenumerationen för att även börja ta betalt för digitala tjänster skulle få betala mervärdesskatt med 25 procent eller i bästa fall en lägre skattesats på konsumentintäkterna.

Utredningen enades om följande principiella slutsatser: 1) En utjämning av mervärdesskatteuttaget mellan olika distributionskanaler var önskvärd. 2) En framtida fördelningsnyckel för produktionsstödet skulle inte baseras på distribuerad upplaga utan på konsumentbetalning, redaktionella kostnader och nettotäckningsgrad (för alla kanaler). Däremot kunde man inte enas om hur detta skulle genomföras. En grupp ville inte på några villkor ge upp dagspressens frihet från mervärdesskatt trots att man var överens om att en utjämning av mervärdesskatteuttaget mellan olika distributionskanaler var önskvärd. Som ett resultat kom slutbetänkandet att innehålla två alternativa förslag: Flermedialitetsalternativet och Omfördelningsalternativet.

---

<sup>28</sup> Krumsvik, 2011.

*Flermedialitetsalternativet*

Flermedialitetsalternativet var egentligen en utökning av det nuvarande presstödet till att även inkludera digitala medier.

- Indirekta stöd: Dagspressens befrielse från mervärdesskatt är oförändrad (0 procent) medan en lägre mervärdesskattesats (8 procent) införs för digitala nyhetsmedier.
- Direkta stöd: Produktionsstödet höjs. Projektstöd till lokala ljud- och bildproduktioner ges fortsättningsvis på alla plattformar. Man föreslår även stöd för samarbetsprojekt, samt ökat stöd för forskning och vidareutbildning.
- Kostnad: Förslaget innebär en höjning av det direkta stödet med 44 miljoner norska kronor (se tabell 4.5). Kostnaden för sänkningen av mervärdesskattesatsen för digitala medier är inte redovisad.

**Tabell 4.5 Ekonomiska konsekvenser av flermedialitetsalternativet, miljoner norska kronor**

	Kostnadsökning för staten
Oförändrad mervärdesskatt	0
Ökat produktionsstöd	28
Programproduktion	0
Utvecklingsprojekt	5
Arbetsstipendier nätjournalister	3
Forskning och utbildning	8
<b>Netto</b>	<b>+44</b>

*Källa:* NOU 2010:14.

*Omfordelingsalternativet*

Omfordelingsalternativet var en mer omfattande omDispositionering av det norska stödsystemet utan att för den skulle öka den totala resurstilldelningen. Principen var att en lägre mervärdesskattesats skulle införas för tidningar. De frigjorda resurserna skulle användas till att skapa ett utökat direktstöd som baseras på redaktionella resurser och journalistisk produktion.

- Indirekta stöd: En mervärdesskattesats på 8 procent införs för alla nyhetsförmedlande tidningar och digitala medier, vilket innebär att mervärdesskatten för tryckta tidningar höjs från 0 till 8 procent medan mervärdesskatten för digitala medier sänks från 25 till 8 procent (en mervärdesskattesats på 8 procent tillämpas redan för exempelvis NRK, biografier och vissa andra kulturområden).
- Direkta stöd: Ett nytt redaktionsstöd införs för alla kommersiella nyhetsredaktioner i tryck och digitalt (576 miljoner norska kronor). Storleken på stödet föreslås motsvara 20 procent av de redaktionella omkostnaderna upp till ett tak på 30 miljoner kronor per tidning. Produktionsstödet till andra-tidningar ökas med cirka 15 procent. Projektstöd, stipendier och stöd till forskning ökas likaså.<sup>29</sup>
- Kostnad: Totalt beräknas ingen kostnadsökning då staten får 700 miljoner norska kronor i ökade mervärdesskatteintäkter från tryckta dagstidningar (vid oförminskad tidningsförsäljning) vilket omfördelas till direktstöd. Kostnaden för sänkning av mervärdesskatten för digitala medier tas inte upp i beräkningen. Nettoeffekten är negativ för de fyra största titlarna (VG tappar cirka 70 miljoner norska kronor), medan övriga titlar får en positiv nettoeffekt av förslaget (se tabell 4.6).

**Tabell 4.6 Ekonomiska konsekvenser av omfördelningsalternativet, miljoner norska kronor**

	Kostnad för staten	Förändring
8 procent mervärdesskatt för dagspress	-700	Ny
Stöd baserat på redaktionella kostnader	576	Nytt stöd
Produktionstillskott	42	+15 %
Projektstöd	25	Nytt stöd
Stipendier	10	Nytt stöd
Andra nya ordningar	10	Nytt stöd
Forskning och utbildning	18	+16
<b>Netto</b>	<b>+/-0</b>	

Källa: NOU 2010:14.

<sup>29</sup> Kulturdepartementet, 2012a.

*Utkast till nytt norskt regelverk*

Under 2011 skickades utredningen på remiss, och i mars 2012 presenterade regeringen ”utkast til regelverk for en mer plattformnøytral produksjonsstøtte”.<sup>30</sup> I samband med detta talas om att presstödet skulle bli ett mediestöd även om en helt integrerad mediepolitik aldrig riktigt varit på tal på samma sätt som i Danmark.<sup>31</sup> Det handlar således snarare om att justera det existerande presstödet så att även digitala tidningsupplagor blir stödberättigade. Dåvarande kulturministern Anniken Huitfeldt motiverade förslaget med att tidningarna inte ska förlora produktionsstöd på grund av att läsare migrerar till deras digitala plattformar.<sup>32</sup> Presstödet ska med andra ord inte stå i vägen för branschutveckling och förnyelse.

- Förslaget öppnar upp för att både digitala och tryckta medier ska kunna ansöka om produktionsstöd. Enligt departementet var det dock oklart huruvida medier som enbart publiceras i digital form skulle kunna kvalificera sig för presstödet.
- I beräkningen av det nya stödbeloppet beaktas alla olika distributionsplattformar (till exempel 3 dagar med tryckt tidning kombinerat med 3 dagar digitalt)
- Kravet behålls att mediet ska vara betalt och till minst 50 procent genom abonnemang.

I processen hade därmed båda de frågor fallit bort som utredningen hade pekat på som hämmande för branschutvecklingen. Bland annat hade Medietilsynet, som administrerar presstödet, avslagit en tilldelning av stöd baserat på redaktionella kostnader, något som hade föreslagits i Mediestøtteutvalgets omfördelningsalternativ. I samförstånd med branschen skapades i stället ett kriterium för mediestödstilldelning som kräver att även digitala upplagor efterliknar tryckta tidningar i det att de ska ha prenumeranter och en upplaga verifierad enligt etablerade tidningsnormer.

Inte heller förslaget om en medieneutral lägre mervärdesskattesats fanns med i regeringens utkast till nytt regelverk. Idén som skulle ge bättre incitament för att erbjuda tjänster på nya plattformar, snarare än att favorisera pappersdistribution, hade med

---

<sup>30</sup> Kulturdepartementet, 2012a.

<sup>31</sup> Kulturdepartementet, 2012b.

<sup>32</sup> Kulturdepartementet, 2012b.

tiden även vunnit gehör i tidningsbranschen. Under 2012 hade den tidningstunga Mediebedriftenes Landsforening enats om nyttan med en generell mervärdesskattesats på 8 procent för både tryckta och digitala kanaler.<sup>33</sup> Norges nuvarande kulturminister Hadia Tajik, som tillträdde 2012, har dock slagit fast att tidningar tills vidare ska förbli undantagna från mervärdesskatteplikten och att tillämplig mervärdesskattesats för digitala produkter ska vara 25 procent, bland annat med hänsyn till att få stödprogrammet godkänt i EFTA-domstolen. Det slutliga beslutet lär fortfarande dröja en bra bit in på 2013 och Norge lär fortsätta att undersöka möjligheterna till en plattformneutral mediemervärdesskatt i det längre perspektivet.

## 4.3 Danmark

### 4.3.1 Branschstruktur

Danmark har en tidningsmarknad som skiljer sig från den i övriga nordiska länder. Med 32 betalda dagstidningar har Danmark ett avsevärt snävare utbud än Sverige, Norge och Finland (se tabell 4.2), men å andra sidan har hela åtta stycken av de danska titlarna nationell distribution. Även penetration av betalda dagstidningar i befolkningen är betydligt lägre just i Danmark. Antalet titlar minskade med i snitt 25 procent per decennium under efterkrigstiden<sup>34</sup> men har sedan varit relativt stabilt under 2000-talet. Två aktörer – JP/Politikens Hus och Berlingske Media, som ägs av brittiska Mecom, dominerar dagstidningsmarknaden med cirka 30 procent vardera av den totala upplagan.<sup>35</sup> Ekonomiskt har särskilt Mecom dragits med problem. Trots att Mecom under 2012 avyttrade sitt innehav i den norska pressen (Edda Media) är det snarare i de danska tidningarna Berlingske Tidende och B.T. som de stora finansiella problemen finns.

Den lägre penetrationen av betalda tidningar i Danmark har lämnat ett marknadsutrymme som fyllts av en omfattande utgivning av gratistidningar, vilken kulminerade under 2006 och 2007. Detta inkluderar å ena sidan de dagliga nationella titlarna, exempelvis Metro Xpress och 24timer, å andra sidan ett stort antal

---

<sup>33</sup> Fosbakken, 2012.

<sup>34</sup> Jauert, 2010.

<sup>35</sup> Nordicom, 2010.

lokala och regionala gratistidningar som i de flesta fall utkommer en gång i veckan. Totalupplagan för dessa lokala och regionala ”distriktsblade” var 2007 6,3 miljoner något som ses som ett danskt fenomen. Den största av dessa, Søndagsavisen, har 11 regionala editioner och utdelades som mest till 2,9 miljoner hushåll 2009. Studier har visat att 28 procent av den danska befolkningen över 13 år ser dessa som sin främsta källa för lokala nyheter.<sup>36</sup>

#### 4.3.2 Marknadsutveckling

Den betalda pressen har haft en svag utveckling i Danmark. Under 2000-talets första decennium sjönk morgontidningarnas dagliga upplaga med 30 procent från 1,6 miljoner exemplar 2000 till 1,13 miljoner exemplar 2009. Minskningen för de betalda morgontidningarna har fortsatt under 2010 och 2011 och den dagliga upplagan ligger nu på under 1 miljon dagliga exemplar, vilket är klart lägst bland de studerade länderna (se tabell 4.2). För de två kvällstabloiderna Ekstrabladet och B.T. har det gått ännu sämre med en upplageminskning på 40 procent under samma period. Precis som i Norge och Sverige är det trots allt kvällstidningarna som är mest framgångsrika i sina digitala satsningar, vilket kan förklara en del av nedgången för papperstidningarna. Även på annonsmarknaden har de danska dagstidningarna haft det svårt. Dagspressens andel av reklammarknaden minskade från 35 procent 1995 till 19 procent 2008.<sup>37</sup>

Under mitten på 2000-talet upplevde Danmark i allmänhet och Köpenhamnsområdet i synnerhet något av en gratistidningsinvasion. Metros etablering 2001 och den snabba repliken från Berlingske Media med den dagliga gratistidningen Urban följdes av en rad andra aktörer. De dagliga gratistidningarnas upplaga kulminerade 2007 då 12 titlar hade en sammanlagd upplaga på 1,63 miljoner exemplar. Det kraftiga tillskottet av dagliga gratistidningar som skedde under andra halvan av 2006 vändes dock snabbt till en rad av nedläggningar och sammanslagningar under de kommande två åren. 2011 hade upplagan minskat med nästan 75 procent då tre återstående titlar sammanlagt distribuerade 422 000 tidningar.<sup>38</sup> I början av 2012 lade även Berlingske Media ned sin dagliga

---

<sup>36</sup> Jauert, 2010.

<sup>37</sup> Jauert, 2010.

<sup>38</sup> WAN-IFRA, 2012a.

gratistidning Urban.<sup>39</sup> Därmed återstår i dag endast Metro Xpress och 24timer. Samtidigt har vågen av gratistidningar medfört att den totala dagliga tidningsläsningen i Danmark totalt sett har ökat något under 2000-talet trots den kraftiga nedgången i den betalda dagspressen. Effekten avtar dock i takt med att även gratistidningarnas upplagor minskar.

### 4.3.3 Dansk presspolitik

Danmark har historiskt tagit en annan väg än Sverige och Norge då det inte introducerades något direkt presstöd under 1960- och 1970-talen. Samtidigt har man de facto erbjudit en rad indirekta stödåtgärder för pressen, bland annat genom befrielse från mervärdesskatt, reducerade porto-/distributionsavgifter från postverket, samt finansiellt stöd för nyetableringar via Dagspressens finansieringsinstitut.

På senare år har Danmark introducerat ett direkt presstöd. Den senaste breda politiska uppgörelsen om mediepolitiken ägde rum 2006 och med den följde de presstödsstrukturer som har använts under åren fram till 2013. Presstödet i sin nuvarande form består av tre delar – *Dagbladspuljen* (Distributionsstöd), *Dagbladsnævnet* (Etablerings- och övergångsstöd) samt ett indirekt stöd genom *mervärdesskattebefrielse*. Det direkta stödet till dagspressen uppgick under 2011 till 355,2 miljoner danska kronor där distributionsstödet stod för den överlägset största delen (349,2 miljoner), medan Dagbladsnævnets budgettilldelning uppgick till 6 miljoner danska kronor (se tabell 4.7). Det statliga skattebortfallet för dagspressens mervärdesskattebefrielse har beräknats till cirka 1 miljard danska kronor om året. Utöver dagspressstödet finns ett särskilt distributionsstöd för ideella tidningar och tidskrifter (*Bladpuljen*), samt ett för kommersiella tidningar och tidskrifter med utgivning 2–4 gånger per månad (*Ugeavispuljen*).

---

<sup>39</sup> Bakker, 2012.

**Tabell 4.7 Budgettilldelning till stöd för tidningar och tidskrifter 2007, 2010 och 2011, miljoner danska kronor**

Mediestöd	2007	2010	2011
<b>Bladpuljen</b> Distributionsstöd för ideella tidningar och tidskrifter	<b>41</b>	<b>43,6</b>	<b>43,6</b>
<b>Ugeavispuljen</b> Distributionsstöd för publikationer med utgivning 2–4 ggr/mån	9,9	10,2	10,2
<b>Dagbladspuljen</b> Distributionsstöd för dagspress	<b>339,5</b>	<b>349,2</b>	<b>349,2</b>
Hovedordningen	290,5	317,3	324,2
Supplementsordningen	15,7	16,1	16,1
Overgangsordningen	31,3	13,7	6,8
Efterregulering af fejl og klager	2	2,1	2,1
<b>Dagbladsnævnet (Innovations-, etablerings- og omstillningsstöd)</b>	<b>13,2</b>	<b>14</b>	<b>6</b>
<b>Tidsskriftsstøtte</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	
<b>Indirekt stöd (undantag från mervärdesskatt)</b>	<b>1 197,8</b>	<b>977,0</b>	<b>977,0</b>

*Källa:* Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte, 2011.

#### *Etableringsstöd, omstillningsstöd och saneringsstöd*

Sedan 1970 fanns ett investeringsstöd som administrerades av Dagspressens Finansieringsinstitut och delfinansierades av både staten och tidningsbranschen. Dock ansåg man under början av 2000-talet att det fanns behov av ett mer transparent, förenklat och effektivare presstöd. I betänkande 1445 från Arbetsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut (2006) konstateras att sammanblandningen mellan privata och offentliga medel, samt kombinationen av privaträttsliga och förvaltningsrättsliga regler, gjorde det dåvarande stödet svårt att administrera. En bidragande orsak till kritiken mot systemet sägs ha varit det kostsamma misslyckandet med etableringen av tidningen Dagen, vars utgivning varade i endast 41 dagar. Regeringen gick på arbetsgruppens linje i utformningen av ett nytt lagförslag. I hela förslaget är det mycket tydligt uttryckt ett mångfaldsmål – att stödet ska syfta till att generera ett bredare tidningsutbud än vad marknaden mäktar med på egen hand. Det har senare visat sig att just beskrivningen av tidningsmångfald i stora stycken har begränsat utrymmet för stödformen att främja branschutveckling bortom pappersmediet.

Den nya organisationsformen för presstödet innebar nya stödformer och nya kriterier för tilldelning av stödmedel. Dagbladsnævnet inrättades 2006 och ger: 1) Etableringsstöd till



projekt som startar dagstidningar eller dagstidningsliknande produkter. 2) Omställningsstöd för projekt som syftar till att vända utvecklingen för dagstidningar – exempelvis analysarbete, omstrukturering, marknadsutveckling eller processinvesteringar som ska syfta till att göra tidningen självbärande. 3) Saneringsstöd till tidningar som är under akut likviditetsbrist eller nedläggningshot, med syftet att ge tidningarna en liten tidsfrist.<sup>40</sup>

Nämnden behandlade 2009–2011 12 ansökningar om etableringsstöd, 21 om omställningsstöd och 2 om saneringsstöd. Av sammanställningen i tabell 4.8 nedan kan man konstatera att nämnden under treårsperioden avslagit 75 procent av ansökningarna om etableringsstöd och cirka 50 procent av ansökningarna om omställningsstöd. Den vanligaste motiveringen var att ansökan i huvudsak avsåg online-aktiviteter, vilket faller utanför presstödsdirektiven. I några andra fall har det ansetts att nödvändig medfinansiering saknas eller har verksamhetens ekonomiska bärkraft efter stödperiodens utgång ifrågasatts. Beviljade ansökningar har ofta avsett att utveckla lokala och mikrolokala produkter, exempelvis medborgarjournalistik.<sup>41</sup>

Dagbladsnævnet har haft ett årligt finansiellt tillskott från statskassan på allt mellan 2 och 15 miljoner danska kronor, men har sällan utnyttjat hela beloppet. Totalt fanns vid utgången av 2011 ackumulerade outnyttjade resurser motsvarande över 60 miljoner danska kronor.

**Tabell 4.8** Dagbladsnævnets utdelade medel och antal beviljade ansökningar

År	Summa (miljoner danska kronor)	Etableringsstöd (antal mottagare)	Omställningsstöd (antal)	Saneringsstöd (antal)
2006	2,3	0	2	0
2007	7,5	1	2	0
2008	6,4	1	1	0
2009	21,0	1	5	0
2010	6,0	1	4	0
2011	1,6	1	2	0

Källa: Dagbladsnævnet, 2012.

<sup>40</sup> Dagbladsnævnet, 2012.

<sup>41</sup> Dagbladsnævnet, 2012.

I sin treårsutvärdering 2009 skriver nämnden att det är oklart i vilken utsträckning stödet påverkat mångfalden på tidningsmarknaden, men att flera projekt som beviljats finansiering annars inte skulle genomförts. Man noterar också att de omställningsprojekt de flesta tidningar anser viktiga för sin vidare marknadsanpassning handlar om olika former av produkt- och marknadsutveckling online. Dessa faller alla utanför regleringens snäva definition av dagstidning, vilket tvingar nämnden att avslå majoriteten av ansökningarna.<sup>42</sup> I den följande utvärderingsrapporten (2012) noteras att omställningsstödet i sig inte är tillräckligt för att säkra tidningarnas överlevnad och att två tidningar som fått omställningsstöd trots detta lagt ner driften redan nästföljande år. Nämnden upprepar också sina begränsade möjligheter att stödja nödvändiga digitala satsningar.<sup>43</sup>

### *Distributionsstöd*

Före 2006 erbjöd danska posten en omfattande distributionsrabatt till dagspressen. Denna omöjliggjordes i praktiken efter riksdagsbeslutet om postverkets privatisering 2002. Enligt den mediepolitiska överenskommelsen 2006 skulle tidningarna kompenseras genom införandet av ett distributionsstöd för dagspressen. Det nya statliga distributionsstödet baserades till stor del på de kostnader som postverket uppgett och det nya stödet blev förhållandevis väl tilltaget. Dagbladspuljen infördes 2007 och ger distributionsstöd per tidningsexemplar inom Danmark, Grönland och Färöarna till kommersiella tidningar som utkommer minst fem dagar per vecka.<sup>44</sup> Målet är att främja mångfalden på tidningsmarknaden. En supplementsförordning öppnar också möjligheter för mindre tidningar (under 50 000 exemplar) med nationell distribution och en hög andel redaktionellt innehåll (minst 75 procent) eller tidningar riktade mot minoritetsgrupper (till exempel tysktalande på Sönderjylland).

Storleken på distributionsstödet beror på den årliga budgettilldelningen och fördelas därefter mellan tidningar efter ett poängsystem som ger mest till landstäckande morgontidningar, därefter kvällstidningar och icke landstäckande morgontidningar,

---

<sup>42</sup> Dagbladsnævnet, 2009.

<sup>43</sup> Dagbladsnævnet, 2012.

<sup>44</sup> Kulturstyrelsen, 2012.

sist icke landstäckande kvällstidningar. Storleken på stödet per tidningsexemplar skiljer sig därför beroende på årlig budgettilldelning, antalet sökande tidningar och tidningens karaktär.

Kriterier för distributionsstöd ur Dagbladspuljen:

- Minst 50 procent redaktionellt innehåll av allmän nyhetskaraktär.
- Minst 50 procent av det redaktionella innehållet ska behandla politiska samhällsrelaterade och kulturella teman.
- Minst 33 procent av det redaktionella innehållet ska vara "eget" självständigt journalistiskt bearbetat och ämnat för den aktuella tidningstiteln.
- Övriga begränsningar:
  - Stöd ges endast för distribuerad, abonnerad upplaga, upp till maximalt 7,2 miljoner exemplar per år.
  - Stödet får inte överstiga 85 procent av tidningens distributionskostnader.

År 2012 delades 347,1 miljoner danska kronor ut via Dagbladspuljen till sammanlagt 59 mottagare.<sup>45</sup> Bland dessa mottagare fanns tidningar ur alla segment; regionala tidningar, morgontidningarna JyllandsPosten (19,7 miljoner danska kronor) och Politiken (19,7), tabloiderna B.T. (19,7) och Ekstrabladet (11,4), gratistidningarna 24timer (19,7) och MetroXpress (19,7), samt internationella tidningar som Financial Times (0,7) och Dagens Industri (0,1). De enskilt största mottagarna var tidningarna Kristeligt Dagblad (28,2) och Information (26,3) som fick stöd både enligt huvudförordningen och supplementsförordningen.

De danska definitionerna på stödberättigade dagstidningar är bredare än de svenska och norska, och regelverket ställer inga krav på att abonnemang ska vara betalda för att vara stödberättigande. Av den anledningen kan kvällstidningar, gratistidningar och internationella publikationer uppbära distributionsstöd i Danmark så länge de i övrigt uppfyller kraven på det redaktionella innehållets omfattning och karaktär.

---

<sup>45</sup> Styrelsen for bibliotek og medier, 2012.

#### 4.3.4 Den presspolitiska utvecklingen i Danmark

Under 2000-talet har statens stöd till mediesektorn varit livligt omdebatterat i Danmark. Från politiskt håll har man varit särskilt intresserade av att ändra dagstidningsdefinitionen som i dag är ett kriterium för att uppbära stöd och i stället inrikta sig på medie- neutrala och branschutvecklande aktiviteter.

I den tidigare medieöverenskommelsen fanns även beslutat att en ny medieutredning skulle påbörja sitt arbete. År 2007 tillsatte den danska regeringen en utredning i regi av Rambøll Management Group för att utarbeta riktlinjer om framtidens mediestöd.<sup>46</sup> Utredningen skulle arbeta mot bakgrunden av framväxten av digitala medier och den ökade mediekonvergensen. Utredningen hade ett uttryckligt uppdrag att se över hela statens mediepolitiska engagemang inklusive etermedier, internet och tidningar och undersöka förutsättningarna för bättre samordning mellan de olika stödformerna, exempelvis genom plattformsnutrala lösningar.

Den omdiskuterade slutrapporten *Utredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*, presenterades 2009.<sup>47</sup> Rapporten sammanförde alla olika ekonomiska stöd och incitament som staten kan anses använda i sin relation till mediesektorn. Detta innebar bland annat att man räknade in direkta stöd, såväl som lägre mervärdesskatt och licensavgifter för public service i den samhälleliga kostnaden för mediepolitiken, vilken kunde användas som ett framtida mediestöd. Utifrån denna grund beskrevs tre scenarier och deras konsekvenser: 1) Fortsatta mediespecifika stödformer. 2) Integration av ett urval medier och mediestödsformer. 3) En helt plattformsnutral lösning.

Utredningen ansåg att det existerande mediestödet riskerade att cementera branschstrukturer snarare än att utveckla mediesektorn på ett sätt som gynnade samhället i stort. Samtidigt stötte idéerna om ett plattformsnutralt mediestöd snabbt på motstånd. Många såg den stora förändringen som ett hot mot den verksamhet de företrädde. Som klart största aktör ansåg Danmarks Radio (DR) att det var en dålig idé att lägga licensmedel i en gemensam pott med andra medier. DR hävdade att licensavgiften inte var en stödform och därför per definition inte kunde inkluderas i ett stödsystem. Tidningsbranschen å andra sidan ansåg att deras särställning som mervärdesskattebefriat medieslag hotades i ett

---

<sup>46</sup> Kulturministeriet, 2007.

<sup>47</sup> Rambøll Management Consulting, 2009.

system som inkluderade alla medier. Resultatet blev att den danska regeringen valde att utreda frågan vidare med motiveringen att de förslag och scenarier som presenterades i rapporten inte gick att omsätta direkt i politisk handling.<sup>48</sup>

### *Dyremoserapporten*

År 2010 tillsatte kulturministern Uffe Elbæk i stället en kommitté (Mediestøtteudvalget) bestående av branschföreträdare och forskare. Kommittén leddes av tidigare finansministern Henning Dyremose, som fick instruktioner att utgå från den tidigare utredningen och utforma ett förslag som riksdagen kunde ta ställning till. Kulturministern upprepade att det var önskvärt att se mediesektorn som ett integrerat system. Eftersom medieföretagen möter sina mottagare genom olika kanaler riskerar distributions-specifika mediestöd att snedvrída konkurrensen. Mot den bakgrunden skulle kommittén vidareutveckla mediestödsmodeller som samtidigt främjade branschutveckling, förnyelse och rationalisering. Modellerna skulle förhålla sig till alla medietyper med public service/publicistiskt innehåll, samt även analysera konsekvenserna av att bevara den ordning som gällde. Det totala budgetutrymmet för mediestöd kunde emellertid inte utökas.

I oktober 2011 presenterade Mediestøtteudvalget sin slutrapport *Demokratistøtte*, vilken också blivit känd som Dyremoserapporten.<sup>49</sup> Rapporten konstaterar att det finns en generationsklyfta i mediekonsumtion och att stöd mestadels går till de tryckta medier som konsumeras av äldre generationer samhällsmedborgare. Det konstateras vidare att det saknas betalningsmodeller för digitala nyhetsmedier och att annonsmarknaden är hårt pressad, särskilt från internationella aktörer. Rapporten noterar att en stor del av de medier (särskilt digitala) som i dag bidrar till demokratiutveckling inte uppbär stöd, och att det nuvarande stödskicket inte kan anses bidra till branschförnyelse och utveckling.

Förslaget innehöll, i likhet med den tidigare utredningen från 2009, tre modeller:

---

<sup>48</sup> Kulturministeriet, 2010.

<sup>49</sup> Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte, 2011.

- Plattformsspecifik – tv, radio, tidningar och internet har separata stöd.
- Delvis plattformneutral – samordning sker mellan ett fåtal medier.
- Plattformneutral – att alla nuvarande mediestöd avvecklas och ersätts med en *baspulje* (för att säkra basfinansiering för samhällsstödjande medier under längre perioder 3–5 år), en *fripulje* (sökbar av alla medier för specifika och avgränsade redaktionella produktionsprojekt) och en *satsningpulje* (sökbar av alla för utveckling av verksamheten i samhällsorienterade medier).

Eftersom en omfördelning av licensmedel snabbt exkluderades från uppdraget, omöjliggjordes i praktiken en helt medieneutral lösning. Även frågan om mervärdesskattebefrielse som ett indirekt stöd till dagspressen exkluderades. Den huvudsakliga förändringen innebar i stället nya fördelningskriterier för distributionsstödet på cirka 350 miljoner danska kronor. I stället för teknikspecifik distribution skulle stödet fördelas på de redaktionella produktionsresurser som användes, vilket även skulle möjliggöra stöd för internetbaserad eller mobil nyhetsförmedling. Dyremose konstaterade dock att dagspressen stod för över 70 procent av den samlade nyhetsproduktionen och därför upprätthöll en stor andel av de demokratifrämjande aktiviteter som man även framgent vill stödja.<sup>50</sup>

Förslaget vann den danske kulturministern Uffe Elbæks gillande och i en debattartikel i september 2012 skrev han att framtidens mediestöd ska gå till ”produktion av nyheter i stället för avverkning av svensk skog”.<sup>51</sup>

### *Nytt danskt medieavtal*

I januari 2013 kunde regeringspartierna (Socialdemokraterna, Socialistisk Folkeparti och Radikale Venstre) tillsammans med Enhedslisten presentera ett nytt danskt medieavtal.<sup>52</sup> Enligt avtalet skulle distributionsstödet (Dagbladspuljen) avskaffas till förmån

---

<sup>50</sup> Dyremose, 2011.

<sup>51</sup> Elbæk, 2012.

<sup>52</sup> Kulturministeriet, 2013.

för ett nytt produktionsstöd som kan sökas både av tidningar och internetmedier. Totalt uppgår det nya stödsystemet till 403,6 miljoner danska kronor om året, vilket är i nivå med det tidigare systemet. Av dessa går 363,6 miljoner till det nya produktionsstödet, varav 6 miljoner är öronmärkta för internetmedier. Därutöver instiftas ett "riskvilligt" innovationsstöd samt ett saneringsstöd till nyhetsmedier med akuta ekonomiska problem. Stöden ska administreras av en Medienämnd.

Det nya produktionsstödet kan sökas av tidningar, tidningsliknande publikationer och internetmedier. I huvuddrag innebär stödet följande:

- Sökande publikationer ska vara självständiga, ämnade för en dansk publik, ha en ansvarig utgivare och en redaktionell arbetsstyrka motsvarande minst tre helårsarbeten.
- Sökande publikationer ska utkomma i minst 10 utgåvor per år och vara tillgängliga för alla. De ska ha ett innehåll som är till minst hälften redaktionellt. Minst 1/6 av innehållet ska vara egenproducerat och ämnat särskilt för den stödsökande publikationen.
- Produktionen är kommersiell och ej majoritetsägd av sårntressen såsom branschorganisationer eller fackföreningar.
- Stödet fördelas baserat på redaktionella kostnader. En publikation kan maximalt motta 17,5 miljoner danska kronor i årligt produktionsstöd. Stödet får aldrig överstiga 35 procent av de redaktionella kostnaderna. Det finns inget takbelopp på koncernnivå, vilket innebär att samma ägare kan få produktionsstöd för ett flertal fristående publikationer.
- Särskilda stödbelopp avsätts till mindre landstäckande tidningar (maximalt 40 000 exemplar) som utkommer med minst fyra utgåvor per vecka, samt textbaserade, kommersiella nyhetsmedier på internet.

Dagspressen kommer fortsatt vara undantagna från mervärdesskatt, men i samband med det nya medieavtalet har samtidigt den så kallade *lønsumafgiften* höjts. Lønsumafgift betalas av mervärdesskattebefriade verksamheter och höjningen, som motiverades med statsfinansiella hänsyn, gällde alla avgiftsbelagda områden, däribland exempelvis finansbranschen. Dagspressens avgift, som utgår som en procentsats på tidningsförsäljningsintäkten, höjdes 1

januari 2013 från 2,5 procent till 3,54 procent. Enligt Danske Dagblades Forening beräkningar motsvarar förändringen årligen 59 miljoner danska kronor i ökade kostnader för branschen som helhet. I praktiken blir därmed statens nettotillskott till branschen något lägre än i det gamla systemet.<sup>53</sup>

I konsekvensanalyserna av det nya stödsystemet har olika slutsatser dragits. Det verkliga utfallet ska bedömas efter en treårsperiod. Utgångspunkten är att totalsumman för branschen är i stort sett oförändrad men att stödet i framtiden inte tar hänsyn till vilken publikationsform mediehusen använder.

Vissa har hävdats att den regionala pressen kommer att drabbas hårt, medan andra anser att hotet är överdrivet.<sup>54</sup> Andra har uttryckt en oro över att kopplingen mellan presstödstilldelningen och publikationernas spridning förloras. Klart är emellertid att gratistidningarna MetroXpress och 24timer med sin begränsade produktion av eget redaktionellt material kommer att förlora nästan hela sina distributionsstöd som tidigare uppgick till närmare 20 miljoner per titel. Tidningarna själva hävdar att en direkt konsekvens blir att deras distribution koncentreras till storstäderna.<sup>55</sup> Bland vinnarna finns å andra sidan de renodlade nättidningarna som nu beräknas få stöd med sammanlagt cirka 15 miljoner kronor till sina verksamheter.<sup>56</sup>

## 4.4 Finland

### 4.4.1 Branschstruktur

Den finska dagspressmarknaden baseras precis som den svenska på en stor andel prenumererad och hemburen morgonpress. Tidningskonsumtionen är bland de högsta i världen (se tabell 4.1) och 76 procent av befolkningen över 10 år läser tidningar dagligen. I Finland fanns 2011 49 titlar med utgivning 4–7 dagar per vecka och en stor andel av dessa var sjudagarstidningar. Utöver dessa fanns ytterligare cirka 150 betalda fådagarstidningar.

Marknadsstrukturen består av ett fåtal starka nationella tidningar, samt vid sidan av dessa ett stort antal regionala och lokala titlar. Upp emot 60 procent av den totala upplagan

---

<sup>53</sup> Astrup, 2013.

<sup>54</sup> Källström, 2013; Rehn, 2013.

<sup>55</sup> Källström, 2013.

<sup>56</sup> Kulturministeriet, 2012.



produceras av landsortspressen som har viktiga positioner på sina respektive lokala läsar- och annonsmarknader.

Sju nationella titlar utkommer 4–7 gånger per vecka med Helsingfors som bas. Tillsammans hade de 2009 en upplaga på 857 000 exemplar vilket motsvarar cirka 40 procent av den totala tidningsmarknaden. Detta segment domineras av landets två stora mediehus Sanoma (67 procent) och Alma Media (24 procent).<sup>57</sup> Med en upplaga på närmare 366 000 exemplar är Sanoma-ägda Helsingin Sanomat Nordens största prenumererade dagstidning. På kvällstidningsmarknaden konkurrerar två tidningar, Sanoma-ägda Iltä-Sanomat (143 321) och Alma Medias Iltalehti (102 124). Även på internet konkurrerar de två kvällstidningarna, då med Iltalehti med knappt övertag.<sup>58</sup> Två regionala titlar har upplagor över 100 000 exemplar, sjudagarstidningarna Aamulehti (139 130) i Tammerfors, och Turun Sanomat (111 845) i Åbo.

#### 4.4.2 Marknadsutveckling

Under 1950- och 1960-talen hade den finska pressen en koncentrationsfas där många tredje- och fjärdetidningar slogs ut. År 2008 fanns det nio konkurrensorter kvar. I fyra av dessa publicerades både en finskspråkig och en svenskspråkig tidning. Även under de senaste två decennierna har marknads-konsolideringen i Finland fortsatt. Medan Sverige har haft en trend mot koncentrerat tidningsägande med oförändrat antal titlar, har Finland även visat en negativ trend i antalet titlar. Samtidigt pågår en kedjebildning i det finska tidningslandskapet där ett mindre antal ägargrupperingar växer fram. I synnerhet har de största tidningshusens marknadsandelar växt. Detta har lett till en marknadssituation med ett antal regionala monopol med liten konkurrens sinsemellan.<sup>59</sup>

Antalet titlar i Finland var som högst 1990 då den finska tidningsutgivareföreningen Tidningarnas Förbund kunde räkna 252 betalda tidningspublikationer bland sina medlemmar. Denna siffra hade 2008 sjunkit till 197 och den nedåtgående trenden har fortsatt även senare. Bland flerdagarstidningarna har situationen varit liknande och 2007–2011 försvann fyra titlar. Samtidigt har det

---

<sup>57</sup> Jyrkiäinen, 2010.

<sup>58</sup> WAN-IFRA, 2012a.

<sup>59</sup> Grönlund & Björklund, 2011.

visat sig att trots det minskande antalet tidningstitlar har den totala upplagenedgången i den finska flerdagarspressen 2007–2011 varit mindre än 10 procent, vilket är den lägsta siffran i de nordiska länderna. En slutsats som kan dras är att de tidningar som tvingas till nedläggning i de flesta fall är upplagemässigt små och marginaliserade, medan de större tidningshusen lyckas bättre än många av sina nordiska motsvarigheter med att behålla sina upplagor. Analyser har i linje med detta pekat på en fortsatt god lönsamhet hos de stora aktörerna.<sup>60</sup> Man kan också notera att förändringarna i det direkta presstödet har haft ganska liten inverkan på de större tidningarna. Precis som framkommit i den norska debatten är mervärdesskattefrågan viktigast för dessa.

Under 2000-talet har de finländska tidningshusen mött tre stora utmaningar – sjunkande tidningskonsumtion, kraftigt sjunkande annonsintäkter och en ökande bredbandstäckning.<sup>61</sup> Från upplagetoppen 1989 har den totala tidningsupplagan sjunkit med runt 20 procent även om en liten uppgång kunde skönjas under 2008. Detta har fått prenumerationsintäkterna att stagnera samtidigt som kostnader för tryck, distribution och löner har fortsatt att öka. Den minskande tidningsläsningen bland unga människor anses särskilt bekymmersam.

Dagspressens annonsintäkter minskade 2005–2010 från 575 miljoner euro till 486 miljoner euro, vilket är en nedgång med över 15 procent.<sup>62</sup> Trenden pekar på en fortsatt förflyttning av annonsinvesteringar från nyhetsmedier till underhållningsmedier och växande onlinemedier.

#### 4.4.3 Finskt presstöd och dess utveckling

I Finland administreras frågor om det direkta presstödet av Kommunikationsministeriet, medan mervärdesskattefrågor ligger på Finansministeriets bord. Medan den finska dagspressmarknaden har en struktur och utveckling som till stora delar liknar den svenska finns det stora skillnader i de presspolitiska vägval landet gjort de senaste 20 åren. Till skillnad från övriga nordiska länder har ett avregleringstryck från Finansministeriet och EU i kombination med ett krympande statsfinansiellt utrymme lett till

---

<sup>60</sup> Nieminen, 2013.

<sup>61</sup> Nieminen, 2010.

<sup>62</sup> Finnish Mass Media 2011.

att Finland i dag kan användas som en fallstudie i presstödet avskaffande.

Under en 20-årsperiod har det finska presstödet i stort sett avvecklats (se tabell 4.9). I takt med att presstödet har minskat har relationen mellan pressen och public service-institutionen YLE blivit allt mer ansträngd. Dagspressen har tillsammans med andra kommersiella medier förklarat verksamhet i YLE som konkurrensstörande i det att YLE ger sig in på kommersiella innehållsområden och vinner marknadsandelar med hjälp av sina stabila licensavgifter. Processen ledde även fram till att YLE anmäldes till Europeiska kommissionen, en anmälan som dock senare drogs tillbaka.<sup>63</sup>

**Tabell 4.9 Statligt stöd till den finska pressen 1989–2009, miljoner euro**

1989	1992	1999	2003	2009
43.91	37.36	12.60	12.60	0.5

Källa: Nieminen, 2013.

Det finska presstödet har en lika lång historia som det svenska och uppkom under slutet av 1960-talet i spåren av en marknads-koncentrationsfas inom dagspressen. Målsättningen att tillgodose invånarnas informations- och kommunikationsbehov samt värdet av mångfald i opinionsbildningen slogs fast av 1972 års parlamentariska kommitté för kommunikationspolitik. Medan 1966 års presskommitté hade rekommenderat att dagspressen borde gynnas genom fortsatt låga portoavgifter dröjde det till 1972 års utredning innan detta värderades och accepterades officiellt som ett indirekt och generellt distributionsstöd till pressen. Enligt kommitténs beräkningar var portorabatten då värd 103 miljoner finska mark, vilket ska ställas i relation till 33 miljoner finska mark som var det pris den samlade pressen betalade för sin distribution.<sup>64</sup> Utredningen klargjorde även att pressens mervärdesskattebefrielse skulle betraktas som ett indirekt presstöd. Vid sidan om de indirekta stöden fanns ett mindre selektivt mångfaldsstöd till partibundna tidningar.

Under 1970- och 1980-talen utvecklades det direkta presstödet gradvis. Det kom att omfatta stöd till partipolitiska tidningar, vilket fördelades efter antalet riksdagsplatser. Under början av

<sup>63</sup> Nieminen 2013; Lehtisaari et al., 2012.

<sup>64</sup> Nieminen, 2013.

1980-talet uppgick stödet som mest till 75 miljoner finska mark. Det kan i sammanhanget nämnas att 90 procent av pressen saknar partipolitisk bindning och analyser har visat att stödet främst kom att gynna socialdemokratisk och centerpartistisk press.<sup>65</sup> Därefter etablerades även ett selektivt stöd till andratidningar (som mest drygt 80 miljoner finska mark), stöd till nyhetsbyråer, stöd till opinionsbildande tidskrifter, samdistributionsstöd samt stöd till religiösa tidskrifter.

Fram till mitten av 1990-talet fanns därmed ett omfattande stöd som bestod av både direkta och indirekta instrument. Detta motiverades med den samhällsfunktion som dagspressen uppfyllde. År 1989 nådde det generella indirekta transportstödet 357,5 miljoner finska mark, och två år senare, 1991, nådde det sammanlagda värdet av de direkta presstöden sin sammanlagda topp på 122 miljoner finska mark.<sup>66</sup> Utöver detta tillkom pressens mervärdesskattebefrielse. Kort därefter skars presstödet ned kraftigt på grund av den ekonomiska krisen (se tabell 4.9). Under 2000-talets först år fram till 2008 återstod ett transport- och distributionsstöd på totalt 5,9 miljoner euro om året samt ett stöd till partipolitiska tidningar på 7,8 miljoner euro. Dagspressen behöll dock sitt stora indirekta presstöd i form av mervärdesskattebefrielse på dagstidningsprenumerationer.

Det tidigare stödet till ett fåtal, ofta små, partipolitiska tidningar har officiellt avskaffats sedan 2008 då det ansågs strida mot EUs statsstödsregler. I stället har detta stöd, som syftade till att främja den politiska pluralismen i pressen, bakats in i partistödet som ett stöd för partiernas kommunikation och informationsverksamhet, vilket EU inte har haft några synpunkter på.<sup>67</sup> Partistödet fördelas efter partiernas riksdagsplatser och när det officiella presstödet till partipolitiska tidningar avskaffades 2008 höjdes samtidigt anslaget för information och kommunikation inom ramen för partistödet med drygt 3 miljoner euro till totalt 18 miljoner euro.<sup>68</sup> Detta stöd används fritt av partierna för allt som rör politisk kommunikation, marknadsföring eller PR, däribland stöd till sympatiserande tidningar. Under åren 2008–2010 har totalsumman varit oförändrad, men flera tidningar har under perioden noterat att

---

<sup>65</sup> Picard & Grönlund, 2003.

<sup>66</sup> Picard & Grönlund, 2003.

<sup>67</sup> Kommunikationsministeriet, 2008.

<sup>68</sup> Justitieministeriet, 2012.

bidragen till tidningsutgivning gradvis har minskat trots tidningarnas initiala förväntningar på fortsatt stöd från partierna.

Distributionsstödet ansågs strida mot EU:s postdirektiv och som en konsekvens avskaffades även detta under 2008. Efter distributionsstödet avskaffande har frågan åter aktualiserats vid ett antal tillfällen. Under 2010 presenterade Kulturministeriets kanslichef Harri Pursiainen utredningen *Tidningsdistribution i informationsambället*, som pekade på ett stort behov av ett distributionsstöd för tidningar och tidskrifter i glesbygden.<sup>69</sup> Utredningen föreslog att 26 miljoner euro skulle avsättas till stödformen om man fann att distributionskostnaderna ökade i för stor omfattning.

### *Direkt presstöd*

Sedan 2008 återstår endast två mindre former av direktstöd. Det som i dag benämns det finska presstödet är ett selektivt stöd för att stödja utgivning av nyhetstidningar, nätpublikationer och nyhetsbyråtjänster på minoritetsspråk som svenska, samiska och romani.<sup>70</sup>

Stödformen, som godkänts av EU, uppgår till 500 000 euro och kan sökas av tidningar med en genomsnittlig upplaga på upp till 15 000 exemplar och stödet får ej överstiga 40 procent av verksamhetens godkända driftskostnader, vilket bland annat inbegriper kostnader för redaktionellt arbete, tryck och marknadsföring. Sedan 2008 har cirka 90 procent av stödet gått till en enskild mottagare – Finska Notisbyrån (FNB/STT) som med hjälp av stödet bland annat understödjer den svenskspråkiga delen av pressen med nyhetsartiklar på svenska. Presstödsbudgeten bestäms årligen inom ramen för statsbudgeten och särskilt den svenskspråkiga minoritetens intresseorganisationer har påpekat att beloppet bör höjas. Vid sidan om presstödet finns även ett stöd till kulturella och opinionsbildande tidskrifter, vilket 2009 uppgick till 1 miljon euro fördelat på 150 mottagare.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Kommunikationsministeriet, 2010.

<sup>70</sup> Statsrådets förordning 5.6.2008/389 om stöd för dagspressen.

<sup>71</sup> Nieminen, 2013.

*Indirekt presstö*

Den kanske största frågan som dominerat finsk presspolitik under senare år har varit utvecklingen av det indirekta stödet. Medan tidningarnas lösnummerförsäljning varit mervärdesskattebelagd har försäljningen av prenumerationer varit helt befriade. Detta indirekta stöd har även det ifrågasatts av Finansministeriet, trots att Finland förhandlade fram ett undantag i anslutningsklausulen rörande dagspressen vid sitt EU-inträde. Vid sidan om avskaffandet av direktstödet har detta varit ett led i avregleringstrycket mot det finska presstödet.

Under 2011 röstade riksdagen igenom ett förslag att samma mervärdesskattesats ska tillämpas för dagstidningsprenumerationer och böcker, vilket innebär att mervärdesskatt nu uttas med 9 procent. Bara ett år tidigare hade Kommunikationsministeriet i en utredning starkt avrått från den planerade höjningen av mervärdesskatten.<sup>72</sup> Åtgärden, som skedde i relativt stor politisk enighet, motiverades med att staten behövde öka sina intäkter till statskassan och att det finansiella läget helt enkelt inte tillät förmåner i den storlek som pressen åtnjöt. I finansutskottets betänkande (FiUB 9/2011 rd) beräknades ändringen generera 90 miljoner euro i ökade årliga intäkter till statskassan, vilket fick flera dagstidningar att avisera besparingsåtgärder under hösten 2011.<sup>73</sup> Finansministeriet ansåg dock att även en nivå på 9 procent borde ses som en mervärdesskatterabatt på 14 procent jämfört med den annars generellt tillämpade mervärdesskattesatsen. I finansutskottets konsekvensbeskrivning, som baseras på en tidigare utredning gjord av Kommunikationsministeriet, antar man att prishöjningen fullt ut kan överföras på konsumenterna.<sup>74</sup> Branschföreträdare ansåg å andra sidan att framförallt hushåll med låga inkomster skulle komma att upphöra med sina tidningsprenumerationer som en följd av de nödvändiga prishöjningarna.<sup>75</sup> Utskottet noterar i sitt betänkande tidningsbranschens bedömning att uppemot 2 500 personer kommer att tvingas lämna sina arbeten på dagstidningar och tryckerier, men framhåller samtidigt att det är osäkert hur stor priselasticiteten på dagstidningsmarknaden egentligen är.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Kommunikationsministeriet, 2010.

<sup>73</sup> Viktorsson, 2011.

<sup>74</sup> Kommunikationsministeriet, 2010.

<sup>75</sup> Lehtisaari et al., 2012.

<sup>76</sup> FiUB 9/2011 rd.

Mervärdesskatt för dagstidningar infördes i januari 2012, men redan den 1 januari 2013 höjdes alla mervärdesskattesatser med ytterligare en procent som del av en större insats för att minska det statsfinansiella underskottet.

Mervärdesskattesatsen för dagspress är därmed 10 procent. Det är fortfarande för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av förändringen. Många tidningar tog höjningen av mervärdesskatten som ett argument för att sälja abonnemang för längre perioder till sina kunder och det dröjer därför innan effekterna av eventuella prishöjningar slår igenom fullt ut på tidningsupplagan.

## 4.5 Österrike

### 4.5.1 Branschstruktur

Dagstidningens ställning i Österrike är traditionellt stark och i termer av upplaga per capita placerar sig landet strax efter de nordiska länderna (se tabell 4.1). Under första halvan av 2009 distribuerades varje dag en tryckt upplaga på 2,4 miljoner dagstidningar till en population på 8,3 miljoner människor. Marknadsstrukturen har ett antal utmärkande drag med få dagstidningstitlar, hög ägarkoncentration och en stor marknadsdominans för boulevardpressen, närmast motsvarande svenska kvällstidningar.<sup>77</sup>

Den österrikiska tidningsmarknaden har genomgått flera koncentrationsfaser under efterkrigstiden, men under den senaste 15-årsperioden har antalet dagstidningar varit stabilt. I dag publiceras 18 dagliga tidningar, varav tre är gratistidningar. Därutöver finns ett större antal betalda och gratisutdelade veckotidningar (se tabell 4.10).

---

<sup>77</sup> Trappel, 2007, 2010; Steinmaurer, 2009.

Tabell 4.10 Antal tidningstitlar, Österrike

Betalda dagstidningar (2012)	15
Dagliga gratistidningar (2012)	3
<b>Totalt flerdagartidningar</b>	<b>18</b>
Betalda veckotidningar (2010)	87
Gratis veckotidningar (2010)	136
<b>Totalt fådagartidningar</b>	<b>223</b>

Källa: VÖZ, 2010, 2012.

Österrikes största dagstidning är Neue Kronenzeitung, som trycks i cirka en miljon exemplar om dagen, varav ungefär 820 000 säljs till fullpris. Volymen innebär att tidningen enskilt kontrollerar drygt 40 procent av marknaden för betalda dagstidningar. Återstående cirka 60 procent av den nationella upplagan fördelas på 15 titlar, vilket inkluderar all dagstidningsutgivning på nationell, regional och lokal nivå (se tabell 4.11).

De viktigaste tillskotten till den österrikiska dagstidningsmarknaden under den senaste tioårsperioden är gratistidningarna Heute (2004) och Österreich (2006). Tidningarna har överlevt på en hårdnande annonsmarknad och deras upplagor är med vardera drygt 500 000 dagliga exemplar ungefär hälften så stora som Neue Kronenzeitung. Österreich, som särskilt riktar sig mot en yngre publik mellan 18 och 35 år, trycks i färg och distribuerar en stor del av sin upplaga gratis i stadskärnorna. Dess grundare och ägare, bröderna Fellner, är bland annat kända för att tidigare ha förnyat den österrikiska magasinmarknaden genom sitt tidskriftsförlag News som numera är sålt till tyska Bertelsmann Group.

I Österrike skiljer man mellan nationell och regional dagspress. Den nationella pressen består av sju titlar (inklusive Österreich), alla med huvudstaden Wien som utgivningsort. Fyra av dessa är tabloider medan återstående tre placeras i ett kvalitetssegment som liknar den svenska morgonpressen (Die Presse, Der Standard, Wiener Zeitung). I kvalitetssegmentet sägs konkurrensen mellan tidningarna ha höjt den journalistiska nivån och 1995 års lansering av den Bonnier-finansierade affärstidningen Wirtschaftsblatt, (modellerad efter Dagens Industri) sägs även ha höjt den ekonomiska nyhetsbevakningen. Sedan 2006 är det österrikiska tidningshuset Styria majoritetsägare i Wirtschaftsblatt.



Den regionala pressen agerar, liksom i Sverige, på tydligt avgränsade geografiska marknader. I endast två regioner kan man finna ägarkonkurrens, så i typscenariot finns en regional utgivare i varje provins (Bundesland) där denna aktör ger ut en, två eller tre olika tidningstitlar. Många av de mindre titlarna har upplagor under 10 000 exemplar och ses främst som medel att hindra konkurrenter från att etablera sig. Den regionala pressen utmanas i dag främst av Österrikes största tidning, Neue Kronenzeitung, som har börjat ge ut regionala editioner. I åtta av totalt nio provinser har dessa editioner lyckats matcha den tidigare regionala marknadsledaren.

**Tabell 4.11** Daglig spridning av Österrikes största betalda dagstidningar 2010, i tusental

Titel	Upplaga	Räckvidd
Kronen Zeitung	850	2 724
Kleine Zeitung	297	806
Kurier	168	575
OÖNachrichten	128	355
Tiroler Tageszeitung	99	277
Der Standard	96	359
Die Presse	84	263
Salzburger Nachrichten	79	240
Vorarlberger Tageszeitung	66	168
WirtschaftsBlatt	28	65

Källa: WAN-IFRA, 2012a.

#### 4.5.2 Marknadsutveckling

Marknadskoncentrationen i den österrikiska dagspressen ses som bekymmersam. I synnerhet är det Neue Kronenzeitungs stabila grepp om både läsar- och annonsmarknaderna som begränsar möjligheterna för konkurrerande tidningsprodukter att etableras.<sup>78</sup>

Dagspressen dominerar den österrikiska annonsmarknaden där den fick mer än en fjärdedel av de totala annonsinvesteringarna 2011.<sup>79</sup> Merparten av dessa går till den nationella pressen medan regionala tidningar och gratistidningar får nöja sig med en mindre del. Tv har en annonsmarknadsandel på drygt 20 procent medan

<sup>78</sup> Seethaler & Melischek, 2006.

<sup>79</sup> Media Focus Research, 2012; VÖZ, 2011.

onlineannonseringen i Österrike fortfarande visar blygsamma siffror (3 procent).

Samtidigt har dagspressen tappat kraftigt i sin totala upplaga under de senaste fem åren (-17 procent). Trots detta är räckvidden fortfarande 73 procent bland den vuxna befolkningen (över 14 år). I upplagenedgången har den regionala pressen klarat sig bäst, men precis som i flera av de nordiska länderna är den generella trenden att prenumererade och hemburna tidningar (cirka 80 procent av totalupplagan) klarar sig bättre än lösnummersålda. De senare har tappat över 30 procent under den senaste femårsperioden.

Onlinemediernas tillväxt har tilltagit de senaste åren och den genomsnittliga dagliga internetanvändningen har ökat från 34 procent av befolkningen 2006 till 51 procent 2011. Österrikes public service-operatör ORF är den nyhetssajt som har störst månatlig räckvidd (44 procent). Dagspressens sammanlagda internet-räckvidd är 55 procent, men deras digitala närvaro, särskilt i mobila medier, utökas i takt med att fler och fler använder läsplattor och smartphones.

#### 4.5.3 Presstöd i Österrike

Det ekonomiska stödet till pressen introducerades 1975 av den socialdemokratiska majoritetsregeringen ledd av förbundskansler Bruno Kreisky. Under åren har systemet modifierats vid ett flertal tillfällen: 1976, 1980, 1985, 1992 och 2004. Den nuvarande regleringen reflekterar på så vis både pressens nuvarande situation och dess historiska utveckling under närmare 30 år. De största systemförändringarna har skett vid tre tillfällen under denna period.

Presstödssystemet skapades 1975. Behovet motiverades mot bakgrund av det nya mervärdesskattesystem som införts. Mervärdesskatteuttaget skapade nya kostnader för dagspressen, vilken redan hade ekonomiska problem under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet med sjunkande upplagor och tidningsnedläggning som följd. Från politiskt håll ansågs därför att en ekonomisk kompensation var nödvändig.

Det regionala mångfaldsstödet infördes 1985. Trenden, som gick mot ökad marknadskoncentration, uppköp och sammanslagningar, skapade en oro över bristen på framtida mångfald inom pressen. Det stöd som infördes riktades mot de regionala

tidningarna och tog sikte på deras icke marknadsledande andra-tidningspositioner gentemot storstadspressen både med avseende på läsare och annonsörer.

Kvalitetsstödet introducerades 2004. Sedan 1975 fanns ett mindre stöd för journalistisk utbildning och pressklubbar. Detta utvecklades till ett mer omfattande anställningsstöd där tidningar kompenseras med en tredjedel av lönen för nyexaminerade journalister (upp till 20 000 euro) och halva lönen för utrikeskorrespondenter (upp till 40 000 euro). Dessutom instiftades ett stöd för att stödja dagstidningsläsning i skolor samt ett forskningsstöd. Forskningsprojekt som fått stöd med upp till 50 procent av kostnaderna har bland annat behandlat frågor om självreglering, copyright och elektroniska arkiv samt journalistiska arbetsförhållanden.

### *Nuvarande presstödslag i Österrike*

1 januari 2004 trädde den nuvarande österrikiska presstödslagen i kraft. I samband med detta flyttades den administrativa makten över det finansiella stödet till tryckta medier från federal nivå till Österrikes kommunikationsmyndighet.<sup>80</sup> Sammanfattningsvis finns det tre olika stöd: ett generellt distributionsstöd till fler- och fådagartidningar, ett särskilt stöd som syftar till att bevara den regionala mångfalden i pressen samt ett åtgärdsprogram som syftar till att höja dagspressens framtida kvalitet och konkurrenskraft.

Kvalitetsstödet innehåller i sin tur ett antal olika verktyg:

- Stöd för utbildning av nya journalister, som kan sökas av utgivare av fler- och fådagartidningar.
- Ett stöd för anställning av utrikeskorrespondenter.
- Stöd för tidningsanvändning i skolor (upp till 10 procent av ordinarie försäljningspris), vilket ges till tidningar som förser skolor med friexemplar.
- Stöd för tillämpad forskning inom dagspressområdet.

År 2012 delades närmare 10,8 miljoner euro ut i presstöd. Ungefär hälften av detta belopp delas mellan de sju regionala titlarna inom ramen för mångfaldsstödet. Distributionsstödet uppgick till strax

---

<sup>80</sup> KommAustria, 2012.

under 4 miljoner euro fördelat på 49 titlar, medan 65 mottagare av kvalitetsstöd kvitterade ut sammanlagt drygt 1,5 miljoner euro. Man kan därmed säga att det österrikiska stödet är tämligen generellt till sin karaktär där i stort sett alla nyhetsmedier inom ett utvalt målsegment kvalificerar sig för stöd.

Officiellt tillämpas inget indirekt presstöd i Österrike. Däremot gäller kulturmervärdesskatt, för närvarande 10 procent, på nyhetstidningar.

**Tabell 4.12 Statsstöd till nyhetstidningar i Österrike 2012**

Typ av stöd	Presstöd (euro)	Ansökningar	Beviljade
<b>Distributionsstöd</b>	3 923 800	50	49
- Dagstidningar	2 118 852	14	14
- Fådagars-/Veckotidningar	1 804 948	36	35
<b>Stöd till regional tidningar</b>	5 287 000	7	7
<b>Kvalitetsstöd</b>	1 575 000	68	65
<b>Totalt</b>	<b>10 785 800</b>	<b>125</b>	<b>121</b>

*Källa: KommAustria, 2012.*

#### 4.5.4 Den presspolitiska utvecklingen i Österrike

Under åren har presstödssystemet i Österrike genomlysts i ett flertal utredningar och utvärderingar, t.ex. KommAustria 2006. En fråga som debatterats är pressens fria ställning gentemot staten och i synnerhet ett behov av ökad insyn i de reklaminvesteringar som staten och myndigheter gör i medieföretagen. I december 2011 röstade parlamentet igenom en ny lagstiftning med syfte att säkra en ökad transparens i den offentliga upphandlingen av kommersiella kommunikationsprodukter och medietjänster. Bakgrunden är en utbredd åsikt att den offentliga sektorns annonsköp kan ha skapat konkurrensstörningar och att det dessutom kan ha påverkat det redaktionella oberoendet inom de berörda mediehusen. Från och med juli 2012 ska därför alla offentliga institutioner och företag ägda av dessa kvartalsvis offentliggöra kostnaden för sina annonsköp, samt antalet offentliggöranden som publicerats mot denna betalning. Lagen reglerar också att innehållet i dessa publiceringar ska falla inom den offentliga institutionens verksamhetsramar och därmed inte kunna användas för att stödja enskilda politiker eller deras partier.

Presstödsystemet är under pågående utredning. Den socialdemokratiska (SPÖ) statssekreteraren för mediefrågor Josef Ostermeyer tillsatte under 2012 en expertgrupp ledd av Hannes Haas, professor vid Wiens universitet, för att utvärdera systemets funktioner och deras effektivitet. Syftet med gruppens arbete är att föreslå eventuella förändringar eller kompletteringar till 2004 års presstödslagstiftning. Gruppens slutrapport ska publiceras under sommaren 2013. Baserat på rapporten förväntas regeringen presentera ett nytt lagförslag samma år.

I december 2012 presenterade expertgruppen en delrapport som gav indikationer om slutrapportens riktning.<sup>81</sup> Den ekonomiska analysen fastslår att den österrikiska marknaden är starkt konsoliderad, vilket tar sitt uttryck i hög ägarkoncentration på utgivarsidan och en låg utbudsmångfald mätt i antalet tidningstitlar. Studien förklarar detta med de etableringshinder i form av höga fasta kostnader som möter nya tidningar i kombination med en mättad konsumentmarknad. Resultatet är enligt studien att konkurrens alltmer sker på det logistiska och affärsstrategiska planet snarare än på den journalistiska, innehållsmässiga.

I rapporten föreslås att stöd även bör ges till digitala tidningar. I likhet med de slutsatser som dragits i flera andra länder anser man att mångfaldsbegreppet måste breddas till att inbegripa kvalitetsjournalistik i olika distributionskanaler. Det noteras även att det kan vara aktuellt att stödja specifika projekt som är av demokratisk relevans, vilket exempelvis kan inkludera olika former av medborgarjournalistik. Sammanlagt föreslås en stödnivå på mellan 15 och 20 miljoner euro i systemet, vilket är en höjning på mer än 50 procent från dagens nivåer. Vidare anser expertgruppen att ett övergångsstöd för dagspressens digitalisering ska införas under en fyraårsperiod. Detta skulle innebära en kostnad på ytterligare 30 miljoner euro.

Trots att inga slutliga rekommendationer i dagsläget har presenterats har aktiviteten höjts hos många intressegrupper. Från vissa håll har realismen i de föreslagna stödbeloppen ifrågasatts. Statssekreteraren Josef Ostermeyer har kommenterat expertgruppens delrapport i försiktigt positiva ordalag, men fasthåller samtidigt att finansieringen egentligen inte är det största hindret. Man måste hitta en modell som har ett brett stöd och som kan vinna enkel majoritet i riksdagen. Snarare än en kostnadsfråga är

---

<sup>81</sup> Universität Wien, 2012.

det således en principiell fråga om mediestödets framtida roll och inriktning.

Flera av de branschintressenter inom dagspressen som kommenterat rapporten har varit positiva till ökningen i presstödsanslaget och har välkomnat ett ökat fokus på branscutveckling, med transparens och effektivitet som ledord.<sup>82</sup> Österrikiska tidningsutgivareorganisationen VÖZ har uttryckt sitt gillande för den presstödsmodell som föreslagits i Danmark, vilken bland annat innebär ökat stöd till digitala medier. Bland riksdagspartierna är det miljöpartiet, De gröna, som tydligast drivit frågan om ett medieneutralt stöd som lika gärna kan gå till att stödja redaktionellt innehåll även i kommersiella etermedier, onlinemedier och gratis-tidningar. Det konservativa partiet ÖVP har pekat på avsaknaden av ett stöd till tryckta minoritetsmedier.

Överlag har en rad observatörer pekat på att mediestödsfrågan bör breddas och att det finns en rad områden som hittills inte inkluderats i debatten. Däribland finns den årliga finansieringen av public service (ORF) på 600 miljoner euro, de 120 miljoner euro som offentliga institutioner årligen lägger på reklamköp i kvällspressen (boulevardpressen), samt de 50 miljoner euro som tidningarna betalar i reklamskatt.

## 4.6 Frankrike

### 4.6.1 Branschstruktur och marknadsutveckling

Den franska tidningsmarknaden brukar delas in i tre segment.<sup>83</sup> Den nationella pressen som består av 24 titlar, däribland *Le Monde* (334 000), *Le Figaro* (325 000) och sporttidningen *L'équipe* (296 000) (se tabell 4.13). Det nationella segmentet hade 2010 en sammanlagd upplaga på 2,7 miljoner exemplar. Den regionala dagliga pressen består av 61 tidningar och hade en sammanlagd upplaga på 5,14 miljoner exemplar. Däribland finns Frankrikes största tidning *Ouest France* med en upplaga på 767 000 exemplar och över 2,4 miljoner läsare samt *Sud Ouest* (294 000). Vad gäller den nyhetsinriktade veckopressen inbegriper marknadssegmentet totalt 22 nationella titlar och ett stort antal lokala tidningar, specialtidningar och fackpress.

---

<sup>82</sup> Murschetz, 2013.

<sup>83</sup> WAN-IFRA, 2012a; Pasquier & Lamizet, 2010.

**Tabell 4.13 Frankrikes största betalda dagstidningar 2011, upplaga och räckvidd, i tusental**

Titel	Upplaga	Räckvidd	Segment
Ouest France	767	2 441	Regional
Le Figaro	334	1 191	Nationell
Le Monde	325	1 961	Nationell
L'Equipe	296	2 199	Nationell
Sud Ouest	294	1 083	Regional
Le Parisien	290	1 705	Regional
La Voix du Nord	266	1 141	Regional
Le Dauphiné Libéré	233	960	Regional
Le Télégramme	211	649	Regional
Le Progrès	211	837	Regional

Källa: WAN-IFRA, 2012a.

Utöver de betalda dagstidningarna finns även dagliga gratistidningar, 20minutes utkommer i 13 editioner (över 1 miljon exemplar), Direct Matin i 12 editioner (918 000) och Metro i 10 editioner (747 000).<sup>84</sup>

Framtiden för den franska dagspressen uppmålas ofta som mörk.<sup>85</sup> Tidningsläsandet sjunker i Frankrike, om än inte i samma takt som i många andra länder (se tabell 4.2). Värst drabbad är den nationella pressen som har en viktig symbolfunktion i Frankrike. Den ledande dagstidningen i det nationella segmentet, le Figaro, gjorde 2007 en förlust på 10 miljoner euro. Flera andra tidningar söker nya ägare, men processen går trögt då många dras med hög skuldsättning. Samtidigt har den regionala pressen klarat sig bättre och därmed gradvis stärkt sin position på den franska tidningsmarknaden gentemot den parisbaserade och opinionsbildande nationella pressen. Bäst går det för den nationella delen av veckopressen som har trotsat den generella branschutvecklingen och visat upplageökningar 2006–2011. Trots upplagenedgången har antalet dagstidningstitlar varit totalt sett oförändrat under senare delen av 2000-talet, medan antalet fådagarstidningar har sett en relativt kraftig ökning av antalet titlar.

Samtidigt har observatörer noterat svårigheter för den franska pressen att utveckla digitala verksamheter.<sup>86</sup> Detta har bland annat

<sup>84</sup> WAN-IFRA, 2012a.

<sup>85</sup> Till exempel Medioni & Truffy, 2011.

<sup>86</sup> Medioni & Truffy, 2011.

härletts till tidningsledarna, journalisternas utbildning och ett motstånd från starka fackförbund. Överlag har en ökad internationell närvaro noterats på den franska marknaden, men det är särskilt de digitala aktörerna, som Google, som dragit till sig uppmärksamheten. Röster har under flera år höjts för att lagstiftningsvägen skydda den franska dagspressen även i den digitala världen.

#### 4.6.2 Presstöd i Frankrike

Frankrike är känt för att ha Europas mest komplexa och finansiellt största presstöd. Detta innefattar ett 20-tal olika stödformer till ett sammanlagt årligt värde av över en miljard euro.<sup>87</sup> I motsats till det svenska selektiva presstödet är inga dagstidningar uteslutna från stödsystemet i Frankrike. Stödets huvudsakliga målsättning är att tillgängliggöra information för medborgarna, att stimulera deras deltagande i det offentliga samtalet, samt att stödja en mångfald av tidningstitlar och åsikter i medielandskapet.<sup>88</sup>

Det franska presstödet har en 70-årig historia, vilket gör det äldre än de nordiska motsvarigheterna. Det infördes därmed redan innan man började tala om pressdöd eller marknadskoncentration i tidningsbranschen. Redan under 1930- och 1940-talen började man understryka vikten av pressens oberoende och mot bakgrund av detta beslutades om olika former av finansiella lättnader. Till en början handlade det om olika former av distributionsstöd och subventionerade portotariffer som skulle hjälpa dagspressens utgivning och spridning. Strax därefter fick tidningarna också sina första indirekta stöd i form av skattelättnader. I samband med införandet av direkta presstöd i Sverige och Norge fick även Frankrike 1973 sitt direktstöd som motiverades som en mångfaldsfrämjande åtgärd. Under 1980- och 1990-talen ökade stöden stadigt, både i antal och omfång, för att under 2000-talet nå fram till den så kallade Sarkozy-planen som med stora punktinsatser var ämnad att avvärja den kris dagspressen, trots stödet, befann sig i.

Det direkta och indirekta presstödet omfattade 2010 sex olika åtgärds-kategorier, vilka kan brytas ned i 20 olika stödinstrument. I tabell 4.14 redovisas hur dess stöd har utvecklats 2008–2010.

---

<sup>87</sup> Truffy, 2011.

<sup>88</sup> Cardoso, 2010.



Tabell 4.14 Presstöd i Frankrike 2008–2010, euro, tusental

	2008	2009	2010
<b>Distributionsstöd</b>			
Subventionerade portotariffrer	242	265,7	270
Subventionerade transporter med den statliga järnvägen (SNCF)	5,8	5,5	5,8
Stöd till tidningsdistribution utomlands	2	2	2
Stöd till tidningsdistribution	8,2	70	70
Särskild hjälp till distributörer	0	58	0
Undantag från betalning av sociala avgifter		8	12
<b>Totalt: Distributionsstöd</b>	<b>258</b>	<b>409,2</b>	<b>359,8</b>
<b>Pluralismstöd</b>			
Stöd till nationella dagstidningar med låga annonsintäkter	7	7	9
Stöd till veckotidningar	1,4	1,3	1,4
Stöd till regionala dagstidningar med låg annonsvolym	1,4	1,3	1,4
<b>Totalt: Pluralismstöd</b>	<b>9,8</b>	<b>9,6</b>	<b>11,8</b>
<b>Moderniseringsstöd</b>			
Subventionerade socialförsäkringsavgifter	26,7	24,7	22,7
Moderniseringsstöd till distribution av nationella dagstidningar	12	12	12
Hjälp till modernisering av distributionen	2	13	12
Moderniseringsstöd till omställning till nätdistribution	0,5	20	19,5
Moderniseringsstöd till utveckling av redaktionellt arbete	20	25	24,2
<b>Totalt: Moderniseringsstöd</b>	<b>61,2</b>	<b>94,7</b>	<b>90,4</b>
<b>Andra direktstöd</b>			
Statliga abonnemang på nyheter från nyhetsbyrån AFP	109	111	113
Stöd till omstrukturering av distributionsföretaget PRESSTALIS	0	0	15
Stöd till tryckning (plan "imprime")	0	0	25
<b>Totalt: Andra direktstöd</b>	<b>109</b>	<b>111</b>	<b>153</b>
<b>Summa direktstöd</b>	<b>438</b>	<b>624,5</b>	<b>615</b>
<b>Indirekt presstöd</b>			
Reducerad mervärdesskatt (2 procent)	200	200	200
Övriga skattelättnader	200	200	200
Övrigt indirekt stöd	1	1	1
<b>Totalt: Indirekt presstöd</b>	<b>401</b>	<b>401</b>	<b>401</b>
<b>Summa direkta och indirekta stöd</b>	<b>839</b>	<b>1 025,5</b>	<b>1 016</b>

Källa: Cardoso, 2010.

Av tabellen framgår att distributionsstödet 2010 var 360 miljoner euro, pluralismstödet 12 miljoner euro, moderniseringsstödet 90 miljoner euro och övriga direkta stöd 153 miljoner euro. Värdet

av de indirekta stöden uppgick samtidigt till 200 miljoner euro för den reducerade mervärdesskatten och 200 miljoner euro för övriga skattelättnader.

#### 4.6.3 Den presspolitiska debatten i Frankrike

Den franska staten har under 2000-talet varit mycket aktiv i att ingripa på medieområdet, vilket förutom pressen även inkluderar tv, radio och internet. På initiativ av president Sarkozy anordnade tidningsbranschen och regeringen 2008 samtal för att komma till rätta med pressens problem (*Etats généraux de la presse*). De rundabordsdiskussioner, analyser och rapporter som följde samlades i en grönbok<sup>89</sup> och resulterade i ett särskilt åtgärdsprogram för dagspressen värt 600 miljoner euro under en treårsperiod utöver det ordinarie presstödet. Åtgärderna inkluderade sänkta distributionsavgifter och portokostnader samt stora offentliga annonsinvesteringar i dagspressen.<sup>90</sup>

Man lanserade inom ramen för programmet gratisprenumerationer på dagstidningar en gång i veckan till cirka 100 000 unga i åldrarna 18 till 24 år. Kritiker varnade för hur detta påverkade oberoendet mellan staten och pressen i tider då marknaden fortsatte att koncentreras och då presidenten hade personliga relationer till ägarna av några av de största nationella tidningarna *Le Monde* (Lagarrière) och *Le Figaro* (Dassault). Trots att åtgärdsprogrammet lanserades som en livlina för pressen har det inte lyckats hejda den negativa utvecklingen. Med andra ord har inte enskilda stödåtgärder kunnat lösa de problem för pressen som är av en mer strukturell karaktär med tekniska förändringar och förändrade konsumtionsmönster.

Efter *Etats Généraux de la Presse* gav president Sarkozy uppdraget till Aldo Cardoso, konsult och tidigare ordförande för revisionsbyrån Arthur Andersen, att göra en översyn av det statliga presstödet och föreslå reformåtgärder. Hans rapport levererades i september 2010 och innehöll skarp kritik av det befintliga systemet.

Cardoso-rapporten slog fast att pressen genom stödet har hållits i ett ”permanent artificiellt livsupprätthållande tillstånd”.<sup>91</sup> Nära 80

---

<sup>89</sup> Spitz, Frappat, de Puyfontaine, Patino, & Dufour, 2009.

<sup>90</sup> Chrisafis, 2009.

<sup>91</sup> Cardoso, 2010.

procent av stödet används för att täcka driftskostnader och endast 20 procent används till investeringar. Inom den breda opinionsbildande pressen hade inga nya titlar skapats som inte var beroende av presstöd. I likhet med flera tidigare utredningar drogs därför slutsatsen i Cardoso-rapporten att statsstödet snarast hade eliminerat dagspressens incitament att hitta nya och mer bärkraftiga finansiella strategier. Cardoso föreslog 15 åtgärder som skulle minska presstödet omfattning och ställa högre krav på innovation och förnyelse i pressektorn. I huvudsak kretsade utredningens förslag kring att innovation blir ett grundläggande krav för presstöd, att stöd ges för olika former av förnyelseprojekt, samt att staten ställer högre krav på transparens och redovisningskyldighet i hur stödpengar används och vilka resultat som åstadkoms. Kort sagt ansåg utredningen att staten måste lägga större ansvar på tidningarna själva att förnya sina affärsmodeller.

Efter Cardosorapporten har François Hollande tillträtt som president. Indikationerna tyder på att han har mindre reformvilja än sin företrädare. I oktober 2012 presenterade Hollandes socialdemokratiska partikollega, parlamentsledamoten Michel Françaix, en rapport om presstödet. Även han slog fast att systemet var ineffektivt, men gjorde samtidigt bedömningen att det var svårt att minska stödet eftersom pressens stödbehov var så stort. Hans rekommendation var ändå att göra en omprioritering av stödbehovet i pressektorn och gynna de områden som är särskilt viktiga för mångfalden, exempelvis medborgarjournalistiken.<sup>92</sup>

#### 4.7 Sammanfattande diskussion

Dagspressens nedgång är ett fenomen som är gemensamt för i stort sett hela den industrialiserade världen. De stora upplagenedgångarna har skett främst i länder med starka dagstidnings-traditioner där dagspressen länge har haft en central position i medielandskapet. De nordiska länderna är just sådana marknader där fallhöjden är hög när publiken ändrar sitt mediekonsumtionsmönster.

Mot bakgrund av denna utveckling har den samtida presspolitiska utvecklingen granskats i ett fem länder: Danmark, Finland, Frankrike, Norge och Österrike. I grunden står länderna inför liknande problem, men i sina överväganden har varje land haft

---

<sup>92</sup> Françaix, 2012.

att förhålla sig till sin egen specifika marknad och sin egen presspolitiska historia. Redan i vårt nordiska närområde har detta lett till vitt skilda vägval. I Norge anser man att staten har ett stort ansvar att även fortsättningsvis stödja tidningsbranschen med relativt stora presstödj. I Danmark har man gjort en omfattande omläggning av presstödsystemet då man anser att staten bör ta ett stort och aktivt ansvar genom att stödja redaktionell nyhetsproduktion oavsett publiceringsform. Finland har valt att i stort sett avveckla det statliga stödet till kommersiell medieproduktion. Alla de tre nordiska grannländerna har gjort eller kommer att genomföra stora förändringar i sina presstödsystem under 2012 och 2013. Det är ännu för tidigt att uttala sig om några effekter eller praktiska erfarenheter av dessa förändringar. Här följer en kort sammanfattning av de breda mediepolitiska trender och frågeställningar som sammanlänkar den mediepolitiska debatten i de studerade länderna, samt hur tolkningarna av och lösningarna på dessa problem skiljer sig länderna emellan.

#### 4.7.1 Bevarande av kvalitetsjournalistik

Presstödsdebattens tidigare fokus på lokal och regional mångfald har varit grundläggande i de flesta länders presstödsystem. I takt med den breda upplagenedgången inom dagspressen har detta fokus gradvis bytts mot en diskussion om vem som säkrar framtidens kvalitetsjournalistik och nyhetsbevakning ur ett mer generellt perspektiv. I exempelvis Sverige, Norge och Finland har landsortspressen en viktig funktion, vilket innebär att mönstret för dagstidningskonsumtionen till stor del har varit geografiskt betingat. Ur detta perspektiv har nordiskt presstöd historiskt haft en uttrycklig målsättning att stödja och bevara en mångfald av konkurrerande tidningstitlar på regional och lokal nivå. Även Österrike har utformat ett speciellt stöd för regionala titlar, men då med syftet att bevara en handfull regionala röster som kan balansera de nationella titlarnas starka marknadsdominans. Detta till trots har den regionala mångfalden försvagats. Den blockbildning och ägarkoncentration som vi i Sverige sett under ett drygt decennium har pågått på ett liknande sätt i exempelvis Norge och Finland. De lokala och regionala mediemarknaderna håller på att få en annan karaktär med ett fåtal ägare som kontrollerar större marknadsområden genom alltmer samproducerade tidningstitlar. I

takt med denna utveckling mot marknadskonsolidering har frågan om regional tidningsmångfald gradvis övergått till branschövergripande frågeställningar. Är papperstidningen viktigare att stödja än andra kommersiella nyhetsmedier? Om inte tidningarna själva klarar av att förnya sina intäktsmodeller – vilken roll har då staten framgent att trygga tidningarna och/eller den demokratiska funktion som deras arbete fyller? I grunden finns frågan vem som ska säkra framtidens kvalitetsjournalistik. Bland de studerade länderna är det danska redaktionsstödet den tydligaste rörelsen i denna riktning, där man i första hand avser att stödja journalistisk verksamhet snarare än tidningars spridning. Även den norska pressutredningen lade ett förslag om ett redaktionsstöd, vilket delade ledamöterna i två läger. I Österrike har man sedan 2004 ett särskilt kvalitetsstöd som syftar till att anställa fler reportrar och utlandskorrespondenter inom dagspressen.

#### **4.7.2    Transparens, effektivitet och ökat fokus på           branschutveckling**

I takt med att läsarna överger papperstidningen har annonsintäkterna minskat och tidningarna har haft allt svårare att hålla uppe prenumerationsintäkterna. Trots att många tidningar numera attraherar stora läsarskaror i digitala kanaler har man haft svårt att kapitalisera på dessa. De flesta länder värjer sig mot tanken på presstödet som ett generellt branschstöd för att hålla tidningarna vid liv. Allra tydligast uttrycks dessa tankar i den franska Cardoso-utredningen. På en mer teknisk nivå förs diskussioner om hur presstödet kan bli mer effektivt, utvecklingsinriktat och demokrati-främjande snarare än konserverande (t.ex. Danmark och Frankrike). I flera länder (Norge, Danmark och Frankrike) har utredningar pekat på att både det direkta och indirekta presstödet genom sin konstruktion och fokus på tryckta tidningar snarast har försvårat en nödvändig anpassning till publikens nya konsumtionsmönster. Mervärdesskattesatser har gynnat fortsatt pappers-tidningsutgivning, presstöd har baserats på distribuerade pappersupplagor och innovationsstöd har begränsats till att gälla enbart pappersbaserad tidningsutveckling. I Danmark finns nu ett beslut på att framtidens innovationsstöd ska vara riskvilligt och våga låta tidningar ge sig ut på oprövad mark. I andra länder anses att förnyelse ska vara ett krav snarare än en valmöjlighet, även om

få konkreta förslag ännu har lagts. I Frankrike har utredningar velat se krav på att presstöd ska vara av projektkaraktär snarare än permanenta driftsstöd, samt att användningen av medlen ska vara transparent, uppföljningsbar och möjlig att utvärdera mot uppställda målsättningar.

#### 4.7.3 Medieneutrala lösningar

I allt fler länder noteras en teknikkonvergens mellan de distributionskanaler som mediehusen använder för att publicera sina nyheter. Samtidigt kan man tala om en mediepolitisk konvergens där element som skattefrågor, public service-avgifter och andra statliga engagemang i mediesektorn lyfts in i den presspolitiska debatten. I förlängningen knyter detta an till visionen om en mer integrerad och teknikneutral mediepolitik där gränsdragningsproblematiken i en konvergerande mediavärld möts av ett ramverk som förenar olika former av mediestöd, kulturmervärdesskatt och eventuellt även public service (utredningar i Danmark och Norge har enligt sina direktiv omfattat frågan). Här har de politiska lösningarna skiljt sig radikalt länderna emellan. Danmark har under de senaste åren haft som tydlig målsättning att en framtida mediepolitik ska ta ett helhetsgrepp på mediesektorn. Ambitionen att låta mediestädsutredningen omfatta public service blev dock aldrig realiserad i praktiken. Inte heller behandlades mervärdesskattefrågan, men man kan ändå göra bedömningen att det långsiktiga intresset kvarstår från politiskt håll. I Finland kan sägas att man uppnådde medieneutralitet genom att avskaffa det direkta såväl som det indirekta presstödet och på så sätt frånta pressen dess tidigare relativa fördelar gentemot andra medier. Som en del i denna utveckling kan noteras att även frågan om finansieringen av public service tagits upp i debatten trots att frågan inte initierats från politiskt håll. Nu riktas mediebranschens fokus mot att public service mottar offentliga medel som de använder för att konkurrera med kommersiella aktörer. Norge utmärker sig på det sättet att frågan om medieneutralitet har behandlats i en pressutredning som kommit fram till slutsatsen att en helt kanalneutral mediepolitik är orealistisk. Även framgent kommer således audiovisuella medier mediepolitiskt skilja sig från tryckta och digitala på grund av deras olika marknadsbetingelser. Mot bakgrund av de mediepolitiska beslut som tagits i de nordiska

länderna kan man konstatera att begreppet ”medieneutralitet” hittills har begränsats till att bredda presstödet till att omfatta även internetbaserad nyhetsförmedling.

I alla de nordiska länderna har man ansett att mervärdesskattefrågan varit viktig i målsättningen att inte gynna enskilda distributionsformer. Medan de selektiva direktstöden i exempelvis Norge och Sverige i huvudsak berör andratidningar, är mervärdesskattefrågan något som engagerar hela pressen, och i synnerhet de stora tidningsägarna som representerar de stora tidningsupplagorna. I både Danmark och Norge har alla förslag på förändringar av pressens mervärdesskattfrihet initialt motarbetats av tidningsbranschen, samtidigt som EU:s mervärdesskattedirektiv har försvårat en sänkning av mervärdesskattesatserna på digitala medier. I Finland ledde detta trots branschens protester till en höjning av mervärdesskatten för den tryckta pressen. Även Norge och Danmark kan man från politiskt håll tänka sig att höja mervärdesskatten för dagspressen för att få en enhetlig mediemervärdesskatt, men frågan är ytterst avhängig EU:s mervärdesskattedirektiv. Överlag kan man säga att 2012 innebär några ganska radikala förändringar i de presspolitiska systemen. Mest noterbart är trots allt den danska övergången från distributionsstöd till ett omfattande redaktionsstöd, samt det finska införandet av mervärdesskatt på dagstidningar endast fyra år efter att man avvecklat nästan hela det direkta presstödet. Än så länge kan man mest spekulera om konsekvenserna, men man kan notera att Finland, trots slopandet av sitt direkta presstöd 2008, har haft den bästa upplageutvecklingen i Norden för den betalda dagspressen, medan Danmark, trots ett av de största presstöden per capita, haft den sämsta.

## Referenser

- Anshelm, M., Hedström, T., & Mackhé, P. (2010). *Internationella reklammarknader*. Stockholm: IRM – Institutet för reklam- och mediestatistik.
- Astrup, S. (2013). Dagbladens formand: Mediestøtte er skævvredet. *Politiken.dk*. Hämtad från <http://politiken.dk/kultur/tvogradio/ECE1872551/dagbladens-formand-mediestoette-er-skaevvredet/>.
- Bakker, P. (2012). Urban closes, Danish frees down to two. *Newspaper Innovation*. Hämtad från <http://www.newspaperinnovation.com/index.php/2012/01/11/urban-closes-danish-frees-down-to-two/>.
- Cardoso, A. (2010). *La gouvernance des aides publiques à la presse*. Rapport remis au Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat et au Ministre de la Culture et de la Communication le 8 septembre 2010. Paris: La documentation française.
- Chrisafis, A. (2009). Sarkozy pledges €600m to newspapers. *The Guardian*. Hämtad från <http://www.guardian.co.uk/media/2009/jan/23/sarkozy-pledges-state-aid-to-newspapers>.
- Dagbladsnævnet. (2009). Dagbladsnævnet: Treårig evalueringsrapport. Hämtad från <http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/aviser-og-blade/dagbladsnaevnet/dagbladsnaevn-og-sekretariat/>.
- Dagbladsnævnet. (2012). Dagbladsnævnet: Treårig evalueringsrapport (perioden 2009 – 2011). Hämtad från <http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/aviser-og-blade/dagbladsnaevnet/dagbladsnaevn-og-sekretariat/>.
- Dyremose, H. (2011). Mediestøtte er demokratistøtte. *Berlingske*. Hämtad från <http://www.b.dk/kommentarer/mediestoette-er-demokratistoette>.
- Elbæk, U. (2012). Den nye kulturpolitiske dagsorden. *Politiken.dk*. Hämtad från <http://politiken.dk/debat/kroniker/ECE1749537/den---nye---kulturpolitiske---dagsorden/>.
- Finnish Mass Media 2011. (2012) Helsinki: Statistics Finland



- FiUB 9/2011 rd, Finansutskottets betänkande 9/2011, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen.
- Fossbakken, E. (2012). Vil ha lik moms for alle medier. *Kampanje*. Hämtad från <http://www.kampanje.com/medier/article6060621.ece>.
- Françaix, M. (2012). *Avis présenté au nom de la Commission des Affaires culturelles et de l'Education sur le projet de loi de finances pour 2012*. Assemblée Nationale, 12 octobre 2011. Hämtad från <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/budget/plf2012/a3806-tvii.pdf>.
- Grönlund, M., & Björkroth, T. (2011). Newspaper market concentration, competitive pressure and financial performance: The case of Finland. *Journal of Media Business Studies*, 8(3), 19–51.
- Harrie, E. (Red.). (2010). The nordic media market: Media Companies and Business Activities (Vol. 11). Göteborg: Nordicom.
- Jauert, P. (2010). Media landscape : Denmark. *European Journalism Centre*. Hämtad från [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/denmark/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/denmark/).
- Justitieministeriet 2012, Partifinansiering, Hämtad från <http://www.vaalit.fi/16843.htm>.
- Jyrkiäinen, J. (2010). *Finland*. Hämtad från [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/finland/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/finland/).
- KommAustria (2006). *Evaluierung der im Presseförderungsgesetz 2004 festgelegten Fördermaßnahmen im Jahr 2006*. Hämtad från <https://www.rtr.at/de/ppf/Evaluierung/Presse%C3%B6rderung%20-%20Evaluierungsbericht%202006.pdf>.
- KommAustria (2012). *Ergebnisse der Presseförderung im Jahr 2012*. Hämtad från <https://www.rtr.at/de/ppf/Uebersicht2012>.
- Kommunikationsministeriet (2008), Presstödet ingår i partistödet. Hämtad från <http://www.lvm.fi/web/sv/pressmeddelande/-/view/820197>.
- Kommunikationsministeriet (2010) Utredningsmannen föreslår distributionsstöd för tidningar i glesbygdsområden. Hämtad från <http://www.lvm.fi/web/sv/pressmeddelande/-/view/1160329>.

- Krumsvik, A. (2011). *Medienes privilegier - en innføring i mediepolitikk*. Kristiansand: IJ-forlaget/Høyskoleforlaget.
- Kulturdepartementet. (2012a). Høringsnotat: Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte).
- Kulturdepartementet. (2012b). Pressemelding Nr.: 25/12. Pressestøtte blir mediestøtte.
- Kulturministeriet. (2007). Kommissorium for udredningen om mediestøtte.
- Kulturministeriet. (2010). Kommissorium for Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte.
- Kulturministeriet. (2012). Beregning af konsekvenser for modtagere i en fremtidig mediestøtteordning baseret på 2011-oplysninger. Hämtad från [http://multimedia.pol.dk/archive/00715/Beregning\\_mediest\\_t\\_715200a.doc](http://multimedia.pol.dk/archive/00715/Beregning_mediest_t_715200a.doc).
- Kulturministeriet. (2013). Stemmeaftale. Fremtidig model for fordeling af mediestøtte.
- Kulturstyrelsen. (2012). Aviser och blade. Hämtad från <http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/aviser-og-blade/>.
- Kulturstyrelsen. (2013). Vejledning om Dagbladspuljen for tilskudsåret 2013 - distributionstilskud til dagblade.
- Källström, C. (2013). Nättidningar får presstöd i Danmark. *Medievärlden.se*. Hämtad från <http://www.medievarlden.se/nyheter/2013/01/gratistidningar-stora-forlorarna-i-danmarks-nya-presstod>.
- Leckner, S., & Facht, U. (Red.). (2011). *A sampler of international media and communication statistics 2010* (Vol. 12). Göteborg: Nordicom.
- Lehtisaari, K., Karppinen, K., Harjuniemi, T., Grönlund, M., Lindén, C. G., Nieminen, H., & Viljakainen, A. (2012). *Media Convergence and Business Models: Responses of Finnish Daily Newspapers*. Media and Communication Studies Research Reports 4/2012. Communication Research Centre, University of Helsinki.
- Marklund, M. (2012). Så ska Schibsted spara 400 miljoner. Hämtad från <http://www.medievarlden.se/nyheter/2012/08/sa-ska-schibsted-spara-en-halv-miljard>.

- Media Focus Research (2012). *Werbebarometer 2012*. Hämtad från [http://www.at.focusmr.com/files/20120329022143.Werbebarometer\\_1203.pdf](http://www.at.focusmr.com/files/20120329022143.Werbebarometer_1203.pdf).
- Medieeierskapsutredningen. (2012). *Regulering av medieeierskap – en gjennomgang*. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kulturdepartementet. Hämtad från [http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer\\_raad\\_utvalg/Medieavdelingen/Medieeierskapsutredningen\\_2012.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer_raad_utvalg/Medieavdelingen/Medieeierskapsutredningen_2012.pdf).
- Medienorge. (2012). Daglig dekning for mediehus/konsern fordelt på mediekanal (databas).
- Medietilsynet. (2011). A-pressens oppkjøp av Edda Media. Hämtad från <http://www.medietilsynet.no/no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyheter-20111/A-pressens-oppkjop-av-Edda-Media/>.
- Medietilsynet. (2012a). Consultation process concerning A-pressen's acquisition of Edda Media. Hämtad från <http://www.medietilsynet.no/Eierskap-og-okonomi/Edda-Media-saken/Consultation-process-concerning-A-pressens-acquisition-of-Edda-Media/>.
- Medietilsynet. (2012b). Medietilsynet tillater A-pressens oppkjøp av Edda Media på vilkår. Hämtad från <http://www.medietilsynet.no/no/Eierskap-og-okonomi/Edda-Media-saken/120815-EddaMedia/>.
- Medietilsynet. (2012c). Økonomi i norske medievirksomheter 2007 – 2011.
- Medioni, D., & Truffy, V. (2011). The agony of the French press, *Mediapart*. Hämtad från <http://www.mediapart.fr/journal/france/070211/agonie-french-press>.
- Murschetz, P. & Karmasin, M. (2013) Austria: Subsidy Reform and Further Development. I P. Murschetz (Red.), *State Aid for Newspapers. Theories and Cases*, Berlin: Springer.
- Nieminen, H. (2010). The Unraveling Finnish Media Policy Consensus? I D. A. L. Levy, & R. K. Nielsen (Red.), *The Changing Business of Journalism and its Impact for Democracy. Reuters Institute for the Study of Journalism* (pp. 55–69). Oxford: University of Oxford.

- Nieminen, H. (2013). From serving democracy to pursuing economy: The Finnish story of state aid to press. I P. Murschetz (Red.), *State Aid for Newspapers – Theories and Cases*, Berlin: Springer.
- Nordicom. (2010). The largest newspaper companies 2010 by share of circulation (databas).
- NOU 1988:36. Om eierforhold i dagspressen.
- NOU 2003:9. Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet.
- NOU 2010:14. Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte.
- Pasquier, M., & Lamizet, B., Media landscape: France, *European Journalism Centre*.. Hämtad från [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/france/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/france/).
- Picard, R. G., & Grönlund, M. (2003). Development and Effects of Finnish Press Subsidies. *Journalism Studies*, 4(1), s. 105–119.
- Rambøll Management Consulting. (2009). *Utredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*. Hämtad från <http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/medieprojekter/mediestotteudredningen/rapporter/>
- Rehn, N. (2013). Her er vinderne og taberne af medieaftalen. *Politiken.dk*. Hämtad från <http://politiken.dk/kultur/tvogradio/ECE1873391/her-er-vinderne-og-taberne-af-medieaftalen/>.
- Roppen, J. (2009). Mediestøtten i Norge. *Arbetsrapport från Mediestøtteudredningen*. Hämtad från [http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user\\_upload/dokumenter/medier/aviser\\_og\\_blade/Mediestoette/Mediestoette\\_i\\_Norge\\_paper\\_september\\_2009\\_pdf.pdf](http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/aviser_og_blade/Mediestoette/Mediestoette_i_Norge_paper_september_2009_pdf.pdf).
- Roppen, J. (2012). *Mediestruktur og mediestøtte i Norden (1960--2010)*. Forskningsrapport presenterad på Norsk Medieforskarkonferanse, Kristiansand.
- Skogerbo, E. (1997). Press Subsidy System in Norway, Controversial Past -- Unpredictable Future? *European Journal of Communication*, 12(1), s. 99–118.
- Spitz, B., Frappat, B., de Puyfontaine, A., Patino, B., & Dufour, F. (2009). Les états Généraux de la Presse écrite - Livre Vert: Ministère de la culture et de la communication.

- Seethaler, J., & Melischek, G. (2006). Die Pressekonzentration in Österreich im europäischen Vergleich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4, s. 337–360.
- Statistics Finland (2012) *Finnish Mass Media 2011*. Helsinki: Statistics Finland.
- Statsrådets förordning 5.6.2008/389 om stöd för dagspressen. Hämtad från <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2008/20080389>.
- Steinmaurer, T. (2009). Das Mediensystem Österreichs. In Hans-Bredow-Institut (Red.), *Internationales Handbuch Medien* (s. 504–517). Baden-Baden: Nomos.
- Styrelsen for bibliotek og medier. (2012). Foreløbigt tilskud fra Dagbladspuljen 2012.
- Trappel, J. (2007). The Austrian Media Landscape. In G. Terzis (Ed.), *European Media Governance. National and Regional Dimensions* (s. 63–72). Bristol, Chicago: intellect.
- Trappel, J. (2010). *Media Landscape: Austria*. *European Journalism Centre*. Hämtad från [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/austria/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/austria/).
- Truffy, V. (2011). *Aides à la presse: 1 milliard d'euros pour la presse papier, 20 millions pour Internet*. Hämtad från <http://www.mediapart.fr/journal/economie/110110/aides-la-presse-1-milliard-deuros-pour-la-presse-papier-20-millions-pour-int>.
- Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte. (2011). *Demokratistøtte. Fremtidens offentlige mediestøtte*. Köpenhamn: Styrelsen for Bibliotek og Medier.
- Universität Wien (2012). *Evaluierung der Presseförderung in Österreich. Status, Bewertung, internationaler Vergleich und Innovationspotenziale*. Eine Studie im Auftrage des Bundeskanzleramts Österreichs, Wien. Hämtad från <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50443>.
- Viktorsson, S. (2011) Finska tidningar inleder stor kampanj mot moms, *Medievärlden*, Hämtad från <http://www.medievarlden.se/nyheter/2011/05/finska-tidningar-inleder-stor-kampanj-mot-moms>.
- VÖZ – *Verband Österreichischer Zeitungen* (2010). *Pressestatistik Wochenzeitungen*, April 2010. Hämtad från <http://www.voez.at/b201m30>.

- VÖZ – *Verband Österreichischer Zeitungen* (2011). *Das Werbejahr 2011*. Hämtad från <http://www.voez.at/b1173m30>.
- VÖZ – *Verband Österreichischer Zeitungen* (2012). *Pressestatistik Tageszeitungen*, July 2012. Hämtad från <http://www.voez.at/b200m30>.
- WAN-IFRA. (2009). *World Press Trends*. Paris.
- WAN-IFRA. (2012a). *World Press Trends*. Paris: ZenithOptimedia.
- WAN-IFRA. (2012b). *World Press Trends: Newspaper Audience Rise, Digital Revenues Yet to Follow*. Hämtad från <http://www.wan-ifra.org/press-releases/2012/09/03/world-press-trends-newspaper-audience-rise-digital-revenues-yet-to-follow>.
- Østbye, H. (2010). *Media landscape: Norway*. *European Journalism Centre*. Hämtad från [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/norway/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/norway/).

## 5 Reklamskatt, mervärdesskatt och presspolitik

Ett huvudsakligt skäl för att införa reklamskatt och mervärdesskatt på 1960- och 1970-talen var att inbringa medel till statskassan. Samtidigt utformades skattesatser och andra bestämmelser för skatteuttaget med uttalade presspolitiska avsikter. Genom att ge dagstidningarna en relativt lindrig beskattning skulle konkurrens-situationen på mediemarknaden påverkas, vilket också var ett syfte med det direkta presstödet. En skatt kan inte jämföras med en subvention, men reklamskattens konstruktion och den reducerade mervärdesskatten har allmänt uppfattats som ett indirekt statligt stöd till dagstidningsbranschen. Sådana indirekta och generella åtgärder är dock mindre träffsäkra än direkta och selektiva stöd och utvecklingen för både reklamskatten och mervärdesskatten är talande exempel på det.

I detta kapitel redovisas inledningsvis kommitténs uppdrag på den här punkten. Därefter beskrivs utredningar och politiska beslut i frågor om reklamskatt sedan lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam infördes, reklamskatteförfarandet, den svenska reklammarknadens utveckling, statens reklamskatte-intäkter och vad Europeiska kommissionen anfört i besluten om den svenska reklamskatten. Därefter redovisas hur dagstidningarna har behandlats inom ramen för mervärdesskattesystemet och hur kommissionen för närvarande bereder frågan om en reducerad skattesats även för digitala medier. Avslutningsvis redovisar kommittén sina överväganden i fråga om reklamskattens avskaffande och om en reducerad mervärdesskatt på digitala versioner av dagstidningar och tidskrifter.

## 5.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

Reklamskatten och mervärdesskatten omfattas av kommitténs uppdrag genom de analyser och kartläggningar av konkurrensituationen på mediemarknaden som ska genomföras. I direktiven redovisas kortfattat hur reklamskatten är konstruerad, vilka beslut som fattats om skattens avskaffande samt de steg som hittills har tagits i den riktningen. I uppdraget ingår att kommittén bl.a. ska kartlägga vilken inverkan det statliga stödet till dagspressen har på konkurrensituationen på såväl tidningsmarknaden som på hela mediemarknaden, och i det sammanhanget väga in vad som i betänkandet *Avskaffa reklamskatten!* (SOU 1997:53) och skatteutskottets tillkännagivande om skattens avskaffande (bet. 2001/02:SkU20) anförts om effekterna av reklamskatten.

## 5.2 Dagspressen och reklamskatten

Lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam infördes den 1 juli 1972. Reklamskatten har kritiserats för en alltför komplicerad konstruktion och för att brista i konkurrensneutralitet. I detta avsnitt redovisas motiven bakom reklamskatten, hur skattens konstruktion har ändrats och vilka effekter detta har lett till.

### 5.2.1 Betänkandet *Avskaffa reklamskatten!*

Betänkandet *Avskaffa reklamskatten!* (SOU 1997:53) är ett standardverk för var och en som vill förstå reklamskattens konstruktion och de motiv som legat bakom såväl att skatten infördes som att den bör avskaffas. Betänkandet åberopas i alla politiska sammanhang där reklamskatten därefter har behandlats, inklusive i direktiven till Presstödskommittén.

Det var i december 1995 som regeringen bemyndigade chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reklambeskattningen. Till särskild utredare förordnades kammarrättslagmannen Per Anders Lindgren. Utredningen arbetade under namnet 1996 års reklamskatteutredning och överlämnade våren 1997 sitt betänkande. Nedan redovisas de huvudsakliga delarna av betänkandet.



### *Motiven för en reklamskatt*

Betänkandet inleds med en redogörelse för reklamskattens tillkomst och de motiv som låg bakom. När reklamskattelagen infördes hade den föregåtts av en provisorisk annonsskatt som infördes året innan för att finansiera ett utökat statligt stöd till dagspressen. Stödet riktades i första hand till andratidningar för att förhindra ytterligare nedläggningar av tidningar.

Förslaget om att en allmän reklamskatt skulle införas hade lämnats av en reklamutredning tillsatt 1966. Utredningens majoritet ansåg att skatten skulle införas för att dämpa reklamens omfattning och för att stimulera ett annat och från konsumentperspektiv mer informativt och godtagbart innehåll i reklamen. Utredningens minoritet menade däremot att en skatt var olämplig för att styra reklamens omfattning och innehåll och att skatten dessutom skulle bli utomordentligt krånglig och dyr att tillämpa.

Reklamutredningens förslag avstyrktes av i princip samtliga remissinstanser, men det föredragande statsrådet G. E. Sträng anförde att det fanns ett behov av en omedelbar och kraftig förstärkning av presstödet och att han, efter en sammanvägning av konsumentpolitiska och finanspolitiska synpunkter, inte kunde se någon bättre väg att finansiera ett förstärkt presstöd än genom att införa en allmän reklamskatt.<sup>1</sup>

### *Reklamskattens konstruktion*

1996 års reklamskatteutredning beskriver också reklamskattens relativt komplicerade konstruktion. Trots att lagen ändrats flera gånger sedan den infördes 1972 var den i sina huvuddrag fortfarande densamma när utredningen genomfördes och detsamma kan sägas i dag.

En grundläggande distinktion görs mellan reklam och annonser. Reklam definieras i lagen som ett ”meddelande som har till syfte att åstadkomma eller främja avsättning i kommersiell verksamhet av vara, fastighet, nyttighet, rättighet eller tjänst”. Med annons avses ”särskilt utrymme som upplåtits i trycksak för återgivning av text eller bild för annan än utgivaren och sådant utrymme i trycksaken som tagits i anspråk av utgivaren för egen reklam”. Dessa definitioner har gällt ända sedan reklamskattelagen infördes.

---

<sup>1</sup> Prop. 1972:58.

Därutöver har det under perioden funnits flera andra begrepp som har definierats i lagen, varav några har tillkommit och andra tagits bort. Bland de begrepp som fortfarande används finns ”trycksak”, ”periodisk publikation”, ”reklamtrycksak”, ”annonsblad” och ”katalog”.

Det skattepliktiga respektive icke skattepliktiga området beskrivs i reklamskattelagen, dels för annonser, dels för reklam. Vid tiden för 1996 års reklamskatteutredning förelåg skatteplikt för *annons* som avser reklam och för annan *annons* för vilken vederlag utgår. Reklamskatt skulle därmed utgå för reklamannonser och för andra slags annonser, som familjeannonser och platsannonser, om dessa har införts mot betalning. Skatteplikt förelåg däremot bl.a. inte för annonser i periodisk publikation som är organ för ideella sammanslutningar eller för annonser i publikation som ges ut på främmande språk för spridning huvudsakligen utomlands.

Skatteplikt för *reklam* förelåg för reklamtrycksaker, för reklam som återgavs i s.k. ljustidning på fastighet eller allmän plats samt för reklam som återgavs genom visning av film eller återgivning av ljud. Det fanns dock vissa undantag och skatteplikt förelåg t.ex. inte när en reklamtrycksak var avsedd att ingå som bilaga i annan publikation än reklamtrycksak eller för reklam i en ljustidning om reklamen i eller utanför en butikslokal avsåg företaget eller dess verksamhet.

I reklamskattelagen anges vidare vem som är *skattskyldig*, hur *beskattningsvärdet* ska beräknas och vid vilket beskattningsvärde som *redovisningskyldighet* inträder. Dessa bestämmelser har i huvudsak varit oförändrade sedan 1972.

Däremot har sedan 1972 vissa förändringar skett vad gäller *skattesatser* och *grundavdrag*. Vid tiden för 1996 års reklamskatteutredning användes olika skattesatser för två kategorier av medier: för *annons* i allmän nyhetstidning skulle skatt tas ut med 3 procent av beskattningsvärdet och för *annons* i andra medier med 8 procent. Grundavdraget fungerar på så sätt att Skattemyndigheten återbetalar så stor del av den betalda skatten som svarar mot en viss angiven skattepliktig omsättning. Vid tiden för reklamskatteutredningens betänkande var detta grundavdrag bestämt till ett belopp om 12 miljoner kronor för dagspress och till 6 miljoner kronor för annan press. För dagspressen var den maximala återbetalningen därmed 360 000 kronor, dvs. 3 procent av 12 miljoner kronor.

*1996 års reklamskatteutrednings kritik mot lagens brister*

Utredningen konstaterade att lagen i väsentliga delar varit densamma sedan 1972, samtidigt som reklammarknaden både expanderat mycket snabbt och utvecklat nya metoder för såväl framställning som spridning av reklam. Skatten hade därför inte varken den generella räckvidd eller neutrala verkan i förhållande till konkurrerande reklammedel som var målet med skatten. En ytterligare brist var reklamskattens konstruktion och de tillämpningssvårigheter som hade uppstått framför allt vad gällde beskattningen av reklamtrycksaker.

Den bristande konkurrensneutraliteten var i vissa delar en följd av medvetna val från lagstiftarens sida, som den lägre skattesatsen på 4 procent för annonser i en allmän nyhetstidning mot 11 procent för andra medier. Denna relativa fördel hade förstärkt dagspressens konkurrenskraft på reklammarknaden till nackdel för exempelvis fack- och populärpress. Genom att dagspressen hade satsat på utgivning av bilagor, som konkurrerade med populärpress och annonsblad, hade effekterna av de olika skattesatserna blivit allt mer märkbar.

Annonsbladen, som i princip distribuerades gratis, hade blivit fler och allt mer lika de allmänna nyhetstidningarna. Samtidigt hade annonsbladen en sämre konkurrenssituation i förhållande till såväl dagspressen (som hade en lägre skattesats), fack- och populärpressen (eftersom annonsbladen inte omfattades av systemet med återbetalning av erlagd skatt) som reklamtrycksakerna (eftersom reklam hade ett lägre beskattningsvärde än annonser). En annan brist i konkurrensneutraliteten var enligt reklamskatteutredningen att tidningsdistribuerad direktreklam dubbelbeskattades, först som reklam- eller annonstrycksak och sedan som tidningsannons.

Den tekniska och samhällsliga utvecklingen var en annan grund till den bristande konkurrensneutraliteten. Lagens definition av begreppet trycksak, som ett avtryck som framställs i flera lika exemplar i tryckpress eller genom screenförfarande, framstod som mycket otidsenlig. Det medförde att reklam i trycksaker som framställdes genom kopieringsmaskiner, färgplottrar eller CD-ROM inte omfattades av reklamskatt. Inte heller reklam i medier som radio, tv och datakommunikation träffades av skatten, samtidigt som reklaminvesteringarna i radio och tv hade vuxit sig mycket stora. Dessa medier hade därför ett mycket bättre läge från konkurrenssynpunkt jämfört med traditionella reklammedier som

dagspress, annonsblad och bioreklam. I utredningen prövades om det skulle vara möjligt att införa en skatt på reklam i radio och tv för att uppnå större konkurrensneutralitet. Slutsatsen var dock att det saknades sådana förutsättningar, i första hand därför att det inte ansågs finnas möjligheter att uppnå en effektiv beskattning av den reklam som förekom i utländska sändningar och som riktades till svenska tv-tittare.

Reklamskatteutredningen konstaterade vidare att andra reklammedel som inte omfattades av reklamskatten var telemarketing och internet. På internet kunde företag och andra göra reklam för sig själva på egna sajter eller köpa reklamplats på andras sajter. Den digitala tekniken skulle också leda till en sammansmältning mellan telekommunikation, mediebranschen och elektronikindustrin, med följd att reklamskatten skulle komma att urholkas än mer och konkurrenssituationen på reklammarknaden skulle bli än mer snedvriden. Utredningen prövade mot den bakgrunden även frågan om en eventuell beskattning av reklam på internet, men fann även i detta fall att det inte förelåg några förutsättningar för det. Bland övriga konkurrensmässiga brister med den befintliga lagstiftningen pekade utredningen på gränsdragningsproblem avseende sponsringsreklam och kontrollsvårigheter vad avsåg beskattningen av reklamtrycksaker och annonstrycksaker som förts in från andra länder.

När det gällde *de praktiska svårigheterna* med reklamskattelagen pekade 1996 års reklamskatteutredning på att flera av reglerna i lagen var otillräckliga och svåra att tillämpa i olika avseenden. Ett administrativt problem följde t.ex. av de i punktskattesammanhang stora antalet skattskyldiga. Ett annat problem var den rad av begrepp som användes, varav vissa definierades i lagen medan andra lämnades odefinierade. Många av begreppen var också svåra att avgränsa och därför svåra att tillämpa, exempelvis begreppen "allmän nyhetstidning" och "bilaga".

Störst svårigheter fanns när det gällde att avgöra vad som skulle hänföras till begreppen "trycksak" respektive "reklamtrycksak". För att en reklamtrycksak skulle vara skattepliktig krävdes det att produkten först kunde klassificeras som trycksak och därefter att den framställdes huvudsakligen för att offentliggöra reklam. I båda led uppstod tillämpningsproblem och dessutom fanns svårigheter att bestämma beskattningsvärdet. Komplikationsgraden hos beskattningen av reklamtrycksaker var så stora att skatten enligt Riksskatteverket borde avskaffas.

Ett ytterligare praktiskt problem med reklamskatten var regleringen av de skatteåterbetalningar som skattemyndigheten gjorde till dagspress och fack- och populärpress motsvarande en viss del av den erlagda reklamskatten. Återbetalningarna gjordes två gånger per år och utgjorde enligt utredningen ett onödigt merarbete för myndigheten. Rundgången av pengar var kostsam och krånglig och medförde ränteförluster för de skattskyldiga. Under 1996 hade skattemyndigheten återbetalat cirka 130 miljoner kronor.

#### *Reklamskatten i siffror från 1980-talet till 1996*

Enligt 1996 års reklamskatteutredning beräknades den allmänna reklamskatten ge en årlig intäktsökning till statskassan med 50 miljoner kronor när den infördes 1972. Inledningsvis blev utfallet lägre än väntat, men därefter hade intäkterna ökat successivt. I en tabell, som återges i tabell 5.1, redovisades de totala reklamskatteintäkterna under perioden 1980–1996. De redovisade beloppen är statens årliga nettointäkt, efter avdrag och återbetalningar, exklusive den skatt som influtit till Tullverket för reklam som förts in från andra länder.

**Tabell 5.1** Statens intäkter från reklamskatt, miljoner kronor

År	Reklamskatt	År	Reklamskatt
1980	189	1989	1039
1981	223	1990	984
1982	254	1991	1053
1983	305	1992	985
1984	405	1993	941
1985	486	1994	1018
1986	569	1995	1042
1987	752	1996	1080
1988	784		

*Källa:* 1996 års reklamskatteutredning.

Utredningen redovisade också hur reklamskatteintäkterna fördelade sig på olika medier åren 1986 till 1996. Uppgifterna framgår av tabell 5.2. I det fallet är dock siffrorna redovisade brutto, före

eventuella avdrag och återbetalningar och exklusive skatt som influtit till Tullverket. Av tabellen framgår att den största delen av reklamintäkterna kom från annonsering i dagspressen fram till och med 1990. Därefter stod intäkterna från annonser i annan publikation, framför allt annonsblad, för de största skatteintäkterna.

Tabell 5.2 Redovisad reklamskatt för olika medier, miljoner kronor

År	Dagspress	Fack- och populärpress	Annan publikation	Reklamtrycksaker	Annat
1986	202	86	156	139	66
1987	235	99	192	153	80
1988	280	105	241	167	92
1989	312	137	276	182	119
1990	321	145	316	184	128
1991	294	140	344	166	123
1992	286	135	319	152	122
1993	266	117	316	156	122
1994	298	137	312	170	126
1995	320	157	316	197	188
1996	312	157	358	187	194

Källa: 1996 års reklamskatteutredning.

Det totala antalet skattskyldiga för reklamskatt hade också ökat under perioden 1984–1996, från 3 142 till 5 012.

#### *1996 års reklamskatteutrednings förslag*

Reklamskatteutredningens slutsats efter genomförd översyn var att reklamskatten borde avskaffas. Reklambeskattningen hade genom sin grundkonstruktion och genom omvärldsutvecklingen blivit ett både omodernt och orättvist system för uttag av skatt. Bristerna var så stora att det inte var möjligt att reformera skatten så att den kunde uppfylla krav som måste ställas på en modern skatt. I den från neutralitetssynpunkt viktigaste frågan, en utvidgning av beskattningen till reklam i tv och radio, saknades det förutsättningar för en rättvis och godtagbar lösning.

För att finansiera de minskade statsintäkterna föreslog reklamskatteutredningen olika lagstiftningsåtgärder på skatteområdet.

Utredningen föreslog däremot ingen besparing på statsbudgetens utgiftssida.

### 5.2.2 Förändringar av reklamskatten 1999–2008

#### *Reklamskatt på reklamtrycksaker avskaffas 1999*

Reklamskatteutredningens betänkande remissbehandlades och föranledde därefter ett förslag från regeringens sida i 1998 års ekonomiska vårproposition.<sup>2</sup> I propositionen redovisade regeringen att nästan samtliga remissinstanser hade tillstyrkt utredningens förslag att avskaffa reklamskatten. Regeringen ansåg i likhet med utredningen och en majoritet av remissinstanserna, att reklamskatten borde avskaffas. För närvarande saknades det dock förutsättningar att finansiera ett totalt avskaffande av reklamskatten.

Regeringen ansåg däremot att det förelåg allvarliga problem när det gällde beskattningen av reklamtrycksaker för såväl skattemyndigheten som för de ofta små och medelstora tryckerier som var skattskyldiga. Därför borde skatten i denna del snarast avskaffas. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att reklamskattelagen skulle ändras på den punkten fr.o.m. den 1 januari 1999. Samtidigt konstaterade regeringen att de s.k. annonsbladen inte berördes av den föreslagna förändringen. Det framgår inte av propositionen hur stort skattebortfall regeringen räknade med som en följd av den föreslagna förändringen av regelverket. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>3</sup>

#### *Skatteutskottets tillkännagivande 2002 om skattens avskaffande*

Under riksdagens allmänna motionstid 2001 lämnades ett tjugotal motioner om reklamskatt och dessa behandlades av skatteutskottet i ett betänkande våren 2002. I betänkandet påpekades att skatteutskottet under flera år hade ansett att reklamskatten har sådana tekniska och konkurrensmässiga brister att skatten borde avvecklas, men att det dittills av statsfinansiella skäl varit nödvändigt att dröja med en sådan åtgärd. Utskottet ansåg att frågan om reklamskattens avveckling nu borde prioriteras i kommande

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:150.

<sup>3</sup> Bet. 1997/98:FiU20, rskr. 1997/98:318.

budgetberedning, med beaktande av de budgetpolitiska målen. Förslaget var att denna uppfattning skulle ges regeringen till känna och riksdagen fattade också beslut i enlighet med utskottets förslag.<sup>4</sup>

*Skattesatser och grundavdrag ändras fr.o.m. 2006*

I budgetpropositionen för 2006 föreslog regeringen vissa förändringar i reklamskattelagen. Förändringarna beskrevs som ett första steg i avskaffandet av skatten. I propositionen redovisades att frågan om ett avskaffande av reklamskatten hade prioriterats i budgetberedningen 2002, 2003 och 2004 men att regeringen då hade funnit, med beaktande av de budgetpolitiska målen, att förutsättningarna för finansiering av skattens avskaffande, alternativt stegvisa avskaffande, inte förelåg. Frågan hade även prioriterats i budgetberedningen för 2006 och då hade regeringen funnit att förutsättningar förelåg för finansiering av ett första steg i avskaffandet av den resterande reklamskatten.<sup>5</sup>

Förslaget var att reklamskatten på annonser i allmänna nyhetstidningar skulle sänkas från 4 till 3 procent av beskattningsvärdet och att reklamskatten i övrigt skulle sänkas från 11 till 8 procent. Vidare föreslog regeringen att beloppet av den skattepliktiga omsättning som enligt gällande bestämmelser berättigar till återbetalning av reklamskatt för dagspress respektive populär- eller fackpress skulle höjas från 12 respektive 6 miljoner kronor till 50 respektive 10 miljoner kronor. För dagspressen innebar detta att den maximala återbetalningen höjdes till 1,5 miljoner kronor.<sup>6</sup> Förslaget skulle enligt regeringen medföra att antalet skattepliktiga tidningar klart minskade. Riksdagen fattade under hösten 2005 beslut om ändringar i reklamskattelagen i enlighet med regeringens förslag och de nya bestämmelserna började gälla den 1 januari 2006.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Bet. 2001/02:SkU20, rskr. 2001/02:201.

<sup>5</sup> Prop. 2005/06:1.

<sup>6</sup> 3 procent av 50 miljoner kronor.

<sup>7</sup> Bet. 2005/06:FiU1, rskr. 2005/06:34.



*Alla periodiska publikationer likabehandlas fr.o.m. 2007*

Ett ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten togs av regeringen i 2007 års vårproposition. Regeringen ansåg att samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som har karaktären av dagspress, populärpress eller fackpress skulle få samma lägre beskattning och högre grundavdrag som sedan 2006 gällde för allmänna nyhetstidningar. De nya reglerna borde enligt regeringen gälla retroaktivt från den 1 januari 2007 och medföra att antalet tidningar som betalar reklamskatt skulle minska kraftigt och förändringen skulle även minska den administrativa bördan för berörda företag. Regeringen redovisade sin avsikt att återkomma till riksdagen med ett sådant förslag under 2007.<sup>8</sup>

I linje med detta lämnade regeringen under hösten 2007 en proposition till riksdagen om sänkt reklamskatt för vissa periodiska publikationer.<sup>9</sup> Förslaget innebar att samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, skulle få samma skattesats på 3 procent som redan gällde för allmänna nyhetstidningar. Samma högre grundavdrag på 50 miljoner kronor skulle också gälla för alla skattskyldiga som redovisat reklamskatt för annonser i självständiga periodiska publikationer, även gratisutdelade. De nya bestämmelserna skulle träda i kraft den 1 januari 2008 men tillämpas retroaktivt från och med den 1 januari 2007.

Förslaget innebar att reklamskattelagens begreppsdefinitioner behövde ses över. En konsekvens blev att begreppet ”allmän nyhetstidning”, med definitionen ”periodisk publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka och som ej utgör annonsblad” utgick. Alla tidningar som var berättigade till den lägre skattesatsen och det högre grundavdraget rymts fr.o.m. 2007 i stället i begreppet ”periodisk publikation”, med definitionen ”publikation som enligt utgivningsplan ska komma ut med normalt minst fyra nummer om året och som inte är att anse som reklamtrycksak”.

För att klargöra gränsen mellan de publikationer som med de nya bestämmelserna kunde komma ifråga för den lägre skattesatsen och de som omfattades av den högre, angavs vissa exempel. Alla nyhetstidningar, såväl gratisutdelade som kommer ut flera gånger i veckan (t.ex. Metro) som lokalt gratisutdelade nyhetstidningar som

---

<sup>8</sup> Prop. 2006/07:100.

<sup>9</sup> *Sänkt reklamskatt för vissa periodiska publikationer* (prop. 2007/08:18).

delas ut mer sällan, men som uppfyller kravet på periodisk publikation, skulle komma att omfattas av den lägre skattesatsen.

Annonser i trycksaker med ett tydligt annonsupplägg, dvs. annonsblad liksom annonser i program eller kataloger, skulle fortfarande beskattas med 8 procent. Exempelvis telefonkataloger, medlemsmatriklar och mässkataloger omfattades av begreppet ”katalog”. Vidare angavs t.ex. teater- eller konsertprogram och program till idrottsevenemang som fotbollsmatcher och travtävlingar omfattas av begreppet ”program”. I reklamskatteagen infördes också en definition av begreppet ”annonsblad” som innebar att annonsblad var en ”trycksak som innehåller annonser och som saknar redaktionellt eller som har ett obetydligt redaktionellt innehåll utöver sådant som har ett samband med dem som annonserar”. Exempel på sådana annonsblad kunde vara en tidning som ges ut av ett köpcenter och som innehåller annonser och artiklar om köpcentret eller dess butiker.

Ett förtydligande gjordes också för att skilja annonsblad från ”reklamtrycksak”, som alltså inte beskattas alls. Med reklamtrycksak avsågs ”trycksak som framställs huvudsakligen i syfte att offentliggöra reklam för utgivaren”.

Skattebortfallet för de förslag som lämnades i propositionen beräknades till sammanlagt cirka 100 miljoner kronor. Därav avsåg cirka 27 miljoner kronor effekten av att fack- och populärpress fick en lägre skattesats och ett högre grundavdrag. Skattebortfallet för att vissa gratisutdelade publikationer också fick rätt till den lägre skattesatsen och det högre grundavdraget beräknades till minst 65 och högst 75 miljoner kronor.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen.<sup>10</sup>

### *Inga ytterligare förändringar 2009–2013*

Under våren 2012 lämnade skatteutskottet ett yttrande som bl.a. behandlar reklamskattefrågan. Utskottet noterade att regeringen i enlighet med intentionerna i riksdagens tillkännagivande återkommande hade prövat förutsättningarna för att ta bort reklamskatten utifrån den offentligfinansiella situationen. I budgetpropositionerna för 2009, 2010, 2011, 2012 respektive 2013 hade regeringen angivit att frågan om ytterligare steg i avskaffandet av

---

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:18, bet. 2007/08:SkU8, rskr. 2007/08:416.

reklamskatten har prövats i budgetberedningen. Regeringen hade vidhållit uppfattningen att den resterande reklamskatten bör avskaffas, men hade framhållit att den, med hänsyn till det ekonomiska läget, hade fortsatt att prioritera skattesänkningar som på såväl kort som lång sikt stärker sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten.

Enligt skatteutskottets yttrande var regeringens prövning i överensstämmelse med tillkännagivandets ordalydelse. Utskottet förutsatte dock liksom tidigare att reklamskatten avskaffas i kommande förslag från regeringen.<sup>11</sup>

### 5.2.3 Reklamskatteförfarandet

Reklamskatten är, precis som reklamskatteutredningen påpekade 1997, förhållandevis komplicerad att tillämpa och dess organisatoriska hemvist inom den statliga förvaltningen har inte heller varit självklar.

Statskontoret utredde 1999 på regeringens uppdrag punkt-skatteverksamhetens organisatoriska inplacering i skatteförvaltningen.<sup>12</sup> Den gällande ordningen var då att de flesta punkt-skatteverksamheterna hanterades av Särskilda skattekontoret i Ludvika, som var en del av Skattemyndigheten i Gävle. Ett avtal mellan dåvarande Riksskatteverket och Skattemyndigheten i Gävle reglerade deras inbördes ansvarsfördelning, samverkan och informationsutbyte.

Enligt Statskontoret fanns det skäl att på sikt ändra den formella organisationen då den kraftigt avvek från den som tillämpades i praktiken och därmed var oklar för utomstående. Det fanns två möjliga alternativ, dels att verksamheten inordnades i Riksskatteverket, dels att en särskild punkt-skattemyndighet bildades. Det första alternativet hade fördelen att organisationen skulle bli tydligare och den skulle få en starkare ställning och en större flexibilitet. Det andra alternativet låg däremot mer i linje med en förvaltningspolitisk strävan att renodla Riksskatteverket från operativa arbetsuppgifter.

I den strävan hade bl.a. punkt-skattemyndigheten organisatoriskt lyfts ut ur Riksskatteverket 1993. Redan tidigare, 1988, hade verksamheten också utlokaliseras till Ludvika. Punkt-skattemyndigheten omfattade uppgifter som enligt

<sup>11</sup> Bet. 2011/12:SkU5y.

<sup>12</sup> Statskontoret: *Punkt-skattemyndigheten inom skatteförvaltningen* (1999:19).

Statskontoret var artfrämmande för Riksskatteverket. Ludvikakontoret hanterade bl.a. ett stort antal ärenden, cirka 70 000, och de myndighetsåtgärder som utfördes där i form av registrering, skatteuppbörd, deklarationsgranskning m.m. riktade sig mot enskilda skattskyldiga.

Efter att ha vägt de båda alternativens praktiska och principiella för- och nackdelar, föreslog Statskontoret att punktskatteverksamheten trots allt skulle inordnas i Riksskatteverket. I förslaget låg då också att verksamheten fortsatt skulle bedrivas i Ludvika. I budgetpropositionen för 2000 föreslog regeringen också att punktskatteverksamheten skulle inordnas i Riksskatteverket och riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>13</sup>

Hantering av reklamskatten vid Ludvikakontoret kompliceras bl.a. av det grundavdrag som ingår. Enligt gällande ordning uppkommer redovisningsskyldigheten, dvs. skyldigheten att deklarerat och betala skatt, vid relativt låga belopp när den reklamskattepliktiga omsättningen överstiger 20 000 kronor eller, i vissa fall, 60 000 kronor. De som därefter har en sammanlagd skattepliktig omsättning som understiger nivån för grundavdraget på 50 respektive 10 miljoner kronor ska i praktiken inte erlägga någon skatt alls, medan de som har en omsättning som överstiger grundavdraget ska betala in skatt samtidigt som de också har rätt till en viss återbetalning.

I praktiken ska alla skattskyldiga lämna en deklARATION med redovisning av den skattepliktiga omsättningen. Om det med säkerhet kan förväntas att den skattepliktiga omsättningen inte överstiger nivån på grundavdraget ska skattemyndigheten medge skattebefrielse, vilket innebär att ingen skatt behöver betalas in. I de fall skattebefrielse inte är medgiven ska den skattskyldige betala reklamskatt i enlighet med gällande skattesatser, 3 procent respektive 8 procent. Skattemyndigheten återbetalar därefter normalt två gånger per år, efter varje halvt beskattningsår, så stor del av den betalda skatten som motsvarar en skattepliktig omsättning om högst det beslutande grundavdraget för ett helt år. Skatt kan också återbetalas när en skattskyldig har betalat reklamskatt trots att denne inte varit redovisningsskyldig.

Den skattskyldige kan även i vissa fall göra avdrag på deklarationsblanketten för att korrigera en tidigare redovisad och erlagd skatt. Ett sådant avdrag kan vara aktuellt vid en konstaterad

---

<sup>13</sup> Prop. 1999/2000:1 utg.omr. 3, bet. 1999/2000:SkU1, rskr. 1999/2000:63.

kundförlust eller osäker fordran samt vid en återbäring, bonus eller annan förmån som inte utgör villkorlig rabatt för den del av den tidigare redovisade skatten som belöpt på förmånen.

Mot denna bakgrund innehåller den statistik om reklamskatten som samlas på skattekontoret i Ludvika flera olika uppgifter. En indelning görs t.ex. mellan redovisad reklamskatt, inbetalad reklamskatt och beslutad reklamskatt. Uppgifter om hur enskilda företag har redovisat och inbetalat reklamskatt är sekretessbelagt, medan den beslutade skatten är offentlig.

#### 5.2.4 Reklammarknadens utveckling

Den svenska reklammarknaden finns väl beskriven i de årliga rapporter som sedan många år tillbaka ges ut av Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM). Tolkning och analys av dessa data sker också i olika forskningsmiljöer, som t.ex. Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping.

Enligt IRM styrs reklammarknadens utveckling av en rad faktorer som kan delas in i två huvudsakliga kategorier: konjunkturella respektive strukturella. De konjunkturella drivkrafterna styr reklammarknadens förändringstakt i ett kortare perspektiv och är kopplade till det allmänna konjunkturläget. Utvecklingen för den privata konsumtionen och lönsamheten i näringslivet är i det fallet centrala faktorer. Reklammarknadens strukturella drivkrafter styr den långsiktiga utvecklingen och påverkas av strukturella förändringar på marknaden och av olika omvärldsfaktorer, som tillkomsten av nya medier, produktutveckling av befintliga medier, förändrade konkurrensförhållanden och förändrad lagstiftning.

Av den rapport som IRM publicerade i april 2012 framgår att reklaminvesteringarna i olika medier 2011 totalt sett låg på 32 miljarder kronor. Jämfört med läget 1997 innebar det en ökning med 57 procent i löpande priser och med 29 procent i fasta priser. Under perioden förekom det dock stora variationer mellan enstaka år, med den kraftigaste nedgången av reklaminvesteringarna 2009. De totala reklaminvesteringarnas fördelning på olika reklammedier 2011 redovisas i tabell 5.3.<sup>14</sup>

Sett till utvecklingen sedan början av 1990-talet är det reklamen i tv och på internet som har ökat mest, medan reklamen i dagspress

<sup>14</sup> Institutet för reklam- och mediestatistik; *Svensk reklammarknad 2011*, april 2012, s. 7–11.

och tidskrifter minskar mest. Enligt beräkningar från Högskolan i Jönköping har reklaminvesteringar i dagstidningarna minskat i absolut penningvärde sedan 1990. Justerat för inflation är minskningen 35–40 procent. Bland de olika kategorierna dagstidningar är det i första hand storstadspressen som har tappat reklamintäkter sedan år 2000. Bland övriga noterbara förändringar kan nämnas att tv-reklamens kraftiga ökning skedde i första hand före 2000-talet och vidare att ökningen för gratistidningarna har mattats av en del under senare år.

**Tabell 5.3** Reklaminvesteringarnas fördelning på olika medier, 2011

Reklammedier	%	Reklammedier	%
Storstadspress	8,8	Gratistidningar	6,1
Landsortspress	13,2	Annonsblad	0,7
Kvällspress	2,5	Gratistidskrifter	1,4
Populärpress	2,3	Bilagor	1,4
Fackpress	3,7	Kataloger	2,2
TV	17,9	Direktreklam	12,4
Text-TV	0,0	Internet	20,2
Radio	2,4	Butiksmedia	0,3
Bio	0,4	Mobilmarknadsföring	0,6
Utomhusreklam	3,4	<b>Totalt</b>	<b>100</b>

Källa: Svensk Reklammarknad 2011. IRM, april 2012.

Reklaminvesteringarna på internet har haft en stabil tillväxt under en längre tid och är numera den näst största kategorin, bara den samlade tryckta dagspressen är fortfarande större. Omsättningen för de samlade internetinvesteringarna låg 2011 på knappt 6,5 miljarder kronor. Utvecklingen skiljer sig dock mellan några olika undergrupper:

- *Displayannonsering*: bannerannonsering, webb-tv och samarbeten där webbplatsen får betalt för att publicera ett innehåll
- *Onlinekataloger/eftertext*: eftertext-, rad-, plats- och katalogannonsering
- *Sökordsmarknadsföring*: sponsrade söklänkar och sökordsoptimering

- *E-postmarknadsföring*: distributionskostnader för e-post i marknadsföringssyfte och annonser i nyhetsbrev.

De tre första kategorierna står för cirka en tredjedel vardera av de totala investeringarna, medan den sistnämnda kategorin är betydligt mindre. Den största ökningen har skett inom sökordsmarknadsföringen, som växte med 27 procent under 2011. En ännu högre tillväxttakt hade webb-tv-reklamen som 2011 ökade med närmare 54 procent, till en omsättning på 202 miljoner kronor. Den övriga displayannonseringen och onlinekatalogerna ökade med vardera knappt 7 procent. E-postmarknadsföringen är den enda kategorin som hade minskade investeringar 2011, med 12 procent.<sup>15</sup>

En fråga av intresse är också hur dagstidningarnas intäkter från annonser i de digitala utgåvorna utvecklas i förhållande till reklaminvesteringarna i de tryckta upplagorna. En skillnad mellan de tryckta och de digitala annonserna är att reklamskatt betalas för de förstnämnda men inte för de sistnämnda. Enligt Tidningsutgivarnas Internetbarometer för tredje kvartalet 2012 hade morgontidningarnas annonsintäkter på nätet ökat med 12 procent jämfört med motsvarande period året innan. Den största ökningen stod storstadspressen för, men även landsortspressen ökade. Med oförändrad ökningstakt under det sista kvartalet skulle morgontidningarnas annonsintäkter från nätet uppgå till mer än 500 miljoner kronor.<sup>16</sup> Det kan jämföras med de dryga 7 miljarder kronor som reklaminvesteringarna i tryckta storstads- och landsortstidningar uppgick till 2011.

En annan källa för beskrivningen av den samlade reklammarknadens utveckling är Föreningen Sveriges Mediebyråer, som är en ideell förening med cirka 650 medlemmar fördelade på 29 mediebyråer och som varje månad sedan augusti 2006 publicerar en barometer om hur mycket pengar medlemsföretagen investerar i medier. Av barometern för december 2012 framgår att de totala annonsköpen minskat med knappt 10 procent jämfört med samma period året innan. För hela året 2012 sjönk investeringarna med drygt 2 procent. Det går samtidigt att se en tydlig strukturell förändring med minskade annonsvolymen i tryckta medier och ökade volymen för tv och digitala medier. Totalt minskade investeringarna i tryckta medier med 13 procent under 2012. Landsortspressen minskade med 12 procent och storstadspressen

<sup>15</sup> Institutet för reklam- och mediestatistik: *Svensk reklammarknad 2011* s. 63–65.

<sup>16</sup> TU:s Internetbarometer finns tillgänglig på [www.tu.se](http://www.tu.se)

med knappt 16 procent. Den sammanlagda ökningen av tv-investeringarna var cirka 5 procent.

Den negativa trenden för tryckta medier var särskilt kraftig i slutet av 2012. I december sjönk investeringarna med hela 30 procent. Under våren 2013 har den strukturella förändringen på reklammarknaden fortsatt. Vissa tecken tyder dock på att den kraftiga nedgången håller på att avta. I maj 2013 var minskningen för tryckta medier endast 11 procent.<sup>17</sup>

### 5.2.5 Reklamskatteintäkternas utveckling

Statens intäkter från reklamskatten är intressant från flera presspolitiska utgångspunkter. En första fråga är hur de totala intäkterna från reklamskatten har utvecklats och hur dessa intäkter har förhållit sig till statens utgifter för presstöd under samma period. En annan aspekt tar i stället fasta på hur kostnaderna för reklamskatt har fördelats mellan olika mediekategorier, varav dagspressens bidrag till skatteintäkterna i såväl absoluta som relativa termer är särskilt intressant. En tredje fråga är vilka delar av dagstidningsbranschen som i praktiken betalar reklamskatt, inte minst den skillnad som kan finnas mellan tidningar som är respektive inte är mottagare av driftsstöd.

För att beskriva reklamskatteintäkternas utveckling totalt sett, fördelat på olika mediekategorier och på enskilda tidningsföretag har kommittén inhämtat uppgifter från Skatteverket. Uppgifterna har delvis varit tillgängliga i myndighetens årliga officiella redovisningar, delvis tagits fram i särskild ordning för kommitténs räkning med hjälp av deklarationsuppgifter som finns sparade hos myndigheten sedan 1997. På så sätt kan kommittén i detta avsnitt redovisa resultat som tidigare inte har varit publicerade. Att hantera stora mängder historiska deklarationsuppgifter och att i efterhand beräkna den slutliga reklamskatten efter avdrag och återbetalningar har dock medfört flera mättekniska problem. Ett betydande arbete har därför lagts ner från Skatteverkets sida för att identifiera och minimera möjliga felkällor i materialet.

---

<sup>17</sup> [www.sverigesmediebyraer.se/index.shtml](http://www.sverigesmediebyraer.se/index.shtml)



*Totala reklamskatteintäkter*

Skatteverket publicerar varje år en skattestatistisk årsbok och i den redovisas bl.a. uppbörderna av skatt på annonser och reklam. Av *Skatter i Sverige 2011* framgår även hur uppbörderna av reklamskatt har utvecklats mellan åren 1990–2010. Motsvarande uppgifter finns också angivna i Skatteverkets redovisning mot inkomstitel i årsredovisningen.

I tabell 5.4 redovisas med stöd av dessa källor statens totala intäkter från reklamskatt åren 1997–2011. Tabellen hakar därmed på den tidsserie som 1996 års reklamskatteutredning lämnade om skatteintäkterna t.o.m. 1996 i tabell 5.1. Det bör dock observeras att siffrorna inte är helt jämförbara mellan tabell 5.1 och tabell 5.4 eftersom redovisningarna inte bygger på helt samma förutsättningar. I tabell 5.4 redovisas även det statliga anslaget för presstöd för respektive år, inklusive kostnaderna för myndigheten Presstödsnämnden<sup>18</sup>, som regeringen har föreslagit i den årliga budgetpropositionen.

Som framgår av tabellen har intäkterna från reklamskatten minskat kraftigt under senare år. Från att skatten under många år inbringade cirka 1 miljard kronor sjönk intäkterna till cirka 600–800 miljoner kronor under åren 2002–2007, för att därefter sjunka till 200–300 miljoner kronor. Bakom denna förändring ligger såväl konjunkturella som strukturella faktorer, varav de regeländringar som genomfördes 2006–2008 med höjda grundavdrag och likabehandlingen av alla periodiska publikationer sannolikt förklarar huvuddelen av den senaste intäktsminskningen.

---

<sup>18</sup> Anslaget till myndigheten Presstödsnämnden har under perioden varierat mellan 4,6 miljoner kronor (1999) och 6,8 miljoner kronor (2010). T.o.m. juli 2010 hanterade Presstödsnämndens kansli även Taltidningsnämndens kansligöromål.

**Tabell 5.4 Statens intäkter från reklamskatt och utgifter för presstödet, miljoner kronor**

År	Reklamskatt	Presstödet	År	Reklamskatt	Presstödet
1997	1163	547	2005	875	491
1998	1192	537	2006	670	514
1999	1037	536	2007	600	574
2000	1091	542	2008	280	574
2001	955	545	2009	294	574
2002	823	521	2010	335	574
2003	753	515	2011	393	573
2004	821	515			

*Källa:* Uppgifterna om reklamskatten är hämtade från *Skatter i Sverige* (1997–2002) och Skatteverkets årsredovisningar 2003–2011. Uppgifterna om presstödet är hämtade från budgetpropositionerna.

Tabell 5.4 visar också att statens intäkter från reklamskatten länge översteg utgifterna för presstödet, men sedan några år tillbaka har den situationen förändrats. 2007 var intäkterna och utgifterna nästan på samma nivå, men därefter har reklamskattens intäkter minskat ytterligare så att den motsatta relationen numera gäller. Under åren 2008–2011 har statens kostnader för presstödet varit avsevärt högre än intäkterna från reklamskatten.

#### *Fördelning på olika mediekategorier*

Med hjälp av Skatteverket har kommittén inhämtat uppgifter om hur uppbörden av skatt har fördelats mellan olika mediekategorier under åren 1997–2011. Materialet omfattar kategorierna dagspress, fack- och populärpress, andra publikationer (annonsblad, program, kataloger m.m.), annonsblad tryckta i utlandet samt reklam som offentliggörs på annat sätt (affischer, skyltar m.m.).

För att få fram uppgifter om hur stor den slutliga skatten har varit för respektive kategori har Skatteverket gjort nya beräkningar utifrån de uppgifter som registrerats om berörda företags sammanlagda beskattningsvärden samt beviljade avdrag och återbetalningar. Det har då inte varit möjligt att följa varje mediekategori längs hela den kedjan, utan vissa uppgifter har bara gått att få fram samlat för två eller flera av kategorierna. Med dessa förutsättningar innehåller tabell 5.5 uppgifter om tre kategorier av medier: dagspress, fack- och populärpress samt övriga medier, där

den sista kategorin omfattar andra publikationer, annonsblad tryckta i utlandet och reklam som offentliggörs på annat sätt.

**Tabell 5.5** Reklamskatt för olika mediekategorier, miljoner kronor

År	Dagspress	Fack- och populärpress	Övriga medier	Totalt
1997	282	147	792	1 221
1998	258	157	831	1 246
1999	240	145	612	997
2000	255	164	655	1 074
2001	207	135	572	914
2002	192	118	495	805
2003	172	113	508	793
2004	172	108	542	822
2005	175	113	570	858
2006	87	73	543	703
2007	93	85	427	605
2008	137	-	345	482
2009	85	-	256	341
2010	107	-	248	355
2011	92	-	191	283

*Källa:* Beloppen har beräknats av Skatteverket för kommitténs räkning.

Några tydliga trender framgår av uppgifterna i tabell 5.5. En sådan trend är att kategorin ”dagspress” fortfarande betalar reklamskatt, i storleksordningen 100 miljoner kronor per år under de senaste sex åren, men att det samlade uttaget har sjunkit betydligt jämfört med åren dessförinnan. Under perioden 2001–2005 var det årliga uttaget strax under 200 miljoner kronor och under perioden 1997–2000 var det mellan 240 och 300 miljoner kronor.

En annan tydlig trend är att kategorin ”fack- och populärpress” sedan 2008 inte betalar någon reklamskatt alls, från att tidigare ha betalat i storleksordningen 100–150 miljoner kronor i reklamskatt. En tredje trend är att den största delen av statens samlade intäkter från reklamskatten numera kommer från kategorierna ”andra publikationer” och ”reklam som offentliggörs i annan form” och dessa skatter betalas bl.a. av landets idrottsföreningar. Det förtjänar också att påpekas att de sammanlagda årliga skattebelopp som blir resultatet vid en summering av de tre kategorierna i tabell 5.5 skiljer sig något från de totalbelopp för reklamskatten som

redovisats i Skatteverkets årsredovisningar och som återges i tabell 5.4 ovan. Skillnaden beror enligt Skatteverket huvudsakligen på ändringar av skattebeloppen i efterhand baserat på utfallet av revisioner och domstolsprövningar.

De identifierbara trenderna i tabell 5.5 hänger i hög grad samman med de regelförändringar som genomfördes i reklamskatten under åren 2006–2008, då samma regler började gälla för dagstidningar och för fack- och veckotidningar och då grundavdraget höjdes från 12 till 50 miljoner kronor. Den relativa fördel dagstidningsbranschen ursprungligen hade i reklamskatte-hänseende i förhållande till andra tryckta medier är alltså i huvudsak borta. En annan konkurrensmässig försämring för dagspressen i förhållande till de ursprungliga intentionerna är att reklam i radio och tv aldrig har beskattats och därför inte heller ingår i redovisningen ovan.

#### *Fördelning mellan olika dagstidningsföretag*

Dagstidningsbranschen avgränsas från övriga medier genom begreppet ”allmän nyhetstidning”. Alla tidningar som rymdes inom definitionen hade samma relativt förmånliga villkor, med en lägre skattesats och ett förmånligare skatteavdrag. Även med det nya begreppet ”periodisk publikation” omfattas alla dagstidningar av samma bestämmelser i reklamskattelagen. I praktiken finns det dock en variation inom dagstidningsbranschen, t.ex. mellan tidningar som har respektive inte har driftsstöd, när det gäller hur mycket enskilda tidningsföretag faktiskt betalar i reklamskatt.

Som reklamskatten och driftsstödet är konstruerade finns det en inbyggd samvariation mellan skattebetalning och stödmottagande i så måtto att mindre tidningar, som i högre grad är stödberättigade, betalar en lägre skatt än större tidningar, som i mindre grad är stödberättigade. Skillnaden ökade när reklamskattens grundavdrag höjdes 2006. För de mindre tidningarna innebar det att man inte längre behövde betala reklamskatt, medan det för de större tidningarna fortfarande innebar att de hade skyldighet att betala reklamskatt.

En beskrivning av sambandet mellan mottagandet av driftsstöd och betalning av reklamskatt kompliceras i viss mån av att stödet avser enskilda tidningar, medan reklamskatten betalas och redovisas per företag. Efter de senaste årens koncernbildningar i dags-

tidningsbranschen är det därmed inte alltid möjligt att följa utvecklingen för enskilda tidningar med avseende på reklamskatten. Skatteverket har med dessa förutsättningar försett kommittén med uppgifter som har kunnat användas för att beräkna den slutligt reglerade reklamskatten för olika tidningsföretag under åren 2007–2011, efter att hänsyn tagits till den återbetalning av inbetald skatt som normalt sker två gånger per år. Vissa uppgifter har därutöver inhämtats från berörda tidningsföretag. Resultatet redovisas i tabell 5.6 nedan.

Av tabellen framgår att det i huvudsak är tre grupper av tidningsföretag som numera betalar reklamskatt. I en första grupp återfinns åtta storstadstidningar: Dagens Nyheter (DN), Göteborgs-Posten (GP), Sydsvenska Dagbladet (SDS), Svenska Dagbladet (SvD), Aftonbladet, Expressen/GT/Kvällsposten, Dagens Industri (DI) och Metro. Den sammanlagda reklamskatten för dessa tidningsföretag har de senaste tre åren legat på mellan 68 och 76,5 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 70 procent av den sammanlagda reklamskatt som tidningsföretagen betalar till statskassan. Bland dessa tidningar finns det samtidigt en tydlig trend av sänkta kostnader för reklamskatt under de redovisade åren. För de enskilda tidningarna varierar de årliga skattebeloppen (2011) från 5,7 till 14,9 miljoner kronor.

I en andra grupp av tidningar ingår olika regionala koncerner och förstatidningar som Promedia, NT Media, Hallpressen, Gota Media, Mittmedia, Nya Wermlands-Tidningen (NWT), Helsingborgs Dagblad (HD) och Västerbottens-Kuriren (VK). Dessa tidningsföretag och koncerner betalade 2011 mellan 1,3 och 8,9 miljoner kronor i skatt och det samlade uttaget för den här gruppen har de senaste tre åren legat på mellan 31 och 35 miljoner kronor.

Tabell 5.6 Reklamskatt per dagstidningsföretag, miljoner kronor

Tidningsföretag	2007	2008	2009	2010	2011
Dagens Nyheter	22,1	21,0	13,0	14,6	14,9
Göteborgs-Posten	19,6	18,2	12,8	14,2	14,6
Expressen/GT/Kvällsposten	10,7	10,8	8,4	10,3	9,8
Aftonbladet	-	-	8,8	10,1	9,2
Sydsvenska Dagbladet	13,1	11,6	11,6	11,1	9,1
Svenska Dagbladet	12,3	10,1	7,0	8,0	7,5
Dagens Industri	10,9	9,6	6,4	8,2	6,7
Metro	-	-	5,3	5,5	5,7
Promedia <sup>19</sup>	2,1	2,0	8,3	7,7	8,9
Nya Wermlands-Tidningen	4,0	3,8	4,4	5,1	5,0
NT Media <sup>20</sup>	6,2	5,3	7,2	7,6	6,9
Helsingborgs Dagblad	5,6	5,5	4,7	5,1	4,3
Hallpressen <sup>21</sup>	3,1	3,2	2,5	3,7	3,9
Gota media <sup>22</sup>	5,4	5,2	1,3	2,1	3,2
Mittmedia <sup>23</sup>	4,0	2,9	1,6	2,4	1,7
Västerbottens-Kuriren	1,5	1,3	1,0	1,2	1,3
Övriga	0,4	2,0	1,3	1,0	1,2
<b>Summa</b>	<b>121,3</b>	<b>112,5</b>	<b>105,5</b>	<b>117,9</b>	<b>113,9</b>

*Källa:* Beloppen har beräknats med hjälp av underlag från Skatteverket och vissa tidningsföretag.

En tredje grupp består av ett fåtal relativt sett mindre tidningar som ligger i gränslandet för att behöva betala reklamskatt. Dessa står därför för en mycket liten andel av de totala inbetalningarna. Det sammanlagda skatteuttaget har under de senaste tre åren legat på cirka 1 miljon kronor.

<sup>19</sup> **Promedia:** VLT, Nerikes Allehanda, Arboga Tidning, Avesta Tidning, Bärgslagsbladet, Fagersta-Posten, Länsstidningen Södertälje, Norrtelje Tidning, Nynäshamns Posten, Sala Allehanda, Södertälje Posten, Örebroarben.

<sup>20</sup> **NT Media:** Norrköpings Tidningar, Östgöta Corren, UNT, Folkbladet, Västerviks-Tidningen, Gotlands Tidningar, Gotlands Allehanda, Norrbottens-Kuriren, Norrländska Socialdemokraten, Motala & Vadstena Tidning.

<sup>21</sup> **Hallpressen:** Jönköpings-Posten, Smålands-Tidningen, Tranås Tidning, Vetlanda-Posten, Småläningen, Värnamo Nyheter, Skaraborgs Läns Tidning, Falköpings Tidning, Västgöta-Bladet.

<sup>22</sup> **Gota media:** Borås Tidning, Barometern-OT, BLT, Smålandsposten, Sydöstran, Östra Småland, Ölandsbladet, Kalmar Läns Tidning, Kronobergaren, Kristianstadsbladet, Ystads Allehanda, Trelleborgs Allehanda.

<sup>23</sup> **Mittmedia:** Östersunds-Posten, Ljusnan, Hudiksvall Tidning, Hälsingekuriren, Ljusdalsposten, Sundsvalls Tidning, Dagbladet Nya Samhället, Tidningen Ångermanland, Örnsköldsviks Allehanda, Länsstidningen i Östersund, Tidningen Härjedalen, Falukuriren, Borlänge Tidning, Nya Ludvika Tidning, Mora Tidning, Södra Dalarnes Tidning, Gefle Dagblad, Arbetarbladet.

På samma sätt som i det föregående avsnittet finns det anledning att uppmärksamma skillnader i de uppgifter som redovisas. De summor som anges för det samlade skatteuttaget för dagstidningsbranschen i tabell 5.5 och 5.6 är inte identiska. Summorna för respektive år skiljer sig åt. En trolig orsak är svårigheterna att fastställa de faktiska avdragen och återbetalningarna för enskilda företag flera år tillbaka i tiden. Bakom uppgifter för koncerner kan också ligga förändringar i företagsstrukturen. Samtidigt stämmer den allmänna bilden av att dagstidningsföretagen totalt sett betalar reklamskatt med i storleksordningen 100 miljoner kronor per år.

Av de enskilda dagstidningar som betalar reklamskatt är det bara Svenska Dagbladet som även är mottagare av driftsstöd. I de olika koncernerna som betalar reklamskatt ingår förvisso också tidningar med driftsstöd, men dessa skulle förmodligen inte själva komma i fråga för reklamskatt eftersom de har en omsättning som understiger 50 miljoner kronor. För den slutsatsen talar att tidningarnas täckningsgrad inte får överstiga 30 procent på utgivningsorten. Kommittén har även inhämtat att Skånska Dagbladet, som är den andra tidningen utöver Svenska Dagbladet som har ett årligt storstadsstöd, sedan 2009 är befriad från reklamskatt efter beslut av Skatteverket. I beslutet hänvisar myndigheten till att företagets omsättning med säkerhet inte överstiger nivån på grundavdraget.

Detsamma får då antas gälla även för tidningarna i Pres(s)gruppen. Av gruppens tidningar med driftsstöd ingår några numera i tidningskoncerner: tidningarna Folkbladet och Norrländska Socialdemokraten i NT Media, tidningarna Sydöstran och Östra Småland i Gota Media samt tidningarna Dagbladet Nya Samhället, Arbetarbladet och Länstidningen i Östersund i Mittmedia. Under förutsättning att Pres(s)gruppens tidningar är för små för att själva omfattas av reklamskatten är det med andra ord de större, och inte stödberättigade, tidningarna i respektive koncern som i praktiken genererar reklamskatten.

Av de uppgifter som inhämtats för detta avsnitt framgår också att de svenska gratistidningarna, med ett undantag, i praktiken inte längre betalar reklamskatt. Undantaget är tidningen Metro som i kraft av sin storlek kommer över den lagstadgade brytpunkten och betalar en årlig reklamskatt som numera uppgår till drygt 5 miljoner kronor.

För att sammanfattningsvis beskriva sambandet mellan mottagande av driftsstöd och betalning av reklamskatt kan de svenska tidningsföretagen inordnas i en fyrfältsfigur:

**Figur 5.1 Samband mellan driftsstöd och reklamskatt**

	Har driftsstöd	Har i huvudsak ej driftsstöd
<b>Betalar reklamskatt</b>	Svenska Dagbladet.	DN, GP, Expressen/GT/KvP, Aftonbladet, SDS, SvD, DI, Metro, Promedia, NWT, NT Media, HD, Hallpressen, Gota Media, Mittmedia, VK.
<b>Betalar ej reklamskatt</b>	Skånska Dagbladet, Pres(s)gruppen och övriga tidningar med allmänt eller begränsat driftsstöd.	Tidningar med täckningsgrad över 30 procent och omsättning under 50 mnkr, inkl. övriga gratistidningar.

Figur 5.1 visar att sambandet är tydligt negativt, i den meningen att tidningar med driftsstöd i huvudsak inte betalar reklamskatt, medan tidningsföretag som betalar reklamskatt i huvudsak inte mottar driftsstöd. I vart och ett av fallen finns det dock undantag. Svenska Dagbladet mottar driftsstöd och betalar samtidigt reklamskatt och vissa tidningskoncerner som betalar reklamskatt får driftsstöd för en del av sina tidningar. Kommittén återkommer i avsnittet *Överväganden och bedömning* till de slutsatser som bör dras av detta samband.

## 5.2.6 Reklamskatten och EU:s statsstödsregler

*Anmälan från Tidningsutgivarna, Sveriges Tidskrifter och Gratistidningarnas Förening*

Europeiska kommissionen beslutade den 7 mars 2005 med anledning av en anmälan från Tidningsutgivarna, Sveriges Tidskrifter och Gratistidningarnas Förening att något formellt förfarande avseende reklamskattelagen inte skulle inledas.<sup>24</sup> I beslutet anför kommissionen bl.a. följande. En åtgärd utgör statligt

<sup>24</sup> Statligt stöd CP 58/2003 – Sveriges Reklamskatt.



stöd om samtliga kriterier i artikel 87.1 i EG-fördraget (i dag artikel 107.1 i EUF-fördraget) är uppfyllda.

Enligt det första kriteriet är det endast förmåner som ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel som betraktas som stöd. Den skillnad som görs i artikeln mellan ”stöd som ges av en medlemsstat och ”stöd som ges med hjälp av statliga medel” betyder inte att alla förmåner som beviljas av en stat utgör stöd, utan syftar endast till att få regeln att omfatta såväl förmåner som beviljas direkt av staten som förmåner som beviljas genom ett offentligt eller privat organ som utsetts eller inrättats av staten.

Mot denna bakgrund, och särskilt när det gäller skatteområdet, leder det förhållandet att vissa företag eller vissa sektorer omfattas av skatter som andra inte omfattas av, inte nödvändigtvis till en sådan skillnad i beskattning som omfattas av reglerna om statligt stöd. Att den aktuella skatteåtgärden endast tillämpas på reklamutrymmen som ställs till förfogande av pressen i Sverige medför inte att staten direkt eller indirekt åläggs en ökad ekonomisk börda som syftar till att ge andra medier en bestämd förmån.

Även om det inte råder någon tvekan om att det finns ett samband mellan marknaden för reklamutrymme i pressen och marknaden för reklamutrymme i andra medier (främst tv och internet), framgår det ändå att avsaknaden av skatt på reklamutrymmen i andra medier än pressen inte med hänsyn till systemets art eller funktion kan klassificeras som en skattebefrielse som kan medföra en förlust av statliga medel. Tvärtom framgår det av uppgifterna från de svenska myndigheterna att skatteintäkterna i fråga inte är avsedda att finansiera de andra mediernas verksamheter. Under dessa omständigheter utgör den aktuella skatten inte ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget och omfattas således inte av kommissionens behörighet på området för statligt stöd.

#### *Talan om skadestånd från JCDecaux Sverige AB*

Vid Stockholms tingsrätt finns f.n. ett mål avseende en talan angående skadestånd med JCDecaux Sverige AB som kärande mot staten genom Justitiekanslern. Bolaget gör gällande att det förekommit en överträdelse av unionsrätten som kan grunda skadeståndsskyldighet för staten. Enligt bolaget skulle de ändringar som genomfördes i reklamskattelagen 2006 innebära att ett nytt

statligt stöd har införts. Yrkade kapitalbelopp motsvarar den reklamskatt som bolaget har erlagt 2006–2011 och yrkandena bygger på antagandet att de företag som inte är skattskyldiga för reklamskatt – dvs. radio, tv och internet – ställt i relation till JCDecaux Sverige AB erhåller statligt stöd genom att staten inte beskattar dessa företag.

Staten genom Justitiekanslern bestrider att det förekommit någon överträdelse av unionsrätten som kan grunda skadeståndsskyldighet för staten. De genomförda ändringarna i reklamskattelagen innebär inte att ett nytt statligt stöd införts. Ändringarna har redan av den anledningen inte omfattats av anmälningsplikt enligt artikel 108.3 EUF-fördraget. Staten bestrider under alla omständigheter att det beskattningssystem som följer av reklamskattelagen innebär att statligt stöd enligt artikel 107.1 EUF-fördraget utges i Sverige. Staten åberopar även andra grunder för bestridandet.

Vid utvecklandet av bestridandet anför staten bl.a. följande av särskilt intresse för Presstödskommitténs överväganden. Att stödet utgår av statliga medel är för regelrätta stödåtgärder förhållandevis okomplicerat att konstatera. I skattesammanhang är så inte fallet. EU-domstolen har visserligen bl.a. i mål C-159/01 Konungariket Nederländerna mot Europeiska gemenskapernas kommission<sup>25</sup> funnit att villkoret i skattesammanhang kan uppfyllas om det kan konstateras att åtgärden medför en förlust av statliga medel om ”det omtvistade undantaget resulterar i att staten går miste om en inkomst som normalt skulle ha ingått i dess budget”. För att en förlust av skattemedel ska föreligga krävs att åtgärden kan konstateras utgöra ett undantag från det allmänt gällande skattesystemet i den aktuella medlemsstaten (geografiska området). För att en icke-beskattning ska kunna innefatta statligt stöd måste det vara tydligt att åtgärden utgör ett klart avsteg från vad som annars normalt gäller på det aktuella skatteområdet och att icke-beskattningen därför konkret innebär en förlust av skattemedel som annars skulle ha uttagits av staten. På skatteområdet är det mest närliggande exemplet på statsstöd att en avdragsmöjlighet som avviker från huvudprincipen för den aktuella beskattningen införs eller att en viss kategori som tidigare omfattas av skatteplikt undantas på oklara grunder.

JCDecaux Sverige AB utgår primärt från att radio- och tv-företag m.fl. som inte omfattas av reklamskatteplikt erhåller statligt

---

<sup>25</sup> REG 2004 I-04461, punkterna 51–52.

stöd. Det vill säga att det statliga stödet skulle bestå i att staten går förlustig skattemedel genom att dessa företag inte betalar reklamskatt. Bolaget utgår således från att normalläget – huvudregeln – skulle vara att alla företag som befattar sig med reklam ska betala reklamskatt. Så är inte, och har aldrig varit, fallet enligt reklamskattelagen. Att radio-, tv- och internetföretag inte betalar reklamskatt utgör inte ett undantag från en allmängiltig reklamskatteplikt. Någon sådan skatteplikt har aldrig funnits i det svenska skattesystemet i allmänhet eller enligt reklamskattelagen i synnerhet.

Det förhåller sig på samma sätt om JCDecaux Sverige AB ställs i relation till tidningsföretag m.fl. som är skattskyldiga för reklamskatt, men till en lägre skattesats och med viss rätt till återbetalning. I den relationen baseras bolagets talan på att normalläget för skatteuttaget skulle vara just den nivå som gällde före lagändringen. En vid en viss tidpunkt gällande punktskattenivå kan inte utgöra grund för ett antagande om vad som är den ”normala” skattenivån. En sådan tolkning och tillämpning av statsstödsreglerna skulle innebära att medlemsstaternas fiskala suveränitet skulle undergrävas. För det finns inget stöd i vare sig fördragen eller EU-domstolens praxis. Inte heller kommissionen är av denna uppfattning, vilket kommit till direkt uttryck avseende den här ifrågasatta skatteåtgärden. Staten hänvisar till ovan refererade ärende.

Efter en beskrivning av den allmänna reklamskattens bakgrund anføres vidare. Konkurrerande företags rätt att åberopa sig direkt på genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget avser endast nytt stöd och innefattar inte någon rätt att påkalla att en befintlig stödordning ändras. Artikel 107.1 EUF-fördraget kan inte åberopas direkt av enskilda. Därutöver kommer – vilket också gäller för relationen till de företag som är föremål för ett lägre skatteuttag – att det följer av reklamskattens syfte att företag vars verksamhet består just i själva reklamtillhandahållandet – t.ex. genom att producera rena reklamblad eller att tillhandahålla utomhusreklam och liknande – blir det primära föremålet för reklamskatten. Att företag vars verksamhet huvudsakligen består i något annat – t.ex. att producera tv-program eller nyhetstidningar med redaktionellt innehåll – och där det endast som ett led i finansiering av produkten ingår att sälja visst reklamutrymme inte blir föremål för samma beskattning, är en följd av att de faktiska förutsättningarna

för sådana företag skiljer sig från de tidigare och där andra överväganden kring företagets betalningsförmåga gör sig gällande.

### 5.3 Dagspressen och mervärdesskatten

Mervärdesskatten skiljer sig från reklamskatten genom att omfatta en heltäckande omsättningsskatt som i princip omfattar alla varor och tjänster. En annan skillnad är att den nationella lagstiftningen om mervärdesskatt måste förhålla sig till de ramar som satts upp av EU i ett särskilt mervärdesskattedirektiv. Till likheterna hör att tydliga presspolitiska motiv har uttalats vid utformningen av både reklamskatten och mervärdesskatten. Mervärdesskatten regleras i mervärdesskattelagen (1994:200).

#### 5.3.1 Kvalificerat undantag från mervärdesskatt

När en mervärdesskatt infördes i Sverige 1969 fick den en relativt smal skattebas i enlighet med vad som hade gällt för den tidigare allmänna varuskatten.<sup>26</sup> Mervärdesskatten utvecklades dock mot en heltäckande allmän omsättningsskatt och det största steget i den riktningen togs vid den skattereform som genomfördes 1990–91. Då slogs det fast att en mervärdesskatt likformigt skulle träffa all konsumtion av varor och tjänster.

Vissa undantag kom dock fortsatt att gälla. Redan från början var allmänna nyhetstidningar, varmed menades publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka, undantagna från mervärdesskatt. Undantaget var dessutom s.k. kvalificerat. Trots att ingen mervärdesskatt behövde levereras till staten för omsättningen av tidningsförsäljningen hade tidningsföretagen rätt till full återbetalning av ingående mervärdesskatt. Undantaget motiverades av dagstidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen. Även radio- och kassettidningar omfattades av undantaget.

Andra tidningar, som fack- och populärpress, liksom böcker och andra tryckta skrifter omfattades däremot av full mervärdesskatt. Detsamma gällde för tidningarnas försäljning av annonser. De olikheter som därmed fanns i mervärdesskattehänseende inom

---

<sup>26</sup> Det här avsnittet bygger på uppgifter i propositionen *Mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar* (prop. 1995/96:45).

mediemarknaden ledde under 1980- och 1990-talen till viss kritik och även till förslag om ändrad reglering. Enligt en utredning som lämnades 1989 borde det gällande undantaget från skatteplikt slopas.<sup>27</sup> Detta förslag genomfördes dock inte. I en senare utredning föreslogs att en enhetlig skattesats på 12 procent borde införas för allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker, men inte heller detta förslag genomfördes.<sup>28</sup>

### 5.3.2 EU:s mervärdesskattedirektiv

Inför det svenska medlemskapet i EU 1995 utreddes även frågan om en s.k. teknisk EU-anpassning av de indirekta skatterna i Sverige.<sup>29</sup> I praktiken innebar det att de svenska bestämmelserna för mervärdesskatt behövde ses över för att de skulle stå i överensstämmelse med rådets mervärdesskattedirektiv.<sup>30</sup> Vissa möjligheter fanns också för Sverige att kräva särskilda lösningar i medlemskapsförhandlingarna med EU, åtminstone under en övergångsperiod.

Rådets direktiv för ett gemensamt mervärdesskattesystem i unionen syftar till att skapa en bättre fungerande inre marknad. Det omfattar ett stort antal bestämmelser om bl.a. beskattningsbara personer och transaktioner, territoriella tillämpningsområden, beskattningsunderlag, undantag från skatteplikt och avdrag. Den del av direktivet som haft störst relevans i det här sammanhanget är bestämmelserna om skattesatserna.

Bland bestämmelserna om skattesatser är det i sin tur i huvudsak två som är centrala.<sup>31</sup> Den ena innebär att varje medlemsland ska ha en *normalskattesats* och att den inte får vara lägre än 15 procent. Den andra är att ett medlemsland får tillämpa en eller två *reducerade skattesatser* som dock inte får vara lägre än 5 procent. De reducerade skattesatserna får vidare bara tillämpas på varor och tjänster som anges i en bilaga till direktivet. I en förteckning i bilagan anges bl.a. stora delar av kulturområdet och tillhållande av böcker, dagstidningar och tidskrifter. Enligt en särskild bestämmelse får reducerade skattesatser inte tillämpas på tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg.

<sup>27</sup> *Reformerad mervärdesskatt m.m.* (SOU 1989:35).

<sup>28</sup> *Vissa mervärdesskattefrågor II* (SOU 1993:75).

<sup>29</sup> *Mervärdesskatten och EG* (SOU 1994:88).

<sup>30</sup> Vid tiden för Sveriges EU-medlemskap gällde rådets mervärdesskattedirektiv 92/77/EEC. Det i dag gällande direktivet 2006/112/EG beslutades 2006.

<sup>31</sup> Dessa bestämmelser finns i artikel 96–99 i mervärdesskattedirektivet. I en bilaga III redovisas de konkreta varor och tjänster som reducerade skattesatser kan appliceras på.

Den utredning som hade i uppdrag att anpassa den svenska lagstiftningen till direktivet (se ovan) föreslog att stora delar av kulturområdet, som hittills varit mer eller mindre befriat från mervärdesskatt, skulle påföras mervärdesskatt. Utredningen lämnade dock inget förslag om vilken skattesats som borde gälla. Samtidigt konstaterades att Sverige enligt anslutningsfördraget hade rätt att under en övergångsperiod behålla den kvalificerade befrielsen från mervärdesskatt för tillhandahållande av allmänna nyhetstidningar, inklusive radio- och kassettidningar.

### 5.3.3 En reducerad mervärdesskatt på 6 procent

Vid tiden för det svenska EU-medlemskapet fanns det alltså mycket som talade för att mervärdesskattelagen behövde ändras, bl.a. genom att betydande delar av kulturområdet skulle påföras mervärdesskatt. Den politiska debatten handlade i första hand om vilken skattesats som skulle användas. Utgångsläget var att Sverige vid den här tiden hade tre skattesatser: 25 procent var normal-skattesats, medan 21 procent gällde för bl.a. livsmedel, serverings-tjänster, alkohol och tobak, och 12 procent gällde för bl.a. hotell-rörelse och inrikes persontransporter.

Under remissbehandlingen av betänkandet *Mervärdesskatten och EG* anfördes starka skäl för att skattesatsen på kulturområdet skulle bli så låg som möjligt. Eftersom EU-direktivet inte gav utrymme för en fjärde skattesats fanns det bland remissinstanserna förslag om att avskaffa någon av de befintliga reducerade skattesatserna på 12 procent eller 21 procent och ersätta den med en ny på 5 procent.

Parallellt med den pågående anpassningen av den svenska lagstiftningen till EU:s mervärdesskattedirektiv, arbetade också den parlamentariska Pressutredningen -94. Den tillsattes hösten 1993 och lämnade sitt betänkande i april 1995. Uppdraget var att undersöka behovet av direkta och indirekta statliga stödåtgärder till dagspressen. Till de indirekta åtgärderna räknades reklamskatten och befrielsen från mervärdesskatt, och enligt kommittédirektivet kunde båda komma att omprövas. Kommittén skulle också utgå från att den samhällsekonomiska och den statsfinansiella situationen överhuvudtaget erbjöd ett mycket begränsat utrymme för statliga åtaganden.

I sitt betänkande föreslog Pressutredningen -94 att dagstidningarna borde betala mervärdesskatt på upplageintäkterna.<sup>32</sup> Det var i huvudsak två skäl som anfördes. Det ena var att gränsdragningen mellan å ena sidan dagstidningar och å andra sidan fack- och populärpress hade blivit mindre klar. Delar av tidningarnas innehåll var sådant som tidigare i huvudsak förekom i fack- och populärpress, vilket gjorde att konkurrensneutraliteten kunde ifrågasättas. Det andra skälet som anfördes var att det statsfinansiella läget nödvändiggjorde en begränsning av den rådande mervärdesskattesubventionen.

Pressutredningen -94 var i och för sig inte beredd att föreslå att mervärdesskatteundantaget för dagspressen skulle slopas helt. När en skattesats skulle bestämmas kunde man emellertid inte underlåta att lägga stor vikt vid dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen. Hänsyn borde också tas till att de ekonomiska förutsättningarna för tidningarna inte fick förändras alltför drastiskt. Det var därför nödvändigt att skattesatsen blev jämförelsevis låg, högst 6 procent.

I den kompletteringsproposition som lades fram våren 1995 redovisade regeringen sin avsikt att lägga fram ett förslag om mervärdesskatt på dagstidningar. Skattebeläggningen beräknades ge en inkomstförstärkning på minst 0,4 miljarder kronor. I samma proposition föreslog regeringen även andra förändringar i mervärdesskattelagstiftningen, bl.a. att skattesatsen för livsmedel skulle sänkas från 21 till 12 procent fr.o.m. den 1 januari 1996.<sup>33</sup> I praktiken avskaffades därmed också skattesatsen 21 procent. Den beredning av ärendet med mervärdesskatten på dagstidningar som följde under våren och sommaren 1995 komplicerades av att den skattesats som valdes i praktiken också skulle avgöra vilken skattesats som kunde användas för kulturområdet.

I september 1995 lämnade regeringen ett förslag till riksdagen om mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar.<sup>34</sup> Förslaget var att dagstidningarna, i enlighet med förslaget från Pressutredningen -94, skulle beläggas med en reducerad mervärdesskatt på 6 procent fr.o.m. den 1 januari 1996. Regeringens argument för att införa en skatteplikt för omsättningen av allmänna nyhetstidningar var att den statsfinansiella situationen var mycket ansträngd. Förslaget ansågs också förbättra konkurrensneutraliteten. När det gällde

---

<sup>32</sup> SOU 1995:37.

<sup>33</sup> Prop. 1994/95:150.

<sup>34</sup> Prop. 1995/96:45.

tillämplig skattesats borde stor vikt läggas vid dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen. Den lägre skattesatsen skulle gälla även för radio- och kassettidningar.

Att skattesatsen på 6 procent inte var optimal ur ett statsfinansiellt perspektiv går att utläsa från regeringens beräkning i propositionen av effekterna av beläggningsen. Utifrån att dagspressens intäkter från prenumerationer och försäljning av lösnummer under 1996 kunde beräknas till 6,9 miljarder kronor skulle den varaktiga inkomstförstärkningen för staten av den föreslagna skattesatsen inte nå upp till den beräknade effekten på 0,4 miljarder kronor. Regeringen avsåg därför att senare lämna förslag om en höjning av punktskatten på folköl. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>35</sup>

Fr.o.m. den 1 januari 1996 hade Sverige därmed tre olika mervärdesskattesatser: 25 procent för varor och tjänster i allmänhet, 12 procent för livsmedel, hotell, personbefordran och vissa konstverk samt 6 procent för dagstidningar. Därefter har olika delar av kulturområdet också belagts med en reducerad moms på 6 procent, bl.a. entréavgifter till biografföreställningar fr.o.m. 1 juli 1996 samt upphovsrätt och entréavgifter till teater, konserter, cirkus m.m. från och med den 1 januari 1997.

Nästa större förändring av mervärdesskatten på kultur- och medieområdet infördes den 1 januari 2002. Då sänktes mervärdesskatten till 6 procent även för omsättningen av böcker, tidskrifter, kartor, notblad m.m. Därmed kom dags-, kvälls- och veckopress att beskattas med samma skattesats och den relativa fördel som ursprungligen gällde för dagspressen i förhållande till andra tidningar upphörde. I den proposition som föreslog den sänkta mervärdesskatten gjorde regeringen bedömningen att de problem med olika skattesatser som påtalats beträffande bl.a. tidskrifter och veckotidningar inte längre skulle kvarstå. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>36</sup>

I budgetpropositionen beräknas årligen det stöd som lämnas på budgetens inkomstsida i form av avvikelser från en likformig beskattning. Dessa s.k. skatteutgifter är alltså skillnaden mellan de intäkter som kommer från den lägre mervärdesskattesatsen och de intäkter som skulle ha kommit in om skattesatsen i stället var 25 procent. I de senaste årens budgetpropositioner har skatteutgiften för allmänna nyhetstidningar och tidskrifter

<sup>35</sup> Bet. 1995/96:SkU12, rskr. 1995/96:82.

<sup>36</sup> Prop. 2001/02:45 s. 29, bet. 2001/02:SkU12, rskr. 2001/02:122.



prognostiserats till 1 960 (2011), 1 920 (2012) och 2 050 (2013) miljoner kronor.<sup>37</sup>

#### 5.3.4 Frågan om reducerad mervärdesskatt på digitala produkter

En bestämmelse i EU:s mervärdesskattedirektiv som med tiden har uppmärksamats alltmer är den som anger att reducerade skattesatser inte får tillämpas på tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg.<sup>38</sup> Den innebär i praktiken att beskattningen i Sverige av bl.a. dagstidningar skiljer sig åt mellan tryckta och digitala versioner. Medan de förstnämnda har en reducerad skattesats på 6 procent är de sistnämnda belagda med normalskattesatsen 25 procent.

Presskommittén 2004 behandlade frågan i sitt slutbetänkande *Mångfald och räckvidd*. Där föreslogs att regeringen skulle verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i EU:s mervärdesskattedirektiv utvidgades till att också omfatta dagstidningar som distribueras elektroniskt.<sup>39</sup> I proposition *Nya villkor för stödet till dagspressen* gjorde regeringen dock bedömningen att det inte bör vidtas några åtgärder med anledning av Presskommitténs förslag på den här punkten.<sup>40</sup>

Därefter har Europeiska kommissionen inlett en översyn av det befintliga mervärdesskattesystemet och i det sammanhanget har även frågan om reducerad mervärdesskatt på digitala produkter tagits upp till behandling.

#### *Kommissionens grönbok om mervärdesskattens framtid*

Den grönbok<sup>41</sup> om mervärdesskattens framtid som Europeiska kommissionen lade fram i december 2010 präglas av två olika perspektiv. Å ena sidan frågan om en reducerad skattesats på vissa varor och tjänster för att därigenom främja dessa produkter. Å andra sidan frågan om en enhetlig mervärdesskatt, utan reducerade skattesatser och gränsdragningsproblem, för att på så sätt maximera den ekonomiska effektiviteten i samhället. I grönboken,

<sup>37</sup> Prop. 2011/12:1 utg.omr. 17 s. 41, prop. 2012/13:1 utg.omr. 17 s. 39.

<sup>38</sup> Rådets direktiv 2006/112/EG, artikel 98.2 andra stycket och artikel 56.1 k.

<sup>39</sup> SOU 2006:8 s. 417–419.

<sup>40</sup> Prop. 2009/10:199 s. 43.

<sup>41</sup> En grönbok är ett samrådsdokument som kommissionen utarbetar inom ett politiskt område för att presentera nya idéer och åtgärder inom EU.

som har titeln *Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem*, ställs frågor om vilka typer av förändringar av mervärdesskattedirektivet som önskas.<sup>42</sup>

I det avsnitt i grönboken som behandlar mervärdesskattesatser konstateras att den nuvarande variationen i normalskattesatserna i EU och de reducerade skattesatserna i vissa medlemsländer inte verkar störa den inre marknaden. Detta beror i huvudsak på att det finns korrigeringsmekanismer i det nuvarande mervärdesskattesystemet, men denna variation bidrar ändå väsentligt till att komplicera systemet. Kommissionen noterar samtidigt att mervärdesskattesatserna för jämförbara produkter eller tjänster fortfarande är inkonsekventa. Medlemsstaterna får t.ex. tillämpa en reducerad skattesats på vissa kulturprodukter men måste tillämpa normalskattesatsen för konkurrerande tjänster digitalt, som e-böcker och e-tidningar. En hänvisning görs till den digitala agendan för Europa, som säger att man vid all översyn av den offentliga politiken bör beakta frågan om konvergens mellan den fysiska och den digitala världen, även i fråga om skatter.<sup>43</sup> För att avskaffa denna diskriminering finns det enligt kommissionen två möjligheter: antingen att behålla normalskattesatsen eller att tillämpa samma reducerade skattesats i den digitala miljön som för traditionella bärare.

Bland de svenska organisationer och myndigheter som fick grönboken på remiss fanns Tidningsutgivarna och Svenska Förläggareföreningen. Båda organisationerna förordade i sina remissvar med kraft att de digitala utgåvorna av dagstidningar respektive böcker bör omfattas av samma reducerade skattesats som de tryckta utgåvorna. Som argument anfördes att den nuvarande ordningen skapar ett administrativt merarbete, snedvrider konkurrensen och inte ligger i linje med den digitala agendan för Europa.

Under våren 2011 behandlades grönboken även av riksdagens skatteutskott.<sup>44</sup> Utskottet välkomnade en bred översyn av det gemensamma mervärdesskattesystemet i syfte att förenkla skatteuttaget, göra det stabilare och mer effektivt, minska kostnaderna för efterlevnad och skatteuppbörd samt motverka skattefusk. Enligt utskottet finns det goda skäl att sträva efter ett system med så få undantag från skatteplikt och så få områden med reducerade

---

<sup>42</sup> KOM(2010)695 slutlig, 1.12.2010.

<sup>43</sup> En digital agenda för Europa, KOM(2010)245, 19.5.2010.

<sup>44</sup> Skatteutskottets utlåtande (bet. 2010/11:SkU25).

skattesatser som möjligt. Samtidigt kan önskemålen om enkla och lättillämpade skatteregler inte ses isolerat utan måste hela tiden vägas mot andra samhällsliga behov. Det måste finnas en möjlighet till flexibilitet för medlemsstaterna.

Utskottet konstaterade vidare att mervärdesskattesystemet har hamnat i otakt med den tekniska och ekonomiska utvecklingen, med en ökande användning av ny teknik och en ökad inriktning på tjänster. Implementeringen av det framtida mervärdesskattesystemet är därför ett bra tillfälle för kommissionen att öppna för det digitala samhällets möjligheter. Inom yttrandefrihetsområdet är det enligt utskottet särskilt viktigt att samma mervärdesskattesats kan tillämpas på produkter som finns både i traditionella sammanhang och i en digital miljö. Det är innehållet som ska vara avgörande och inte publiceringsformatet eller distributionsformen. Ett sådant synsätt ligger också i linje med den digitala agendan för Europa där konvergens förordas mellan den fysiska och den digitala världen även i fråga om skatter.

Regeringen har därefter i en faktapromemoria formulerat en preliminär svensk ståndpunkt med anledning av grönboken. I promemorian välkomnar regeringen kommissionens meddelande om mervärdesskattens framtid. Ett enklare, mer stabilt och mer effektivt skatteuttag är angeläget, inte minst för en väl fungerande inre marknad. Regeringen anser också att reformerna av mervärdesskattesystemet måste leda till att företagen kan konkurrera på lika villkor och att den administrativa bördan för företagen begränsas. Vidare delar regeringen kommissionens uppfattning att en bred skattebas är önskvärd. Förslag om en mer begränsad tillämpning av reducerade skattesatser och färre undantag måste dock analyseras närmare. Frågan om en reducerad skattesats för digitala utgåvor av dagstidningar och böcker nämns däremot inte i faktapromemorian.<sup>45</sup>

### *Kommissionens konsultation om reducerad mervärdesskatt*

Kommissionen återkom i frågan om reducerade skattesatser i en s.k. konsultation den 8 oktober 2012.<sup>46</sup> Konsultationen riktade sig till alla intresserade parter och pågick till den 4 januari 2013. I den

<sup>45</sup> *Meddelande om mervärdesskattens framtid.* Regeringskansliet Faktapromemoria 2011/12:FPM79, Finansdepartementet 2012-01-10.

<sup>46</sup> *Consultation paper. Review of existing legislation on VAT reduced rates.* TAXUD/C1. Citaten som redovisas har översatts för kommitténs räkning.

promemoria som ligger till grund för konsultationen slår kommissionen fast vissa principer för den pågående översynen av mervärdesskattesatserna. En av dessa principer är att

liknande varor och tjänster ska ha samma mervärdesskattesats och att hänsyn bör tas till den tekniska utvecklingen i detta avseende, så att frågan om konvergens mellan den digitala och den fysiska miljön kan hanteras.

Den huvudsakliga frågan i konsultationen är hur de elektroniska tjänsterna egentligen ska definieras. Kommissionen konstaterar att frågan inte har uppkommit tidigare när alla elektroniska tjänster har varit belagda med normalskattesatsen. En fråga som ställs i konsultationen (Q 6) är därför följande:

Delar ni uppfattningen att de elektroniska tjänster som skulle vara kvalificerade för en reducerad skattesats behöver vara fastställda på ett likartat och precist sätt på EU-nivån eller anser ni att en bred definition i direktivet är tillräcklig?

När det gäller tryckta dagstidningar och tidskrifter jämfört med digitala utgåvor anför kommissionen att medlemsländerna använder olika definitioner för att bestämma vilka dagstidningar och tidskrifter som är kvalificerade för en reducerad mervärdesskatt.

De digitala versionerna innehåller dessutom väldigt ofta olika tjänster. Å ena sidan finns det sådan information som lämnas på en sajt för att ge en översikt över de viktigaste nyheterna. Sajten kan uppdateras regelbundet, ofta flera gånger om dagen, och den kan ge gratis tillgång till foton, enkäter, diskussionsforum, bloggar, tv och videoklipp. Tittar man närmare på en sådan tjänst kan det ifrågasättas om den verkligen uppfyller kriteriet om "liknande produkt". Å andra sidan finns det sådana elektroniska tjänster som bara omfattar den digitala versionen av den tryckta dagstidningen eller tidskriften, t.ex. i PDF-format. En sådan tjänst är oftast inte gratis. Sökningar i tidningarnas arkiv är en annan typ av elektronisk tjänst som oftast inte är gratis.

Enligt kommissionen gör den snabba utvecklingen av nya elektroniska tjänster det svårt att avgöra i vilken grad tryckta tidningar och digitala utgåvor fortfarande kan uppfattas som "liknande produkter". En fråga som mot denna bakgrund ställs i konsultationen om specifikt dagstidningar och tidskrifter (Q 8) är hur digitala versioner av sådana ska definieras:

Med utgångspunkt från behovet av ett enhetligt och framsynt förhållningssätt på EU-nivå, hur bör digitala dagstidningar och digitala tidskrifter definieras i EU-lagstiftningen?

Två av de intresserade parter som besvarat kommissionens konsultation från svensk sida är Föreningen Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna. I ett gemensamt yttrande från december 2012 betonar de båda organisationerna att en livskraftig dagspress, som är tillgänglig i såväl tryckt som digitalt format, spelar en betydande roll för demokratin. Det är därför angeläget att ekonomiska och juridiska villkor formas för att främja en sådan utveckling och mervärdesskattesystemet spelar en nyckelroll i det sammanhanget. Den nuvarande ordningen med att normalskattesatsen används för digitala produkter är ett hinder för tidningsföretagens investeringar i nya digitala affärsmodeller. Medlemsstaterna bör därför få möjlighet att applicera en reducerad skattesats för tidningar och tidskrifter.

På de två konkreta frågorna Q 6 och Q 8 i konsultationen svarar Sveriges Tidskrifter och Tidningsutgivarna att det inte behövs gemensamma definitioner av elektroniska tjänster, dagstidningar och tidskrifter på EU-nivå. Det enda som krävs är en enkel förändring i mervärdesskattedirektivet för att likställa fysiska och digitala versioner av de produkter som reducerade skattesatser kan tillämpas på.<sup>47</sup> Enligt de båda organisationerna skulle gemensamma definitioner av tidningar och tidskrifter på EU-nivå inskränka medlemsstaternas exklusiva kompetens. Det bör därför vara upp till varje medlemsstat att närma definiera begreppen på nationell nivå.

Enligt uppgift har kommissionen tagit emot cirka 300 svar på sin konsultation och det pågår en dialog i bl.a. de rådsarbetsgrupper som behandlar mervärdesskattefrågor. När kommissionen har sammanställt svaren och dragit sina egna slutsatser kan frågan om reducerad mervärdesskatt på digitala versioner av dagstidningar och tidskrifter åter aktualiseras för den svenska regeringen.

---

<sup>47</sup> Bilaga III, punkt 6, i mervärdesskattedirektivet 2006/112/EG.

## 5.4 Överväganden och bedömning

**Presstödskommitténs bedömning:** Reklamskatten är mediepolitiskt kontraproduktiv och bör avskaffas i enlighet med riksdagens tillkännagivande från 2002.

Regeringen bör vidare verka för att EU:s mervärdesskattedirektiv ändras så att medlemsländerna kan tillämpa en reducerad skattesats även för digitala medier. Den närmare avgränsningen av begreppet bör utarbetas på nationell nivå och komma till uttryck i mervärdesskattelagen.

Det främsta skälet för kommitténs bedömning att reklamskatten bör avskaffas är att skatten är mediepolitiskt kontraproduktiv och att den på ett godtyckligt sätt beskattar likartade verksamheter olika. Kommittén delar vidare riksdagens bedömning att det är särskilt angeläget på yttrandefrihetsområdet att samma mervärdesskattesats tillämpas på såväl traditionella tryckta som moderna digitala produkter. Beskattningen ska inte avgöras av publiceringsformatet eller distributionsformen. Den skillnad som i dag föreligger försvårar en mediepolitiskt önskvärd omställning från publicering på papper till digital publicering.

Den typ av journalistik som utvecklats inom dagspressen bör enligt kommitténs mening stödjas av mediepolitiska åtgärder. Den grundläggande tanken bakom presstödet har varit att den tryck- och yttrandefrihet som garanteras i grundlagarna ska brukas till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det demokratiska styrelseskicket kräver att det finns massmedier som ger medborgarna möjligheter att informera sig och utbyta idéer, så att de kan delta aktivt i samhällslivet och rösta i allmänna val. För detta räcker det inte att staten förhåller sig passiv utan det krävs också en aktiv mediepolitik. Kommittén förordar därför såväl generella som selektiva stödåtgärder till verksamheter av det slag som presstödet traditionellt sett syftat till att värna.

### *Avskaffad reklamskatt*

Kommitténs bedömning är att reklamskatten bör avskaffas i enlighet med riksdagens tillkännagivande 2002. Skälen för detta är i första hand att skatten är mediepolitiskt kontraproduktiv. I stället för att ekonomiskt underlätta en från allmän synpunkt angelägen

verksamhet fördras den. Skatten slår dessutom godtyckligt mot olika typer av medieverksamhet.

De regelförändringar som genomfördes i reklamskattelagen under åren 2006–2008, i kombination med den allmänna tekniska utvecklingen, har medfört helt nya förutsättningar för de svenska dagstidningarna. En konsekvens är att den relativa konkurrensfördel som gällde för den tryckta dagspressen vid reklamskattens införande numera har vänts till en i huvudsak konkurrensmässig nackdel i förhållande till andra medier. Det finns inga sakliga skäl för att på det sättet särskilt missgynna delar av dagspressen. Den reklamskatt som dagstidningsföretagen betalar in motsvarar kostnaden för cirka 200 journalister.

Kommittén vill vidare framhålla att reklaminvesteringar i tv, radio och internet inte alls omfattas av skatten. I andra fall där skattskyldighet i princip föreligger, som för fack- och populärpress samt gratistidningar, gör det höga grundavdraget att de i huvudsak inte behöver betala någon reklamskatt. Ytterligare en inkongruens är att reklamskatt utgår för papperstidningar men inte för motsvarande digitala publikationer.

Reklamskatten orsakar en omfattande administration både för tidningsföretagen och för Skatteverket. Nuvarande ordning med deklARATIONER, preliminära inbetalningar och sena återbetalningar gör det svårt att förutse vad den slutliga skatten kommer att bli för såväl de enskilda företagen som för staten. En komplicerande faktor är vidare att tryckta och digitala annonser alltså hanteras olika i reklamskattehänseende. Skattens relativa komplexitet har även präglat det arbete som Skatteverket har utfört på kommitténs uppdrag för att beskriva reklamskatteintäkternas utveckling. Reklamskatten står samtidigt för en mycket liten andel av statens intäkter från olika punktskatter. Ett avskaffande av reklamskatten skulle leda till minskad administration och lägre kostnader.

Reklamskattens konkurrensmässiga och tekniska brister slogs fast redan av 1996 års reklamskatteutredning och riksdagen gav 2002 regeringen tillkänna att reklamskattens avveckling skulle prioriteras. Sedan dess har det tagits steg i den riktningen, men utan att skatten ännu har avskaffats helt och hållet.

Kommittén är medveten om att reklamskattens avskaffande kan framställas som ett gynnande av de medieföretag som för närvarande betalar skatten, och att det inte medför någon lättnad för branschen i övrigt. Som framgår av redovisningen i detta kapitel finns det ett i huvudsak negativt samband mellan betalning av

skatten och mottagande av stödet. Ett avskaffande av reklamskatten kommer därför i huvudsak att avlasta större dagstidningar och koncerner.

Det vore emellertid felaktigt att betrakta avskaffandet av denna skatt som ett otillbörligt gynnande av dem som för närvarande betalar den. Dels har de mindre och medelstora tidningsföretagen i praktiken redan undantagits från reklamskatten, främst genom de regeländringar som genomfördes 2006–2008, dels har de större tidningsföretagen betalat mest i skatt och då blir det med matematisk nödvändighet så att de också avlastas mer när skatten avskaffas. Kommittén lägger i andra delar av detta betänkande förslag till åtgärder som i första hand är riktade mot mindre och medelstora tidningar.

Reklamskattefrågan är en av de viktigaste frågorna där åtgärder redan på kort sikt kan vidtas för att förbättra nyhetsförmedlingens ekonomiska situation. Om det av statsfinansiella eller andra skäl inte är möjligt att avskaffa den återstående reklamskatten vid ett tillfälle, bör det enligt kommittén vara ett alternativ att skatten avskaffas stegvis. Ett första steg bör då vara att skatten avskaffas för samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som inte är annonsblad, katalog eller program. Ett annat alternativ är att det grundavdrag som reklamskattelagen medger höjs så att färre behöver betala reklamskatt.

När reklamskatten infördes på 1970-talet fanns det ett uttryckligt syfte att finansiera det direkta presstödet. Den budgetmässiga kopplingen finns dock inte kvar längre. Ett avskaffande av reklamskatten bör därför inte finansieras genom en minskning av det selektiva driftsstödet, utan åtgärden bör hanteras som en prioriterad fråga i kommande budgetberedningar på det skattepolitiska området.

#### *Reducerad mervärdesskatt för både tryckta och digitala medier*

Kommittén delar riksdagens bedömning från våren 2011 om att det är särskilt angeläget på yttrandefrihetsområdet att samma mervärdesskattesats kan tillämpas på såväl traditionella tryckta som moderna digitala produkter. Beskattningen ska inte avgöras av publiceringsformatet eller distributionsformen.

Den nya mervärdesskattesatsen på 6 procent infördes 1996 och samtidigt belades omsättningen av allmänna dagstidningars



upplageintäkter med den nya skattesatsen efter att tidigare ha varit skattebefriade. För bl.a. fack- och populärpressen var skattesatsen då fortfarande 25 procent. I början på 2000-talet ändrades dock mervärdesskattelagen så att även fack- och populärpress fick den lägre skattesatsen och i och med det var dagstidningarnas ursprungliga konkurrensfördel i förhållande till andra reklammedier borta. Det är den situation som fortsatt gäller i dag och som det inte heller finns anledning att ändra på.

Det är i stället den tekniska utvecklingen med alltfler digitala medier som har sprungit ifrån mervärdesskattesystemet och som gör det angeläget med ändrade bestämmelser. Med nuvarande bestämmelser är det en reducerad skattesats på 6 procent för den tryckta tidningen men full mervärdesskatt på 25 procent för digitala utgåvor, samtidigt som den svenska dagspressbranschen står inför betydande tekniska och strukturella förändringar. I takt med att tidningsföretagen utvecklar digitala utgåvor och även söker vägar för att kunna ta betalt för det redaktionella material som tillgängliggörs på nätet, är det en betydande konkurrensmässig nackdel att en reducerad mervärdesskatt inte kan appliceras både på tryckta och elektroniska medier. De olika skattesatserna försvårar en mediepolitiskt önskvärd teknikomställning.

Skattesatserna i den svenska mervärdesskattelagen är beroende av EU:s mervärdesskattedirektiv. En förutsättning för att kunna införa en reducerad skattesats är att direktivet tillåter det. Många gånger betyder ett sådant samband att möjligheterna till förändringar av de nationella bestämmelserna är begränsade, eftersom en förändring av direktivet kräver ett enhälligt godkännande av rådet och som därmed också förutsätter en politisk process i alla 27 medlemsländer. Frågan om en anpassning av mervärdesskattedirektivet till en digital verklighet finns dock just nu högt upp på EU:s dagordning och det pågår en process i ärendet. Kommissionen har tagit flera tydliga initiativ i riktning mot en likabehandling av tryckta och digitala medier i mervärdesskattehänseende och riksdagens skatteutskott har i det sammanhanget gett uttryck för en principiell hållning med samma inriktning. Kommissionens slutsatser av den genomförda konsultationen kommer sannolikt att få en stor betydelse för hur direktivet i praktiken kan ändras för att likställa tryckta och digitala produkter.

I den översyn av mervärdesskattedirektivet som pågår är det angeläget att regeringen aktivt verkar för att direktivet ändras på ett

sådant sätt att medlemsländerna i framtiden kan tillämpa en reducerad skattesats även för digitala medier. Det bör kunna åstadkommas genom ett enkelt tillägg om likabehandling av tryckta och digitala böcker, dagstidningar och tidskrifter i den bilaga III till direktivet som innehåller en lista med varor och tjänster som en reducerad skattesats kan appliceras på. Den närmare avgränsningen av begreppet digitala medier bör därefter utarbetas på nationell nivå, i nära samverkan med bl.a. berörda branscher, och komma till uttryck i mervärdesskattelagen (1994:200).

## 6 Samdistribution av tidningar och post

Flera faktorer talar för att tidningsdistributionen i ett avlångt och glesbefolkat land som Sverige bör samordnas. I praktiken sker det också genom de särskilda distributionsföretag som bildats för ändamålet. Distributionen blir relativt sett billigare för tidningsföretagen och det blir också möjligt för tidningar med mindre upplagor att delta i morgondistributionen. Fortfarande är dock distributionen av tryckta tidningar en stor kostnadspost för tidningsföretagen och en återkommande fråga har därför varit möjligheten att åstadkomma en ytterligare samordning, genom att tidningarna även distribueras tillsammans med posten. Det skulle vara särskilt värdefullt på landsbygden. Styrande för en sådan samordning bör då vara att tidningarna fortsatt levereras till sina abonnenter tidigt på morgonen.

I detta kapitel behandlar kommittén frågan om möjligheten att få till stånd en sådan samdistribution av tidningar och post. Inledningsvis redovisas kommitténs uppdrag på den här punkten. Därefter återges de formella förutsättningarna för postdistributionen i Sverige och hur tidigare utredningar har behandlat frågan om samdistribution av tidningar och post. I ett följande avsnitt beskrivs hur distributionen av tidningar och post fungerar i praktiken. Avslutningsvis redovisar kommittén sina överväganden om möjligheten att åstadkomma en framtida önskvärd samdistribution av tidningar och post.

### 6.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

I direktiven beskriver regeringen hur konkurrenssituationen för tidningsföretagen varierar 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 innebära att de får sin tidning levererad vid en senare tidpunkt, vilket kan påverka deras incitament till tidningsprenumeration. På detta område kan nya tekniska lösningar för distribution få särskild betydelse.

Direktiven beskriver också att distributionen av tryckta tidningar är en stor kostnadspost för tidningsföretagen och att det därför är viktigt att distributionen är kostnadseffektiv. Samdistribution nämns som ett sätt att sänka distributionskostnaderna och som skulle kunna fylla en väsentlig funktion för mångfalden på dagspressområdet om det inte leder till att andra aktörer utesluts från marknaden eller till att effektivare distributionsformer inte övervägs. Förutsättningarna för samdistribution av tidningar och post påverkas enligt regeringen av kravet på övernattbefordran som ställts på Posten AB. Kravet ingår som en del i den samhällsomfattande posttjänsten som har sin grund i Europaparlamentets och rådets postdirektiv.

Direktivens uppdrag på distributionsområdet omfattar i praktiken två delfrågor som hänger nära samman, dels den om det presstödsberättigade samdistributionssystemet för olika dagstidningar, dels den om möjligheten till samdistribution av tryckta tidningar och post. I detta kapitel behandlas den senare av dessa frågor, medan den förstnämnda behandlas i kapitel 7.

## 6.2 Formella förutsättningar för postdistributionen

Trots de uppenbara fördelarna med en samordning av distributionen av tidningar och post är det fortfarande till den övervägande delen så på landsbygden att ett tidningsbud kommer i en bil och levererar tidningen tidigt på morgonen, medan en brevbärare kör samma sträcka med posten senare på dagen. Varför har det, trots tydliga fördelar för alla inblandade parter, hittills inte varit möjligt med en mer omfattande samdistribution på landsbygden? En vanlig uppfattning är att Europeiska unionens postdirektiv och de svenska villkoren om övernattbefordran av postförsändelser är det främsta skälet till den bristande samordningen.

I olika delavsnitt nedan redovisas därför hur EU:s postdirektiv är utformat, hur direktivet har genomförts i lagar och förordningar

samt hur frågan om övernattbefordran har tillämpats av den ansvariga myndigheten Post- och telestyrelsen.

### 6.2.1 EU:s postdirektiv

Det som i dagligt tal kallas EU:s postdirektiv är i själva verket tre olika direktiv, varav det första antogs 1997 och de två övriga 2002 respektive 2008. De två senare innehåller kompletteringar och ändringar av det ursprungliga direktivet.

#### *1997 års direktiv*

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog i december 1997 direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. I direktivets kapitel 1 *Syfte och räckvidd* framgår av artikel 1 att de gemensamma reglerna bl.a. omfattar tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster i gemenskapen, fastställandet av kvalitetsnormer för dessa tjänster och inrättandet av ett system för att säkerställa att dessa normer följs.

I direktivets kapitel 2 *Samhällsomfattande tjänster* stadgas bl.a. i artikel 3 att medlemsstaterna ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Medlemsländerna ska vidare bl.a. säkerställa att insamling av post sker varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, med vissa undantag. Som minimiprestationer för de samhällsomfattande tjänsterna anges att de ska omfatta insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg och paket som väger högst 10 kg samt tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser.

I direktivets kapitel 6 finns bestämmelser om *Kvaliteten på tjänsterna*. Av artikel 16 i kapitel 6 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att normer för kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna bestäms och offentliggörs i syfte att garantera postservice och hög kvalitet. Kvalitetsnormerna ska särskilt riktas in på befordringstider samt tjänsternas regelbundenhet och till-

förlitlighet. En viktig distinktion görs därefter när det gäller hur dessa normer ska fastställas. För nationella tjänster gäller att normerna ska fastställas av respektive medlemsstat. För gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen är det däremot Europaparlamentet och rådet som fastställer normerna. Det ligger i linje med att EU ofta har ett övergripande perspektiv med inriktning på hela unionens funktionalitet, medan medlemsländerna har större möjligheter att utforma och reglera sina nationella förhållanden.

I enlighet med detta preciseras kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen i *en bilaga* till direktivet. Av bilagan framgår att kvalitetsnormerna ska bestämmas i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normalkategorin, beräknad från inlämning till utdelning enligt formeln  $D+n$ , där  $D$  står för avlämningsdatum och  $n$  för antalet arbetsdagar som förflyter mellan detta datum och datum för överlämnande till adressaten. I praktiken anges att befordringstiden  $D+3$  ska gälla som mål för 85 procent av försändelserna, medan befordringstiden  $D+5$  ska gälla som mål för 97 procent av försändelserna. Det anges vidare att normerna måste uppfyllas inte bara för det totala flödet inom gemenskapstrafiken i dess helhet, utan också för varje bilateralt flöde mellan två medlemsländer.

I artikel 16 anges även att den framtida anpassningen av de angivna normerna till den tekniska utvecklingen eller till marknadens utveckling ska genomföras i enlighet med ett särskilt förfarande som omfattar kommissionen, en kommitté med företrädare för medlemsstaterna som biträder kommissionen samt medlemsstaterna i rådet. En oberoende kontroll av utförandet ska ske minst en gång om året av ett utomstående organ som inte har några band till dem som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten.

Av artikel 17 i kapitel 6 framgår att medlemsstaterna ska besluta om kvalitetsnormer för post inom landet och, vilket är en viktig precisering, säkerställa att de är förenliga med de normer som beslutats för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen om sina kvalitetsnormer för inhemska tjänster och de nationella tillsynsmyndigheterna ska säkerställa att en oberoende kontroll av utförandet sker i enlighet med villkoren i artikel 16.

*2002 och 2008 års direktiv*

Postdirektivet från 1997 har ändrats vid två tillfällen av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, dels 2002 genom direktiv 2002/39/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen, dels 2008 genom direktiv 2008/6/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster.

I förhållande till de artiklar som redovisats ovan från 1997 års postdirektiv och som i första hand är relevanta för kommitténs uppdrag, innehåller 2002 års direktiv inga ändringar. I direktivet från 2008 har däremot vissa ändringar skett av villkoren i de aktuella artiklarna, men ändringarna är i huvudsak redaktionella och förändrar inte inriktningen av t.ex. de angivna kvalitetsnormerna för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen och de enskilda staternas ansvar att besluta om kvalitetsnormer för post inom landet.

## 6.2.2 Postpolitiska propositioner

Postdirektiven har krävt vissa anpassningar av den svenska lagstiftningen på postområdet. Sedan 1997 har regeringarna därför beslutat om två postpolitiska propositioner, en 1998 och en 2010. Därutöver lade regeringen 2007 även fram en proposition om en förändring av statens ansvar för grundläggande kassaservice i landet, vilket har fått vissa konsekvenser för Posten AB och möjligheterna för en samordnad distribution av tidningar och post på landsbygden.

*1998 års postpolitiska proposition*

I regeringens postpolitiska proposition som beslutades i mars 1998, med kommunikationsminister Ines Uusman som föredragande statsråd, föreslogs vissa ändringar i postlagen (1993:1684).<sup>1</sup> Ändringarna syftade dels till att på ett bättre sätt uppnå de postpolitiska målen, dels till att anpassa lagstiftningen till det nyligen beslutade EU-direktivet 97/67/EG.

---

<sup>1</sup> Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127).

Förslagen till nya bestämmelser i postlagen innebar bl.a. att det centrala begreppet ”grundläggande postservice” ändrades till ”sammansfattande posttjänst”. Det nya begreppet har därefter återfunnits i alla styrande postpolitiska dokument för att beskriva medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst och för att ange statens ansvar för att säkerställa en sådan posttjänst i hela landet.

I propositionen konstaterade regeringen också att flera reglerings- och styrningsfrågor behövde lösas, bl.a. närmare definitioner av vilka tjänster som skulle säkras. Postservicen hade hittills definierats i postlagen som en blandning av tjänst och servicenivå, vilket försvårade anpassningen av tjänstens innehåll till den tekniska utvecklingen, kundernas ändrade behov och beteende samt övriga förändringar på postmarknaden. Enligt regeringens mening fanns det fördelar med att i likhet med EU:s postdirektiv definiera posttjänsten respektive servicenivån för tjänsten var för sig. Detta öppnade för möjligheten att diskutera alternativa servicenivåer. Det gav en flexibel och långsiktigt hållbar definition av posttjänsten, kombinerad med en servicenivå som kan ändras vid behov.

Det övergripande målet för postpolitiken skulle renodlas och ange endast den tjänst som staten skulle garantera, utan att ange servicenivå. Målet uttrycktes som att det skulle finnas en posttjänst i landet som innebar att alla skulle kunna skicka och ta emot postförsändelser. De försändelser denna posttjänst skulle omfatta definierades som alla adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev även paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker.

Som komplement till det övergripande postpolitiska målet skulle även ett servicemål formuleras. Hänsyn skulle då tas till å ena sidan användarnas behov och å andra sidan de kostnader som är förknippade med säkerställandet av målet. Ett generellt servicemål skulle anges i postlagen och preciseras i tillståndsvillkor och i avtal. Det generella servicemålet i postlagen föreslogs vara att posttjänsten skulle vara av god kvalitet och att det skulle finnas möjlighet för alla att få aktuella försändelser befordrade till rimliga och, vad gällde enstaka försändelser, enhetliga priser.

Regeringen för därefter ett resonemang som är särskilt betydelsefullt för den fråga som omnämns i kommitténs direktiv om kravet på övernattbefordran av postförsändelser. Utgångspunkten var att servicekraven i postlagen var mycket allmänt hållna



och avsåg avgiften för hela posttjänsten och servicenivån i utdelningsledet. Däremot ställdes inga krav vad gäller inlämning av post, hur sortering och transport av post skulle organiseras eller hur lång tid leverans av tjänsten fick ta, vilket var fallet i EU:s postdirektiv. En jämförelse av Sveriges och Europeiska unionens krav visade således att de svenska kraven behövde anpassas.

Frågan var dock hur långtgående krav staten skulle ställa. Skulle staten säkerställa en basservice för posttjänsten i hela landet som inte fick underskridas eller skulle en högsta målnivå eftersträvas? Servicenivån kunde exempelvis skifta mellan olika delar av landet, mellan olika kundgrupper och över tid. Skillnaden mellan dessa olika servicenivåer exemplifierades med hjälp av befordringstider. En basnivå skulle i det sammanhanget kunna motsvaras av postdirektivets krav på att 85 procent av gränsöverskridande postförsändelser ska vara framme tre dagar efter inlämningsdagen och 97 procent fem dagar efter inlämnandet. På nationell nivå skulle dessa krav kunna motsvaras av krav på att 85 procent av postförsändelserna ska vara framme nästa dag (övernattbefordran) och att 97 procent ska vara framme efter tre dagar. Lägre än så skulle operatörens kvalitet inte ligga någonstans i landet. Målnivån skulle däremot kunna sättas till 96 procent för övernattbefordran och 100 procent för tredagarsbefordran.

Skillnaden mellan en basnivå och en målnivå beskrevs i propositionen enligt följande. Genom att sätta upp en målnivå som inte var uppnådd skulle operatörerna ständigt sträva efter att bli bättre. Det skulle medföra att servicen ständigt ökade, men också att kostnaderna skulle bli mycket höga. Med en basnivå riskerade man däremot att operatörerna nöjde sig med att nått och jämt uppfylla kravet och som därmed inte skulle innebära någon höjning av servicenivån i landet. På en fri marknad fanns det dock flera incitament för operatörerna att sträva efter att nå en högre nivå.

Vid en avvägning mellan alternativen med basnivå eller målnivå för befordringstider borde enligt regeringen hänsyn tas till de kostnader respektive alternativ förde med sig, liksom kundernas villighet att betala för servicenivån. En annan avgörande fråga var om det fanns en postoperatör som hade praktiska förutsättningar att klara kraven på målnivån i hela landet, med tanke på att dessa krav inte var uppnådda, delvis p.g.a. av landets geografi och klimat. Dessutom kunde målnivån för befordringstider kräva en viss minskning av tillgängligheten för postkunderna. Exempelvis kunde en förutsättning för övernattbefordran från övre Norrland vara att

inlämning av postförsändelse måste ske tidigt under eftermiddagen för att möjliggöra en utdelning nästa dag, vilket skulle kunna uppfattas av kunderna som en försämring av servicen.

Regeringens slutsats var att kraven på befordringstider för adresserade brevöversändelser skulle anpassas till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt EU:s postdirektiv. På nationell nivå innebar det alltså att 85 procent av postförsändelserna skulle vara framme över natten och att 97 procent skulle vara framme inom tre arbetsdagar. Kraven skulle ställas i tillståndsvillkor och gälla försändelser som lämnas in i alla delar av landet. Det var således inte fråga om en genomsnittlig procentandel för hela landet, utan kravet skulle gälla för brevbefordran av försändelser för vilka avsändaren betalat det pris som gällde för övernattbefordran.<sup>2</sup> Om det på sikt visade sig att denna basnivå var för lågt satt kunde den justeras. Regeringen poängterade också att det givetvis inte fanns något hinder för berörd postoperatör att ha en högre målsättning än basnivån.

Det framgår inte närmare hur man kom fram till bedömningen om en 85-procentig övernattbefordran som ett lämpligt krav att ställa på den nationella postgången. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i 1998 års postpolitiska proposition.<sup>3</sup>

#### *2010 års postpolitiska proposition*

Tolv år senare, i maj 2010, beslutade regeringen en ny postpolitisk proposition.<sup>4</sup> Infrastrukturminister Åsa Torstensson var föredragande statsråd. I propositionen föreslogs att postlagen (1993:1684) skulle ersättas med en ny lag. Den nya lagen skulle syfta till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG. Lagen innehöll även andra bestämmelser än sådana som följde av postdirektivet. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att den samhällsomfattande posttjänsten skulle ha samma omfattning och försäkra alla användare en tjänst av samma kvalitet som dittills.

---

<sup>2</sup> I departementspromemorian *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet* (Ds 1997:58), som låg till grund för förslagen i propositionen, poängterades att servicemålets krav på befordringstider var formulerat med utgångspunkt i avsändarens, dvs. den betalande kundens perspektiv.

<sup>3</sup> Bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304.

<sup>4</sup> *Ny postlag* (prop. 2009/10:216).

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten och de kvalitetskrav som ställdes var enligt regeringen främst en fråga om vilka tjänster som skulle garanteras användarna och inte en fråga om vilka tjänster som erbjöds på marknaden. Bedömningen var att det statliga åtagandet borde definieras utifrån användarnas behov så som det är angett i artikel 3 i postdirektivet. Med hänvisning till vad en majoritet av remissinstanserna hade framfört om ett delbetänkande från 2008 års Postlagsutredning<sup>5</sup> konstaterade regeringen att en oförändrad omfattning och kvalitet på den samhällsomfattande posttjänsten var viktig både för företag och enskilda i hela Sverige.

Vad gällde kravet på befordringstider var det regeringens avsikt att på samma sätt som tidigare föreskriva om andelen övernattbefordrade brev och andelen brev som ska vara utdelade inom tre arbetsdagar. Därutöver var avsikten att i förordning bemyndiga Post- och telestyrelsen att meddela närmare föreskrifter om befordringstider som har betydelse för fullgörandet av den samhällsomfattande posttjänsten, vilket bl.a. kunde innebära senaste inlämningstidpunkt.

Även om det inte fanns skäl att ändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten fanns det anledning att noga följa utvecklingen inom området och fortlöpande bevaka samhällets behov. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skulle därför fortlöpande följa utvecklingen på postområdet samt bevaka att posttjänsterna svarade mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet fanns tillgänglig för alla.

I uppdraget skulle därmed även ingå att bevaka att sådana posttjänster som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten svarar mot samhällets behov. Syftet borde enligt regeringen vara att löpande utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet och även bedöma utförande, behov och den närmare definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. En redovisning skulle ingå av sådana risker för förändringar i den samhällsomfattande posttjänsten som kan innebära ökade kostnader för staten.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *En ny postlag* (SOU 2009:82).

<sup>6</sup> Bet. 2009/10:TU19, rskr. 2009/10:378.

*2007 års proposition om grundläggande kassaservice*

Staten hade t.o.m. 2008 åtagit sig ett ansvar för en rikstäckande kassaservice. Ansvaret innebar enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice att alla skulle ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Det var Posten AB som skulle tillhandahålla tjänsten.

I proposition om statens betaltjänster med näringsminister Maud Olofsson som föredragande statsråd, föreslog regeringen att kassaservicelagen skulle upphävas per den 31 december 2008 och att Posten AB skulle få påbörja avvecklingen av kassaserviceverksamheten från och med den 1 juli 2008.<sup>7</sup> I propositionen redovisades ett antal nya lösningar som vuxit fram på betaltjänstmarknaden och mot den bakgrunden ansåg regeringen att marknaden i första hand borde tillhandahålla grundläggande betaltjänster och att staten borde övervaka att så sker. Målet skulle fortfarande vara att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. I praktiken skulle statens åtagande tillhandahållas genom att tjänsterna upphandlades av Post- och telestyrelsen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>8</sup>

### 6.2.3 Den svenska lagstiftningen på postområdet

Vid tiden för 1998 års proposition gällde 1993 års postlag (SFS 1993:1684) och postförordning (SFS 1993:1709). Med anledning av förslagen i 2010 års proposition kom regleringen att ersättas med en ny lag (SFS 2010:1045) och en ny förordning (SFS 2010:1049).

*Postlagen*

I de delar av postpolitiken som berörs av kommitténs uppdrag visar en jämförelse mellan 1993 års lag och 2010 års lag att det sakliga innehållet i huvudsak är detsamma.

Enligt 2010 års postlag definieras den samhällsomfattande posttjänsten i 1 kap. 2 § som ”en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran

<sup>7</sup> Statens ansvar för betaltjänster (prop. 2006/07:55).

<sup>8</sup> Bet. 2006/07:TU16, rskr. 2006/07:205.

kan avlämna sådana försändelser”. Det motsvarar i huvudsak bestämmelser i 1993 års lag och anger det övergripande målet med den posttjänst som ska finnas i landet.

Den samhällsomfattande posttjänsten ska enligt 3 kap. 1 § första stycket 3 uppfylla kravet att de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I andra stycket samma paragraf bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider. Enligt 2 kap. 4 och 5 §§ får dessa föreskrifter komma till uttryck i de tillståndsvillkor den ansvariga myndigheten utfärdar och som ska gälla för en bestämd tid.

Dessa bestämmelser i 2010 års lag är förtydliganden i förhållande till 1993 års lag. Det är samtidigt värt att notera att postlagen inte innehåller närmare bestämmelser om befordringstider, utan att sådana i stället återfinns i postförordningen.

### *Postförordningen*

I likhet med 1993 års postförordning innehåller 2010 års förordning en bestämmelse om övernattbefordran av postförsändelser. Enligt 6 § första stycket ska den samhällsomfattande posttjänsten, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), uppfylla kravet att minst 85 procent av de brev som lämnas in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag, oavsett var i landet de har lämnats in. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar.

Enligt 6 § andra stycket ska Post- och telestyrelsen årligen kontrollera att kravet i första stycket uppfylls och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll. I tredje stycket anges att Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om senaste inlämningstid och ytterligare föreskrifter om krav på befordringstider enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen.

I 7 § anges att Post- och telestyrelsen enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

#### 6.2.4 Post- och telestyrelsens tillämpning

##### *Tillståndsvillkor för den samhällsomfattande posttjänsten*

I 2 § postförordningen anges att Post- och telestyrelsen (PTS) är tillståndsmyndighet enligt postlagen. Enligt 5 § får PTS för en eller flera tillståndshavare förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS har den 11 september 2012 utfärdat ett tillstånd för Posten AB som gäller fr.o.m. den 1 oktober 2012 t.o.m. den 30 september 2013. Enligt villkoren för tillståndet ska Posten AB tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten, vars omfattning och tillämpning framgår av 3 kap. 1 § och 2 § postlagen. Det betonas att skyldigheten omfattar samtliga krav som ställs på denna tjänst enligt lagen, därmed också bl.a. bestämmelserna om befordringstider. Alla postoperatörer som bedriver verksamhet i Sverige måste ha ett tillstånd utfärdat av PTS, men Posten AB är den enda operatören med ett tillstånd som inkluderar den samhällsomfattande posttjänsten och som därmed också omfattas av kravet på övernattbefordran.

Enligt tillståndsvillkoren ska Posten AB tillämpa en gemensam europeisk standard för att mäta befordringstiden för enstaka försändelser (se nedan). I det sammanhanget upprepas också kravet på övernattbefordran enligt 6 § postförordningen. Minst 85 procent av de brev som lämnas in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid och för vilka avsändaren betalat det pris som gäller för övernattbefordran ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag, oavsett var i landet de har lämnats in. Vidare ska minst 97 procent av breven ha delats ut inom tre arbetsdagar.

Tillstånd som PTS beviljar för Posten AB är regelmässigt ettåriga och har inte förändrats på någon avgörande punkt vad avser kraven på befordringstider. Enligt uppgift från PTS sker det ingen förhandling med Posten AB inför nya tillståndsperioder, utan det handlar i praktiken om en förlängning av tidigare beslut.

##### *Upphandling av grundläggande betaltjänster*

Mot bakgrund av riksdagens beslut att upphäva lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice meddelade PTS hösten 2008 att myndigheten tecknat avtal med Kuponginlösen och ICA Banken

om en ny betaltjänst för äldre och funktionsnedsatta i glesbygd fr.o.m. den 1 december 2008. Tjänsten ersatte den kassaservice dessa cirka 1 700 hushåll tidigare fått via Postens lantbrevbärare. Den nya betaltjänsten gjorde det möjligt för äldre och funktionsnedsatta i glesbygd att fortsatt betala räkningar med kontanter och lösa in utbetalningskort mot kontanter i anslutning till sin bostad. Leveransen skulle fortfarande ske med Postens lantbrevbärare, men nu som underleverantör till de ansvariga företagen Kuponginlösen och ICA Banken.

I budgetpropositionen för 2013 beskrevs en övergång från de av PTS statligt upphandlade tjänsterna för grundläggande betaltjänster till regionalt anpassade lösningar framtagna i samarbete mellan PTS och länsstyrelserna. Länsstyrelserna har ett ansvar att göra en bedömning av hur de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov och eftersom de besitter en regional kännedom bör de enligt regeringen även vara ansvariga för de regionala lösningar som behövs för utvecklingen av de grundläggande betaltjänsterna.<sup>9</sup>

#### *Europeisk standard för mätning av befordringstiden för A-post*

Den europeiska standard som PTS hänvisar till för mätning av befordringstider för enstaka försändelser har fastställts av European Committee for Standardization (CEN) och gäller för samtliga medlemsländer i CEN, däribland Sverige. Den svenska parten i detta samarbete är Swedish Standard Institute (SIS) och SIS har fastställt att den europeiska standarden också är svensk standard. Den senaste versionen fastställdes i april 2007 och publicerades i juni samma år. Dokumentet är inte översatt till svenska utan innehåller den officiella engelska versionen.<sup>10</sup>

Syftet med den europeiska standarden är inte att skapa ett enhetligt europeiskt system för mätning av postservice i allmänhet utan avsikten är endast att tillhandahålla ett antal gemensamma minimikrav på hur befordringstiderna inom ett medlemsland och mellan medlemsländer ska mätas. Det som närmare bestämt ska mätas är "the end-to-end transit time":

---

<sup>9</sup> Prop. 2012/13:1 utg.omr. 22 s. 131.

<sup>10</sup> Swedish Standard Institute: SS-EN 13850+A1:2007.

End-to-end is defined as from the point mail is placed into the collection/acceptance system under the responsibility of the postal operators, to the final delivery point under the responsibility of the postal operators.

The overall transit time quality-of-service result is to be expressed as percentage of mail delivered within  $J + n$  days end-to-end according to the EC postal directive.

Mätningen sker genom att ett urval personer skickar och tar emot testbrev. Standarden reglerar hur urvalet av representativa testpersoner ska genomföras, hur testbreven ska skickas för att bäst efterlikna det verkliga flödet och hur resultaten från undersökningarna ska vägas för att kunna aggregeras till hela populationen. Av standarden framgår också att mätningarna ska ske kontinuerligt under hela året, att befordringstiderna ska beräknas med utgångspunkt från en arbetsvecka på fem dagar, vilket alltså exkluderar lördagar och söndagar, och att måttenheten för befordringstider är dagar, inte klockslag eller timmar.

Av standarden framgår också att testpersonerna inte får ha någon koppling till postoperatören och att mätningarna ska utföras av en extern och oberoende organisation. I Sverige utförs mätningarna av TNS Sifo på uppdrag av Posten AB. Urvalet är normalt cirka 300 personer och uppgiften för testpersonerna är att skicka och ta emot cirka 10 testbrev per vecka under minst tre månader. Totalt omfattar mätningarna cirka 150 000 brev per år, vilket kan jämföras med att Posten AB dagligen hanterar cirka 20 miljoner försändelser i Sverige. Testbreven ser ut som vanlig post och skickas mellan olika testpersoner på företag och i hushåll över hela Sverige enligt en bestämd tidplan. Sändaren registrerar vilket datum brevet sänds och mottagaren registrerar vilken dag brevet anländer.

Resultatet av de svenska mätningarna redovisas av Posten AB i återrapporeringen till PTS, som i sin tur har dessa uppgifter som underlag för sin tillsyn och uppföljning.

### *Tillsyn och uppföljning*

I PTS årsredovisning för 2011 redovisar generaldirektör Göran Marby att myndigheten fattat beslut om att Posten AB ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. PTS har också skärpt sin konkurrenstillsyn på postområdet efter en granskning av



Postens prissättning. När det gäller den samhällsomfattande posttjänsten redovisar PTS bl.a. att antalet serviceställen minskat med cirka 12 procent jämfört med 2010, att kundnöjdheten försämrats något, att antalet hushåll med utdelning färre än fem dagar i veckan är tämligen oförändrat och att antalet fastighetsboxar har ökat något.

Postens befordringstider redovisas däremot inte i PTS årsredovisning utan i annan form. I det årliga regleringsbrevet har PTS ett uppdrag avseende *Uppföljning och analys av posttjänster*. I uppdraget för 2012 ingår att PTS ska göra en uppföljning och analys om bl.a. den faktiska och möjliga tillgången till posttjänster i landets alla delar. Myndigheten ska också redovisa bl.a. hur tillståndsvillkoren för postoperatörer har efterlevts. Uppdraget redovisas årligen i rapporten *Service och konkurrens* om postmarknaden i Sverige och i dessa redovisas även uppnådda befordringstider.

I rapporten från april 2012 beskrivs resultatet av de mätningar som gjorts under 2011 med hjälp av drygt 150 000 testbrev. Det genomsnittliga resultatet visade att 94,5 procent av A-postbrev kunde delas ut i tid, vilket är långt över minimikravet på 85 procent. Det är också en viss ökning från året innan (93,7 procent). Det finns även en variation över året och mellan olika delar av landet. Det bästa resultatet uppmättes i oktober 2011 (95,6 procent), medan december regelmässigt är den sämsta månaden (91,5 procent). Geografiskt varierade resultatet mellan Växjö (96,5 procent) och Umeå (92,8 procent). Enligt uppgift från Posten AB har servicenivån höjts ytterligare under 2012 då 96,2 procent av A-postbrev levererades övernatt enligt regelverket.

### 6.3 Tidigare utredningar om samdistribution av tidningar och post

Presskommittén 2004 behandlade relativt utförligt frågan om möjliga samdistributionslösningar för tidningar och post i sitt delrespektive slutbetänkande.<sup>11</sup> Även Post- och kassaserviceutredningen beskrev och analyserade möjligheterna till ökad samdistribution av tidningar och post i sitt betänkande.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Lördagsdistribution av dagstidningar* (SOU 2005:13) och *Mångfald och räckvidd* (SOU 2006:8).

<sup>12</sup> *Postmarknad i förändring* (SOU 2005:5).

Båda de nämnda utredningarna beskrev problemet och dess eventuella lösning på ett likartat sätt. I grunden finns tidningsföretagens respektive Postens ideala befordringstider. Tidningsföretagen vill å sin sida kunna leverera sina tidningar tidigt på morgonen och har en produktionsapparat som är anpassad till det. Posten AB är å sin sida styrd av kraven på övernattbefordran, vilket innebär att en försändelse som lämnas i t.ex. södra Sverige måndag eftermiddag ska kunna levereras i norra delen av landet dagen efter och för att klara det måste leveransen till mottagaren ske senare på tisdagen.

För att lösa problemet fanns det enligt båda utredningarna två alternativ. Det ena alternativet var att tidningsbuden även levererade adresserad post tidigt på morgonen. Det andra alternativet var att tidningarna delades ut av lantbrevbärare tillsammans med den adresserade posten under för- eller eftermiddag.

Båda alternativen innebar dock enligt Post- och kassaserviceutredningen andra problem. Om tidningsbudet skulle dela ut även adresserade försändelser tidigt på morgonen skulle kravet på övernattbefordran inte kunna upprätthållas och de kunder som vill utnyttja Postens kassaservice<sup>13</sup> eller kvittera ut paket och värdeförsändelser måste göra det orimligt tidigt på dagen. Om brevbäraren skulle dela ut tidningen vid den ordinarie brevbärar-rundan fick prenumeranten sin morgontidning vid lunch eller på eftermiddagen i stället för till frukost, vilket sannolikt skulle minska antalet prenumeranter ytterligare.

Med dessa förutsättningar diskuterade Post- och kassaserviceutredningen ändå möjligheterna att åstadkomma en förändring. Ett alternativ skulle kunna vara att sänka kvalitetskraven på övernattbefordran, vilket dock även skulle förutsätta andra lösningar för hanteringen av kassaservice samt paket och värdeförsändelser. Ett annat alternativ skulle kunna vara att tidningsprenumeranter på landsbygden får acceptera att morgontidningen kommer senare på dagen. Utredningen lämnade dock inte något förslag om ändrade befordringstider för postförsändelser till landsbygden och hänvisade i övrigt till försök som gjorts att få till stånd samdistribution mellan tidningsdistributörerna och Posten, försök som dock avbrutits redan på planeringsstadiet, bl.a. därför att aktörerna haft olika syn på de synergier som kunde uppnås med ökad samdistribution.

---

<sup>13</sup> Postens ansvar för kassaservicen upphörde 1 december 2008 (se avsnitt 6.2.2 och 6.2.4).

Presskommittén 2004 redovisade i sitt slutbetänkande de slutsatser som dragits av Post- och kassaserviceutredningen och konstaterade för egen del att det inom distributionsbranschen råder samstämmighet om de stora värden som skulle kunna uppnås om det gick att åstadkomma samdistributionslösningar. Utredningssekretariatet hade också under våren 2005 sammanträffat med företrädare för Posten AB och Tidningstjänst AB. Från Postens sida anfördes att en samdistribution skulle kunna ordnas lokalt inom vissa delar av landet, särskilt om kravet på övernattbefordran sänktes. Även från organisationen Tidningsutgivarnas sida hade det framförts att samdistributionslösningar vore värdefullt för att sänka distributionskostnaderna.

Enligt Presskommittén 2004 var det utomordentligt angeläget att Posten AB och distributionsbolagen kunde enas om ett samarbete. Olika försök med alternativa servicenivåer borde bedrivas lokalt eller regionalt. Staten borde tillsammans med berörda myndigheter, närmast PTS, intensifiera arbetet för att underlätta för aktörerna på distributionsmarknaden. Ett regelverk som i största möjligaste mån skapar utrymme för samdistributionslösningar borde åstadkommas. Att sänka kraven på övernattbefordran skulle då kunna vara ett framkomligt alternativ. Presskommittén 2004 lämnade dock inget konkret förslag om detta.

## 6.4 Distributionen av tidningar och post i praktiken

Mot denna bakgrund har kommittén inhämtat aktuella uppgifter om hur verksamheten med distributionen av tidningar och post i Sverige ser ut i dagsläget och hur den har förändrats över tid. Kommittén har i det sammanhanget också prövat förutsättningarna för att det till slut, efter att frågan diskuterats under många år utan synbart resultat, ska kunna uppnås en rationell samdistribution av tidningar och post på landsbygden. Som underlag har kommittén använt bl.a. material från offentliga utredningar samt uppgifter och rapporter från berörda myndigheter som Presstödsnämnden, PTS och Trafikanalys.<sup>14</sup> Vidare inbjöds företrädare för tidnings-

---

<sup>14</sup> Presstödsnämnden: bl.a. rapport från december 2012 *Kostnader och prisutveckling avseende tidningsdistribution 2011*. Post- och telestyrelsen: rapport från april 2012: *Service och konkurrens 2012. Postmarknaden i Sverige*. PTS-ER 2012:10. Trafikanalys: rapport från juni 2012: *Postverksamhet 2011*. Statistik 2012:12.

distributionsföretagen, PTS och Posten AB till kommitténs sammanträde den 19 december 2012. Vid mötet redovisade dessa aktörer sina respektive verksamheter och bedömde möjligheterna för en framtida ökad samdistribution av tidningar och post. Dessa uppgifter ligger också till grund för redovisningen nedan.<sup>15</sup>

#### 6.4.1 Tidningsdistributionen i Sverige

##### *Minskade tidningsvolym*

Utvecklingen för tidningsdistributionen i Sverige präglas av två tydliga tendenser under de senaste decennierna. Den totala volymen abonnerade dagstidningar sjunker medan andelen abonnerade dagstidningar som delas ut med egna tidningsbud tidigt på morgonen ökar.

Enligt betänkandet *Lördagsdistribution av dagstidningar* (SOU 2005:13) uppgick den totala volymen abonnerade dagstidningar 2003 till 933 miljoner exemplar. Totalt kördes cirka 50 000 mil per dygn för att distribuera dagstidningarna med tidningsbud eller postbil. Uppgifter från Presstödsnämnden visar att volymen hade sjunkit till 791 miljoner exemplar 2010 och till 764 miljoner exemplar 2011.

Av den abonnerade upplagan delades 2003 cirka 94 procent ut med tidningsbud före klockan 6 på morgonen. Den återstående delen distribuerades med Postens lantbrevbärrorganisation under för- eller eftermiddagen i sådana geografiska områden där kostnaden för att dela ut tidningar med tidningsbud skulle bli alltför hög. Volymen postutdelade dagstidningar hade mer än halverats mellan 1993 och 2003, i huvudsak därför att tidningsföretagen i större utsträckning valt att tillmötesgå abonnenternas krav på tidig leverans. Den trenden har därefter fortsatt och under 2010 och 2011 hade andelen budlevererade tidningar ökat till cirka 98 procent.

---

<sup>15</sup> Vid mötet den 19 december 2012 deltog *Ingemar Stenson*, f.d. VD i *Tidningsbärarna*, *Sten Selander*, avdelningschef på *Post- och telestyrelsen* och från *Posten AB* *Jessica Karlberg-Lagrelius*, chefsjurist Sverige, *Andreas Falkenmark*, VD Posten Meddelande AB och *Johanna Allert*, chef konceptsupport & shared services.

*Tidningsdistributionsföretagen*

En annan trend är att antalet tidningsdistributionsföretag som förmedlar det statliga distributionsstödet minskar.<sup>16</sup> Det var i början av 1970-talet de första tidningsdistributionsbolagen bildades med stöd av det statliga stödet som då hade införts. Modellen var att samtliga morgontidningar, inklusive de nationella dagstidningarna, skulle samdistribueras till läsarna tidigt på morgonen. Den ordningen gäller fortfarande för tidningsdistributionsföretagen, men senare år har präglats av strukturrationaliseringar i branschen och av att verksamheter slagits samman. Det tyder enligt Trafikanalys på att det krävs en viss minsta storlek för att effektivt kunna bedriva tidningsdistribution.

Marknaden för samdistribution av den budutdelade dagstidningsupplagan är i dagsläget uppdelad på fyra företag. Störst är Tidningstjänst AB som är ett helägt dotterbolag till Posten AB och har en starkt regionalt präglad verksamhet. De övriga tre, som ägs av olika tidningskoncerner, är Tidningsbärarna KB, Västsvensk Tidningsdistribution KB och Pressens Morgontjänst KB. I juni 2012 tog Tidningstjänst AB över företaget Svensk Morgondistribution KB med verksamhet i Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Dalarna, Gästrikland och Ångermanland. I vissa delar av landet sköts distributionen av underentreprenörer till Tidningstjänst AB. Bland underentreprenörerna finns bl.a. Prolog KB, NTM Distribution AB, Herenco Distribution AB och Södermanlands Nyheter AB. Enligt Trafikanalys statistik var det 2011 totalt 19 företag som var aktiva inom tidningsdistributionen.

Den affärsidé som ligger till grund för tidningsdistributionsföretagens verksamhet handlar om distribution av morgontidningar, tidskrifter, reklam- och informationsbilagor, industriell post m.m. I förhållande till överspridda nationella tidningar erbjuder företagen samordningsmöjligheter i såväl packnings- som transportledet. Samdistributionen av morgontidningar står för cirka 70–90 procent av omsättningen, men den andelen sjunker stadigt på grund av den minskande volymen abonnerade tidnings-exemplar. Företagen söker därför efter nya volymer att distribuera inom bl.a. transportmarknaden och tidskriftsdistributionen. Företaget MTD, MorgonTidig Distribution KB, är t.ex. ett

---

<sup>16</sup> Det är distributionsföretaget som är mottagare av det statliga distributionsstödet och som i sin tur tillgodoför de rätta beloppen till tidningsföretag som ingår i samdistributionen. Det statliga stödet behandlas närmare i kapitel 7 *Presstödet till samdistribution av dagstidningar*.

säljbolag som marknadsför distribution i konkurrens med bl.a. Posten AB.

Trafikanalys statistik visar att företagen inom tidningsdistributionsbranschen mellan 2010 och 2011 ökade sina totala intäkter med 13,4 procent till 4,72 miljarder kronor. Samtidigt steg kostnaderna med 12,9 procent till 4,59 miljarder kronor. Det samlade överskottet 2011 uppgick till cirka 130 miljoner kronor, vilket är en ökning jämfört med resultat från året innan på 100 miljoner kronor. Sedan mitten på 1990-talet har företagen inom tidningsdistributionen redovisat en låg, men stabil, vinstmarginal. Den låg fram till sekelskiftet på cirka 3 procent, men har därefter legat på cirka 2 procent. Under 2011 ökade dock marginalen till 2,8 procent, vilket var den högsta nivån sedan 2001.

#### *Tidningsföretagens distributionskostnader*

Av Presstödsnämndens rapport från december 2012 framgår att tidningsföretagens kostnader för distributionen står för en betydande del av deras totala kostnader.<sup>17</sup> Under 2011 var de samlade distributionskostnaderna 2,95 miljarder kronor, en viss ökning jämfört med 2010, då kostnaderna var 2,82 miljarder kronor. Av de totala kostnaderna stod distributionen båda åren för cirka en femtedel. Det statliga distributionsstödet uppgick samtidigt till cirka 62 miljoner kronor under såväl 2011 som 2010.

#### *En möjlig samdistribution enligt tidningsdistributörerna*

Vid kommitténs möte den 19 december 2012 var Tidningsdistributionsföretagens representant mycket positiv till en samverkan med Posten AB om en gemensam distribution av tidningar och post på landsbygden, genom att kraven på Postens övernattbefordran i postlagstiftningen ändras. Detta skulle då möjliggöra betydande organisatoriska synergier i berörda områden och avgasutsläppen skulle kunna minska med 50 ton per distributionsdag. Avgörande för såväl tidningsföretagen som prenumeranterna är dock att tidningarna fortsatt kan levereras till sina läsare tidigt på morgonen. Med dessa förutsättningar kan verksamheten i praktiken organiseras antingen genom att tidnings-

---

<sup>17</sup> Uppgifterna bygger på enkätsvar från 148 (2011) respektive 140 (2010) tidningsföretag.

företagen köper distributionstjänsten av Posten AB eller genom att tidningsdistributionsföretagen också kör ut och samlar in posten. Det är dock angeläget, enligt tidningsdistributörerna, att det inte enbart är Posten AB som får möjlighet att arrangera en samdistribution.

#### 6.4.2 Postdistributionen i Sverige

##### *Minskade brevvolymer*

Även den svenska postmarknaden präglas av minskade volymer. Mellan åren 2000 och 2011 har de samlade brevvolymererna i Sverige minskat med närmare 20 procent, från 3,43 till 2,77 miljarder brev. Minskningen har skett successivt, vilket samtidigt ökar kostnaden per distribuerad försändelse. Bakom de minskade volymerna ligger i viss mån den allmänna ekonomiska utvecklingen, där effekterna av den globala och finansiella nedgången 2008 märktes tydligt i den svenska postmarknaden 2009. Den förbättrade konjunkturen under 2010 har dock inte kunnat vända trenden.

En viktig förklaring till den minskande volymen är den tekniska övergången från fysisk distribution till elektronisk kommunikation och nya kundbeteenden. Ett exempel är att redan 2004 passerade betalningarna av fakturor via internet olika slags gireringar som hushållens vanligaste sätt att betala räkningar. Ett annat exempel är att flertalet svenskar numera gör sina deklARATIONER elektroniskt. Ny teknik och nya konsumtionsmönster kan dock även skapa nya marknadsmöjligheter för postföretagen, bl.a. genom den ökande distanshandeln på nätet, inte minst mellan privatpersoner.

Utvecklingen är inte heller densamma för alla typer av brev. Brevmarknaden har enligt PTS två delmarknader: sändningar och enstaka brev. Varje delmarknad kan i sin tur delas in i övernattbefordrad A-post respektive icke övernattbefordrad B-post med lägre prioritet. Sändningarna omfattar serier av försändelser med samma format och vikt. De produceras vanligtvis industriellt och lämnas till postoperatören vid ett och samma tillfälle. Enstaka brev kan vara antingen kontorspost, som lämnas av företag maskinellt frankerad eller märkt med "porto betalt", eller brevlådepost, som vanligtvis är frankerad med frimärke.

Den volymmässigt största delmarknaden är de relativt sett billigare B-postsändningarna, som 2011 stod för knappt 60 procent

av brevmarknaden. Trenden är att efterfrågan på den tjänsten har ökat på bekostnad av marknaden för de relativt sett dyrare övernattbefordrade A-postsändningarna, som 2011 hade knappt 20 procent av brevmarknaden. Kontorsposten stod för cirka 20 procent av den samlade volymen, medan brevlådeposten under en längre tid har minskat i omfattning. Numera står brevlådeposten bara för cirka 5–10 procent av brevmarknaden. Av den samlade brevmarknaden är cirka 30–35 procent A-post och övriga cirka 65–70 procent B-post.

### *Postföretagen*

Den svenska postmarknaden påverkas också av en ökande konkurrens och av samarbeten över nationsgränser. Enligt Trafikanalys är utvecklingen bl.a. kopplad till svensk och europeisk avreglering. Förändringen av postmarknaden i Sverige inleddes den 1 januari 1993 då Postverkets monopol på förmedling av brev upphörde.

Den 1 mars 1994 ombildades Postverket till Posten AB och nya företag började ta upp konkurrensen om postmarknaden. Från en kraftig ökning av antalet postföretag i slutet på 1990-talet har utvecklingen numera stabiliserats på en något lägre nivå. Sedan flera år tillbaka är det nu mellan 30 och 40 företag som har tillstånd av PTS att bedriva postverksamhet i Sverige. Huvuddelen av dessa företag är dock mycket små och bedriver sin verksamhet på en lokal marknad. Posten AB är den klart dominerande aktören och hade 2011 hela 87,7 procent av brevmarknaden. Företaget Bring Citymail stod för 12,1 procent medan övriga företag tillsammans hade 0,2 procent av marknaden. För distribution på landsbygden har Posten AB 2 500 lantbrevbärare som varje dag kör ca 28 000 mil för att betjäna cirka 740 000 mottagare med post och dagstidningar.

Postföretagens verksamhet håller också på att förändras. Trafikanalys beskriver hur postföretagen breddar sig genom att erbjuda nya tjänster vid sidan av den traditionella insamlings-, transport- och utdelningsservicen. Det handlar om mer avancerade tjänster inom logistik, IT och elektronisk kommunikation. Man riktar sig till hushåll, andra företag och myndigheter och de största intäkterna kommer från näringslivet och olika myndigheter.

För att möta den ökade konkurrensen på postmarknaden i respektive land beslutade svenska Posten AB och danska Post Danmark A/S att gå samman i den gemensamma koncernen



PostNord AB under 2009. Sedan dess är Posten AB den svenska delen av koncernen. I det gemensamma bolaget ägs 40 procent av den danska staten och 60 procent av den svenska, medan rösterna delas 50/50. Koncernens nettoomsättning är 39 miljarder kronor och man har drygt 40 000 anställda. Man hanterar varje dygn cirka 27 miljoner försändelser, varav cirka 20 miljoner i Sverige. På den svenska marknaden finns det 4,5 miljoner hushåll och 700 000 företag som postmottagare.

I marknadssegmentet för A-postsändningar har Posten AB i praktiken monopol eftersom de större konkurrenterna är helt inriktade på B-postsändningar. Enligt PTS är inträdeshindren på marknaden för övernattbefordrade sändningar höga, eftersom det förutsätts ett distributionsnätverk som är anpassat till utdelning varje arbetsdag och har snabba mellantransporter så att hela täckningsområdet nås över en natt. När det gäller rikstäckande kontorspost har Posten AB, enligt PTS, en mycket stark ställning, men i det segmentet finns numera även operatören Mailword Office som samlar in kontorspost och konverterar den till B-postsändningar. Posten AB har i praktiken också monopol på rikstäckande brevlådepost, oavsett utdelningsprioritering. På marknaden för lokal befordran av enstaka brev är däremot förutsättningarna för konkurrens betydligt bättre och erfarenheten visar att de flesta lokalpostföretag etableras i mindre städer utan alltför stora kringliggande landsbygdsområden.

#### *En möjlig samdistribution enligt Post- och telestyrelsen*

Vid kommitténs möte den 19 december 2012 redovisade PTS en i grunden positiv inställning till samdistribution av tidningar och post, där önskan att ha en dagstidning på morgonen ska vara styrande. En ökad samdistribution är angelägen som en av flera åtgärder för att upprätthålla servicegraden i glesbygd trots vikande brevvolymer. I praktiken skulle brev som med nuvarande ordning delas ut sen förmiddag eller eftermiddag i stället delas ut tidigt dagen efter. Lantbrevbärarnas övriga tjänster, i form av värdeförsändelser och paket, skulle också tillhandahållas tidigt på morgonen. Även tiderna för inlämning av post skulle behöva tidigareläggas. Med utgångspunkt i Posten AB:s ansvar för den samhällsomfattande posttjänsten kan en sådan samordning ske

endast i detta bolags regi. Det är inte möjligt att föra över det ansvaret på ett tidningsdistributionsföretag.

Det betonades att servicemålet om en 85-procentig övernattbefordran är formulerat utifrån avsändarens perspektiv och gäller postförsändelser som lämnats in i alla delar av landet. Den verkliga servicenivån ligger dock betydligt högre, 94,5 procent under 2011 och 96,2 procent under 2012. Därmed finns det ett visst utrymme för att införa samdistribution av tidningar och post enligt den modell som beskrivs ovan i vissa områden.

Enligt PTS bör en försöksverksamhet med samdistribution av tidningar och post genomföras i liten skala. Inför ett sådant försök är det viktigt att utröna såväl mottagarnas som avsändarnas intressen i sammanhanget. En väl förberedd kommunikation med berörda är också nödvändig i samband med genomförandet. För att åstadkomma en långsiktig samordning av tidningar och post på landsbygden är det dock, enligt PTS, en förutsättning att kravet på en 85-procentig övernattbefordran ändras i postlagstiftningen.

#### *En möjlig samdistribution enligt Posten AB*

Vid kommitténs möte den 19 december 2012 redogjorde Posten AB för sitt samhällsuppdrag i Sverige och för olika faktauppgifter om verksamheten som redovisats ovan, bl.a. de minskade brevvolymer och den höga servicenivån. Genom sitt bolag Tidningstjänst AB distribuerar man också dagstidningar till flera regioner i Sverige och kör därmed två bilturer per dag i stora områden. Postlagstiftningen och ett avkastningskrav på 10 procent förutsätter att Posten AB tillhandahåller övernattbefordran i hela landet på ett kostnadseffektivt sätt. Produktionstiden räcker inte för att samdistribuera tidningar och post tidigt på morgonen. Stora ekonomiska och miljömässiga fördelar skulle dock uppnås genom en ökad samdistribution.

Posten AB är beredd att genomföra ett försök under 2014 i ett par utvalda områden med s.k. gryningsbrevbäring. Det innebär att tidningar och post distribueras samlat tidigt på morgonen i dessa områden. I praktiken innebär det att Posten AB sänker sina egna kvalitetskrav och innan försöket kan förverkligas måste några praktiska frågor klaras ut, t.ex. vilka geografiska områden som ska väljas ut för försöket och hur tidigt på morgonen det är rimligt att postmottagare kan kvittera värdehandlingar. Det är vidare

nödvändigt att PTS accepterar att postbefordran i de aktuella områdena blir 0+1,5 eller 0+2, i stället för 0+1. En långsiktig samordning av tidningar och post på landsbygden förutsätter dock enligt Posten AB en förändring av kravet i postlagstiftningen om en 85-procentig övernattbefordran.

## 6.5 Överväganden och bedömning

**Presstödskommitténs bedömning:** Under 2014 bör ett försök med samdistribution av tidningar och post genomföras i utvalda landsbygdsområden med gemensam leverans till mottagarna tidigt på morgonen.

Med utgångspunkt från erfarenheterna av försöket och med sikte på en permanent och långsiktig samdistribution av tidningar och post, där önskemålet om tidig morgonleverans av tidningarna är styrande, bör den svenska postlagstiftningen och kravet på en 85-procentig övernattbefordran ses över i förhållande till EU:s postdirektiv. Inriktningen bör vara att nödvändiga författningsändringar kan träda i kraft senast 2017.

Efter att ha tagit del av de formella förutsättningarna för postdistributionen i Sverige och kravet på övernattbefordran samt aktuella uppgifter om hur verksamheten med distribution av tidningar och post ser ut i dagsläget, är det kommitténs bedömning att det finns goda möjligheter att få till stånd en rationell samdistribution av tidningar och post. Det är särskilt angeläget med en sådan samordning på landsbygden, där det ofta handlar om långa vägsträckor mellan hushållen och där det bara är biltransporter som är möjliga för distribution av såväl tidningar som post, samtidigt som det leder till betydande avgasutsläpp. Om det bara kördes en i stället för två sådana bilturer per dag skulle det medföra stora vinster såväl ekonomiskt som miljömässigt för samhället och för de berörda distributions- och tidningsföretagen.

Kommitténs bedömning utgår samtidigt från ett uttalat konsument- och medborgarperspektiv. Genom en samordning av distributionen skapas det bättre förutsättningar att upprätthålla servicegraden på landsbygden trots vikande volymer både vad gäller tidningar och brev. Att koncentrera leveransen till ett tillfälle varje dag bör därför vara en relativ förbättring jämfört med dagsläget för berörda tidningsprenumeranter och postkunder.

För dem som prenumererar på en morgontidning är det utan tvekan av stor betydelse att tidningen finns tillgänglig tidigt på morgonen och att den inte kommer under sen förmiddag eller eftermiddag. Det är också varje morgontidningsföretags ambition att kunna förmedla nyheter vid denna tid och människors vilja att betala för en prenumeration på en papperstidning avtar enligt all erfarenhet om tidningen inte levereras då. Samtidigt präglas tidningsbranschen just nu av en snabb teknikutveckling med digitala utgåvor av papperstidningen som läses på datorer, mobiler eller läsplattor och som därför inte kräver distribution med tidningsbud eller postbil. På sikt kan detta komma att förändra behovsbilden, men kommitténs bedömning är att det än så länge finns behov av en fysisk distribution av papperstidningar och post på landsbygden och att det därför också är angeläget med en samordning.

Den lagstadgade samhällsomfattande posttjänsten, som Posten AB ensamt ska tillhandahålla, innebär att en posttjänst av god kvalitet ska finnas i hela landet och att alla användare ska kunna ta emot postförsändelser och avlämna sådana till rimliga priser. De praktiska förutsättningarna för postdistributionen skiljer sig dock från tidningsdistributionen genom att tidpunkten för postleverans inte är lika känslig, i alla fall inte så länge det handlar om att lämna brev och paket i mottagarens brevlåda. Då bör det spela mindre roll om posten t.ex. levereras tidigt på morgonen, eftersom tömningen av brevlådan vid behov kan ske senare på dagen.

En viktig förändring har också skett sedan Presskommittén 2004 senast behandlade frågan om samdistribution av tidningar och post. Fr.o.m. december 2008 ingår det inte längre i uppdraget för Posten AB att tillhandahålla grundläggande betaltjänster till äldre och funktionsnedsatta i glesbygd, utan denna tjänst tillhandahålls numera av andra utförare. Därmed föreligger inte längre ett problem som tidigare anförts mot en samdistribution av tidningar och post. Vissa typer av postförsändelser förutsätter dock fortfarande en aktiv kvittens av mottagaren och i sådana fall skulle det fortfarande kunna finnas en begränsning när det t.ex. gäller tidpunkten för kvittens. Det kan även finnas problem med mycket tidiga lämningsstider för utgående post.

Kommitténs samlade bedömning är mot denna bakgrund att önskemålet om en tidig morgonleverans av tidningarna bör vara styrande för den samdistribution som bör ske av tidningar och post. Det innebär att leveransen av både tidningar och post bör ske

tidigt på morgonen, företrädesvis före klockan 6. Vissa frågetecken återstår dock att rätta ut vad gäller leverans och hämtning av posten vid den tidpunkten och det är viktigt att dessa frågor tas under beaktande inom ramen för det försök med samdistribution under 2014 som tidningsdistributörerna, PTS och Posten AB gemensamt förordade vid kommitténs möte den 19 december 2012.

Kommittén välkomnar en försöksverksamhet med samdistribution av tidningar och post under 2014 och vill samtidigt understryka vikten av att försöket förbereds väl av parterna. Bland de frågor som diskuterades vid mötet i december var vilken aktör som kan arrangera försöket, vilka områden som bör ingå, hur informationen om försöket ska förmedlas och hur försöket ska följas upp med sikte på en permanent och långsiktig samdistribution av tidningar och post.

Det bör överlämnas till de berörda parterna att med dessa frågor som utgångspunkt utarbeta de närmare formerna för försöket. Kommittén välkomnar i det sammanhanget flera deltagande aktörer i försöket, såväl Posten AB som tidningsdistributionsföretag, för att försöket ska få den önskvärda bredden. Det är också angeläget att PTS och de deltagande parterna bidrar till den information om försöket som bör lämnas till alla berörda och att parterna gemensamt svarar för att samla in relevanta kunskaper och erfarenheter från försöket, inte minst av hur mottagarnas och avsändarnas intressen tas tillvara.

En förutsättning för försökets genomförande är att det ryms inom ramen för det gällande kravet på en 85-procentig övernattbefordran, som ju innebär att post ska levereras dagen efter att den postats (0+1). I det aktuella försöket måste postleveransen i de aktuella områdena tillåtas bli 0+1,5 eller 0+2. Enligt uppgifter som kommittén inhämtat från PTS är detta möjligt eftersom Posten AB i dagsläget har en betydligt högre servicenivå än vad som krävs. Ett begränsat försök kan därmed genomföras utan att det förutsätter någon lagändring.

Kommittén vill dock betona att försöket bör följas upp med en permanent och långsiktig lösning med samdistribution av tidningar och post, med beaktande av erfarenheterna från försöket. Rationaliteten med en gemensam leverans tidigt på morgonen är rimligen inte begränsad till delar av landsbygden utan samdistributionen bör på sikt även omfatta andra delar av Sverige. En sådan bredare samordning förutsätter dock att det nuvarande kravet på 85-procentig övernattbefordran i postförordningen ses

över, inte minst i förhållande till EU:s postdirektiv. Enligt kommittén bör en sådan översyn genomföras med inriktningen att nödvändiga författningsändringar kan träda i kraft i direkt anslutning till att försöksverksamheten upphör.

Det finns i det sammanhanget också anledning att peka på det nära sambandet mellan samdistributionen av tidningar och post, som behandlas i detta kapitel, och presstödet till samdistributionen av olika tidningar, som kommittén behandlar i kapitel 7. I båda fallen handlar det om att hitta lösningar som underlättar distributionen av tidningar i hela landet och därför bör heller inte dessa båda frågor hanteras oberoende av varandra. Kommitténs uppdrag avser tiden efter att nu gällande presstödsförordning upphör att gälla den 1 januari 2017 och bedömningarna i kapitel 7 bygger på att försöket med samdistribution och post får en permanent och långsiktig lösning senast 2017.

## 7 Presstödet till samdistribution av dagstidningar

I detta kapitel behandlas frågan om det statliga stödet till samdistribution av dagstidningar. Inledningsvis redovisas kommitténs uppdrag på den här punkten. Därefter återges hur frågor om stödets formella förutsättningar har behandlats i utredningar och propositioner och av Presstödsnämnden i tillämpningen. I ett tredje avsnitt redovisas distributionsstödet utfall, närmare bestämt stödets omfattning på en aggregerad nivå, stödets fördelning på distributionsföretag och tidningsföretag, samt prenumerationsprisernas utveckling. Det fjärde och avslutande avsnittet omfattar kommitténs överväganden och förslag.

### 7.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

Kommitténs uppdrag på distributionsområdet omfattar även frågan om det presstödsberättigade samdistributionssystemet som redovisas i detta kapitel. I direktiven konstaterar regeringen att vissa aktörer i dag inte är berättigade till något stöd för sin distribution, t.ex. gratistidningar och samhällsorienterade tidskrifter som inte utgör kulturtidskrifter. Det finns även hinder för samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser.

### 7.2 Distributionsstödet grundläggande delar

Av tidigare presspolitiska utredningar och propositioner framgår att distributionsstödet var det första direkta presstödet i Sverige. Förslaget lämnades av 1967 års pressutredning i betänkandet

*Dagspressens situation.*<sup>1</sup> Regeringen lade fram förslaget i en proposition 1969, som riksdagen därefter beslutade. Det nya stödet infördes den 1 januari 1970 och syftet var att stimulera en ökad samdistribution, vilket i sin tur skulle minska tidningarnas distributionskostnader. Redan från början slogs vissa grundläggande delar i regleringen av distributionsstödet fast. Det är den s.k. principen om lika pris, de krav som ställs enligt regleringen på de företag som ska tillåtas utföra den stödberättigade distributionen och hur stödet ska beräknas. De har därefter återkommande behandlats av utredningar och i propositioner och av Presstödsnämnden i tillämpningen.<sup>2</sup>

Sedan 1970-talet har mindre ändringar skett för att anpassa regleringen till delvis nya förutsättningar, men i huvudsak har distributionsstödet haft samma inriktning under hela perioden. I detta avsnitt redovisas inledningsvis den problembild och den syn på statens ansvar som har legat till grund för distributionsstödet och därefter ovan nämnda grundläggande delar i regleringen av stödet och den anpassning av regleringen som skett.

### 7.2.1 Problembilden och statens ansvar

Det finns flera faktorer som talar för att tidningsdistributionen bör samordnas. Distributionen blir relativt sett billigare för tidningsföretagen och det blir också möjligt för tidningar med mindre upplagor att delta i morgondistributionen. Dessa förhållanden har i alla sammanhang där tidningsdistributionen har behandlats och diskuterats varit självklara utgångspunkter. Om samdistributionen inte längre skulle fungera behöver varje tidningsföretag organisera sin egen distribution. En sådan utveckling har inte ansetts vara rationell för samhället och bedömningarna har varit att tidningsföretagens kostnader skulle öka om inte samdistributionssystemet kan upprätthållas.

Det har med andra ord funnits starka incitament för att åstadkomma och upprätthålla en samdistribution av dagstidningar i Sverige. Samtidigt är statens ansvar och roll inte självklar. Å ena sidan distribuerades dagstidningarna till sina abonnenter även innan det statliga stödet infördes, å andra sidan har det aldrig varit tal om att staten skulle ta över det huvudsakliga ansvaret eller organisera

---

<sup>1</sup> SOU 1968:48.

<sup>2</sup> Distributionsstödet regleras i 4 kap. 1–11 §§ presstödsförordningen (1990:524).



den fysiska distributionen. I stället har avsikten med det statliga distributionsstödet varit att det ska fungera som en stimulans på marginalen för att motivera de större tidningsföretagen att medverka i samdistributionen för att åstadkomma en acceptabel kostnadsfördelning mellan de deltagande tidningsföretagen och för att hålla abonnemangspriserna på en rimlig nivå för konsumenterna.<sup>3</sup>

### 7.2.2 Principen om lika pris

Den s.k. likaprisprincipen innebär att de företag som sköter den stödberättigade samdistributionen måste tillämpa en sådan pris-sättning att avgiften per distribuerat tidningsexemplar blir densamma för de inblandade tidningsföretagen. Storleken på den enskilda tidningens upplaga ska inte inverka på distributionsavgiften per distribuerat exemplar.<sup>4</sup> Det slogs tidigt fast att likaprisprincipen är medlet för att uppnå huvudsyftet med samdistributionssystemet, nämligen att förbättra distributionsvillkoren för de ekonomiskt svagare tidningarna med glesare spridning. Det statliga stödet och den rationellare distributionen ledde också till lägre kostnader för hela branschen och därför måste likaprisprincipen upprätthållas. Varje försök att urholka den måste stävas.<sup>5</sup>

Det visade sig dock tidigt att det fanns svårigheter med att genomdriva likaprisprincipen fullt ut. Genom åren har olika avsteg gjorts för att hålla ihop samdistributionsmodellen.

#### *Olika exemplarvikt*

Redan från början fanns det en insikt om att distributionskostnaden kunde variera mellan tidningar beroende på exemplarvikten, och om den kostnadsskillnaden var väsentlig kunde pris-sättningen anpassas till det inom distributionsstödet ramar.<sup>6</sup> En sådan regel finns fortfarande kvar i 4 kap. 5 § presstödsförordningen.<sup>7</sup> I mitten på 1970-talet fanns det även vissa tecken på att

---

<sup>3</sup> SOU 2006:8 s. 179 ff. och prop. 2009/10:199 s. 34.

<sup>4</sup> 4 kap. 5 § presstödsförordningen.

<sup>5</sup> Prop. 1975/76:131 s. 155.

<sup>6</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 27 år 1971 s. 7–8.

<sup>7</sup> 4 kap 5 § 3 presstödsförordningen.

likaprisprincipen kunde kringgås genom att distributionsområden delades upp i s.k. prisområden, vilket gjorde att utfallet kunde bli olika för de deltagande tidningarna. Regeringen avstod dock från att reglera frågan ytterligare och höll fast vid att distributionsområdena skulle fastställas genom avtal mellan distributionsföretag och tidningsföretag.<sup>8</sup>

#### *Endagstidningar undantas*

I mitten av 1980-talet ändrades bestämmelsen, på förslag av Presstödsnämnden, så att lika pris i samdistributionen inte längre skulle omfatta endagstidningar. Samtidigt skulle det dock inte finnas något hinder för endagstidningar att delta i samdistribution på samma villkor som andra tidningar där så var möjligt. Skälet till ändringen var att anslutningen till samdistributionen blivit så stor att det riskerade att leda till problem med upprätthållandet av kvaliteten i tidningsutbärningen. För regeringen hade samdistributionssystemet så stor betydelse att risken för kvalitetsförsämringar måste motverkas, även om det innebar att någon lågperiodicitetstidning på enstaka utgivningsorter inte kunde beredas plats i samdistributionen.

Den nya bestämmelsen började gälla den 1 juli 1985 och innebar att lika pris skulle gälla för tidningar som normalt kom ut med minst två nummer varje vecka.<sup>9</sup> Enligt gällande bestämmelse i presstödsförordningen gäller lika pris tidningar som normalt kommer ut med minst ett nummer per vecka. För en tidning som kommer ut en gång per vecka gäller dock att den ska ha minst en procents hushållstäckning i den region där tidningens utgivningsort är belägen.<sup>10</sup>

#### *En tillåten prisdifferens på tio procent*

Vid mitten av 1990-talet rapporterades det om problem i samdistributionssystemet. Pressutredningen -94 noterade att det fanns ett distributionsföretag som, trots den gällande bestämmelsen, tillämpade en prisdifferentiering som byggde på tidningarnas upplagestorlek. Den största tidningen i ett område

---

<sup>8</sup> Prop. 1975/76:131 s. 153–154.

<sup>9</sup> Prop. 1984/85:100 bil. 10 s. 540–545, bet. 1984/85:KU23, rskr. 1984/85:155.

<sup>10</sup> 4 kap. 5 § 2 presstödsförordningen.

debiterades ett lägre administrativt pålägg än övriga tidningar. Utredningen rapporterade också om vissa tillämpningssvårigheter när det gällde beräkningen av likapriset som hade att göra med de olika stegen i distributionskedjan, från tryckeriet till abonnenten. Frågan var om t.ex. lokala transporter skulle ingå i beräkningen.<sup>11</sup>

I den efterföljande propositionen föreslogs att en prisdifferens på tio procent i fortsättningen skulle tillåtas inom ramen för likaprisställningen. Enligt regeringen var det rimligt med ett prissättningssystem som innebar att tidningarna bar en mer rättvis del av de kostnader som de förorsakade i samdistributionen. En ökad flexibilitet skulle också kunna åtgärda vissa problem inom samdistributionssystemet. Den föreslagna prisdifferensen skulle godtas endast om den var motiverad av särskilda kostnader och den skulle rymma samtliga merkostnader för bl.a. viktskillnad, administrativt merarbete och lokala transporter. Fortfarande gällde dock att storlek på en tidnings abonnerade upplaga inte fick inverka på priset per distribuerat exemplar. Att en tidning har en liten upplaga inom ett distributionsområde skulle alltså inte utgöra skäl för t.ex. administrativa pristillägg.<sup>12</sup> De nya reglerna började gälla den 1 januari 1997.

#### *Vilka delar av distributionskedjan ska ingå?*

Nio år senare, i januari 2006, lade Presskommittén 2004 fram sitt slutbetänkande, som bl.a. innehåller en omfattande kartläggning och analys av distributionssituationen för dagspressen.<sup>13</sup> Kommittén beskrev hur distributionsföretagen hade utvecklat en praxis som innebar att likaprisprincipen tillämpades endast i slutet av distributionskedjan, dvs. på lokala transporter och på detaljdistributionen. I resten av kedjan, dvs. packning och regionala transporter, tillämpades inte principen. Detta fick negativa konsekvenser för framför allt de överspridda tidningarna med nationell distribution, eftersom dessa fick högre kostnader än om likapriset hade gällt för hela distributionskedjan.

---

<sup>11</sup> SOU 1995:37, s. 189–190. Distributionsstödet utreddes också i särskild ordning inom Kulturdepartementet och de övervägandena presenterades i rapporten *Distributionsstödet till dagspressen* (Ds 1996:5). Regeringens förslag i prop. 1996/97:3 byggde på de förslag som lämnades i rapporten.

<sup>12</sup> Prop. 1996/97:3 s. 172–176.

<sup>13</sup> SOU 2006:8 s. 179–216.

Kommittén bedömde att denna praxis hade sitt ursprung i tveksamheter om kopplingen mellan distributionsstödet och likaprisprincipen. Förslaget var därför att det av regleringen skulle framgå att principen om lika pris omfattar momenten packning, regionala transporter, lokala transporter och detaljdistribution. Kommittén ansåg också att Presstödsnämnden regelbundet borde följa upp distributionsföretagens prissättning för att stävja eventuella tendenser till kringgående av likaprisprincipen.

Presstödsnämnden genomförde under 2009 studien *Utmanad samdistribution*. Av rapporten framgår att synen på vilka arbetsmoment som ska omfattas av likaprisprincipen skiljer sig åt mellan tidningsföretag och distributionsföretag.<sup>14</sup>

I propositionen *Nya villkor för dagspressen*<sup>15</sup>, som beslutades i mars 2010, konstaterade regeringen att eventuella tendenser till kostnadsstegringar som kan medföra att samdistributionssystemet urholkas borde stävjas och att det fanns behov av en regelbunden analys av prisläget inom samdistributionen. Presstödsnämnden skulle därför få i uppdrag att årligen följa upp och redovisa kostnader och kostnadsutveckling för tidningsdistributionen samt distributionsföretagens prissättning av distributionstjänsten. Uppföljningen borde i första hand inriktas på den del av distributionen som är stödberättigad.

Regeringen gjorde däremot bedömningen att det inte var lämpligt att genomföra kommitténs förslag om en ändring av bestämmelsen i presstödsförordningen för att ange vilka moment i distributionskedjan som likaprisprincipen omfattar. Det fanns flera skäl bakom den bedömningen. Inom branschen rådde det t.ex. stor oenighet om vilka moment som ska omfattas och remissinstansernas inställning var delad. Det fanns också en osäkerhet om den ordning Presskommittén 2004 ville uppnå med sitt förslag redan var fastlagd genom bestämmelsen i presstödsförordningen.

Enligt huvudregeln ska storleken på den enskilda tidningens upplaga inte inverka på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Även om momenten packning och regionala transporter inte nämns uttryckligen i bestämmelsen eller i förarbetena kunde det enligt regeringen hävdas att statsmakternas avsikt har varit att likaprisprincipen skulle gälla generellt i distributionskedjan och att eventuella avsteg från principen fick ske endast i undantagsfall och om det fanns särskilda skäl.

---

<sup>14</sup> Presstödsnämnden: *Utmanad samdistribution*. Dnr 028/09.

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:199 s. 33–37.

Samtidigt konstaterade regeringen att det hade skett en omfattande utveckling inom tidningsdistributionen. Det hade tillkommit flera led i distributionskedjan som inte fanns när distributionsstödet infördes. Då var tidningsdistributionen i huvudsak en lokal affär och regionala transporter ovanliga. Ägarförändringar och teknisk utveckling hade inneburit att många tidningar inte längre hade samma tryckort och utgivningsort. Den första nödvändiga transporten från tryckeriet kunde numera därför vara en regional transport och enligt branschens praxis omfattades den inte av likaprisprincipen. Den utvecklingen kunde tolkas som att räckvidden för likaprisprincipen hade minskat.

Även om det alltså inte var lämpligt att genomföra någon ändring av bestämmelsen i förordningen var det enligt regeringen ändå viktigt att intentionerna bakom likaprisprincipen beaktades och att Presstödsnämnden anpassade sin tillämpning av principen efter rådande förhållanden. På längre sikt fanns det skäl att se över hur statens framtida engagemang inom samdistributionen borde se ut. Detta kunde t.ex. göras inom ramen för den översyn av presstödet som regeringen aviserade i propositionen.<sup>16</sup>

#### *Presstödsnämndens beslutat nya riktlinjer*

I rapporten Utmanad distribution hade Presstödsnämnden identifierat flera områden där tidningar och distributionsföretag inte alltid uppfyllde de krav som ställdes enligt presstödsförordningen. Det konstaterades också i rapporten att nämnden dittills saknat riktlinjer för hur förordningens bestämmelser om distributionsstödet skulle tillämpas. Myndigheten hade därefter arbetat vidare med de frågor som identifierats i rapporten och i september 2011 beslutades om nya riktlinjer för tillämpning av 4 kap. presstödsförordningen. Hänsyn hade då tagits till regeringens bedömningar i propositionen Nya villkor för dagspressen och riktlinjerna skulle börja tillämpas från den 1 april 2012.<sup>17</sup>

Likaprisprincipens omfattning hade inte tidigare definierats, utan tillämpningen hade byggts på den praxis som utvecklats i branschen. I förhållande till rådande praxis innebar de nya riktlinjerna en utvidgning av vilka moment i distributionskedjan som

<sup>16</sup> Den aviserade översynen av presstödet kom senare till uttryck i Presstödskommitténs direktiv (dir. 2011:112).

<sup>17</sup> Presstödsnämnden, Tillämpning av 4 kap. presstödsförordningen. Protokollsbilaga 3 den 7 september 2011. Dnr 11/00155.

skulle omfattas av likapriset. Av riktlinjerna framgick även vilka moment som kunde omfattas respektive vilka som inte skulle omfattas.

Följande moment *skulle* ingå i likapriset:

- *Lokaltransport*: Transportarbetet för samdistribuerade tidningar inom dominerande tidnings spridningsområde.
- *Detaljdistribution*: Utdelning av samdistribuerade tidningar till abonnenter; även utkörning av reklamationer när sådana förekommer.
- *Abonmentadministration*: Att hålla, uppdatera och korrigera abonnentregister samt sköta de kontakter med abonnenter och de i samdistributionen ingående tidningarna som krävs för detta.
- *Regionala transporter*: Förutsatt att den dominerande tidningen och övriga tidningar ska transporteras mellan samma platser; omfattar transporten, inklusive i- och urlastning, för dominerande tidning och med samdistribuerade tidningar från den dominerande tidningens tryckeri till startpunkt eller startpunkter för detaljdistribution och/eller lokala transporter inom distributionsområdet.

Följande moment *kunde* omfattas av principen:

- *Sampackningen*: En process där tidningar packas om till buntar anpassade för budorganisationen; sampackningen omfattas normalt inte av likaprisprincipen, men kan omfattas under förutsättning att det inte är väsentliga skillnader i det arbete med fördelning av tidningar till buddistrikt som distributionsföretaget gör för dominerande tidning och för övriga tidningar i samdistributionen.

Följande moment skulle *inte* ingå i principen om lika pris:

- *Övrig transport*: Exempelvis transportarbete fram till dominerande tidnings tryckeri eller till plats för sampackning för distribution med dominerande tidning (s.k. fjärrtransport). Övrig transport kan också vara transportarbete fram till plats för start för detaljdistribution och/eller utgångspunkt för lokal transport, om transportarbetets startpunkt inte sammanfaller med den dominerande tidningens startpunkt eller transport till återförsäljare.

Nämnden kommenterade också två av arbetsmomenten i särskild ordning: *regionala transporter* och *sampackning*.

De regionala transporterna bedömdes av nämnden vara en nödvändig del av distributionsarbetet för den dominerande tidningen och för de samdistribuerade tidningarna. Det är vanligtvis ett moment som ingår i distributionskedjan i enlighet med vad regeringen anfört i propositionen *Nya villkor för stödet till dagspressen*.<sup>18</sup> Nämnden konstaterade vidare att det av bestämmelsen i presstödsförordningen tydligt framgår att likapriset ska fastställas utifrån antal tidningsexemplar, där en avvikelse som innebär att priset för den mest kostnadskrävande tidningen är tio procent högre kan godtas. Under arbetet med likaprisprincipen hade det dock visat sig att *exemplarpris* inte alltid är ett optimalt sätt att prissätta transporttjänster, eftersom det priset i många fall inte speglar resursåtgången. Nämnden ansåg därför att undantag från exemplarpriset för regionala transporter kunde medges. För att ett sådant medgivande skulle lämnas borde parterna vara överens om en annan modell för prissättning baserad på t.ex. vikt och volym, vilket kunde motiveras av att kostnadsfördelningen annars blir alltför ojämlig och att samdistributionen skulle bli svår att upprätthålla med ett strikt exemplarpris.

Den sampackning som krävs för samdistributionen utförs oftast för överspridda tidningar, medan övriga tidningar vanligtvis packas maskinellt. En modern tryckpress kan bunta och adressera en hel tidningsupplaga på budnivå i samma takt som den trycks. Därmed skulle sampackningen vara ett arbetsmoment som syftar enbart till att ge de överspridda tidningarna samma sorteringsgrad som den dominerande tidningen har då den kommer till distributionsföretaget. Nämndens bedömning var att sampackningen är ett förädlingsarbete och att kostnaden för motsvarande arbete med den dominerande tidningen inte nödvändigtvis ligger inom distributionsföretaget. Det gör att sampackningen kan undantas från likaprisprincipen, dock under förutsättning att den dominerande tidningens upplaga lämnas till distributionsföretaget buntad och adresserad samt att kostnaden för denna buntning och adressering inte betalas av distributionsföretaget eller tillåts påverka distributionskostnaden per exemplar.

Innan de nya riktlinjerna hade börjat tillämpas fattade dock Presstödsnämnden beslut om att riktlinjerna beträffande likapris-

---

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:199.

principens omfattning skulle börja tillämpas först den 1 januari 2013. Skälet var att nämnden bedömde att det var viktigt med dialog och samverkan mellan parterna för att arbetet med genomförandet skulle fortskrida på ett konstruktivt sätt.<sup>19</sup>

#### *Möte med distributionsföretag och tidningsföretag*

I augusti 2012 hölls ett möte, på inbjudan av Presstödsnämndens kansli, med representanter för distributionsföretag samt regionala och riksspridda tidningar. Vid mötet diskuterades framför allt förutsättningarna för att inbegripa regionala transporter i samdistributionens likapris. Av minnesanteckningarna från mötet framgår att positionerna var relativt låsta.<sup>20</sup>

Företrädare för distributionsföretagen och de regionala tidningarna argumenterade mot att regionala transporter skulle inkluderas i likapriset. Det skulle i så fall öka administrationen, minska möjligheten att rationalisera och innebära en ökad ekonomisk risk för huvudtidningen. Det skulle också innebära en orimlig subvention av de riksspridda tidningarna och göra det mindre attraktivt att vara kvar i samdistributionen. I det sammanhanget påpekades även att exemplarpriset inte längre är lämpligt som grund för stödet eftersom exemplaren inte speglar den faktiska resursåtgången. Prissättningen av samtransporter bör i stället utgå från vikt. Priset per kg för transporter sjunker med ökande vikt.

Företrädare för de riksspridda tidningarna Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet argumenterade däremot för att likapriset även borde omfatta de regionala transporterna, eftersom det skulle leda till lägre priser för de överspridda tidningarna. En rättvis modell behöver dock inte vara baserad på antalet exemplar, utan kan även bygga på tidningarnas vikt. Man pekade också på dåliga erfarenheter av att försöka komma överens med distributionsföretagen om den tillåtna prisskillnaden på tio procent. Om regelverket för distributionsstöd förutsätter att parterna ska vara överens i olika delar måste nämnden vara beredd att granska och avgöra frågan.

---

<sup>19</sup> Protokoll från Presstödsnämndens sammanträde den 15 februari 2012.

<sup>20</sup> Presstödsnämnden: Minnesanteckningar från möte om tidningsdistribution. Dnr 11/00155.



En gemensam synpunkt från deltagarna vid mötet var önskan om ökat distributionsstöd. Det framfördes även förslag om ett riktat stöd till t.ex. rikstidningarna. Flera tidningsföretag meddelade att distributionsstödet för närvarande är av så liten storlek att de kan tänka sig att hoppa av. Stödet ger inte ett långsiktigt incitament att stanna kvar inom samdistributions-systemet, om det visar sig att man genom rationaliseringar inom den egna distributionsverksamheten kan göra besparingar som överstiger stödandelen. I det sammanhanget uppfattar många tidningsföretag regelverket som en inlåsning i ett olönsamt system.

#### *Presstödsnämnden beslutar om reviderade riktlinjer*

Vid sitt sammanträde i september 2012 konstaterade Presstödsnämnden att samråden med branschen hade visat på stort intresse för distributionsfrågorna. Samtidigt hade frågornas komplexitet tydliggjorts. Nämnden sammanfattade läget i tre punkter.<sup>21</sup>

Den första punkten handlade om den nuvarande stödordningens begränsningar. Transporter prissätts inte längre per exemplar utan vanligen utifrån vikt och volym. Det finns också fasta kostnader i form av bilar, personal, bränsle m.m. som behöver finansieras. Huvudregeln med exemplarpris bedöms av många snarare bli ett undantag än en regel.

Den andra punkten avsåg tidningsbranschens utveckling och distributionsstödet minskade betydelse. De kraftigt sjunkande upplagorna innebär att det finns ett starkt tryck i alla led att rationalisera och hitta andra produkter att transportera. Upplageminskningen innebär att exemplarpriset generellt blir högre, eftersom kostnaderna ligger på samma nivå eller ökar. Ett exemplarpris för regionala transporter leder till ökade kostnader för huvudtidningarna och möjligheterna att rationalisera minskar. Distributionsstödet har så liten betydelse att det finns risk att samdistributionsystemet inte kan upprätthållas om också de regionala transporterna ska prissättas utifrån lika pris.

Den tredje punkten var den ökade administrationen. För att kunna prissätta regionala transporter per exemplar behöver nya system och beräkningsmodeller tas fram. Det leder till ökad administration och en dyrare process.

---

<sup>21</sup> Protokoll från Presstödsnämndens möte den 12 september 2012.

Mot bakgrund av de synpunkter som framkommit framhöll Presstödsnämnden avslutningsvis att exemplarpriset inte är ett normalt eller lämpligt sätt att prissätta transporter. Det innebär att en tillämpning av regleringen av priset i presstödsförordningen inte kan anpassas till rådande förhållanden. Distributionsstödet bedömdes dock fortfarande ha en sammanhållande effekt på samdistributionen även om stödet är lågt. En vidare tillämpning av likaprisprincipen, som får negativa konsekvenser för många huvudtidningar, kan inte uppvägas av en betydande nivå på distributionsstödet. Det innebär att eventuella kostnadsökningar ställs mot alternativet att lämna samdistributions-systemet. Om samdistributionen inte längre går att upprätthålla i hela eller delar av landet är detta en begränsning.

Mot denna bakgrund beslutade Presstödsnämnden vid sitt möte i oktober 2012 att revidera riktlinjerna för distributionsstödet, särskilt i den del som rör tillämpningen av likaprisprincipen. Nämndens bedömning var att det fortsatt kunde hävdas att tidningsdistributionens karaktär i dag, med längre transportled än tidigare, innebär att samdistributionen borde ses ur ett vidare perspektiv där ytterligare transportled bör ingå. Processen hade dock sedan beslutet i september 2011 visat att möjligheten att anpassa tillämpningen av presstödsförordningen efter dessa förhållanden begränsas av bl.a. regelverkets utformning och distributionsstödet låga nivå. Med hänvisning till dessa faktorer beslutade nämnden att momentet regionala transporter inte ska omfattas av likaprisprincipen. De nya riktlinjerna började gälla den 1 januari 2013.<sup>22</sup>

Presstödsnämnden är enligt beslutet medveten om att förändringen av riktlinjerna för likapris drabbar tidningar med stora överspridda upplagor, eftersom ett strikt exemplarpris även för regionala transporter skulle minska dessa tidningars kostnader. Enligt nämnden är det viktigt att värna om samtliga tidningar som ingår i samdistributionssystemet, såväl huvudtidningarna som de överspridda. Branschen uppmanas därför att använda prismodeller, där så är möjligt, som verkar för en utjämning av priset och som minskar prisskillnaderna. Nämnden kommer att följa utvecklingen och utvärdera riktlinjerna 2014. Från de riksspridda morgontidningarnas sida har nämndens beslut mötts av kritik. De allt högre distributionskostnaderna för de riksspridda morgon-

---

<sup>22</sup> Presstödsnämnden: Distributionsstöd – tillämpning av 4 kap. presstödsförordningen. Bilaga 2 till protokoll den 24 oktober 2012.

tidningarna kan enligt kritiken leda till att utgivningen av dessa tidningar i glesbygd måste upphöra.<sup>23</sup>

### *Aktuella prissättningsmodeller*

Enligt Presstödsnämnden tillämpas för närvarande två prissättningsmodeller på tidningsdistributionsmarknaden. I den ena modellen tillämpas ett fast exemplarpris för samtliga titlar. I den andra modellen görs en prisskillnad mellan huvudtidning och överspridd tidning, med ett påslag för de senare med maximalt 10 procent.<sup>24</sup>

### **7.2.3 Underentreprenörer för stödberättigad distribution**

För att en tidning ska vara berättigad till distributionsstöd ska den skriftligt förbinda sig att avstå från egen distribution inom alla områden där stödberättigad samdistribution förekommer. Det innebär samtidigt att distributionen ska utföras av särskilda distributionsföretag eller av postbefordringsföretag. En förutsättning för stöd är vidare att minst två tidningsföretag deltar i samdistributionen. Distributionsstödet är också så ordnat att det är distributionsföretaget som är mottagare av stödet och som i sin tur tillgodoför tidningsföretagen de belopp som företagen i sin tur är berättigade till. Dessa regler har gällt sedan stödet infördes 1970 och gäller alltså.<sup>25</sup>

Även på det här området har det under årens lopp diskuterats i hur hög grad de grundläggande principerna för stödet kan upprätthållas när verkligheten tränger sig på. Det gäller inte minst frågan om tidningsföretagens roll i samdistributionen. Redan i mitten av 1970-talet kom de första tecknen på behovet av en viss flexibilitet i bedömningen av tidningsföretagens deltagande i distributionsverksamheten. Det var två olika situationer som enligt regeringen kunde bli aktuella och som därför behövde regleras: dels när tidningsföretag bildar egna distributionsföretag, dels när tidningsföretag fungerar som underentreprenör till distributionsföretag.

<sup>23</sup> Kritiken har bl.a. framförts av Dagens Nyheters chefredaktör och VD Gunilla Herlitz.

<sup>24</sup> Presstödsnämnden: *Kostnader och prisutveckling avseende tidningsdistribution 2011*.

<sup>25</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 27 år 1971. Bestämmelserna om tidningsföretagen och distributionsföretagen återfinns numera i 4 kap. 1–3 och 6–7 §§ presstödsförordningen.

*Tidningsföretag som ägare av distributionsföretag*

När distributionsstödet infördes hade regeringen föreslagit att enbart rikstäckande distributionsföretag skulle få rätt att bedriva stödberättigad samdistribution. Riksdagen beslutade dock att även regionala distributionsföretag skulle få denna rätt.<sup>26</sup> Det fanns därför inget som hindrade att en eller flera förstatidningar inom en region bildade ett distributionsföretag som arbetade regionalt och fick rätt att förmedla stödet. En sådan utveckling skulle dock försätta berörda andratidningar i ett utsatt läge och regeringen föreslog därför i 1976 års presspolitiska proposition att Presstödsnämnden skulle få möjligheten att vägra distributionsföretag rätten att förmedla stödet om ägarförhållandena och företagsuppbyggnaden var sådana att likaprisprincipens upprätthållande inte med rimlig grad av säkerhet kunde garanteras eller kontrolleras. Om myndigheten trots allt accepterade ett distributionsföretag som ägdes av ett eller flera tidningsföretag skulle de andra tidningar som ingick i samdistributionen ha fullständig insyn i verksamheten.<sup>27</sup>

Bestämmelsen i presstödsförordningen som reglerar när ett distributionsföretag som ägs av ett eller några få tidningsföretag ska tillåtas förmedla stödet har varit oförändrad sedan 1996 och återfinns i 4 kap. 6 §. Bestämmelsen omfattar även den informationsskyldighet som gäller för distributionsföretag i dessa fall.

*Tidningsföretag som underentreprenör*

I 1976 års presspolitiska proposition noterades det att tidningsföretag även fungerade som underentreprenörer till distributionsföretag. Bruket att anlita tidningsföretag eller dess dotterbolag som underentreprenör innebar enligt regeringen att likaprisprincipens upprätthållande inte kunde garanteras. Eftersom det oftast var förstatidningen som på detta sätt anlätades som underentreprenör kunde en likabehandling av berörda tidningsföretag inte garanteras. Som innehavare av en egen distributionsapparat kunde förstatidningen också när som helst besluta sig för att lämna samdistributionssystemet. En annan effekt var att andratidningen tvingades lämna över sitt abonnentregister till sin huvud-

---

<sup>26</sup> Bet. SU 1969:107, rskr. 1969:251.

<sup>27</sup> Prop. 1976/75:131 s. 155 f.

konkurrent. Sammantaget var det enligt regeringen uppenbart att sådana förhållanden stred mot syftet med distributionsstödet. Den gällande bestämmelsen om att tidningsföretag ska avstå en egen distribution borde enligt regeringen också tolkas så att tidningsföretag normalt sett inte kan accepteras som underentreprenör. Om särskilda skäl föreligger borde dock Presstödsnämnden ändå kunna godta ett sådant arrangemang. Särskilt under en övergångsperiod kunde detta vara nödvändigt. I sådana fall skulle det emellertid krävas fullständiga insynsmöjligheter för övriga tidningsföretag i samdistributionen.<sup>28</sup>

I mitten av 1990-talet rapporterade Pressutredningen -94 om olika typer av problem med systemet med underentreprenörer. Kritik hade framförts bland annat mot att distributionsföretagen reducerades till förmedlingsorgan för distributionsstödet och att de förlorade den kapacitet och kompetens som krävdes för en effektiv konkurrens. Risken fanns också att underentreprenörerna drog sig ur och avbröt samdistributionen eller erbjöd distribution till högre priser.<sup>29</sup>

I 1996 års kulturpolitiska proposition hänvisade regeringen till kritiken och konstaterade att en viktig förutsättning för den statligt stödda samdistributionen var att det förelåg konkurrens mellan fristående distributionsföretag. Genom att verka som underentreprenör kunde en tidning få kontroll över distributionen på utgivningsorten på ett sätt som kunde vara missgynnande för andra tidningar. Samtidigt kunde det finnas starka skäl för att faktiskt låta tidningsföretag verka som underentreprenörer, t.ex. när tidningen i fråga är helt dominerande i utgivningsområdet och det i övrigt endast distribueras tidningar med en annan utgivningsregion med några få procents hushållstäckning. Sammantaget föreslog regeringen att kraven för nya underentreprenörer enligt presstödsförordningen skulle begränsas till de fall där det föreligger starka skäl för att i viss mån begränsa förekomsten av distribution genom underentreprenörer.<sup>30</sup>

De bestämmelser i presstödsförordningen som reglerar frågan om tidningsföretag som underentreprenörer i samdistributions-systemet finns i 4 kap. 2 § andra stycket. Bestämmelsen omfattar även den informationsskyldighet som gäller för distributionsföretag och underentreprenörer. Av de riktlinjer för distributions-

---

<sup>28</sup> Prop. 1975/76:131 s. 155.

<sup>29</sup> SOU 1995:37 s. 187 ff.

<sup>30</sup> Prop. 1996/97:3 s. 175.

stödet som Presstödsnämnden beslutade i oktober 2012 framgår också vilka skyldigheter distributionsföretag och tidningar med distributionsstöd har när det gäller att anmäla eventuella ägarförändringar.<sup>31</sup>

#### *Distribution av andra än prenumererade dagstidningar*

De prenumererade dagstidningarna är stommen i den statligt stödda samdistributionen. Distributionsföretagen är skyldiga att distribuera de stödberättigade tidningarna. Under stödets första decennier diskuterades det om även andra typer av tidningar skulle kunna ingå i samdistributionssystemet utan att samtidigt vara berättigade till stöd. I 1996 års proposition anförde regeringen att distributionen borde göras så rationell som möjligt för att hålla nere kostnaderna. Det föreslogs därför att det skulle finnas en möjlighet att vid sidan av stöd- och likaprisssystemet utnyttja distributionskapaciteten för andra än prenumererade dagstidningar, så länge det inte gick ut över kvaliteten i samdistributionen. Det poängterades samtidigt att den föreslagna ändringen inte innebar någon skyldighet för distributionsföretagen att hantera annat än dagstidningar.<sup>32</sup> Den nya bestämmelsen infördes 1996 och finns numera i 4 kap. 5 § 5.

#### **7.2.4 Stödberättigade tidningar och stödbelopp**

Enligt 4 kap. 1 § presstödsförordningen ska en dagstidning, för att vara berättigad till distributionsstöd, ha en upplaga som i huvudsak är betald och den ska ha ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från det pris tidningar i samma kategori har. Stödets inriktning på prenumererade dagstidningar har varit oförändrad sedan stödet infördes. Det innebär att t.ex. gratistidningar och tidskrifter som kommer ut med färre nummer än ett nummer per vecka har varit och är uteslutna från stödet.

Vidare har distributionsstödet, som redan framgått, under hela perioden utgått från att stödet ska lämnas i förhållande till antalet samdistribuerade tidningsexemplar. Det faktiska stödbeloppet har beräknats utifrån ett örestal per exemplar. Örestalen har dock

---

<sup>31</sup> Presstödsnämnden: Distributionsstöd – tillämpning av 4 kap. presstödsförordningen. Bilaga 2 till protokoll den 24 oktober 2012. Dnr 11/00155.

<sup>32</sup> Prop. 1996/97:3 s. 175 f.

varierat över tid och så har även förekomsten av en bidragsskala. Därutöver har Presstödsnämnden möjlighet att besluta om extra distributionsstöd under en övergångsperiod. Under perioden 2002–2006 fanns det också ett särskilt distributionsstöd för utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden.

#### *Distributionsstödet örestal och bidragsskala*

Efter några inledande år då distributionsstödet beräknades per distribuerat årgångsexemplar och stödbeloppen varierade beroende på utgivningsfrekvens, lägst för endagstidningar och högst för högfrekventa tidningar, infördes 1972 ett system med *tre öre* i stöd per samdistribuerat exemplar.<sup>33</sup> I 1976 års presspolitiska proposition ansåg regeringen att det befintliga stödet med *tre öre* per samdistribuerat exemplar gav tillräcklig stimulans för att uppfylla de syften som statsmakterna vill uppnå.<sup>34</sup>

I början på 1980-talet infördes en tregradig skala och örestalen höjdes. Från den 1 januari 1981 var stödet *7 öre* per exemplar för de första 10 miljoner exemplaren, *5 öre* för exemplaren mellan 10 och 21 miljoner och *4 öre* för exemplaren däröver.<sup>35</sup> Den nivån och den bidragsskalan gällde till den 1 juli 1990 då man i stället införde en fyrgradig skala och höjde örestalen. Den fyrgradiga skalan innebar att stödet utgick med *10 öre* per exemplar för de första 7 miljoner exemplaren, med *8 öre* för exemplaren i intervallet 7–14 miljoner, med *6 öre* för exemplaren i intervallet 14–21 miljoner och med *5 öre* för exemplar över 21 miljoner.<sup>36</sup>

I den proposition som låg till grund för den fyrgradiga skalan anförde regeringen att de olika örestalen vid olika volymer totalt sett skulle ge en jämnare profil åt stödet än vad som skulle ha varit möjligt med den tregradiga skalan och de tidigare örestalen. Regeringen markerade också att den nya bidragsskalan innebar en viss prioritering av de mindre tidningarna. Stödbeloppet till de allra största tidningarna ökade t.ex. mindre procentuellt sett än beloppet till övriga tidningar.<sup>37</sup> Den fyrgradiga skala som därmed infördes 1990 gäller fortfarande enligt 4 kap. 8 § presstödsförordningen. Däremot har örestalen ändrats vid några tillfällen.

---

<sup>33</sup> SFS 1972:418.

<sup>34</sup> Prop. 1975/76:131 s. 157.

<sup>35</sup> SFS 1981:409.

<sup>36</sup> SFS 1990:524.

<sup>37</sup> Prop. 1989/90:78 s. 44–46.

Den 1 juli 1992 sänktes örestalen med 7,5 procent av statsfinansiella skäl. Det innebar att stödet per exemplar för de olika nivåerna på den fyrgradiga skalan blev 9,25 öre, 7,40 öre, 5,55 öre respektive 4,63 öre.<sup>38</sup> I 1996 års kulturpolitiska proposition noterade regeringen att örestalen legat kvar på oförändrad nivå sedan 1992 och att dagstidningarnas incitament för att delta i samdistributionen hade minskat i takt med att stödets reala värde hade sjunkit. Mot den bakgrunden föreslogs en höjning av örestalen med 6 procent fr.o.m. den 1 januari 1997.<sup>39</sup>

Ett nytt steg togs i 2001 års ekonomiska vårproposition. Då konstaterade regeringen att distributionsstödet andel av de totala distributionskostnaderna hade minskat under en följd av år och om den utvecklingen fortsatte fanns det en risk att stora tidningsföretag skulle välja att avstå från distributionsstödet. De kan då överge likaprisprincipen och ta ut ett högre pris av de mindre tidningarna för distributionen. Mot denna bakgrund föreslogs en höjning av örestalen med 5 procent fr.o.m. den 1 januari 2001, vilket alltså innebar en retroaktiv höjning. Därmed var örestalen per exemplar för de olika nivåerna på den fyrgradiga skalan 10,30 öre, 8, 23 öre, 6,17 öre respektive 5,16 öre.<sup>40</sup> Därefter har ingen förändring skett utan det är fortfarande de örestal som infördes 2001 som gäller enligt 4 kap. 8 § presstödsförordningen.<sup>41</sup>

#### *Extra distributionsstöd under en övergångsperiod*

En fråga som tidigt diskuterats i utredningar och propositioner var risken för att en tidning skulle lämna samdistributionen, med de negativa konsekvenser det skulle få för kvarvarande tidningar. I 1996 års kulturpolitiska proposition konstaterade regeringen att det kunde medföra betydande kostnadsökningar för kvarvarande tidningar i distributionsområdet om t.ex. den största tidningen på orten valde att lämna samdistributionssystemet. Regeringen föreslog därför att ett extra distributionsstöd skulle kunna lämnas under en övergångsperiod till kvarvarande tidningar i ett distributionsområde. Storleken på stödet skulle enligt regeringen bedömas av Presstödsnämnden från fall till fall. Det extra stödet fick dock totalt sett inte vara större än det stöd som tidigare givits

<sup>38</sup> Prop. 1991/92:100, bet. 1991/92:KU27, rskr. 1991/92:302.

<sup>39</sup> Prop. 1996/97:3 s. 173–176.

<sup>40</sup> Prop. 2000/01:100.

<sup>41</sup> SFS 2001:611.



till den eller de tidningar som lämnat systemet och stödet skulle kunna betalas under en övergångsperiod på högst tre år.<sup>42</sup> En sådan bestämmelse fördes in i presstödsförordningen 1996 och finns numera i 4 kap. 10 §.

#### *Särskilt distributionsstöd för lördagsutdelning 2002–2006*

I budgetpropositionen för 2002 föreslog regeringen att ett särskilt distributionsstöd skulle införas för utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden.<sup>43</sup> Ur ett demokratiskt perspektiv var det enligt regeringen viktigt att medborgare i hela landet hade likartade möjligheter att bilda sig en uppfattning i olika frågor och ta del av nyhetsförmedlingen. Distributionen av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden var därför av stor betydelse för att människor ska kunna bo och leva på likvärdiga villkor i olika delar av landet. Utdelningen av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden skedde i huvudsak genom post- eller buddistribution.

Presstödsnämnden hade i en rapport om lördagsutdelning av dagstidningar visat att priset för postdistributionen stigit kraftigt och att vissa abonnenter därför inte fick lördagens tidning förrän på måndagen. I vissa områden fick abonnenterna själva hämta tidningen, vilket kunde medföra långa resor. Nämnden framhöll att i stort sett hela landet berördes av denna problematik, inte endast geografiska områden som traditionellt betraktades som glesbygd. I rapporten angavs att det totalt i landet postdistribuerades cirka 62 000 tidningsexemplar i gles- och landsbygdsområden på lördagar. Medelpriset för de postdistribuerade exemplaren var cirka 10 kronor, men enligt nämnden kunde de flesta tidningsföretag acceptera ett pris på cirka 6 kronor per distribuerat lördags-exemplar.

Enligt regeringens förslag skulle Presstödsnämnden bestämma stödnivån för olika tidningar utifrån vad som var skäligt i det enskilda fallet. Stödet fick dock uppgå till högst 4 kronor per distribuerat exemplar för den kostnad som överstiger 6 kronor. Om tidningens sammanlagda kostnad per abonnent för distribution måndag–lördag, understeg 16 kronor fick stöd inte

---

<sup>42</sup> Prop. 1996/97:3 s. 175.

<sup>43</sup> Prop. 2001/02:1 utg. omr. 1 s. 24–25.

utgå. Stödet skulle finansieras inom ramen för anslaget Presstöd och fick uppgå till högst 15 miljoner kronor.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och en förordning om särskilt distributionsstöd trädde i kraft den 1 januari 2002 och gällde till utgången av 2004.<sup>44</sup> Därefter förlängdes stödet till utgången av 2006, bl.a. med hänvisning till att Presskommittén 2004 hade lämnat delbetänkandet *Lördagsutdelning av dagstidningar* och att kommitténs slutbetänkande var beräknat till årsskiftet 2005/2006.<sup>45</sup> I sitt slutbetänkande föreslog kommittén att det särskilda distributionsstödet skulle permanentas och höjas till högst 6 kronor per distribuerat exemplar.<sup>46</sup>

I budgetpropositionen för 2007 konstaterade dock regeringen att det särskilda distributionsstödet haft en mycket begränsad effekt, bl.a. eftersom endast ett mycket litet antal abonnenter hade återfått sin lördagsutdelning sedan stödet infördes. Regeringen ansåg därför inte att effekterna av stödet var tillräckligt stora för att motivera kostnaderna och att stödet därför inte borde förlängas.<sup>47</sup>

### 7.3 Distributionsstödet utfall

De bedömningar som gjorts i tidigare presspolitiska utredningar och propositioner är att samdistributionen av dagstidningar är av stor betydelse för såväl tidningsföretagen som för samhället. Det statliga distributionsstödet har ofta tillskrivits en avgörande betydelse för att samdistributionen har kunnat upprätthållas, samtidigt som stödets bestämmelser i många fall uppfattas vara otidsenliga och stödbeloppen för låga.

I detta avsnitt redovisas inledningsvis hur distributionsstödet har utvecklats på en övergripande, aggregerad, nivå under det senaste decenniet, åren 2003–2012. Därefter redogörs för de distributionsföretag som förmedlar det statliga stödet, vilka tidningsföretag som mottar stödet samt prenumerationsprisernas utveckling.

---

<sup>44</sup> Bet. 2001/02:KU1, rskr. 2001/02:55 och SFS 2001:898.

<sup>45</sup> Prop. 2005/06:1 utg. omr. 17 s. 102.

<sup>46</sup> SOU 2006:8 s. 199 ff.

<sup>47</sup> Prop. 2006/07:1 utg. omr. 17 s. 105. Frågan kommenteras även kort i propositionen *Nya villkor för stödet till dagspressen* (prop. 2009/10:199) s. 37.

### 7.3.1 Aggregerade uppgifter

Av tabell 7.1 framgår hur många tidningar som årligen har mottagit distributionsstöd, hur stora upplagor som samdistributionen har omfattat och hur mycket stöd som totalt har betalats ut respektive år.

**Tabell 7.1 Distributionsstöd: antal tidningar, upplagor och kostnad, miljoner kronor**

År	Antal tidningar	Antal exemplar, miljoner	Kostnad för staten
2003	139	906	73,8
2004	140	900	74,9
2005	141	900	73,9
2006	139	880	73,2
2007	139	867	72,2
2008	139	850	70,3
2009	137	814	68,0
2010	136	791	66,8
2011	135	764	65,3
2012	135	725	61,3

*Källa:* Presstödsnämndens årsredovisningar.

Antalet tidningar i samdistributionssystemet har varit relativt stabilt under perioden 2003–2012, vilket är i överensstämmelse med den utveckling som hittills har kunnat konstateras för antalet tidningar totalt sett i Sverige. På samma sätt kan trenden med sjunkande upplagor också utläsas i antalet exemplar som ingår i samdistributionen. Mellan 2003 och 2012 har antalet exemplar minskat med 20 procent. Eftersom distributionsstödet är kopplat till antal exemplar har därmed också det totala stödet sjunkit. Under den redovisade perioden har kostnaden för staten sjunkit med 17 procent. Distributionsstödet har under den perioden inte haft någon egen anslagspost och de minskade stödutbetalningarna har inte lett till ett lägre samlat anslag för presstödet under den aktuella perioden.

Ett annat sätt att beskriva utfallet av distributionsstödet är att beskriva hur stor del av branschens totala distributionskostnader som täcks av det statliga stödet. Presstödsnämnden redovisar årligen kostnader och kostnadsutveckling för tidningsdistribu-

tionen och av den senaste rapporten framgår att tidningarnas samlade distributionskostnader 2011 var cirka 2,9 miljarder kronor, vilket var en ökning med knappt fem procent från året innan då kostnaden var cirka 2,8 miljarder kronor. Det motsvarade båda åren ungefär en femtedel av de totala kostnaderna för tidningsföretagen. I tabell 7.2 redovisas hur stor del av de totala distributionskostnaderna som täckts av distributionsstödet 2010 och 2011 för hög-, medel- och lågfrekventa tidningar.

**Tabell 7.2** Distributionskostnader, stödbelopp och stödandel för hög-, medel- och lågfrekventa tidningar, miljoner kronor

Typ av tidningar	Kostnad 2010	Stödbelopp 2010	Stödandel 2010	Kostnad 2011	Stödbelopp 2011	Stödandel 2011
Högfrekv.	2 610,8	57,3	2,2 %	2 734,2	57,3	2,1 %
Medelfrekv.	161,8	3,8	2,4 %	164,5	3,4	2,4 %
Lågfrekv.	29,0	0,7	2,5 %	31,1	0,7	2,4 %
Lågfrekv. utan stöd	21,8	-	-	24,7	-	-
<b>Samtliga</b>	<b>2 823,4</b>	<b>61,9</b>	<b>2,2 %</b>	<b>2 954,5</b>	<b>62,0</b>	<b>2,1 %</b>

*Källa:* Presstödsnämnden: *Kostnader och prisutveckling avseende tidningsdistribution 2011*. Uppgifterna omfattar de tidningar som svarat på nämndens enkät om distributionskostnader.

Distributionsstödet utgjorde 2,1 procent av de samlade kostnaderna 2011, vilket var en minskning från 2,2 procent året innan. Skillnaderna mellan de olika tidningskategorierna är relativt liten. Sammantaget står stödet alltså för en mycket liten del av tidningsföretagens distributionskostnader.

### 7.3.2 Förmedlare av distributionsstöd

Som framgått ovan är distributionsstödet så ordnat att det är distributionsföretagen som är mottagare av stödet. De förmedlar i sin tur stödbeloppen till tidningsföretagen. Även om kärnan av distributionsföretagen i samdistributionssystemet i princip är densamma, har vissa strukturella förändringar skett i branschen. En sådan förändring rör antalet *rikstäckande* respektive *regionala* distributionsföretag och en annan rör det *totala antalet* distributionsföretag i systemet.

Enligt Presskommittén 2004 förutsatte man när stödet infördes att det skulle finnas minst två rikstäckande tidningsdistributörer på marknaden som i konkurrens skulle kunna offerera distributions-tjänster. Länge fanns det också två rikstäckande distributionsföretag:

- *Tidningstjänst AB*; bildades redan 1969 och är dotterbolag till Posten AB.
- *Pressens Samdistribution AB*; ägd av Pressens Samdistributions Ekonomiska Förening, med svenska dagstidningar som medlemmar.

Vid årsskiftet 2003/04 lades emellertid verksamheten ned i Pressens Samdistributions AB och sedan dess finns det i praktiken en rikstäckande tidningsdistributör, *Tidningstjänst AB*.

Antalet regionala distributionsföretag i samdistributions-systemet var länge två. I början av 2000-talet bildades det dock ytterligare två, så att det därmed fanns fyra regionala företag:

- *Tidningsbärarna KB*; bildades 1970 och ägs av bl.a. Sydsvenska Dagbladet, Skånska Dagbladet, Skånemedia, Helsingborgs Dagblad och Gota Media; bedriver verksamhet i Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoborg och Sjuhäradsbygden.
- *Pressens Morgontjänst KB* (Premo); bildades 1971 och ägs av Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet; bedriver verksamhet i Storstockholm.
- *Västsvensk Tidningsdistribution KB*, bildades 2001 och ägs av bl.a. Stampen; bedriver verksamhet i Västra Götaland och Halland.
- *Svensk Morgondistribution KB*, bildades 2004 av MittMedia och Västerbottens-Kuriren, med verksamhet i Dalarna, Gästrikland, Hälsingland, Jämtland/Härjedalen, Västernorrland och stora delar av Västerbotten.<sup>48</sup>

Bland dessa regionala distributionsföretag har det emellertid skett förändringar även i senare tid. I maj 2012 upphörde verksamheten i *Svensk Morgondistribution KB*, som då överlät sina distributions-

---

<sup>48</sup> När det rikstäckande bolaget *Pressens Samdistribution AB* upphörde med sin verksamhet den 31 december 2003 togs verksamheten delvis över av ett nytt regionalt bolag, *Distributionscentralen* i Västernorrland, som 2005 bytte namn till *Svensk Morgondistribution KB*.

områden till det rikstäckande bolaget Tidningstjänst AB. Därmed finns det i dagsläget tre regionala distributionsföretag.

Sett till hela perioden och till hela branschen är det alltså tre distributionsföretag som har varit verksamma sedan början av 1970-talet – Tidningstjänst AB, Tidningsbärarna KB och Premo – och därtill har det funnits ett eller två företag ytterligare på marknaden. Sedan maj 2012 finns det totalt fyra distributionsföretag inom samdistributionssystemet.

I tabell 7.3 redovisas hur de distribuerade tidningsexemplaren har fördelas mellan de aktuella distributionsföretagen 2010–2012.

**Tabell 7.3** Distribution med olika distributionsföretag, miljoner exemplar och andelar

Distributionsföretag	2010	2011	2012
Tidningstjänst AB	292 36,9 %	277 36,3 %	311 42,9 %
Tidningsbärarna KB	152 19,2 %	148 19,4 %	156 21,5 %
Västsvensk Tidningsdistribution KB	141 17,8 %	136 17,8 %	112 15,4 %
Pressens Morgontjänst KB	117 14,8 %	114 14,9 %	107 14,8 %
Svensk Morgondistribution KB <sup>49</sup>	89 11,3 %	89 11,6 %	39 5,4 %
<b>Summa</b>	<b>791</b> <b>100 %</b>	<b>764</b> <b>100 %</b>	<b>725</b> <b>100 %</b>

*Källa:* Presstödsnämndens årsredovisningar.

Av tabellen framgår att Tidningstjänst AB distribuerar den klart största andelen av de samdistribuerade tidningsexemplaren och att den positionen har stärkts ytterligare i och med att företaget har tagit över verksamheten från Svensk Morgondistribution KB. Under 2012 stod Tidningstjänst AB för drygt 40 procent av den totala samdistributionen. Bland de kvarvarande tre regionala företagen har utvecklingen däremot varit relativt stabil.

Presstödsnämnden beskriver i årsredovisningen även hur stor andel av distributionsstödet respektive företag förmedlar. Under

<sup>49</sup> Svensk Morgondistribution KB lades ned i maj 2012 och överlät då sina distributionsområden till Tidningstjänst AB.

2012 var den fördelningen 46 procent för Tidningstjänst AB, 21 procent för Tidningsbärarna KB, 14 procent för Västsvensk Tidningsdistribution KB, 10 procent för Pressens Morgontjänst KB samt 8 procent för Svensk Morgondistribution KB. Dessa andelar överensstämmer inte exakt med andelarna för distribuerade exemplar i tabell 7.3, men storleksmässigt är det ändå samma bild som framträder, med en relativt stor dominans för det rikstäckande Tidningstjänst AB, med 40–50 procent av marknaden, och därutöver tre regionala företag som står för vardera cirka 10–20 procent av marknaden. I vissa delar av landet sköts distributionen av underentreprenörer till Tidningstjänst AB.

### 7.3.3 Mottagare av distributionsstöd

Fördelningen av distributionsstöd på enskilda tidningar skiljer sig markant från den fördelning som gäller för driftsstödet. I enlighet med distributionsstödet syfte går merparten till de större nationella och regionala dagstidningarna, medan en mindre del går till tidningar med driftsstöd. I tabell 7.4 och 7.5 redovisas ett urval av de drygt 130 tidningar som fått distributionsstöd under 2010 och 2011. Urvalet är gjort för att beskriva utfallet för mottagarna med störst stöd och för de presspolitiskt intressanta tidningarna med driftsstöd.

I tabell 7.4 redovisas distributionsstödet för de femton tidningar som fick störst distributionsstöd 2010–2012, med undantag från de två storstadstidningarna med driftsstöd. Både Svenska Dagbladet och Skånska dagbladet har också relativt stort distributionsstöd, vilket redovisas i tabell 7.5.

Tabell 7.4 Distributionsstöd, tidningar med störst stöd, tusental kronor

Tidning	2010	2011	2012
Dagens Nyheter	5 812	5 768	5 472
Göteborgs-Posten	4 445	4 193	3 872
Sydsvenska Dagbladet	2 659	2 583	2 224
Helsingborgs Dagblad	2 043	1 987	1 662
Dagens Industri	1 708	1 809	1 359
Nerikes Allehanda	1 707	1 570	1 577
Upsala Nya Tidning	1 516	1 545	1 360
Östgöta Correspondenten	1 349	1 453	1 296
Borås Tidning	1 447	1 429	1 327
Nya Wermlands-Tidningen	1 324	1 377	1 292
Norrköpings Tidningar	1 094	1 194	1 070
Barometern	1 170	1 184	1 131
Vestmanlands Läns Tidning	1 116	1 103	1 020
Smålands-Posten	1 046	1 006	1 020
Jönköpings-Posten	1 005	978	907

Källa: Presstödsnämnden.

Av tabell 7.4 framgår att de tidningar som fått störst distributionsstöd i huvudsak består av tidningar som traditionellt har varit förstatidningar på sina utgivningsorter. Vid en jämförelse av stödet för enskilda tidningar 2012 jämfört med stödet 2010 framgår att flertalet tidningar fått successivt lägre stöd. I de fall stödet är högre än året före beror det i regel inte på att antalet utdelade exemplar ökat utan på att stödbeloppet från föregående år har justerats.

I tabell 7.5 redovisas stödet för de femton tidningar med driftsstöd som fick störst distributionsstöd 2010–2012.



Tabell 7.5 Distributionsstöd, tidningar med driftsstöd, tusental kronor

Tidning	2010	2011	2012
Svenska Dagbladet	3 708	3 607	3 318
Skånska Dagbladet	995	979	915
Norrländska Socialdemokraten	951	865	877
Arbetarbladet	802	771	743
Värmlands Folkblad	533	505	479
Dala-Demokraten	457	452	432
Länstidningen Östersund	383	362	378
Gotlands Tidningar	349	349	337
Västerbottens Folkblad	344	335	313
Dagbladet	355	322	335
Sydöstran	332	322	321
Gotlands Allehanda	260	257	246
Östra Småland	264	245	231
Folkbladet	203	191	184
Folket <sup>50</sup>	138	123	72

Källa: Presstödsnämnden.

Med undantag för de båda storstadstidningarna är distributionsstödet till tidningarna i tabell 7.5 betydligt lägre än för tidningarna i tabell 7.4. Trenden bland driftsstödstitidningar är också negativ i den meningen att de över lag fått lägre distributionsstöd 2012 jämfört med 2010.

Det mönster som totalt sett framträder är att mottagandet av distributionsstöd har vissa likheter med det mönster som gäller för betalning av reklamskatt. Tidningar som betalar mest i reklamskatt får samtidigt mest i distributionsstöd och tidningar som inte betalar reklamskatt får relativt mindre i distributionsstöd. Nivåerna är dock inte helt jämförbara mellan inbetalning av reklamskatt och mottagande av stöd.

<sup>50</sup> Tidningen Folket minskade under 2012 sin utgivningsfrekvens från sex dagar/vecka till en dag/vecka (söndagar).

### 7.3.4 Prenumerationspriser

Som framgått ovan står det statliga distributionsstödet för en mycket liten del av tidningsföretagens distributionskostnader och därför måste verksamheten i huvudsak finansieras genom intäkterna från prenumerationer och från reklammarknaden. Samtidigt har ett av syftena med distributionsstödet varit att möjliggöra för tidningsföretagen att hålla prenumerationspriserna på en rimlig nivå för konsumenterna.

I tabell 7.6 redovisas årsprenumerationspriserna för tre typer av tidningar samt för dagspressbranschen som helhet, exklusive kvällspressen, för perioden 1960–2010. De tidningsgrupper som redovisas är morgontidningar i storstad, hög- och medelfrekventa landsortstidningar och fådagartidningar. Priserna är angivna i 2010 års prinsnivå.<sup>51</sup>

**Tabell 7.6** Årsprenumerationspris, fasta priser i 2010 års nivå, kronor

År	Storstad morgon	Landsort hög- och medel	Fådagars	Dagspress totalt
1960	719	501	163	447
1972	1 011	825	219	683
1981	1 248	1 070	246	796
1990	1 343	1 169	285	1 000
2000	2 167	1 628	457	1 251
2005	2 320	1 845	542	1 534
2008	2 828	1 829	525	1 397
2010	2 458	1 946	586	1 545

*Källa:* Nordicoms pressdatabas. Bearbetning av Tidningsdatabasen Nya Lundstedt, Kungliga biblioteket.

Prenumerationspriserna har ökat kraftigt från 1960-talet och fram till dagsläget. Sett över hela perioden pekar kurvorna brant uppåt för samtliga tidningskategorier, då priserna över lag ökade med mellan 3 och 4 gånger i förhållande till det ursprungliga priset. Utvecklingen de senaste åren har dock inte varit lika entydig. Mellan 2005 och 2008 minskade i själva verket priset för branschen som helhet, men inte för morgontidningarna i storstad. Därefter

<sup>51</sup> Uppgifterna är hämtade från det underlag som Mart Ots redovisade för kommittén den 1 juni 2012. Även Ingela Wadbring redovisar i boken *Journalistikens kommersialisering – mera myt än sanning?* motsvarande uppgifter om prenumerationsprisets utveckling.

har priserna generellt sett åter höjts, men priset för morgontidningarna i storstad har då i stället sjunkit något.

## 7.4 Överväganden och förslag

**Presstödskommitténs förslag:** Distributionsstödet avvecklas och de medel som frigörs omfördelas till andra angelägna presspolitiska ändamål.

**Presstödskommitténs bedömning:** Det är fördelaktigt om distributionsstödet avveckling kan samordnas tidsmässigt med en permanent och långsiktig lösning för samdistributionen av tidningar och post. Dessutom kommer ett avskaffande av reklamskatten att i viss mån balansera den ekonomiska effekten för tidningsföretagen av distributionsstödet avveckling.

Det har skrivits och sagts mycket positivt om distributionsstödet genom åren. En allmän uppfattning är att stödet har varit en nödvändig förutsättning för samdistributionssystemet i Sverige. Någon vetenskaplig utvärdering av stödets effekter har dock inte genomförts och sett till de målsättningar som en gång formulerades för det statliga stödet är det tveksamt om de har uppnåtts. Visserligen medverkar de större tidningsföretagen fortfarande i samdistributionen, men kostnadsfördelningen uppfattas inte av alla tidningsföretag som acceptabel och abonnemangspriserna har ökat kraftigt för konsumenterna.

Av redovisningen ovan framgår också att distributionsstödet grundläggande delar i princip är intakta sedan stödet infördes 1970, trots att medielandskapet numera ser helt annorlunda ut. En del har gjorts genom åren för att anpassa bestämmelserna till nya förutsättningar, men de senaste åren har det blivit allt tydligare att stödsystemet har passerat sitt bäst-före-datum. Likaprisprincipen är inte längre möjlig att upprätthålla, exemplarpris är numera inte relevant för att prissätta transporter av dagstidningar, stödet står för en mycket liten del av de sammanlagda distributionskostnaderna och administrationen av stödet med olika örestal och en bidragstrappa är oproportionerligt komplicerad och arbetskrävande för den ansvariga myndigheten.

Kommittén har i kapitel 6 *Samdistribution av tidningar och post* förordat en försöksverksamhet under 2014 med samdistribution av

tidningar och post i utvalda landsbygdsområden, med gemensam leverans till mottagarna tidigt på morgonen. Med utgångspunkt från erfarenheterna av försöket förordar kommittén också att postlagen (2010:1045) och postförordning (2010:1049) ska ses över för att permanent och långsiktig samdistribution av tidningar och post ska kunna åstadkommas senast 2017. Därutöver har det statliga distributionsstödet länge uppfattats som en garanti för den befintliga samordningen av två eller flera dagstidningar. Det faktum att distributionsstödet enbart står för cirka 2 procent av de samlade distributionskostnaderna talar dock för att stödet inte är av avgörande betydelse för att upprätthålla ett system med samdistribution av dagstidningar. Många tidningar ingår numera i mediekoncerner som också omfattar ett distributionsföretag och det finns därmed ett uppenbart gemensamt intresse av att distributionen organiseras och samordnas på ett rationellt sätt oavsett det statliga stödet. Av de diskussioner som förts inom branschen och mellan tidningsföretag, distributionsföretag och Presstödsnämnden framgår att det nuvarande distributionsstödet snarare ses som ett hinder än en garanti för en rationell tidningsdistribution.

Som framgår av kommitténs kartläggning av det svenska medielandskapet har tidningsupplagorna sjunkit under en följd av år och den nedåtgående trenden tycks snarast eskalera. Mot den bakgrunden finns det numera starka incitament för distributionsföretagen att bära ut även andra titlar än de lokala dagstidningarna, oavsett förekomsten av ett statligt stöd. I dag distribuerar tidningsbuden landet runt en stor mängd veckotidningar och tidskrifter och dessa utgör cirka 5 procent av det totala antalet utburna exemplar.

Det finns exempel på regioner där konkurrerande dagstidningar utan ägarsamband samdistribuerar sina exemplar, bl.a. i Värmland. I sådana lägen kan det inte uteslutas att den mindre tidningen kan missgynnas om distributionsstödet avskaffas. Dagens konkurrenslagstiftning är dock mer effektiv jämfört med den som gällde när distributionsstödet infördes på 1970-talet. En central bestämmelse i konkurrenslagen (2008:579) förbjuder företag med dominerande ställning att missbruka sin marknadsposition. Sådant missbruk kan t.ex. bestå i att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna samt att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, som leder till att vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Konkurrensverket får ålägga ett

företag att upphöra med eventuella överträdelser av förbuden. Möjligheten att ingripa mot missbruk av dominerande ställning får därför bedömas som god.<sup>52</sup>

Fådagartidningarna distribueras numera oftast av Posten AB. Alternativet med buddistribution är i allmänhet inte aktuellt, dels därför att likapris med eventuella påslag inte skiljer sig avsevärt från det pris som Posten tar ut, men framförallt därför att en stor del av fådagartidningarnas läsekrets finns på landsbygden, där Posten är den enda distributören. En ökad samordning av tidningsdistribution och post, enligt kommitténs bedömning, och en fri förhandling med distributionsföretag i behov av beläggning, bör kunna innebära att en förhållandevis gynnsam situation för fådagartidningarna.

En särskild fråga gäller de överspridda rikstidningarna och deras möjligheter att nå ut till alla delar av landet. Redan med det befintliga distributionsstödet betalar dessa tidningar ett högre pris för distributionen jämfört med de regionala tidningarna och det finns tecken som tyder på att den relativt höga distributionskostnaden kan leda till att rikstidningar inte längre distribueras i pappersform utanför sitt utgivningsområde. Kommittén har därför prövat frågan om möjligheten att införa ett särskilt distributionsstöd för överspridda tidningar. Ett sådant stöd skulle i så fall delas mellan distributionsföretaget och den överspridda tidningen, med villkoret att en överenskommelse om samdistribution kommit till stånd. Det finns dock en uppenbar risk för att ett sådant stöd skulle hamna i samma administrativa, regelmässiga och ekonomiska svårigheter som det nuvarande distributionsstödet och kommittén har därför valt att inte gå vidare med ett sådant förslag.

Rikstidningarna utgör vanligen cirka 7 procent av de utburna exemplaren för de regionala distributionsföretagen utanför storstadsområdena. Det bör därmed finnas ett starkt intresse från distributörernas sida att behålla dessa tidningar som kunder. Rikstidningarnas förhandlingsposition kan till och med komma att stärkas om distributionsstödet avskaffas. Presstödsförordningens detaljerade regler om lika pris, med en tillåten prisdifferens på tio procent, har snarare drivit upp priset än hållit det nere. För rikstidningarna har också den elektroniska distributionen börjat bli ett mera realistiskt alternativ. Av den aktuella nyhetsrapporteringen om tidningsdistributionen på Gotland framgår att digitala

---

<sup>52</sup> 2 kap. 7 § och 3 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579).

lösningar kan vara det bästa sättet att lösa distributionen av överspridda rikstidningar.<sup>53</sup>

Kommittén förordar mot denna bakgrund att det nuvarande distributionsstödet ska avvecklas. Det kan dock inte uteslutas att samdistributionssystemet i landet på kort sikt påverkas negativt vid en avveckling av det statliga stödet. Därför är det fördelaktigt om en sådan åtgärd kan samordnas tidsmässigt med den permanenta och långsiktiga lösning med samdistribution av tidningar och post som kommittén förordar i kapitel 6. Som också framgår av redogörelsen i avsnitt 7.3.2 är de tidningar som mottar de största beloppen från distributionsstödet samtidigt de som betalar relativt mycket i reklamskatt. Ett avskaffande av skatten kommer därför att i viss mån balansera den ekonomiska effekten för tidningsföretagen av distributionsstödet avveckling.

Det är angeläget att Presstödsnämnden under de kommande åren noga följer utvecklingen av tidningsdistributionen i landet och att myndigheten till regeringen redovisar förutsättningarna för en avveckling av det nuvarande distributionsstödet senast 2017. När distributionsstödet avvecklas kommer det att finnas drygt 60 miljoner kronor att omfördela till andra presspolitiskt angelägna åtgärder. Kommittén återkommer till dessa frågor i kapitel 8 *Driftsstöd till dagspressen*.

---

<sup>53</sup> Dagens Nyheter kommer att sluta med sin morgondistribution på Gotland fr.o.m. den 1 oktober 2013. Enligt en företrädare för tidningen kostar det cirka 7 000 kronor per prenumerant och år att flyga över tidningen varje dag och det är en alltför hög kostnad. Svenska Dagbladet distribueras av brevbäraren och Dagens Industri erbjuder sina prenumeranter en läsplatta mot att de tecknar en längre prenumeration. (Uppgifterna är hämtade från tidningen Resumé den 7 maj 2013).

## 8 Driftsstöd till dagspressen

I detta kapitel behandlas frågan om det statliga driftsstödet till dagspressen. Inledningsvis redovisas kommitténs uppdrag på den här punkten. Därefter redovisas en översikt av de centrala presspolitiska besluten om driftsstöd mellan åren 1971 och 2010. I ett tredje avsnitt beskrivs driftsstödets historiska framväxt och i ett fjärde avsnitt återges de grundläggande motiv och målsättningar som legat till grund för det presspolitiska driftsstödet.

Det femte avsnittet beskriver de begrepp och bidragskriterier som använts under stödets historia och i det följande sjätte avsnittet redovisas vilka metoder som använts för att fastställa konkreta stödbelopp och hur stödet numera följs upp. I det sjunde avsnittet anges hur driftsstödet har fallit ut, dels på aggregerad nivå, dels för enskilda tidningar. I det åttonde och avslutande avsnittet redogör kommittén för sina överväganden och förslag.

### 8.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

Enligt direktiven ska kommittén, 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 stödsystem, inklusive stödformer. Även andra kostnads-effektiva insatser för dagspressen, såsom t.ex. regelförenkling eller åtgärder för bättre distribution, får föreslås av kommittén. Den ska vidare närmare definiera syfte och mål med ett framtida stöd. De eventuella förändringar som kommittén föreslår ska rymmas inom nuvarande ekonomiska ramar för anslaget 8:2 *Presstöd* inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Kommittén ska bedöma om stöd till dagspressen bör utformas som en rättighetslagstiftning eller fördelas i mån av tillgängliga medel. I uppdraget ingår också att kommittén ska analysera och

bedöma vilka kriterier som ska ligga till grund för prövningen av ansökningar om stöd och i det sammanhanget beakta nationella minoriteter. Även tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar som medför läshinder ska beaktas. Vid utformning av stödet ska även den tekniska utvecklingen beaktas, bl.a. vad gäller elektroniskt distribuerade tidningar.

Kommittén ska lämna förslag på ersättningsnivåer, hur stödet ska följas upp, hur lång giltighetsperioden för ett stödsystem bör vara samt utarbeta de författningsförslag som kan krävas. Beroende på vilka förslag som lämnas ska kommittén även lämna förslag till övergångsbestämmelser. Vid utformningen av stöd ska EU:s statsstödsregler beaktas. I utarbetandet av stöd ska kommittén bl.a. studera stödsystem för dagspress eller utredningar med förslag till förändrade stödsystem i andra relevanta länder i Europa. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag till grundlagsändringar. Däremot ska kommittén särskilt uppmärksamma hur författningsförslagen förhåller sig till grundlagarna.

Det är enligt direktiven viktigt att hanteringen av ett framtida stöd är effektivt och rättssäkert. En utgångspunkt är att stödet ska vara öppet, proportionerligt och rättvist. Av konkurrensskäl är det angeläget att stödet är riktat till väldefinierade mål av gemensamt intresse, att stödets 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. Förslagen bör syfta till att främja möjligheterna för enskilda att ta del av dagspress som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning.<sup>1</sup>

## 8.2 Centrala presspolitiska beslut om driftsstöd

I alla sammanhang där presstödet har utretts, diskuterats eller beslutats sedan 1960-talet har driftsstödet intagit en central roll. Det övergripande syftet med presstödet har i huvudsak varit kopplat till driftsstödet och en väsentlig del av de resurser som staten ställt till förfogande för stödinsatser på det presspolitiska området har använts för driftsstöd.

Sedan början av 1970-talet har det lagts fram sammanlagt sex presspolitiska propositioner, utöver statens årliga budgetprocess

---

<sup>1</sup> Kommittén behandlar direktivets uppdrag om en eventuell demokratibestämmelse i kapitel 9 *En demokratibestämmelse*.



som anvisar ekonomiska medel till presstödet. Varje sådan särproposition har föregåtts av en utredningsinsats och regeringens förslag har godkänts eller reviderats vid riksdagsbehandlingen. För att skapa en överblick över den mängd dokument som producerats genom åren redovisas i tabell 8.1 de utredningsbetänkanden, särpropositioner och riksdagsbeslut, med utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser, som varit centrala för att utforma driftsstödet sedan 1970-talet samt när beslutade ändringar i regleringen trätt ikraft.

**Tabell 8.1: Presspolitiska beslut om driftsstöd 1971–2010**

Presspolitiskt beslut	Utredning	Proposition	Riksdagsbeslut	Genomförande
1971 års	1963 års pressutredning SOU 1965:22, 1967 års pressutredning SOU 1968:48	Prop. 1971:27 ang. stöd till dagspressen	Bet. KU32, rskr. 180	1 januari 1971 (retroaktivt)
1976 års	1972 års pressutredning SOU 1975:79	Prop. 1975/76:131 om statligt stöd till dagspressen	Bet. KU46, rskr. 260	1 juli 1976
1990 års	Dagstidningskommittén SOU 1988:48	Prop. 1989/90:78 om reformerat presstöd	Bet. KU31, rskr. 302	1 juli 1990
1996 års	Pressutredningen –94 SOU 1995:37	Prop. 1996/97:3 Kulturpolitik	Bet. KU1, rskr. 88	1 januari 1997
2006 års	Presskommittén 2004 SOU 2006:8	Prop. 2005/06:201 Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar	Bet. KU40, rskr 367	1 januari 2009
2010 års	Ds 2008:25 Nya villkor för presstödet	Prop. 2009/10:199 Nya villkor för stödet till dagspressen	Bet. KU42, rskr. 308	1 januari 2011

När det i det följande hänvisas till ett presspolitiskt beslut avses alltså hela den process som låg bakom det aktuella beslutet och tidpunkten för dess genomförande. Där riksdagen har reviderat

regeringens förslag redovisas detta i särskild ordning och i övrigt är utgångspunkten att riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag.

### 8.3 Driftsstödet växte fram

1971 års presspolitiska beslut föregicks av två utredningar. Den första tillsattes 1963 med uppgift att analysera dagspressens utveckling under efterkrigstiden. Utgångspunkten var de ändrade ekonomiska förutsättningarna för tidningsutgivning under 1950- och 60-talen. Enligt utredningsdirektiven kunde utvecklingen få allvarliga konsekvenser för det praktiska utnyttjandet av den svenska tryckfriheten. 1963 års pressutredning föreslog att ett statligt stöd skulle införas och att det i huvudsak skulle ges till de s.k. andratidningarna. Efter en remissomgång med många kritiska röster genomfördes dock inte förslagen. I stället fattade 1965 års riksdag beslut om bidrag till partiernas opinionsbildande verksamhet, i praktiken ett statligt partistöd.<sup>2</sup> Det innebar att de politiska partierna kunde kanalisera stödet till sina egna dagstidningar. Frågan om ett presstöd levde ändå vidare. En ny utredning tillsattes 1967 och den lämnade året efter förslag om en lånefond för pressen och en statlig samdistributionsrabatt. Båda förslagen förverkligades också.<sup>3</sup>

Dessa åtgärder bedömdes dock snart som otillräckliga. I 1971 års presspolitiska proposition beskrevs den s.k. upplagespiralen, som innebär att ökad upplaga ger mer annonser som ger ökade intäkter att använda för att öka upplagan ytterligare, medan sjunkande upplaga leder till färre annonser och därmed sämre lönsamhet som tvingar fram besparingar som slår mot tidningens kvalitet vilket leder till än lägre upplageintäkter. Enligt regeringen fanns det en allmän enighet om att den beskrivna koncentrationsprocessen innebar risker för en monopolisering av nyhetsförmedling och åsiktsbildning och därmed var även demokratins funktionsduglighet hotad. I detta läge ansåg föredragande statsrådet G. E. Sträng att det var nödvändigt med ett statligt ingripande för att om möjligt förhindra ytterligare nedläggningar av dagstidningar. Förslaget var ett selektivt stöd till de tidningar som typiskt sett behövde det för att fortleva, dvs. andratidningarna.

---

<sup>2</sup> Prop. 1965:174.

<sup>3</sup> Prop. 1969:48, statsutskottet 1969:107.

Stödet skulle utformas som ett direkt bidrag till tidningsföretagens löpande produktion.<sup>4</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och det nya produktionsbidraget infördes 1971.<sup>5</sup>

## 8.4 Grundläggande motiv och målsättningar

Redan året efter att produktionsstödet hade införts tillsattes en ny pressutredning. I direktiven till 1972 års pressutredning framhöll regeringen bl.a. att formerna för statens stöd till pressen måste relateras till en målsättning för presspolitiken. Kommittén skulle ange ett mera preciserat mål för statens agerande, varvid dagspressens roll i förhållande till övriga massmedier skulle klargöras.<sup>6</sup>

I det betänkande som 1972 års pressutredning lämnade tre år senare beskrevs dels de uppgifter som var väsentliga för massmedierna i det svenska samhället, dels ett övergripande mål för presspolitiken. Dessa uppgifter och mål har sedan varit utgångspunkter i de presspolitiska översyner som därefter har genomförts.

### 8.4.1 Massmediernas demokratiska uppgifter

1972 år pressutredning gick igenom olika pressideologier och den svenska debatten om statsmakternas förhållande till dagspressen och man diskuterade vilka uppgifter som är väsentliga för massmedierna i ett samhälle som det svenska. Grundläggande för mediepolitiken måste enligt utredningen vara de demokratiska värdena. Massmedierna skulle medverka till att förstärka och fördjupa den svenska demokratin. Utredningen identifierade mot denna bakgrund fyra uppgifter och funktioner som särskilt borde åvila massmedierna:

- *Informationsfunktionen*: Massmedierna bör ge den information som är nödvändig för att medborgarna ska kunna ta ställning i samhällsfrågor. Även de förtroendevalda bör genom

---

<sup>4</sup> Prop. 1971:27.

<sup>5</sup> Det nya stödet kallades under 1970- och 1980-talen för ”produktionsbidrag”, men den 1 juli 1990 ändrades det till ”driftsstöd” i presstödsförordningen. I den här framställningen används genomgående begreppet ”driftsstöd”.

<sup>6</sup> Uppgifterna är hämtade från prop. 1975/76:131 s. 3 f.

massmedierna få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor.

- *Kommentarsfunktionen*: Massmedierna bör fristående eller som språkrör för organiserade samhällsintressen kommentera skeendet i samhället.
- *Granskningsfunktionen*: Massmedierna bör som allmänhetens företrädare granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället.
- *Gruppkommunikationsfunktionen*: Massmedierna bör främja en kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.

De fyra uppgifterna gällde massmediesystemet i dess helhet, men utredningen visade också att tidningarna hade en unik roll för att uppfylla var och en av funktionerna och att t.ex. etermedierna inte kunde ersätta tidningarna fullt ut på någon punkt.

I den efterföljande propositionen, 1976 års presspolitiska proposition, konstaterade regeringen att det självklart gick att komplettera redovisningen av massmediernas funktioner, men att det var viktigt att göra klart att det var dagspressens betydelse för vidmakthållandet av en levande demokrati som i första hand motiverade ett statligt stöd till dagspressen.<sup>7</sup>

Denna grundläggande syn på massmediernas betydelse för en levande demokrati har legat till grund för varje presspolitisk utredning och proposition sedan 1970-talet. På 1990-talet hade dock massmediesituationen förändrats en hel del. I direktiven till Pressutredningen -94 beskrevs hur den politiska opinionsbildningen i massmedierna hade förändrats. Den första pressutredningen utgick från en situation där dagspressen var det dominerande massmediet som förmedlade ett politiskt budskap, tidningarna var nära kopplade till partierna och debatterna fördes mellan tidningarna, medan utrymmet för olika åsikter i en och samma tidning var begränsat. I början av 1990-talet var läget annorlunda. Förutom att det finns ett helt annat utbud av radio- och tv-kanaler, som också var öppna för politisk debatt, hade dagstidningarna förändrats så att utrymme gavs för en mer blandad kör av åsikter.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Prop. 1975/76:131 s. 127 ff.

<sup>8</sup> SOU 1995:37 s. 224.

Pressutredningen -94 delade bedömningen att vissa av massmediernas uppgifter var särskilt viktiga för den fria åsiktsbildningen och därmed för den demokratiska processen. Massmedierna kunde sägas främja den politiska demokratin, och därmed en fri och självständig åsiktsbildning, i första hand genom att informera allmänheten och genom att granska de styrande i samhället. Därutöver var det en viktig del av massmediernas uppgifter att fungera som forum för utbyte av kommentarer och kritik. Utredningen valde däremot att inte lyfta fram två av de funktioner som 1972 års pressutredning hade identifierat, nämligen kommentatorsfunktionen och gruppkommunikationsfunktionen, och därför var det tre uppgifter som massmedierna ansågs fullfölja och som var särskilt viktiga för den fria åsiktsbildningen:

- *Informationsuppgiften*: Uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor.
- *Granskningsuppgiften*: Uppgiften att verka som självständiga aktörer och granska de inflytelserika i samhället.
- *Forumuppgiften*: Uppgiften att låta olika åsikter och kulturyttringar komma till tals.

Dessa uppgifter utgjorde enligt Pressutredningen -94 grunden för att statsmakterna i den fria åsiktsbildningens intresse har anledning att stödja massmedier med särskilda åtgärder eller verka för att en önskad utveckling hindras. Även om dagspressens särställning i medielandskapet hade blivit mindre markerad hade den fortfarande en särskild och central ställning och kunde mer heltäckande än andra massmedier fylla de tre uppgifterna ovan.<sup>9</sup>

I den efterföljande propositionen, 1996 års kulturpolitiska proposition, utgick regeringen från utredningens bedömning av massmediernas tre uppgifter och dagspressens särskilda ställning. Regeringen slog också fast att statsmakterna genom grundlagsbestämmelserna gett massmedierna de legala förutsättningarna att verka självständigt och att det var en självklarhet att presstödet i ett demokratiskt samhälle hade en utformning som inte gav staten några möjligheter att via presspolitiken påverka innehållet i dagstidningarna.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> SOU 1995:37 s. 11 och 156 ff.

<sup>10</sup> Prop. 1996/97:3 s. 166.

Den senaste översynen av de grundläggande förutsättningarna för presstödet gjordes av Presskommittén 2004. Den hänvisade till 1 kap. 1 § regeringsformen där det stadgas att all offentlig makt utgår från folket. Folkstyret bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och det förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunalt självstyre samt genom att den offentliga makten utövas under lagarna. Det åligger också ytterst statsmakterna att bestämmelserna får en reell innebörd och då är det inte tillräckligt att medborgarna är tillförsäkrade grundläggande demokratiska rättigheter som yttrande-, informations- och tryckfrihet. En vital och för statsskicket nödvändig opinionsbildning förutsätter att medborgarna också har tillgång till och aktivt tar del av forum som når ett större antal människor. Utifrån detta perspektiv spelar massmedierna en central roll i det demokratiska systemet.<sup>11</sup>

Kommittén, som anslöt sig till den tidigare utredningens beskrivning av informations-, gransknings- och forumuppgiften, konstaterade också de stora skillnader som fanns i massmedielandskapet jämfört med läget på 1950- och 60-talen när diskussionerna om ett statligt engagemang på dagspressmarknaden inleddes. Bedömningen var dock att den abonnerade morgonpressen fortfarande fyllde en mycket viktig funktion för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet. Det fanns inte heller någon anledning att tro att dagspressens betydelse härvidlag skulle minska under överblickbar framtid. Dagstidningsbranschen bedömdes ha en mycket stabil ställning på den svenska massmediemarknaden. Ett teknikskifte på bred front mot en elektronisk distribution av dagstidningar ansågs ligga många år in i framtiden.<sup>12</sup>

I 2006 års presspolitiska proposition utgick regeringen från att dagstidningarna fyllde en mycket viktig funktion i samhället. Den traditionella abonnerade morgontidningen var, trots den ökande konkurrensen inom mediemarknaden, av avgörande betydelse för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om omvärlden och delta i diskussionen kring frågor av betydelse för samhällslivet. Dagstidningsbranschen stod dock inför stora förändringar och enligt regeringen talade mycket för att tidningsmaterial i allt större utsträckning skulle komma att distribueras elektroniskt. Det fanns samtidigt skäl som talade emot ett genomgripande teknikskifte på

<sup>11</sup> SOU 2006:8 s. 126 f.

<sup>12</sup> SOU 2006:8 s. 138 f.

kort sikt. Ett sådant skäl var att tidningsföretagen ännu inte hade utvecklat affärsmodeller som gjorde att man kunde ta betalt för redaktionellt material som lags ut på internet.<sup>13</sup>

Den senaste presspolitiska propositionen, 2010 års, redovisade presstödet utveckling sedan 1970-talet och den gällande presstödsförordningen. De förslag som lämnades i propositionen utgick i första hand från en EU-rättslig analys och innebar ingen ändring av de grundläggande motiven bakom presstödet. I propositionen anges att en viktig målsättning med det statliga engagemanget inom dagspressområdet var att bidra till mångfald inom nyhetsförmedling, debatt, opinionsbildning och granskning.<sup>14</sup>

Sammanfattningsvis har det statliga engagemanget på det presspolitiska området genomgående motiverats av massmediernas betydelse för en levande demokrati och av att staten inte kan nöja sig med att garantera grundläggande rättigheter som yttrande-, informations- och tryckfrihet. Tre uppgifter har betonats som särskilt viktiga för massmedierna: informationsuppgiften, granskningsuppgiften och forumuppgiften. Trots ett förändrat medielandskap, med betydligt fler aktörer, har man från statens sida pekat på dagstidningarnas unika och centrala roll för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet.

#### 8.4.2 Mångfald som mål för presspolitiken

För att formulera målet för presspolitiken framhöll 1972 års pressutredning att ett representativt demokratiskt system krävde ett intensivt utbyte av idéer och kunskaper om olika opinioner. En förutsättning för detta var i sin tur att det fanns en mångfald inom dagspressen. Tidningskoncentrationen fick inte gå så långt att makten över tidningarna begränsades till några få, vare sig privatpersoner eller organisationer. Alla betydande meningsriktningar måste ha tillgång till organ där de kan framföra de egna budskapen och där det finns plats för en intern debatt. Målet för presspolitiken var därför att det skulle finnas en mångfald på tidningsmarknaden som gav läsarna valfrihet och skapade möjligheter för en allsidig debatt och opinionsbildning. Regeringen anslöt sig, i likhet med remissinstanserna, till utredningens förslag i 1976 års

<sup>13</sup> Prop. 2005/06:201 s. 8.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:199 s. 23.

presspolitiska proposition. Riksdagen ställde sig också bakom förslaget till mål för presspolitiken.<sup>15</sup>

Av direktiven till Dagstidningskommittén, som beslutades 1985, framgick att en översyn skulle genomföras i syfte att uppnå det presspolitiska målet om bredd och mångfald i tidningsutbudet. I det slutbetänkande som lämnades tre år senare slog kommittén fast att presspolitikens övergripande mål var bevarandet av mångfald inom dagspressen. Kommittén sökte även en operativ definition av detta mångfaldsbegrepp och uppställde vissa definitioner.

För att nå målet om mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning borde dagspressen i sin helhet omfatta en så stor spännvidd som möjligt både i fråga om den rena nyhetsrapporteringen och i fråga om de värderingar och idérelationer som hör ihop med fortlöpande nyhetsförmedling. Medlet för att uppnå målet var största möjliga antal självständiga redaktionella produkter, som tillsammans representerade ett så brett åsiktsspektrum som möjligt. För att en tidning skulle anses konkurrera på denna marknad skulle den vara så utformad att den uppfattades som ett alternativ eller ett komplement för läsare av allmänna nyheter och samhällsdebatt. Med denna tolkning av mångfalden som målsättning för presspolitiken fanns det inget samband med det juridiska eller ekonomiska företagsbegreppet, utan målet åsyftade en publicistisk och redaktionell mångfald.<sup>16</sup>

I 1990 års presspolitiska proposition anförde regeringen att de tidningar som befann sig i ett konkurrensmässigt underläge även i fortsättningen behövde presstöd, eftersom de annars skulle sakna tillräcklig ekonomisk kraft att kunna fortsätta sin utgivning. Om inte stödet fanns skulle mångfalden minska, vilket skulle få negativa konsekvenser för läsarnas valfrihet och för opinionsbildningen.<sup>17</sup>

Diskussionen om mångfaldsbegreppet i presspolitiken fortsatte i Pressutredningen -94, där man gjorde bedömningen att mångfalden i massmedierna snarare var ett medel att främja den fria åsiktsbildningen och därmed demokratin. Samtidigt konstaterade man att det i den vetenskapliga litteraturen och i den allmänna mediedebatten var vanligt att man skiljde på begreppen inre och yttre mångfald. Med inre mångfald avsågs den mångfald som fanns inom ett enskilt medium, medan yttre mångfald avsåg den mång-

---

<sup>15</sup> Uppgifterna om 1972 års pressutredning är hämtade från prop. 1975/76:131 s. 133.

<sup>16</sup> SOU 1988:48 s. 120.

<sup>17</sup> Prop. 1989/90:78 s. 4.



fald som bestod i förekomsten av skilda medier. Efter att ha argumenterat kring de olika mångfaldsbegreppen drog utredningen slutsatsen att det var den yttre mångfalden som var ett mycket viktigt medel för att nå målet att massmedierna genom den fria åsiktsbildningen skulle bidra till att främja demokratin i Sverige. Det fanns en klar risk för att en minskad yttre mångfald också kunde medföra att utbudet av åsikter minskade. En statlig massmediopolitik måste därför inriktas på att främja den yttre mångfalden. Konkurrensen mellan flera medier bidrar i sig till en fruktbar åsiktsbildning och förmodligen också till att den inre mångfalden ökar. En förutsättning som Pressutredningen -94 noterade var att ägandet av svensk dagspress i princip hade samma struktur som när presstödet infördes i början av 1970-talet.<sup>18</sup>

I 1996 års kulturpolitiska proposition anförde regeringen att den journalistiska professionalisering som hade skett sedan mitten på 1970-talet bl.a. fått till följd att den inre mångfalden, dvs. förekomsten av olika åsiktsriktningar och idéer inom enskilda tidningar, generellt sett hade ökat. De presspolitiska åtgärderna borde dock inriktas på att främja den yttre mångfalden i form av flera olika tidningar inom en region. Genom att främja konkurrens mellan dagstidningar på framför allt den regionala marknaden skulle presspolitiken verka för att den yttre mångfalden vidmakthölls. Det var dock inte bara konkurrerande dagstidningar som bidrog till den yttre mångfalden. Även dagstidningar som i första hand upplevdes som ett komplement till den tidning man huvudsakligen läste hade en monopolbrytande effekt på den regionala marknaden.<sup>19</sup>

När Presskommittén 2004 betraktade medielandskapet i början av 2000-talet konstaterade den att datoriseringen av samhället och den ökade räckvidden för internet hade minskat kostnaderna för publicering och distribution av information. Det fanns därför inte längre några egentliga hinder för enskilda att komma till tals och att nå ut till ett stort antal människor. Problemet var snarare att nå en hög räckvidd med den information som publicerades. Den stora informationsmängden ledde till att konkurrensen om lyssnare och läsare var överväldigande. I en doktorsavhandling från Stockholms universitet beskrevs hur mediepubliken i Sverige, som länge var ett mycket homogent mediesamhälle där alla tog del av samma medier, i stället delades upp på en mängd olika medier, såväl tidningar som

<sup>18</sup> SOU 1995:37 s. 159 ff.

<sup>19</sup> Prop. 1996/97:3 s. 166 f.

tv-kanaler, radio och internet. Medieföretagen delade också in sin publik i olika segment utifrån faktorer som ålder, kön, etnisk bakgrund, utbildning och inkomstnivå. Utvecklingen beskrevs som ett dilemma. I en mening hade offentligheten växt och aldrig varit större än tidigare. Samtidigt krympte de offentliga sfärer där gemensamma frågor utvecklades och som människor inkluderades i.<sup>20</sup>

Denna fragmentiserade massmedievärld kunde enligt kommittén innebära svårigheter med att få till stånd en för demokratin nödvändig vital opinionsbildning. Kommittén bedömde att behovet av massmedier som nådde en hög räckvidd bland befolkningen var minst lika angeläget som tidigare. Följaktligen borde staten genom indirekta och direkta stödåtgärder alltjämt skapa goda förutsättningar för livskraftiga massmedier, inre och yttre mångfald samt en vital opinionsbildning. Merparten av de resurser staten kan avsätta för presstöd borde, liksom tidigare, inriktas på att stödja dagstidningar med regional eller nationell täckning. Dessa tidningar har stora upplagor och bra förutsättningar för att i praktiken genomföra de uppgifter som motiverar det statliga engagemanget på dagspressmarknaden. Samtidigt har staten ett ansvar för att de resurser som kan avsättas för presstöd utnyttjas i linje med sitt ändamål, dvs. att resurserna bidrar till att statskicket förstärks och fördjupas. Inriktningen på presstödet bör därför vara att stödja livskraftiga tidningar som når en större grupp abonnenter. Kravet på ett visst antal abonnenter som en förutsättning för driftsstöd får däremot inte innebära att hindren för att etablera nya tidningar blir alltför svåröverstigligen.<sup>21</sup> I 2006 års presspolitiska proposition bekräftade regeringen den inriktning på presstödet som Presskommittén 2004 hade gett uttryck för.<sup>22</sup>

I 2010 års presspolitiska proposition hänvisar regeringen till riksdagens beslut om målet för statens insatser inom området medier, som bl.a. är att stödja mångfalden. Regeringen hade också uttalat att presstödet skulle värnas eftersom det är viktigt för mediemångfalden på regional och lokal nivå. Därför var det viktigt att förändringarna i presstödsförordningen tog hänsyn till stödets betydelse för mångfalden på medieområdet.<sup>23</sup>

Sammanfattningsvis har det under presstödet historia funnits en grundläggande uppfattning i utredningar och politiska beslut om

<sup>20</sup> SOU 2006:8 s. 140. Den nämnda doktorsavhandlingen hade skrivits av dåvarande universitetslektorn Gunnar Nygren. Se *Skilda världar. Lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm*, Brutus Östlings Förlag Symposium, Stockholm 2005.

<sup>21</sup> SOU 2006:8 s. 141 ff.

<sup>22</sup> Prop. 2005/06:201 s. 9

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:199 s. 20.

att en publicistisk och redaktionell mångfald är det centrala målet för presspolitiken. När driftsstödet infördes på 1970-talet var det självklart att mångfalden uppnåddes genom att minst två tidningar, med olika ägare och politisk inriktning, konkurrerade på den lokala eller regionala tidningsmarknaden. På 1980-talet klargjordes det att mångfalden som målsättning för presspolitiken inte hade något samband med det juridiska eller ekonomiska företagsbegreppet. Därefter har den presspolitiska diskussionen på det här området handlat om huruvida tonvikten ska ligga på en yttre och/eller en inre mångfald. I första hand har man dock betonat värdet av en konkurrens mellan olika tidningar, med skilda redaktioner, som det bästa sättet att uppnå en publicistisk mångfald.

## 8.5 Driftsstödets begrepp och bidragskriterier

De bestämmelser som utformades för driftsstödet 1971 följde en struktur som har stora likheter med dagens reglering. De begrepp och bidragskriterier som användes i början av 1970-talet har återkommande behandlats av utredningar och i propositioner.

### 8.5.1 Dagstidningsbegreppet

Driftsstödet inrättades när gränsen mellan dagstidningar och etermedier var så självklar att det knappast behövde uttalas närmare att det statliga stödet var begränsat till den förstnämnda medieformen och inte kunde komma i fråga för de sistnämnda. Inom kretsen av dagstidningar fanns det dock flera olika gränsdragningar som slogs fast redan från början och som sedan genomgående har gällt för driftsstödet. Vartefter tiden har gått har det dock uppstått ett behov av förtydligande kriterier.

I regleringen har det under hela perioden funnits en definition av begreppet "dagstidning". Inledningsvis användes följande definition:

Allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka och vars upplaga till övervägande delen är abonnerad.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Prop. 1971:27, bilaga 1.

I huvudsak kan samma definition sägas användas i dag. Det gäller uttrycken ”allmän nyhetstidning”, ”av dagspresskaraktär” och ”minst ett nummer per vecka”. Uttrycket ”till övervägande delen är abonnerad” återfinns inte längre i definitionen av begreppet dagstidning, utan finns i stället som ett villkor för stöd i gällande förordning.

I den proposition som låg till grund för införandet av det nya produktionsbidraget argumenterade regeringen för att definitionen inte skulle göras för snäv och begränsas till tidningar med en viss utgivningsfrekvens. Eftersom syftet med stödet var att bibehålla en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning inte minst på det lokala planet skulle avgränsningen göras så att en dagstidning skulle komma ut med minst ett nummer per vecka. För att inte därmed också inkludera traditionella veckotidningar betonades även kraven på nyhetsförmedling och dagspresskaraktär i definitionen av begreppet dagstidning.<sup>25</sup>

Genom kravet på att upplagan till övervägande del skulle vara abonnerad avskildes de i huvudsak lösnummerförsålda kvällstidningarna och de annonsblad som utdelades gratis.<sup>26</sup> Utan att ändra definitionen kom därmed även de s.k. gratistidningarna, som började uppträda på mediemarknaden under 1990-talet, att falla utanför dagstidningsdefinitionen i presstödsförordningen.

När presstödet sågs över på 1990-talet konstaterade man dock att det fanns behov av en uppstramning av dagstidningsbegreppet. Det hade under ett antal år skett en successiv uttjänning av hur begreppet tillämpades, särskilt vad gällde lågfrekventa tidningar. För att stoppa en utveckling som innebar att allt tveksammare fall beviljades presstöd föreslog regeringen att begreppet skulle snävas in så att lågfrekventa tidningar med ett specialiserat innehåll som riktade sig till en begränsad läsekrets inte skulle räknas som dagstidningar. Det gällde om tidningens redaktionella innehåll till övervägande del var inriktat mot avgränsade intresseområden eller delar av samhället, såsom förhållandena inom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion. Motsvarande begränsning av dagstidningsbegreppet behövdes inte för hög- och medelfrekventa tidningar, som i kraft av sin periodicitet hade en aktualitet som gjorde att de skulle räknas som dagstidningar.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Prop. 1971:27 s. 13.

<sup>26</sup> Prop. 1971:27 s. 15.

<sup>27</sup> Prop. 1996/97:3 s. 167 ff.

Denna ändring av dagstidningsdefinitionen genomfördes den 1 januari 1997.

### 8.5.2 Olika utgivningsfrekvenser

Ett grundläggande villkor för driftsstöd har under hela perioden alltså varit att en dagstidning ska utkomma minst en gång i veckan. Samtidigt har det redan från början också tagits hänsyn till att behoven skiljer sig åt mellan tidningar av olika utgivningsfrekvens och att det stöd som dagstidningar är berättigade därför också ska ställas i relation till hur många dagar per vecka den kommer ut. Det har dock varierat en del när det gäller hur man har valt att gruppera tidningarna med avseende på utgivningsfrekvens.

Inledningsvis användes bara två kategorier: tidningar som kommer ut en gång och tidningar som kommer ut minst två dagar per vecka.<sup>28</sup> Under en period användes en indelning mellan flerdagars- respektive fådagarsstidningar, men i samband med att nya presstödsbestämmelser infördes den 1 januari 1990 beslutades att indelningen skulle göras i tre olika tidningskategorier: högfrekventa (6–7 dagar), medelfrekventa (3–5 dagar) och lågfrekventa (1–2 dagar). I praktiken sammanfördes dock de hög- och medelfrekventa i en grupp när det gällde beräkningen av driftsstöd.<sup>29</sup>

### 8.5.3 Från andratidningar till täckningsgrad

Driftsstödet var inte avsett att bli ett generellt stöd till hela dagspressen, utan ett selektivt stöd till den behövande delen av tidningsbranschen. Enligt de analyser som hade gjorts av dagstidningarnas ekonomiska situation på 1960-talet hade det visat sig att de ekonomiska svårigheterna var koncentrerade till andratidningarna. Antalet orter med mer än en tidning hade mellan åren 1950 och 1970 minskat från 51 till 20. I den stödordning som började gälla den 1 januari 1971 definierades en ”andratidning” kort och gott som en dagstidning som på sin utgivningsort har mindre upplaga än annan tidning.

---

<sup>28</sup> Prop. 1971:27, bilaga 1.

<sup>29</sup> Prop. 1989/90:78 s. 12 f.

Redan i mitten på 1970-talet hade man dock insett att det var bättre med en annan avgränsning av andratidningarna i bestämmelserna för driftsstöd. Det var ingen tvekan om att andratidningsbegreppet fungerade för att ringa in den grupp av tidningar som var i behov av stöd, men 1972 års pressutredning hade funnit att det inte vara totalupplagan, utan hushållstäckningen inom utgivningskommunen, som var grundläggande för en tidnings ekonomi. Ju större andel av en annonsörs kundgrupper en tidning täckte, desto värdefullare ansågs tidningen vara för annonsören. Därför fick den tidning som hade låg täckning väsentligt färre annonser än en högtäckningstidning. Hushållstäckningen var därför ett enkelt och användbart instrument för att fastställa en tidnings möjligheter att hävda sig på annonsmarknaden.<sup>30</sup>

Mot denna bakgrund har bestämmelserna för driftsstöd sedan den 1 juli 1976 varit utformade så att en tidnings behov av driftsstöd bedöms utifrån dess *täckningsgrad* på utgivningsorten. Den nivå på täckningsgraden som ska utgöra gränsvärde för stöd har dock varierat över tiden. Inledningsvis sattes gränsen för fullt stöd till 40 procents täckningsgrad för flerdagarstidningar, med en minskning av stödbeloppet med en tiondel per procentenhet upp till 49 procent. För fådagarstidningar sattes gränsen för fullt stöd vid 20 procents hushållstäckning, med en minskning av stödbeloppet med en tiondel per procentenhet upp till 29 procent.<sup>31</sup> I presstödsförordningen är gränsen i dag satt vid 30 procents täckningsgrad, utan någon stegvis minskning av stödet eller med någon skillnad mellan tidningar med olika utgivningsfrekvens.<sup>32</sup>

Under hela perioden har det samtidigt funnits bestämmelser som innebär att Presstödsnämnden i särskilda fall har kunnat bortse från nivån på en tidnings täckningsgrad på utgivningsorten om det med hänsyn till förhållandena inom hela spridningsområdet är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden. När frågan diskuterades i 1971 års presspolitiska proposition fick tidningen Norrländska Socialdemokraten (NSD) fungera som exempel. I tidningens utgivningsort Luleå var konkurrenten Norrbottens-Kuriren förstetidning och NSD därmed andratidning. Sett till hela spridningsområdet för NSD var det dock uppenbart att tidningen inte hade samma svaga konkurrensposition som vanligen utmärkte

---

<sup>30</sup> Prop. 1975/76:131 s. 136 f.

<sup>31</sup> Prop. 1975/76:131 s. 137 s. 143.

<sup>32</sup> 2 kap. 1 § 4 och 3 § 6 presstödsförordningen.

en andratidning. I sådana uppenbara fall bör den ansvariga myndigheten ges möjlighet att korrigera ett stelt regelverk genom att vägra bifalla bidrag.<sup>33</sup>

När bestämmelserna 1976 ändrades till att avse tidningarnas täckningsgrad behöll man myndighetens befogenhet att i särskilda fall inte bevilja bidrag till flerdagartidningar som i och för sig hade en tillräckligt låg täckningsgrad på utgivningsorten, men som på andra orter i spridningsområdet hade en så stark ställning att det var uppenbart att tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden inte speglades av täckningsgraden på utgivningsorten. I den proposition som låg till grund för de nya bestämmelserna, anförde regeringen att kontinuerligt presstödet självklart skulle ges bara till tidningar som är i behov av det för sin existens.<sup>34</sup> Motsvarande bestämmelse finns fortfarande i 2 kap. 1 § andra stycket presstödsförordningen.

#### 8.5.4 Extrastöd till storstadstidningar

Redan från början identifierades gruppen med andratidningar i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö som särskilt ekonomiskt utsatta och därmed i särskilt behov av kontinuerligt stöd för sin produktion. I praktiken innebar det att begreppet "storstadstidning" etablerades i regleringen och att särskilda stödbelopp, betydligt högre än för andra flerdagartidningar, infördes för dessa.<sup>35</sup>

I 1972 års pressutredning pekade man på att de berörda storstadstidningarna var den tidningsgrupp som hade de största ekonomiska svårigheterna. I den efterföljande propositionen anförde regeringen att tidningsgruppen konkurrerade med tidningar på respektive utgivningsort som hade stora resurser på en marknad som krävde en mycket bred redaktionell bevakning. Eftersom de aktuella andratidningarna var det ledande pressorganet bland morgontidningarna för ett politiskt parti hade de ett särskilt stort presspolitiskt värde. Det ställde också höga krav på en bred redaktionell bevakning och gjorde att tidningarna inte kunde uppträda som renodlade regiontidningar. Det skulle vara presspolitiskt olyckligt om tidningarna skulle behöva minska sin

---

<sup>33</sup> Prop. 1971:27 s. 16 och bilaga 1.

<sup>34</sup> Prop. 1975/76:131 s. 138.

<sup>35</sup> Prop. 1971:27, bilaga 1.

periodicitet eller sänka sin redaktionella standard. Därför fanns det skäl att fortsätta med den särskilda ordning som redan gällde för storstadstidningarna.<sup>36</sup>

Särskilda bestämmelser för driftsstöd till storstadstidningar gällde i praktiken fram till den 1 januari 2011. I 2010 års presspolitiska proposition föreslogs en ändring av bestämmelserna för driftsstöd till storstadstidningar, så att dessa tidningar i grunden skulle vara berättigade till det allmänna driftsstöd som gällde för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Därutöver skulle storstadstidningar som normalt utkommer sju dagar i veckan kunna få ett extra stöd motsvarande maximalt 40 procent av de nettokostnader som följer av de krav som ställs på denna typ av tidning i presstödsförordningen, nämligen att tidningen har ett redaktionellt innehåll omfattande minst 30 000 spaltmeter/kalenderår. Samtidigt sänktes det maximala stödbeloppet för storstadstidningar och fr.o.m. 2011 minskas extrastödet stegvis under fem år. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. En bakgrund till de nya bestämmelserna för storstadsstödet var de synpunkter som kommissionen anförde i samband med en granskning av det svenska presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget.<sup>37</sup>

#### 8.5.5 Särregler för vissa geografiska områden

Som framgått ovan har Presstödsnämnden under hela perioden haft möjligheten att sänka eller helt vägra driftsstöd till en tidning som uppfyller de grundläggande villkoren om hushållstäckning på utgivningsorten om det är uppenbart att tidningen i hela sitt spridningsområde inte har den svaga konkurrensposition som normalt kännetecknar tidningar med låg hushållstäckning.

När regelverket ställdes mot verkligheten fanns det även den omvända situationen att ta hänsyn till. I 1971 års proposition gavs exemplet Sydöstra Sveriges Dagblad, som var förstetidning på utgivningsorten Karlshamn, medan det sett till konkurrensituationen i hela spridningsområdet stod helt klart att tidningen hade en andratidnings svårigheter i förhållande till konkurrenten Blekinge Läns Tidning. Därför fick den ansvariga myndigheten

---

<sup>36</sup> Prop. 1975/76:131 s. 147 f.

<sup>37</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).



även möjlighet att bifalla stöd till högtäckningstidningar om det var uppenbart att den hade samma svårigheter som en andratidning.<sup>38</sup>

Denna undantagsregel fanns kvar efter att presstödet setts över i mitten av 1970-talet. I den aktuella propositionen pekade man även på den speciella situation som gällde på Gotland, med två högtäckningstidningar i form av Gotlands Allehanda och Gotlands Tidningar. Det var enligt regeringen rimligt att tidningarna på Gotland kunde få kontinuerligt produktionsbidrag, men beviljandet av sådana bidrag borde grunda sig på en direkt behovsprövning. Regeringen var dock inte beredd att föreslå en särskild bidragsform för tidningarna på Gotland.<sup>39</sup>

Vid nästa större genomlysning av presstödet i slutet av 1980-talet infördes däremot möjligheten till s.k. begränsat driftsstöd för högtäckningstidningar i vissa utpekade geografiska områden. Med stöd i Dagstidningskommitténs betänkande föreslog regeringen att dagstidningar som gavs ut i Gotlands, Borgholms, Mörbylånga och Laholms kommuner skulle kunna beviljas driftsstöd trots att täckningsgraden kunde överstiga de förskrivna gränserna. Skälet var att det i dessa utgivningsområden rådde sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att den till en viss procentandel beräknade hushållstäckningen inte gav en rättvisande bild av respektive tidnings faktiska konkurrenssituation. Regeringen konstaterade att ett högt täckningstal representerade en tämligen liten upplaga i dessa fall.<sup>40</sup>

### 8.5.6 Särregler för tidningar på andra språk än svenska

Redan tidigare reglering möjliggjorde att tidningen Haparandabladet kunde få ett visst produktionsbidrag, trots en jämförelsevis hög hushållstäckning, med hänvisning till att den till en inte obetydlig del var skriven på finska och därmed fyllde en funktion för den finskspråkiga befolkningen i Tornedalen samtidigt som den ingick i gruppen av svenskspråkiga dagstidningar. Enligt regeringen fanns det starka skäl för att tidningar som gavs ut under sådana betingelser även fortsättningsvis skulle kunna beviljas begränsat driftsstöd. Den regel som infördes i presstödsförordningen omfattade tidningar i det geografiska

---

<sup>38</sup> Prop. 1971:27 s. 16 och bilaga 1.

<sup>39</sup> Prop. 1975/76:131 s. 139 ff.

<sup>40</sup> Prop. 1989/90:78 s. 23 f.

området Tornedalen, dvs. Haparanda, Kalix, Övertorneå och Övertorneå kommuner.<sup>41</sup>

De nya bestämmelserna om begränsat driftsstöd infördes i presstödsförordningen den 1 juli 1990 och återfinns för närvarande i 2 kap. 7 och 8 §§. Presstödskommittén har i ett delbetänkande lämnat flera förslag för att underlätta för tidningar som är helt eller delvis skrivna på samiska eller meänkieli att kvalificera sig för driftsstöd.<sup>42</sup>

I 1990 års presspolitiska proposition behandlades även frågan om driftsstöd i särskilda fall till tidningar som inte uppfyllde samtliga villkor för att vara dagstidning. Ett sådant fall, som redan tidigare hade fått presstöd, var tidningar som i huvudsak var skrivna på annat språk än svenska och som vände sig till en språklig minoritetsgrupp i landet. Enligt regeringen borde villkoret för stöd vara att tidningen till övervägande del innehöll nyheter, annan information och debatt, som rörde förhållanden i Sverige. Tidningens huvudredaktion skulle också ligga i Sverige. Kvalifikations- och beräkningsgrunder skulle i övrigt vara desamma som för dagstidningar med allmänt driftsstöd. Vid riksdagsbehandlingen beslutade konstitutionsutskottet dock att ändra ett av villkoren till att tidningen till övervägande del skulle innehålla nyheter, annan information och debatt som rör förhållanden i Sverige ”eller är av allmänt intresse”.<sup>43</sup>

Några år senare ströks dock detta redaktionella villkor och ersattes fr.o.m. 1 juli 1993 med en regel om att minst 90 procent av tidningens abonnerade upplaga skulle vara spridd i Sverige. Den gamla regeln ansågs allvarligt inskränka den redaktionella friheten.<sup>44</sup> Bestämmelsen om stöd till tidningar på andra språk än svenska finns sedan dess i 2 kap. 11 § presstödsförordningen.

### 8.5.7 Olika typer av lågfrekventa tidningar

I 1972 års pressutredning konstaterade man att de marknads- mässiga förutsättningarna för att driva en fådagartidning var betydligt bättre än för flerdagartidningar. I de fall nyetableringar hade lyckats hade det till största delen handlat om fådagars-

---

<sup>41</sup> Prop. 1989/90:78 s. 23 f.

<sup>42</sup> *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* (SOU 2012:58).

<sup>43</sup> Prop. 1989/90:78, bet. 1989/90:KU31.

<sup>44</sup> Prop. 1992/93:100, bil. 12, s. 200 f., bet. 1992/93:KU27.

tidningar. Dessa hade också ofta ett stort värde som komplement till traditionella dagstidningar. Samtidigt fanns det tydliga skillnader inom kretsen av fådagartidningar. De som betecknades som lokal- och förortstidningar arbetade på begränsade marknader och hade ofta god hushållstäckning. De kunde erbjuda annonsutrymmen till väsentligt lägre priser än flerdagartidningarna och de var oftast det bästa eller enda alternativet för lokala annonsörer. Andra fådagartidningar, som var riks- eller regionspridda, hade däremot oftast ingen eller en mycket liten del kommersiell annonsering. De hade en låg hushållstäckning och hade små möjligheter att utvecklas som annonsorgan. Samtidigt hade dessa tidningar ett mycket stort presspolitiskt värde genom sitt redaktionella material och genom sina möjligheter att balansera lokala monopol. Regeringen valde att skilja ut de riksspridda fådagartidningarna så att dessa kunde få ett 50 procent högre driftsstöd än andra fådagartidningar, samtidigt som kravet på abonnerad upplaga sattes till minst 10 000 exemplar för att en tidning skulle betraktas som riksspridd.<sup>45</sup>

I den översyn av presstödet som gjordes i slutet av 1980-talet behölls uppdelningen på riksspridda och andra lågfrekventa dagstidningar. Det ansågs fortfarande rimligt att den förstnämnda kategorin fick ett större bidrag än övriga lågfrekventa tidningar, bl.a. med hänvisning till de högre kostnader som i allmänhet hängde samman med produktionen av en tidning med riksspridning. För riksspridda endags- och tvådagarsdagstidningar ökade stödbeloppet stegvis med ökad upplaga i intervallet 7 000–10 000 exemplar, medan det för lågfrekventa tidningar med lokal eller regional spridning utgick ett fast, relativt lågt, stödbelopp oavsett upplaga.<sup>46</sup> Samma bestämmelser fanns därefter kvar i presstödsförordningen fram till den 1 januari 2009 då reglerna ändrades så att driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar utbetalades enligt samma principer oavsett om de var riksspridda eller inte.

Det var i 2006 år presspolitiska proposition som regeringen föreslog att bidragssystemet för de lågfrekventa dagstidningarna skulle ändras. Utgångspunkten var att regelverket borde stimulera lågfrekventa tidningar att öka sin periodicitet och upplaga. Detta var i själva verket ett viktigt sätt att gynna nyetableringar av hög- och medelfrekventa dagstidningar. Problemet var bara att driftsstödets regler inte gav några egentliga incitament för endags-

<sup>45</sup> Prop. 1975/76:131 s. 142 ff.

<sup>46</sup> Prop. 1989/90:78 s. 22.

tidningar utan riksspridning att öka sin periodicitet eller sin upplaga. Därför föreslogs att det skulle införas en gemensam bidragstrappa för samtliga lågfrekventa dagstidningar, men med olika stödbelopp för endags- respektive tvådagartidningar. De trappsteg som föreslogs för en successiv höjning av driftsstödet var 1 500, 2 000, 3 000, 5 000, 7 000, 8 000 och 9 000 abonnerade exemplar. Vid varje upplagenivå skulle stödet för en tvådagartidning vara 20 procent högre än stödet för en endagstidning. För endagstidningar skulle stödet öka stegvis från 1 679 000 till 5 260 000 kronor och för tvådagartidningar skulle motsvarande steg gå från 2 015 000 till 6 313 000 kronor.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Förändringarna genomfördes dock inte som planerat den 1 januari 2007. I december 2006 godkände riksdagen att de förändrade villkoren riksdagen beslutat om skulle träda i kraft vid en senare tidpunkt som regeringen skulle bestämma. Skälet var den granskning som kommissionen hade aviserat om det svenska presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget.<sup>47</sup> Regeringen fattade i december 2008 beslut om ändringar i presstödsförordningen som trädde i kraft den 1 januari 2009 och som bl.a. avsåg bidragstrappor för driftsstödet till lågfrekventa dagstidningar. Dessa bestämmelser återfinns för närvarande i 2 kap. 4 och 5 §§.

### 8.5.8 Särregler för elektroniska dagstidningar

Pressutredningen -94 föreslog ett förtydligande i definitionen av begreppet ”dagstidning”. Enligt utredningen borde det klargöras att det endast var tidningar som kom ut i pappersutgåva som var stödberättigade.<sup>48</sup> I regeringens efterföljande proposition, 1996 års kulturpolitiska proposition, gjordes dock bedömningen att statliga stöd inte skulle vara utformade så att de hämmar användningen av elektronisk informationsteknik. Flera svenska dagstidningar hade elektroniska versioner som distribuerades via internet och enligt regeringen fick det ankomma på Presstödsnämnden att avgöra vilka tidningar som är dagstidningar oavsett om de utkommer i pappers-

---

<sup>47</sup> Prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367 samt prop. 2006/07 utg. omr. 1, bet. 2006/07:KU1, rskr. 2006/07:48.

<sup>48</sup> SOU 1995:37 s. 17.

form eller inte. Mot den bakgrunden föreslogs ingen ändring av dagstidningsdefinitionen på den här punkten.<sup>49</sup>

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen delade konstitutionsutskottet regeringens bedömning att statliga stöd inte borde utformas så att de hämmar användningen av elektronisk informationsteknik. Samtidigt kunde elektroniska tidningar enligt utskottet distribueras till avsevärt lägre kostnader än tidningar som trycks på papper. En elektronisk tidning som bedömdes vara en dagstidning skulle därför kunna få ett driftsstöd som var oskäligt högt. Bestämmelserna i presstödsförordningen borde därför kompletteras med en möjlighet för Presstödsnämnden att i fråga om elektroniskt distribuerade dagstidningar jämka driftsstödet efter vad som var skäligt med hänsyn till kostnaderna. Riksdagen gav regeringen detta till känna och sedan den 1 januari 1997 finns en sådan bestämmelse i 2 kap. 11 a § presstödsförordningen.<sup>50</sup>

### 8.5.9 Minsta abonnerad upplaga och högsta andel annonser

I det svenska presstödet har det sedan början också funnits olika minimikrav en tidning måste uppfylla för att komma i fråga för driftsstöd. I 1971 års proposition slog regeringen fast att den abonnerade upplagan skulle uppgå till minst 2 000 exemplar och att andelen annonser skulle vara mindre än 50 procent av det totala tidningsutrymmet under ett kalenderår. Upplagekravet behövdes för att förhindra att tidningar startades på spekulation för komma åt det statliga bidraget, medan det andra kravet främst syftade till att utesluta vissa s.k. annonsblad från stöd.<sup>51</sup>

Upplagekravet på 2 000 abonnerade exemplar gällde fram till den 1 januari 2007, då det sänktes till 1 500 abonnerade exemplar. Förslaget lämnades av Presskommittén 2004 och i den efterföljande propositionen anförde regeringen att det nu fanns skäl att sänka upplagegränsen eftersom den bl.a. utgjorde en förhållandevis hög tröskel för nyetableringar av tidningar. En sänkt upplagegräns bedömdes få störst betydelse för möjligheterna att etablera dagstidningar som riktade sig till invandrare och nationella minoriteter

---

<sup>49</sup> Prop. 1996/97:3 s. 170.

<sup>50</sup> Bet. 1996/97:KU1 s. 30.

<sup>51</sup> Prop. 1971:27 s. 15 och bilaga 1.

men även för möjligheterna att etablera elektroniskt distribuerade tidningar.<sup>52</sup>

I presstödsförordningen återfinns upplagekravet som ett bidragsvillkor för allmänt driftsstöd för hög- och medelfrekventa dagstidningar i 2 kap. 1 § 1, och för allmänt driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar i 2 kap. 3 § 1.

Villkoret om högsta tillåten andel annonser togs bort för hög- och medelfrekventa tidningar i de nya bestämmelser som började gälla den 1 juli 1990. Enligt regeringen handlade det om en rättvisefråga i förhållande till högtäckningstidningarna som inte hindrades av några sådana begränsningar. Det låg inte heller i presstödet intentioner att försvåra för stödmottagande tidningar att skaffa kompletterande intäktskällor. Regeln om högst 50 procent annonser hade också varit kostnadsdrivande genom att en god annonsingång hade tvingat fram en utökning av det redaktionella materialet.<sup>53</sup>

För lågfrekventa dagstidningar fanns det dock enligt regeringen skäl att behålla en spärr mot att de till mycket stor del fylldes med annonser. Därför skulle det i förordningen finnas en bestämmelse om att det betalda annonsutrymmet för dessa tidningar under ett år fick uppgå till maximalt 50 procent av tidningens hela omfång. I den nuvarande förordningen finns motsvarande bestämmelse i 2 kap. 3 § 5.

### 8.5.10 Editionsregel

Redan i 1971 års presspolitiska proposition diskuterade det föredragande statsrådet huruvida stöd skulle kunna utgå för en dagstidning som inte kan anses som självständig med hänsyn till att den till stor del har samma redaktionella innehåll som en eller flera andra tidningar. En s.k. avläggare, som var en specialupplaga under eget namn, var ett exempel på en icke självständig tidning. Typiskt för en avläggare var att den hade ett eget lokalt material men att innehållet i övrigt var detsamma som i huvudtidningen. Även inom en koncern kunde det förekomma att flera tidningar hade i huvudsak samma innehåll. Ett annat exempel var när en tidning utkom med flera editioner på olika orter fast under samma namn. Även om det i fråga om utgivningsbevis handlade om olika

---

<sup>52</sup> Prop. 2005/06:201 s. 14 f.

<sup>53</sup> Prop. 1989/90:78 s. 15 ff.

tidningar, fanns det i bidragshänseende anledning att betrakta dagstidningar med övervägande samma redaktionella innehåll som en tidning. En sådan bestämmelse infördes också i kungörelsen (1971:492) som statligt stöd till dagstidningar.<sup>54</sup>

Enligt 1972 års pressutredning borde den aktuella bestämmelsen behållas men kompletteras med en ny regel. Om en del av en dagstidnings upplaga hade ett redaktionellt innehåll som till övervägande del skiljde sig från det redaktionella innehållet i en annan del av upplagan, så skulle de båda delarna betraktas som två tidningar. En sådan bestämmelse infördes också i förordningen (1976:336) om statligt stöd till dagstidningar.<sup>55</sup>

I början av 1980-talet hade det utvecklats en praxis för driftsstödet som innebar att andelen särskiljande redaktionellt innehåll skulle vara minst 51 procent för att en edition skulle anses tillräckligt självständig och därmed stödberättigad. I en proposition om stödet till dagspressen som lades fram i februari 1981 föreslog regeringen att en edition borde innehålla en större andel unikt material för att anses vara självständig. Nivån på driftsstödet borde också stå i relation till andelen unikt material. Bidraget skulle börja utgå vid 51 procents unikt material och öka stegvis till fullt driftsstöd när det unika materialet var 65 procent.<sup>56</sup>

Dessa bestämmelser ändrades dock när regeringen i 1990 års presspolitiska proposition föreslog att gränsen på 65 procent skulle sänkas till 55 procent. Därtill ansågs det inte längre nödvändigt att ha en successiv avtrappning av stödet i relation till andelen unikt material. Regeringen menade att en tidnings namn var avgörande för dess identitet och att en betydande mängd redaktionellt material måste tillåtas ingå i editioner. Den lägre gränsen ansågs också bidra till att tidningsföretagen inte i samma utsträckning som tidigare behövde lägga ner arbete på att mäta varje utgåva, samtidigt som gränsen torde verka avhållande för eventuella planer på att etablera editioner som inte hade tillräckligt underlag på tidningsmarknaden. För riksdagens information nämndes att kontrollen av regeln om andelen eget redaktionellt material i en tidning främst genomfördes i förhållande till innehållet i tidningar som ingår i samma företag, koncern eller kedjebildning.<sup>57</sup> Kravet på 55 procent

---

<sup>54</sup> Prop. 1971:27 s. 13 f.

<sup>55</sup> Prop. 1975/76:131 s. 145.

<sup>56</sup> Prop. 1980/81:137 s. 8 f.

<sup>57</sup> Prop. 1989/90:78 s. 9 ff.

eget redaktionellt innehåll ställs i dag enligt definitionen av begreppet "dagstidning" i 1 kap. 6 §.

I 1996 års kulturpolitiska proposition föreslogs att gränsen för andelen unikt redaktionellt material skulle sänkas ytterligare. Genom att sätta gränsen till 51 procent skulle tidningarna få större möjligheter till samordning, vilket kunde minska deras kostnader. Med hänvisning till Pressutredningen -94 konstaterade regeringen också att det fanns många sorters redaktionellt material som kunde vara likadant utformat i flera tidningar utan att mångfalden i åsiktsbildningen gick förlorad, t.ex. radio- och tv-tablåer, sportresultat och börstabeller. Samtidigt fanns det enligt regeringen anledning att strama upp bestämmelserna för att motverka ett kringgående av reglerna. Det hade under senare år uppstått en tvekan i vissa fall om huruvida två publikationer kunde anses vara självständiga i förhållande till varandra, trots att de hade olika namn och att andelen eget redaktionellt material uppfyllde kraven i presstödsförordningen. Det hade ifrågasatts om det inte i själva verket rörde sig om en och samma publikation, på grund av gemensam ägaranknytning och likheter i layout och utseende. Särskilt iögonfallande var när två sådana tidningar utkom på olika veckodagar i samma spridningsområde. För att förhindra att driftsstöd betalades ut till tidningar som i praktiken inte uppfyllde kriterierna för stöd föreslog regeringen att en ny bestämmelse skulle föras in i presstödsförordningen. Om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation trots att de uppfyller kravet på minst 51 procent eget redaktionellt innehåll samt kommer ut under olika namn, ska Presstödsnämnden vid tillämpningen av förordningen betrakta publikationen som en.<sup>58</sup> En bestämmelse med detta innehåll finns i dag i 1 kap. 7 §.

Enligt 2006 års presspolitiska proposition borde gränsvärdet för andelen eget redaktionellt innehåll i presstödsförordningen höjas från 51 till 60 procent. Det gällande kravet framstod som lågt för en dagstidning som ägdes av ett företag eller ingick i en koncern som hade ägarintressen i annan dagstidningsutgivning på samma utgivningsort. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen tog konstitutionsutskottet ställning för att andelen eget redaktionellt material skulle höjas, men inte så mycket som regeringen föreslagit,

---

<sup>58</sup> Prop. 1996/97:3 s. 167 ff.



utan till 55 procent.<sup>59</sup> En sådan ändring av bestämmelsen genomfördes i presstödsförordningen fr.o.m. den 1 januari 2009.

### 8.5.11 Särskilt utvecklingsstöd 1990–1997

Den genomlysning av presstödet som gjordes i slutet av 1980 ledde fram till att en ny presspolitisk stödform inrättades den 1 juli 1990.<sup>60</sup> I 1990 års presspolitiska proposition anförde regeringen att det allmänna driftstödet borde kombineras med ett stöd för mer långsiktiga åtgärder, främst rationaliseringar och omstruktureringar som syftade till kostnadsreduktioner. Därigenom borde tidningar i konkurrensutsatt läge på sikt kunna minska sitt behov av stöd och kanske även uppnå lönsamhet, även om de inte kunde bli dominerande på sina respektive marknader. I ett vidare perspektiv var målet att minska det rådande kostnadstrycket och öka förutsättningarna för lönsamhet i branschen i stort.<sup>61</sup>

Den nya stödformen kallades utvecklingsstöd och skulle enligt regeringen stimulera till och underlätta större, nödvändiga investeringar i såväl förpressledet som tryckeriledet. Stödet skulle inriktas på åtgärder som gav positiva långsiktiga effekter och var ekonomiskt attraktiva för tidningsföretagen. Det var främst tidningar med svag ekonomi, som därmed hade svårt att finansiera nödvändiga investeringar, som skulle ha möjlighet att söka utvecklingsstöd. När det gällde samverkan i tryckeriledet skulle dock stöd även kunna ges till tidningar med stark ekonomi.

Inom ramen för utvecklingsstödet fanns det fem olika delformer. Enligt regeringen skulle det vara upp till Presstödsnämnden att fastställa vilka närmare uppgifter tidningsföretagen skulle lämna när utvecklingsstöd söktes. I propositionen angavs dock vissa centrala kriterier för var och en av de olika delformerna:

1. *Stöd till förpressinvesteringar.* Avsåg exempelvis datorstödd annonsbokning, produktionsstyrning, ekonomiadministration, layout och sättning. Berättigade att söka stödet var tidningar som hade allmänt driftsstöd eller andra tidningar som hade en

---

<sup>59</sup> Prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367 samt prop. 2006/07 utg. omr. 1, bet. 2006/07:KU1, rskr. 2006/07:48.

<sup>60</sup> Det hade dock funnits ett utvecklingsbidrag och ett samverkansbidrag inom presstödet tidigare och dessa ersattes 1991 med utvecklingsstödet.

<sup>61</sup> Prop. 1989/90:78 s. 32 f.

marknads- och konkurrenssituation som gjorde det presspolitiskt motiverat att ge stöd. Stödet kunde som mest uppgå till 75 procent av kostnaderna, dock högst 7,5 miljoner kronor per tidningsföretag.

2. *Stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar.* Stödet lämnades i högst åtta år som räntebidrag till lån som togs på den allmänna kreditmarknaden. Minst en av de deltagande tidningarna skulle ha allmänt driftsstöd.
3. *Stöd till samverkan genom legotryck.* Skulle bidra till att minska tryckkostnaderna för både den säljande och den köpande parten och därför normalt utbetalas till dem båda. Bidraget var 12 öre per tryckt och betalat tidningsexemplar, dock för högst 10 miljoner tryckta exemplar per år och företag och till samma företag under högst sju år.
4. *Stöd till övriga investeringar.* Skulle göra det möjligt för tidningsföretag att få stöd för delvis andra typer av rationaliseringsprojekt. Stödet kunde bara beviljas tidigast fem år efter att ett utvecklingsstöd senast beviljats och kunde uppgå till högst 75 procent av de totala kostnaderna och maximalt 2 miljoner kronor för hög- och medelfrekventa tidningar och 1 miljon kronor för lågfrekventa.
5. *Stöd till utbildning i tidningsledning.* En engångsinsats på 500 000 kronor för att stimulera utvecklingen av en utbildning i tidningsledning vid Göteborgs universitet.

Regeringen föreslog att det nya utvecklingsstödet skulle anvisas ett samlat statsanslag på 35,8 miljoner kronor för budgetåret 1990/1991. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Ett år senare, i budgetpropositionen för 1991/1992, kunde regeringen redovisa att ett stort antal ansökningar om utvecklingsstöd hade inkommit till Presstödsnämnden, vilket enligt regeringen tydde på en ambition hos tidningsföretagen att genomföra strukturrationaliseringar. Nämnden hade under perioden juli–november 1990 fattat beslut om utvecklingsstöd till 20 tidningar om totalt 35,3 miljoner kronor. Regeringen beräknade mot denna bakgrund ett oförändrat anslag på 35,8 miljoner kronor för budgetåret 1991/1992.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:100, bil. 10, s. 327.

Redan året efter, i budgetpropositionen för 1992/1993, föreslog regeringen dock att anslaget till utvecklingsstöd skulle sänkas till 13,8 miljoner kronor, med hänvisning till det rådande statsfinansiella läget. Av reciten framgår att Presstödsnämnden under perioden juli 1990–augusti 1991 hade fattat beslut om utvecklingsstöd till 50 dagstidningar på totalt 62,3 miljoner kronor, varav 48 tidningar hade fått stöd till förpressinvesteringar.<sup>63</sup> I budgetprocessen för år 1993/1994 åskade nämnden att anslaget till utvecklingsstöd skulle återställas, men regeringen ansåg inte att det statsfinansiella läget kunde motivera en uppräknings av anslaget.<sup>64</sup> Året efter tillfördes anslaget inga nya medel alls. Då hade utvecklingsstödet sedan den 1 juli 1990 tillförts sammanlagt 116,2 miljoner kronor och av dessa hade nämnden fördelat 115,9 miljoner kronor.<sup>65</sup>

När Pressutredningen -94 lade fram sitt betänkande konstaterade den att det inte fanns några medel avsatta för utvecklingsstödet, men att stödformerna fanns kvar i presstödsförordningen. Enligt utredningen var det mot bakgrund av det statsfinansiella läget fortfarande inte motiverat att prioritera utvecklingsstödet. Det kunde inte heller bortses från att mycket av det rationaliseringsbehov som fanns när stödet infördes redan hade tillgodosetts med det stöd som hade utbetalats. Därför borde utvecklingsstödet inte finnas kvar i oförändrad form, utan ersättas med ett begränsat stöd till kompetensutveckling inom de företagsekonomiska och informationstekniska områdena.<sup>66</sup>

I den efterföljande propositionen föreslogs att utvecklingsstödet skulle avvecklas. Enligt regeringen hade stora delar av det rationaliseringsbehov som fanns när stödet infördes fyllts av det stöd som utbetalats. Därtill hade den del av stödet som uppmuntrade produktionsteknisk samverkan mellan dagstidningar inte utnyttjats i någon större utsträckning. Mot den bakgrunden var det inte motiverat att prioritera utvecklingsstödet. Det fanns inte heller skäl att införa ett särskilt stöd för kompetensutveckling. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag och därmed upphörde också stödformen utvecklingsstöd fr.o.m. 1 januari 1997.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Prop. 1991/92:100, bil. 12, s. 125 f.

<sup>64</sup> Prop. 1992/93:100, bil. 12, s. 202.

<sup>65</sup> Prop. 1993/94:100, bil. 12, s. 133.

<sup>66</sup> SOU 1995:37 s. 185.

<sup>67</sup> Prop. 1996/97:1 utg. o.m. 1 s. 32 ff., prop. 1996/97:3 s. 171 f., bet. 1996/97:KU1, rskr. 1996/97:129.

### 8.5.12 Tillgänglighet för personer med läshinder

I början av 1980-talet beslutade regering och riksdag att anslå 10 miljoner kronor som stöd till tidningsföretag för ett försök med s.k. taltidningar. Genom att innehållet i den tryckta tidningen lästes in på kassettband, som distribuerades till personer med lässvårigheter så att dessa kunde lyssna på nyheter och andra artiklar, blev tidningen mer tillgänglig. I slutet av 1980-talet permanentades verksamheten och i samband med det samlokaliseras den ansvariga myndigheten, Taltidningsnämnden, med Presstödsnämnden. Den gemensamma beröringsytan var att båda myndigheterna arbetade med frågor i förhållande till dagstidningsbranschen. I samband med en översyn av myndighetsstrukturen på medieområdet avvecklades Taltidningsnämnden den 1 juli 2010 som egen myndighet och verksamheten fördes över till Talboks- och punktskriftsbiblioteket, nuvarande Myndigheten för tillgängliga medel.

Enligt direktiven ska kommittén hålla sig informerad om det uppdrag som Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Taltidningsnämnden och Post- och telestyrelsen fått om den framtida taltidningsverksamheten. Uppdraget redovisades i en rapport i februari 2011 med förslag om en modell för den framtida taltidningsverksamheten som byggde på en övergång till produktion av talsyntes och användning av internetdistribution för samtliga taltidningar. Med utgångspunkt från rapporten togs det inom Kulturdepartementet fram en promemoria med förslag till en ny förordning för att reglera bidragsgivningen och andra delar av den framtida taltidningsverksamheten.<sup>68</sup>

Promemorian remissbehandlades och frågan togs därefter upp i budgetpropositionen för 2013. Den 17 januari 2013 beslutade regeringen om en ny förordning för taltidningar. Verksamheten omfattar för närvarande cirka 100 taltidningar med totalt cirka 7 150 abonnenter. Det statliga stödet uppgår 2013 till 113,5 miljoner kronor.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *En ny taltidningsverksamhet* (Ds 2012:12).

<sup>69</sup> Prop. 2012/13:1 utg. omr. 17 s.156 ff., förordning (2013:9) om taltidningar och mottagarutrustning.

## 8.6 Driftsstödets stödbelopp, uppföljning, m.m.

När en tidning har godkänts som stödberättigad återstår det fortfarande att fastställa ett stödbelopp. De metoder som används för detta ändamål har i huvudsak varit oförändrade sedan 1970-talet. När det gäller uppföljningen av utbetalade stöd har det däremot tillkommit nya bestämmelser.

### 8.6.1 Från pappersförbrukning till upplagor

När det nya stödet för tidningarnas produktion introducerades 1971 beslutade man sig för att stödbeloppet för flerdagartidningar skulle baseras på den stödberättigade tidningens pappersförbrukning, beräknad på tidningens upplaga multiplicerad med årsvikten per exemplar. Som s.k. fördelningsnyckel används pappersförbrukningen minus annonsandelen. På så sätt skulle tidningens storlek lätt kunna mätas, både i fråga om upplaga, antal textsidor och utgivningsfrekvens. Genom att ange ett fast bidragsbelopp per viktenhet var det också möjligt att automatiskt uppnå en rimlig anpassning av bidraget efter varje tidnings särskilda förutsättningar. I praktiken anvisades med 1971 års stödbestämmelser ett belopp om 3 000 kronor per ton papper, med ett högsta möjliga stödbelopp på 3,5 miljoner kronor för storstadstidningar och 1 miljon kronor för andra tidningar. För endagstidningar bestämdes ett fast stödbelopp på 200 000 kronor i förordningen.<sup>70</sup>

Så småningom riktades det dock kritik mot att stödet baserades på tidningens pappersförbrukning, eftersom detta ansågs kostnadsdrivande: ju mer papper som förbrukades, desto större stödbelopp. I samband med de nya bestämmelser som infördes den 1 januari 1990 ändrades därför beräkningsmetoden för driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar till att i stället bygga på tidningens upplaga. Stödbeloppet beräknas sedan dess genom att tidningens volym uttryckt i tusental exemplar och antal nummer per vecka multipliceras med en generellt verkande bidragssats. Liksom tidigare anges även ett maximalt högsta stödbelopp. För lågfrekventa dagstidningar infördes en modell med fasta stödbelopp för olika upplagor.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Prop. 1971:27 s. 15 f.

<sup>71</sup> Prop. 1989/90:78 s. 17.

Den beräkningsmetod som infördes den 1 juli 1990 för hög- och medelfrekventa respektive lågfrekventa dagstidningar gäller i huvudsak fortfarande. Nivån på bidragssatser, maximibelopp och fasta stödbelopp har däremot förändrats flera gånger sedan 1990.

### 8.6.2 Upplagemätningar

Tidningarnas upplagor har alltså haft en avgörande betydelse i presstödsystemet, både för att fastställa om en tidning är kvalificerad för driftsstöd och för att bestämma stödets storlek. Hur upplagemätningarna skulle organiseras har dock inte varit någon fråga som reglerats i presstödsförordningen eller i Presstödsnämndens instruktion. I olika propositioner har dock regeringen uttalat sig i frågan.

När driftsstödet infördes i början på 1970-talet låg det nära till hands att anförtro uppdraget att mäta och kontrollera upplagorna till företaget Tidningsstatistik AB (TS), snarare än att begära in uppgifterna från berörda tidningar. Företaget ägdes gemensamt av Svenska Tidningsutgivareföreningen, Svenska Annonsörers Förening och Reklambyråernas Utvecklingsinstitut. I 1971 års presspolitiska proposition konstaterade regeringen att dagspressen med några få undantag redan var s.k. TS-kontrollerad och företaget hade förklarat sig berett att utföra kontroller med relevans för presstödet. Enligt regeringen borde uppgifter från TS kunna godtas utan närmare prövning.<sup>72</sup>

I samband med att den nya beräkningsmetoden för driftsstödet infördes den 1 juli 1990 redovisade regeringen för riksdagens information att Presstödsnämnden vid inhämtande av upplageuppgifter ”torde komma att utgå från den av TS fastställda dagspressupplagan”. Den avsåg tidningarnas upplagor under första halvåret av det kalenderår som beräkningen gällde samt ett vägt genomsnitt av söndags- och vardagsupplagorna. Det detaljerade regelsystem som låg till grund för upplagemätningarna syftade också till att tidningarna inte skulle kunna manipulera fram missvisande upplagetal. Om dessa regler skulle komma att förändras borde Presstödsnämnden följa utvecklingen och, om det blev nödvändigt, inhämta upplageuppgifterna från de berörda tidningarna.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Prop. 1971:27 s. 17.

<sup>73</sup> Prop. 1989/90:78 s. 18.

Som framgår av kapitel 3 *Dagstidningarna i det svenska medielandskapet* har TS inte längre monopol på upplagemätningar i Sverige. Några av landets större dagstidningar har lämnat samarbetet med TS och en har överlåtit upplagerevisionen till företaget PwC. De flesta dagstidningarna har dock fortfarande en TS-kontrollerad upplaga. Presstödsnämnden har fr.o.m. 2013 ändrat sitt arbetssätt i så måtto att man har genomfört en upphandling av tjänstekoncessioner för bl.a. upplagemätningar, vilket beskrivs närmare i kapitel 10 *Förvaltningen av presstödet*.

### 8.6.3 Automatiskt verkande stödbelopp

Under hela presstödet historia har det varit en återkommande tanke att när en tidning har bedömts uppfylla kriterierna för driftsstöd ska de konkreta stödbeloppen fastställas med så automatiskt verkande regler som möjligt i förordningen. Utrymmet för skönmässiga bedömningar från Presstödsnämndens sida har i möjligaste mån begränsats. Utifrån en given utgivningsfrekvens och upplaga har det därmed gått att fastställa en tidnings stödbelopp utifrån bestämmelserna i förordningen.

För hög- och medelfrekventa tidningar har tekniken med bidragssatser i kombination med ett maximibelopp använts sedan 1970-talet. För lågfrekventa tidningar har i stället använts fasta stödbelopp, som numera varierar beroende på upplagens storlek. Bara i ett fall bygger stödbeloppet numera på en bedömning av stödets andel av tidningens nettokostnader och det är i fråga om det extrastöd som kan sökas av storstadstidningar. Detta stöd förutsätter alltså en närmare granskning av nämnden, men när nettokostnaderna beräknats finns det angivet i förordningen vilken procentandel som ska gälla.

De bidragssatser, maximibelopp och konkreta stödbelopp som har angetts i regleringen har generellt sett ökat sedan 1971. Det har dock inte varit fråga om någon kontinuerlig ökning, utan uppräkningsarna har i huvudsak varit språngvisa i samband med de översyner av presstödet som genomförts, bl.a. i 2006 års presspolitiska proposition, då bidragsnivåerna för låg- och medelfrekventa tidningar samt högfrekventa dagstidningar som inte var storstadstidningar föreslogs öka med tio procent. Förslaget genomfördes i praktiken den 1 januari 2009.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367, bet. 2009/10:KU42.

#### 8.6.4 Driftsstöd som rättighet

Vid utformningen av det nuvarande presstödsystemet har det inte funnits en uttrycklig vilja att utforma en s.k. rättighetslagstiftning. Presstödsförordningen är dock utformad på ett sådant sätt att den i praktiken har uppfattats vara en rättighetsförordning. Redan från driftsstödets begynnelse slogs det fast att regelsystemet skulle ha en generell utformning, med ett ringa inslag av diskretionär prövning och det synsättet har därefter varit dominerande vid utformningen av stödet. Kriterierna för stöd, i form av bl.a. utgivningsfrekvens, täckningsgrad, upplagenivå och eget redaktionellt innehåll, är uttryckta med fasta värden och stödbeloppen är i huvudsak angivna med konkreta belopp. Den dagstidning som uppfyller samtliga kriterier ska därmed kunna räkna med att få ett visst presstöd och den ansvariga myndigheten kan inte förvägra en tidning stöd med hänvisning till t.ex. begränsade resurser.

Med ett sådant system är det samtidigt relativt komplicerat att fastställa en budgetram i statsbudgeten. Det går t.ex. inte med säkerhet att veta hur många tidningar som kommer att uppfylla kriterierna för presstöd och därmed vet man inte heller med säkerhet hur stort anslag som kommer att krävas. Under presstödet första decennier hade man från statsmakternas sida en särskild budgetteknisk lösning för sådana system. Presstödet anvisades under ett s.k. förslagsanslag. Det innebar att riksdag och regering anvisade ett visst anslagsbelopp, men i praktiken hade den ansvariga myndigheten rätt att överskrida anslaget om det behövdes för att uppfylla förordningens åtaganden. I samband med omläggningen av det statliga budgetsysteem 1997, med lagen (1996:1059) om statsbudgeten, ändrades dock dessa förutsättningar och sedan dess har presstödet anvisats som ett s.k. ramanslag. I det systemet kan myndigheten, inom vissa ramar, i stället använda sig av anslagskrediter för att hantera variationer i förbrukningen av anslaget.

#### 8.6.5 Stödbeslutens överklagbarhet

Frågan om huruvida Presstödsnämndens beslut ska kunna överklagas eller inte behandlades kortfattat när driftsstödet etablerades under tidigt 1970-tal. I 1976 års presspolitiska proposition



konstaterar föredragande statsrådet att talan inte kunde föras mot nämndens beslut och att det inte heller fanns anledning att införa en sådan besvärsmät med hänsyn till nämndens sammansättning.<sup>75</sup> Frågan har inte närmare behandlats i de presspolitiska besluten från 1980-talet och framåt. Bestämmelsen om att besluten inte är överklagbara finns numera i 5 kap. 4 § presstödsförordning. I kapitel 2 *Historik och gällande rätt* beskrivs rättighetslagstiftningen generellt och den statliga medelstildelningen samt lämnas exempel på vissa statliga stödsystem styrda av tillgängliga medel.

### 8.6.6 En högsta tillåtna stödintensitet

Som en följd av kommissionens översyn av presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget innehåller presstödsförordningen sedan den 1 januari 2011 även bestämmelser om hur stor andel av tidningsföretagens kostnader som får täckas av driftsstödet. Enligt 2 kap. 2 b § får det sammanlagda allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar inte överstiga 40 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen. På motsvarande sätt får enligt 2 kap. 5 a § det allmänna driftsstödet för en lågfrekvent dagstidning inte överstiga 75 procent av kostnaderna. De nya bestämmelserna ingick i 2010 års presspolitiska beslut.<sup>76</sup>

### 8.6.7 Uppföljning av driftsstödets användning

Presstödsnämnden har, som alla statliga myndigheter, i uppgift att löpande följa upp den verksamhet som bedrivs och att redovisa den i årsredovisningen som lämnas den 22 februari varje år.<sup>77</sup> Sedan den 1 januari 2011 innehåller 5 kap. 3 a § presstödsförordningen även en ny bestämmelse om att stödmottagande tidningsföretag årligen i efterhand ska lämna en redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet använts och vilka kostnader det har täckt. Nämnden ska med utgångspunkt i den lämnade redovisningen kontrollera att driftsstödet använts för att täcka godkända kostnader. Nämnden ska årligen göra en sammanställning av uppgifterna som lämnas till

---

<sup>75</sup> Prop. 1975/76:131 s. 167.

<sup>76</sup> Prop. 2009/10:199 s. 28 f.

<sup>77</sup> Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

regeringen och Europeiska kommissionen. Den nya bestämmelsen har sin bakgrund i den översyn av presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget som kommissionen genomförde.<sup>78</sup>

## 8.7 Driftsstödets utfall

Det faktiska utfallet av driftsstödet har varit förhållandevis stabilt sedan det infördes. Det gäller för det totala antalet stödmottagande tidningar och det gäller även i viss grad enskilda dagstidningar. Många av de tidningar som var mottagare av stödet 1971 har fortsatt att vara det under följande år och finns även bland stödmottagarna 2013. Samtidigt har ett antal dagstidningar fallit ur stödsystemet, medan andra har kommit till. Stödets fördelning mellan fler- och fådagartidningar har också förändrats markant.

I detta avsnitt redogörs för driftsstödets utveckling under i huvudsak det senaste decenniet. Inledningsvis beskrivs hur stödet har utvecklats på en övergripande, aggregerad, nivå och därefter hur det har fallit ut för enskilda dagstidningar.

### 8.7.1 Utfall på aggregerad nivå

#### *Antal stödmottagare i olika tidningskategorier*

Den tillgängliga statistiken över driftsstödets utveckling utgår från uppdelningen mellan hög-, medel- och lågfrekventa dagstidningar.<sup>79</sup> I tabell 8.2 redovisas hur antalet tidningar med driftsstöd i respektive kategori har utvecklats under åren 2003–2012. För perioden 2003–2007 är de hög- och medelfrekventa tidningarna sammanförda i en grupp, men därefter görs en uppdelning även mellan dessa båda kategorier. Av tabellen framgår också hur mycket driftsstöd som sammanlagt har utbetalats under respektive år av Presstödsnämnden.

---

<sup>78</sup> Prop. 2009/10:199 s. 28 f.

<sup>79</sup> Högfrekventa dagstidningar utkommer 6–7 dagar/vecka, medelfrekventa 3–5 dagar/vecka och lågfrekventa 1–2 dagar/vecka.

**Tabell 8.2: Antal tidningar med driftsstöd samt totalt utbetalt stöd, miljoner kronor**

År	Antal hög- och medelfrekventa	Antal lågfrekventa	Totalt antal	Totalt driftsstöd
2003	22	49	71	412,6
2004	22	49	71	420,6
2005	23	51	74	417,3
2006	23	51	74	429,6
2007	23	54	77	433,4
2008	17/6	55	78	432,5
2009	17/6	61	84	483,0
2010	18/5	64	87	502,8
2011	18/5	66	89	499,8
2012	16/5	67	88	474,0

*Källa:* Presstödsnämndens årsredovisningar.

Antalet hög- och medelfrekventa dagstidningar i stödsystemet har varit mycket stabilt under perioden, medan antalet lågfrekventa har ökat relativt mycket, vilket därmed också har lett till en ökning av det totala antalet driftsstödstitidningar. Räknat i antalet titlar dominerar de lågfrekventa dagstidningarna och bland dessa finns det också en kraftig övervikt för endagstidningar. Antalet tvådagartidningar och medelfrekventa dagstidningar är däremot förhållandevis få, medan de högfrekventa dagstidningarna med driftsstöd under flera år har legat på nivån 16–18 stycken. I statistiken över antalet högfrekventa tidningar ingår även tidningar som får begränsat driftsstöd för utgivning i Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun.

Den nuvarande fördelningen mellan fler- och fådagartidningar i presstödsystemet skiljer sig från den situation som rådde när driftsstödet infördes på 1970-talet. På den tiden användes visserligen en delvis annan indelning vad avser utgivningsfrekvenser, men under åren 1971–1975 fanns det totalt cirka 60 tidningar med driftsstöd, varav hälften var flerdagartidningar (4–7 dagar/vecka) och hälften fådagartidningar (1–3 dagar/vecka).<sup>80</sup> I dag är det knappt 90 tidningar som är mottagare av driftsstöd, varav cirka 75 procent är lågfrekventa och resten hög- och

<sup>80</sup> Prop. 1975/76:131 s. 11.

medelfrekventa. På den punkten har det alltså skett en påtaglig förskjutning i driftsstödets utfall.

#### *Stödets fördelning på olika tidningskategorier*

Som framgår av tabell 8.2 har det totalt utbetalda driftsstödet pendlat mellan 412,6 och 502,8 miljoner kronor under perioden 2003–2012. Av Presstödsnämndens senaste årsredovisning framgår också hur det totalt utbetalda stödet har fördelats mellan de tre tidningskategorierna hög-, medel- och lågfrekventa tidningar under åren 2010–2012 och det resultatet redovisas i tabell 8.3.

**Tabell 8.3: Driftsstöd i resp. kategori och totalt, miljoner kronor och procentuellt**

År	Driftsstöd högfrekventa dagstidningar	Driftsstöd medelfrekventa dagstidningar	Driftsstöd lågfrekventa dagstidningar	Totalt driftsstöd
2010	310,3 61,7 %	30,0 6,0 %	162,5 32,3 %	502,8 100 %
2011	300,8 60,2 %	28,0 5,6 %	171,0 34,2 %	499,8 100 %
2012	272,5 57,5 %	25,0 5,3 %	176,5 37,2 %	474,0 100 %

*Källa:* Presstödsnämndens årsredovisning 2012.

Räknat i storleken på det utbetalade stödet framträder en delvis annan bild än när det gäller antalet tidningar i driftsstödssystemet. Av tabell 8.3 framgår att de högfrekventa dagstidningarna står för i storleksordningen 60 procent av det totala driftsstödet. Inom den gruppen går också en förhållandevis hög andel av stödet till två storstadstidningar. De lågfrekventa dagstidningarna står i sin tur för cirka en tredjedel av det totala driftsstödet. Även på den här punkten har det dock skett en kraftig förskjutning mellan tidningskategorierna sedan 1970-talet. Under perioden 1971–1975 stod flerdagarstidningarna för hela 90 procent av det totala stödet och fådagarstidningarna för de resterande tio procenten.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Prop. 1975/6:131 s. 11.

### *Stödintensitet i olika tidningskategorier*

Ett annat sätt att redovisa utfallet av driftsstödet är att beskriva stödets andel av tidningarnas rörelsekostnader. Sedan 2011 finns det bestämmelser om högsta tillåtna stödintensitet för de olika tidningskategorierna i presstödsförordningen och sedan dess måste tidningarna med driftsstöd redovisa sådana uppgifter till myndigheten. Kommittén har inhämtat dessa uppgifter från nämnden på en aggregerad nivå. Bland de hög- och medelfrekventa dagstidningarna låg stödets andel under 2011 på mellan 5 och 27 procent av rörelsekostnaderna, vilket kan jämföras med förordningens bestämmelse om att stödet inte får överstiga 40 procent av kostnaderna. För de lågfrekventa dagstidningarna låg stödets andel under 2011 på mellan 19 och 74 procent av tidningarnas kostnader. Det övre värdet ligger alltså mycket nära bestämmelsens krav på en stödintensitet på högst 75 procent, men flertalet tidningar har en god marginal upp till den stipulerade högsta nivån.

### **8.7.2 Enskilda mottagare av driftsstöd**

#### *Hög- och medelfrekventa dagstidningar*

I kretsen av hög- och medelfrekventa dagstidningar som mottar allmänt driftsstöd 2013 har flertalet funnits med i presstöds-systemet sedan 1971. I tabell 8.4 redovisas de aktuella tidningarna och deras stöd åren 2011–2013 samt det totala driftsstödsbelopp som respektive tidning har mottagit.<sup>82</sup> Av totalt fjorton tidningar har två kommit in i presstödsystemet först på 2000-talet, medan övriga fanns med redan från början. En av dessa befann sig dock utanför systemet under en längre period men har därefter återkommit som stödmottagare.

Av tabell 8.4 framgår att stödbeloppen för flera av tidningarna har sjunkit de senaste åren på grund av minskade upplagor och på grund av ändrade regler för stödet till storstadstidningarna, Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet. På grund av det extra driftsstödet till storstadstidningarna har dessa sammantaget också erhållit betydligt större belopp än övriga tidningar under perioden

---

<sup>82</sup> Två medelfrekventa dagstidningar, Lysekilsposten och Orust Tjörn Tidning, ingår inte i tabellen. Lysekilsposten utgår ur presstödsystemet 2014 och Orust Tjörn får stöd som lågfrekvent tidning.

1971–2013. Totalt har Svenska Dagbladet erhållit närmare 2 miljarder kronor i driftsstöd under perioden. I övrigt domineras driftsstödet av tidningar i Pres(s)gruppen. Tio av tidningarna i tabellen ingår i den gruppen och de har med ett par undantag följts åt i presstödssystemet sedan 1970-talet. Flertalet har erhållit driftsstöd på sammanlagt cirka 450 miljoner kronor. Även tidningen Dagen har funnits med i presstödssystemet från början och har totalt sett mottagit driftsstöd i samma storleksordning som sexdagarstidningarna.

**Tabell 8.4: Driftsstöd, hög- och medelfrekventa tidningar, tusental kronor**

Tidning (utgivningsfrekvens)	2011	2012	2013 <sup>83</sup>	Totalt 1971 - 2013
Svenska Dagbladet (7)	59 500	56 600	53 700	1 920 367
Skånska Dagbladet (7)	59 500	52 986	42 532	1 765 834
Norrländska Socialdemokraten <sup>84</sup> (6)	16 861	16 861	16 861	67 444
Arbetarbladet (7)	16 861	16 861	16 861	457 920
Värmlands Folkblad (6)	16 861	16 861	16 861	457 920
Dala-Demokraten (6)	16 861	16 861	16 861	457 920
Länstidningen Östersund <sup>85</sup> (6)	16 861	16 861	16 861	149 996
Dagen (4)	15 857	15 040	15 428	454 717
Västerbottens Folkblad (6)	16 861	16 332	15 228	451 738
Östran/Nyhetera <sup>86</sup> (6)	12 549	11 186	14 758	417 564
Sydöstran (6)	15 769	14 523	14 664	448 587
Dagbladet (6)	16 568	14 993	14 594	405 609
Folkbladet (6)	9 306	8 883	8 390	386 340
Världen Idag <sup>87</sup> (3)	5 546	5 193	4 724	56 205

*Källa:* Presstödsnämnden

Trots att det alltså finns ett stort mått av stabilitet i hur driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar har fördelats genom åren, finns det också exempel på vissa rörelser i systemet. I listan över stödmottagare på 1970-talet fanns numera nedlagda tidningar som Arbetet och Göteborgs Handels- och Sjöfarts-

<sup>83</sup> Uppgifterna för 2013 är preliminära. De slutgiltiga beloppen fastställs i september 2013.

<sup>84</sup> Norrländska Socialdemokraten hade inte driftsstöd före 2010.

<sup>85</sup> Länstidningen Östersund hade inte driftsstöd under perioden 1983–2006.

<sup>86</sup> Östran och Nyhetera gick under 2012 samman till en tidning.

<sup>87</sup> Världen Idag hade inte driftsstöd före 2001.

Tidning, tillsammans med tidningar som sedan länge är förstaidningar på sina utgivningsorter, t.ex. Eskilstuna-Kuriren, Falu-Kuriren och Gefle Dagblad. De senare kunde under en period få driftsstöd trots att de var högtäckningstidningar enligt en särbestämmelse i presstödsförordningen. Däremot är det svårare att hitta exempel på hög- och medelfrekventa tidningar som har kommit in i stödsystemet genom ökad upplaga eller utgivningsfrekvens.

### *Lågfrekventa tidningar*

Även bland lågfrekventa dagstidningar med allmänt driftsstöd och tidningar med begränsat driftsstöd finns det i grunden en betydande stabilitet. Av 2013 års knappt 70 stödmottagande tidningar i denna kategori fanns 27 även med på listan över driftsstöds-mottagare 1971, bl.a. Skaraborgsbygden, Mölndals-Posten, Sörmlandsbygden, Läns-Posten, Västerbottningen, Nord-Sverige, M-L Proletären, Internationalen, Kalmar Läns Tidning, Arbetaren, Smålandsbygdens Tidning, Västerbygden, Haparandabladet, Ruotsin Suomalainen och Eesti Päevaleht. Det handlar alltså om både riksspridda tidningar och om tidningar med lokal och regional inriktning.

Samtidigt framgår det både av statistiken över stödmottagare och av kommitténs kartläggning av medielandskapet att de lågfrekventa dagstidningarna står för den tillväxt som sker i den traditionella svenska dagstidningsbranschen. Enligt Presstödsnämnden har de nya reglerna för driftsstöd som infördes 2009, med sänkt upplagegräns och höjt stödtak för lågfrekventa dagstidningar, bidragit till att antalet stödmottagande tidningar har ökat. Under åren 2009–2012 beviljades sammanlagt 19 nya endagstidningar driftsstöd, varav några numera är nedlagda.<sup>88</sup> Av de lågfrekventa tidningar som har driftsstöd är numera också två elektroniskt distribuerade, Feministiskt perspektiv och Politiken.se.

De lågfrekventa dagstidningarna med allmänt driftsstöd och tidningarna med begränsat driftsstöd erhåller ett stöd som avgörs

---

<sup>88</sup> De nya endagstidningarna med driftsstöd är Nyhetstidningen på lätt svenska, Mölndals-Posten, ETC lokaltidning Örebro, ETC lokaltidning Stockholm, Efter Arbetet, ETC lokaltidning Göteborg, Nationell Idag, Sändaren, Feministiskt Perspektiv, Nyhetstidningen Inblick, Smålands Folkblad, ETC lokaltidning Bergslagen, Lokaltidningen Sorsele-Storuman-Vilhelmina-Dorotea-Åsele, Landet Runt – I väntan på... och Skånes Fria Tidning samt de numera nedlagda Arbetaren Zenit, Uppsala demokraten, Uppsala Fria Tidning och Incumbencia.

av om tidningen kommer ut en eller två dagar/vecka och av tidningens upplaga. Den struktur som framträder från de senaste årens bidragsgivning är att antalet endagstidningar dominerar kraftigt. Av 2013 års stödmottagare är det bara en handfull tidningar som kommer ut två dagar/vecka. Bland endagstidningarna finns det också en stark övervikt för tidningar i de lägre upplageskikten. Det är endast ett fåtal endagstidningar som befinner sig i upplagesteget över 3 000 exemplar.

## 8.8 Överväganden och förslag

### 8.8.1 Driftsstödets mål, begrepp och bidragskriterier

**Presstödskommitténs bedömning:** Målet för driftsstödet till dagspressen bör oförändrat vara att medborgarna ska ha tillgång till en nyhetsförmedling och opinionsbildning som präglas av publicistisk mångfald.

Stödets grundläggande begrepp och bidragskriterier bör i huvudsak i enlighet härmed behållas. Det gäller bl.a. dagstidningsdefinitionen, kravet på minst 55 procenters eget redaktionellt innehåll, kraven på en viss abonnerad upplaga eller totalupplaga och bestämmelsen om högst 30 procenters täckningsgrad.

**Presstödskommitténs förslag:** För att skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina läsarintäkter och för att främja en teknisk utveckling ska följande förändringar genomföras av stödet:

- Alla läsarintäkter ska behandlas likvärdigt när stödbelopp bestäms.
- Extrastödet till storstadstidningar ska avskaffas och alla hög- och medelfrekventa dagstidningar ska omfattas av samma regler där bidragssatsen stegvis sänks med ökande veckovolym upp till ett tak.
- Driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar med en abonnerad upplaga på mellan 1 500 och 2 000 exemplar ska begränsas till tre år.



- Driftsstöd till elektroniskt distribuerade dagstidningar ska inte jämkas längre.
- Villkoret att en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska till minst 90 procent ska vara spridd i Sverige ska tas bort. Stöd ska dock ges endast för upplaga såld i Sverige.
- Den geografiska avgränsningen för utgivningsort för dagstidning som delvis är skriven på finska språket som villkor för begränsat driftsstöd ska ändras till förvaltningsområdet för finska.
- Regeln om begränsat driftsstöd i vissa geografiska orter ska omformuleras så att förutsättningarna anges.
- Uppenbarhetskravet i regeln som ger möjlighet att inte bevilja stöd till två publikationer, som får anses vara en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 55 procentens eget redaktionellt innehåll ska tas bort.
- Ett nytt omställningsstöd för utveckling av elektroniska publiceringstjänster ska inrättas för tidningar med driftsstöd. Detta stöd ska finnas under en fyraårsperiod och inom denna tidsram ska en tidning kunna få stöd under upp till tre år. Det bör övervägas om fyraårsperioden kan inledas tidigare än 2017.

### *Inledning*

I avsnitt 8.4 har de grundläggande motiv och målsättningar som legat till grund för statsmakternas tidigare beslut om presstöd redovisats. Kommittén ansluter sig till de överväganden som därvid gjorts.

Massmediernas betydelse för en levande demokrati motiverar ett fortsatt statligt engagemang. I en tid med snabb förändring av tidningsutgivningens förutsättningar, och en ökande osäkerhet om vad den tekniska utvecklingen kommer att leda till, kan alltför stora ingrepp i gällande reglering leda till oförutsedda och negativa resultat. Tidningsföretagen är mer sårbara, och de utvecklingstendenser som kommittén redovisar ger ett underlag för fortsatta överväganden om hur nyhetsförmedlingens villkor kan tryggas på längre sikt. Som framgått ovan är det angeläget att förbättra pressens situation vad gäller distributionen och reklamskatten. Vad

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

Enligt en annan modell som kommittén studerat skulle stöd utgå i förhållande till kostnader, utan hänsyn till upplaga. Med en sådan modell skulle det bli fördelaktigt från stödsynpunkt att öka kostnaderna, medan det inte skulle ge mer stöd att få fler prenumeranter eller att på annat sätt öka intäkterna från läsarna. När inte förmågan att verkligen få människor att betala för tidningen bromsar antalet företag som söker driftsstöd kommer ett sådant stöd lätt att dra med sig andra slag av provningar för att hålla den samlade kostnaden för staten inom godtagbara gränser. Det går inte att bortse från risken att detta kan föra med sig en myndighetsbedömning av det publicistiska innehållet som kan bli problematisk av tryckfrihetsskäl.

Kommittén föreslår i stället förändringar av nuvarande regler för driftsstödet som ska underlätta utvecklingen av helt eller delvis digitalt distribuerad press ("en digital knuff") och som ska förstärka skälen att verkligen eftersträva ett ökat antal prenumeranter och andra betalande läsare. Med de förändringar som föreslås vill kommittén alltså skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina läsarintäkter. I detta syfte ökas antalet steg i bidragsskalorna för lågfrekventa dagstidningar, tvådagartidningar ges ytterligare stöd jämfört med endagstidningar och det absoluta tak som för närvarande gäller för alla flerdagartidningar utanför storstäder tas bort. Det sistnämnda möjliggör också att de speciella regler för storstadstidningar som gäller sedan några år, efter en dialog med kommissionen, kan avskaffas. Det bör eliminera risken för fortsatt kritik från EU-rättslig utgångspunkt. Alla flerdagartidningar med driftsstöd och med samma upplaga kommer därmed att behandlas enligt samma regler, oavsett var i landet deras utgivningsort ligger. Det ska inte i samma utsträckning som hittills kunna bli en nackdel i stödhänseende att öka upplagan eller räckvidden eller att utveckla verksamheten såväl för papperstidningen som på nätet och i mobilen.

Stödsystemet ska inte motverka en teknisk utveckling. Tvärtom ska en sådan underlättas genom att stödet vid elektronisk

distribution inte längre ska jämkas, genom ett omställningsstöd under upp till tre år för stödberättigade tidningar och genom att reglerna tydliggör att alla slags läsarintäkter, även nya former av intäkter från nätet, ska behandlas likvärdigt när stödbelopp bestäms. Dagstidningarnas roll för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet är unik och central. Det gäller även när distributionen kan väntas delvis förändras från tryckta till internetdistribuerade upplagor och med en utveckling av nya slags nyhetsorgan.

Målet med driftsstödet bör mot denna bakgrund, liksom hittills vara publicistisk mångfald. Kommittén vill därvid betona värdet av konkurrens mellan olika tidningar, med skilda redaktioner, som det bästa sättet att uppnå detta mål. Driftsstödets mål bör således vara att främja en yttre mångfald inom dagstidningsbranschen.

Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag är vidare att ett framtida presstödssystem ska vara öppet, proportionerligt och rättvist. Driftsstödets grundläggande begrepp och bidragskriterier, som är väl kända och utprovade sedan många år tillbaka, bör enligt kommittén i huvudsak behållas oförändrade. De stora förändringar som pågår i medielandskapet ändrar inte behovet av stabila regler och förutsättningar i presstödssystemet. Kommittén har i sina överväganden och förslag beaktat EU:s statsstödsregler och kommissionens granskning av det svenska presstödet.

I detta avsnitt redovisar kommittén vissa förändringar som bör genomföras i de begrepp och kriterier som används i presstöds-systemet. I avsnitt 8.8.2 lämnar kommittén förslag till nya bidrags-satser, maximibelopp och stödbelopp. I avsnitt 8.8.3 föreslår kommittén att det föreslagna presstödet ska regleras i en ny förordning.

#### *Grundläggande begrepp och bidragskriterier*

Kommitténs förslag innebär att de grundläggande begreppen och bidragskriterierna för driftsstöd i presstödsförordningen i huvudsak ska behållas oförändrade i det presstöd som ska ta vid den 1 januari 2017. Det innebär bl.a. att den *dagstidningsdefinition* som används i dag för att ringa in vilka typer av tidningar som är berättigade att söka driftsstöd kommer att användas även framöver. De behov som följer av medielandskapets strukturella förändring,

med en allt större betoning av tidningarnas digitala nyhetssajter, tillgodoses som framgår i det följande på andra sätt. En stödberättigad dagstidning ska således även fortsättningsvis vara en allmän nyhetstidning eller publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning. Stöd ska liksom i dag inte heller kunna lämnas till tidningar som är inriktade på avgränsade intresseområden.

Av definitionen framgår också att en dagstidning ska komma ut under ett eget namn och att dess egna redaktionella innehåll ska utgöra *minst 55 procent* av det totala redaktionella innehållet. Även dessa delar av dagstidningsdefinitionen ska enligt kommittén vara oförändrade. Förändringarna i medielandskapet, där flertalet av de högfrekventa dagstidningarna med driftsstöd numera ingår i en tidningskoncern tillsammans med en traditionell förstatidning, har gjort kravet på 55 procent eget redaktionellt innehåll än mer angeläget. Utan ett sådant krav skulle det finnas en betydande risk för att den både den yttre och den inre mångfalden i medielandskapet skulle minska. Samtidigt har den nuvarande 55-procentsregeln medfört olika gränsdragningsproblem både för tidningsföretagen och Presstödsnämnden. Det är angeläget att regeln tillämpas så enhetligt och transparent som möjligt.

Till de grundläggande bidragskriterier som föreslås vara oförändrade hör även den indelning som görs i presstödsförordningen mellan tidningar med *olika utgivningsfrekvens*. Det har inte framkommit några skäl att frångå den nuvarande uppdelningen mellan å ena sidan allmänt driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar, å andra sidan allmänt driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar. Kommittén återkommer dock till frågan om hur stödbeloppen för dessa kategorier bör bestämmas.

Bland bidragsvillkoren för allmänt driftsstöd till såväl hög- och medelfrekventa som lågfrekventa dagstidningar finns två centrala kriterier som enligt kommittén också ska vara oförändrade. Det gäller dels kraven på en viss abonnerad upplaga eller totalupplaga, dels villkoret om att en stödberättigad tidnings täckningsgrad inte får överstiga en viss nivå. Kommittén har prövat frågan om huruvida dessa kriterier fortsatt ska ligga till grund för presstöds-systemet och kommit fram till att så bör vara fallet.

Med en *abonnerad upplaga* har tidningen etablerat en form av långsiktigt ekonomiskt kontrakt med sin läsekrets. Därmed finns det en bekräftad efterfrågan på produkten som också manifesteras i en betalningsvilja och utan en sådan ömsesidig relation mellan

tidningen och dess läsekrets är det inte rimligt att staten bidrar med en finansiering i form av driftsstöd. Reglerna om en viss abonnerad upplaga eller totalupplaga lämnar fortfarande utrymme för både lösnummerförsäljning och för utveckling av nya former för att sälja tillgång till redaktionellt material vid elektronisk publicering. Enligt kommitténs bedömning bör kriterierna om en minsta abonnerad upplaga vara oförändrade, liksom villkoren att totalupplagan för hög- och medelfrekventa dagstidningar i huvudsak ska vara abonnerad och att totalupplagan för lågfrekventa dagstidningar till övervägande del ska vara abonnerad. Kommittén återkommer dock nedan till behovet av nya teknikneutrala mätmetoder av upplagan när stödbelopp bestäms.

Med denna avgränsning kommer landets *gratistidningar* fortfarande att vara uteslutna från presspolitiskt stöd. Dessa är i grunden annonstidningar med målet att sprida annonserna till en så stor krets som möjligt och det redaktionella innehållet är underordnat detta mål. Det hindrar inte att gratistidningarna kan ha en viktig roll som nyhetsförmedlare på lokala tidningsmarknader där traditionella dagstidningar inte längre har ekonomiska möjligheter att upprätthålla en geografisk bredd i sin nyhetsbevakning. Som framgår av kommitténs kartläggning av dagstidningarna i det svenska medielandskapet står gratistidningarna också numera för en ansevärd del av reklammarknaden och deras räckvidder har haft en betydligt mera gynnsam utveckling än den som har gällt för traditionella papperstidningar. Även utan kravet på abonnerad upplaga skulle gratistidningar sannolikt inte uppfylla det behovskriterium för driftsstöd som uttrycks i termer av en högsta tillåten täckningsgrad och som utesluter ekonomiskt relativt framgångsrika tidningar från möjligheten till driftsstöd. I denna fråga har kommittén även beaktat kommissionens svar på klagomål från Gratistidningarnas förening om beviljande av statligt stöd till abonnerade tidningar.<sup>89</sup>

*Täckningsgraden* började användas som behovskriterium för driftsstödet i mitten på 1970-talet som en enkel och användbar metod för att bedöma en tidnings möjlighet att hävda sig på annonsmarknaden. Med den definition som i dag används avser täckningsgraden en tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren. Genom detta kriterium har således avgjorts vilka tidningar

---

<sup>89</sup> Se kapitel 2 *Historik och gällande rätt*.

som ska anses ha behov av stöd och vilka som inte ska anses ha det. Under presstödet historia har det prövats olika gränsvärden och även trappvisa system, men sedan en längre tid tillbaka är det en enhetlig gräns på 30 procent som gäller. Tidningar med högre täckningsgrad är med andra ord inte stödberättigade.

Mot bakgrund av det förändrade medielandskapet, med kraftigt sjunkande tidningsupplagor och minskade annonsvolymmer i tryckta medier, har kommittén prövat huruvida täckningsgraden längre är ett relevant mått för att avgöra behovet av driftsstöd. Ett alternativ som därvid har övervägts är att i stället införa en behovsprövning som bygger på den stödsökande tidningens ekonomiska förhållanden och marknadsposition. Mot en sådan mera detaljerad behovsprövning talar dock att stödsystemet skulle bli mindre tydligt och förutsägbart än det nuvarande och ge ett större utrymme för skönsmässiga bedömningar. Kommittén har därför dragit slutsatsen att den nuvarande behovsprövningen, som bygger på tidningens täckningsgrad, fortfarande är den mest ändamålsenliga metoden att fastställa stödbehovet och att den därför bör behållas.

Det är däremot inte självklart att det nuvarande *gränsvärdet* på 30 procent bör användas även fortsättningsvis. I förhållande till de traditionella andratidningarna, som fortfarande är de huvudsakliga mottagarna av driftsstödet till högfrekventa dagstidningar, har emellertid det nuvarande gränsvärdet inte lyfts fram som ett problem. Dessa tidningar har täckningsgrader i sina utgivningskommuner som ligger gott och väl under det nuvarande gränsvärdet och skulle alltså inte påverkas av en eventuell höjning av procentsatsen. För de lågfrekventa dagstidningarna genomfördes en höjning av gränsvärdet 2009 och det har inte framkommit något inom ramen för kommitténs arbete som talar för att den förändringen behöver omprövas.

Frågan om det nuvarande gränsvärdets relevans har dock prövats även från ett annat perspektiv i samband med att Dagens Nyheter, som förstatidning i Stockholm, ansökte om driftsstöd 2008. Med stöd av intyg från Tidningsstatistik AB kunde tidningen styrka att hushållstäckningen på utgivningsorten låg under gränsvärdet 30 procent. Presstödsnämnden avslog dock ansökan med hänvisning till att Dagens Nyheter var förstatidning och hade ett kraftigt övertag på annonsmarknaden i förhållande till konkurrenten Svenska Dagbladet. I sitt beslut hänvisade nämnden till den möjlighet som ges enligt presstödsförordningen att inte bevilja

stöd om hushållstäckningen bedöms ge en missvisande bild av en tidnings konkurrensförmåga på annonsmarknaden.<sup>90</sup>

Kommittén anser mot denna bakgrund att det inte finns tillräckliga skäl för att ändra det gällande gränsvärdet på 30 procent. Samtidigt talar utvecklingen på dagstidningsmarknaden, med generellt minskade upplagor, för att fler förstatidningar kan komma att minska sin hushållstäckning ner till gränsvärdet och det bör därför fortsatt finnas en möjlighet för Presstödsnämnden att bortse från täckningsgraden som behovskriterium om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att måttet ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden.

#### *Likvärdig behandling av alla läsarintäkter*

En grundläggande konsekvens av att papperstidningens ställning successivt försvagas är att driftsstödet inte längre med samma självklarhet som tidigare kan utgå från traditionella upplagemätningar för att fastställa stödbelopp. Ett teknikneutralt system förutsätter att de läsarintäkter som kan komma från en digital dagstidningspublicering behandlas som likvärdiga med de intäkter som kommer från abonnemangen på papperstidningen. Även intäkterna från försäljningen av lösnummer bör omfattas av upplagemätningarna för att fastställa stödbelopp. Kommittén föreslår att en sådan likvärdig behandling av alla läsarintäkter ska klargöras i en ny definition av såld upplaga och en ändrad definition av veckovolym. Med såld upplaga ska avses en tidnings abonnerade upplaga samt den omräknade upplaga som motsvarar läsarintäkterna från digital publicering och försäljning av lösnummer. Med veckovolym ska avses tidningens sålda upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt kommer ut per vecka.

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

---

<sup>90</sup> Presstödsnämndens beslut 17 december 2008 (Dnr 108/08).

presstödsförordningen att inhämta upplageuppgifter via särskilda mätföretag, utan nämnden kan på eget initiativ ersätta den nuvarande mätmetoden med t.ex. styrkta läsarintäkter direkt från tidningsföretagen.

#### *Extrastödet till storstadstidningar*

Vid sin granskning av det svenska presstödet drog kommissionen i juni 2009 slutsatsen att stödsystemet i sin dåvarande form inte var förenligt med den inre marknaden och EUF-fördraget. Kommissionen lämnade också förslag på åtgärder som var nödvändiga för att det svenska systemet skulle kunna bli godkänt. Ett förslag var att Sverige skulle ändra den högsta gränsen för stöd till storstadstidningar, som vid den tiden var 63,9 miljoner kronor, så att dessa tidningar fick ett nödvändigt och proportionerligt stöd. Enligt kommissionen skulle den kunna samtycka till ett nytt gränsvärde som innebar att storstadstidningar behandlades på samma sätt som hög- och medelfrekventa landsortstidningar. Med tanke på att storstadstidningarna med driftsstöd behövde tid att anpassa sig till en lägre stödnivå, kunde det tillåtas en gradvis utfasning. Kommissionen anförde också att det vore lämpligt att fastställa en tidsfrist för stödsystemet och att genomföra en översyn av dess inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan det eventuellt förnyades.

Regeringen svarade på kommissionens beslut i en skrivelse i december 2009 med utgångspunkt från tidningsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö, som var de två regioner som hade en andratidning med storstadsstöd. Regeringens bedömning var att driftsstödet var nödvändigt även i storstadsområdena eftersom ett slopat driftsstöd till Svenska Dagbladet respektive Skånska Dagbladet skulle medföra en överhängande risk att tidningarna tvingades lägga ned, vilket skulle minska mediemångfalden och leda till en monopolisering. Det anfördes också att storstadstidningarna hade särskilda merkostnader som följde av konkurrenssituationen på de aktuella tidningsmarknaderna och att det därför var motiverat med ett högre stödbelopp till dessa två tidningar. Samtidigt fanns det skäl att stärka presstödet nödvändighet, stimulans effekter och proportionalitet.

Kommissionen svarade i mars 2010 att granskningen av det svenska presstödet skulle kunna avslutas förutsatt att Sverige åtog



sig att genomföra de ändringar som följde av skrivelsen från december 2009 och klargjorde ytterligare ett antal punkter om presstödet. En sådan punkt var att det maximala stödbeloppet till storstadstidningarna behövde sänkas alternativt motiveras på mer objektiva grunder. Kommissionen kunde endast acceptera ett tak och en stödintensitet som tog hänsyn till mediemångfalden och påverkan på konkurrensen.

I det förslag till nytt driftsstöd till storstadstidningar som regeringen lade fram i 2010 års presspolitiska proposition var utgångspunkten att högfrekventa storstadstidningar skulle vara berättigade till samma allmänna driftsstöd som gällde för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Storstadstidningar som normalt utkom med sju nummer per vecka skulle därutöver kunna få ett extrastöd som motsvarade 40 procent av de nettokostnader som följde av de krav som särskilt ställdes på denna typ av tidning i presstödsförordningen, men som inte ställdes på andra hög- och medelfrekventa dagstidningar. De särskilda kraven avsåg en årlig redaktionell volym på minst 30 000 spaltmeter och söndagsutgivning.<sup>91</sup> Som maximibelopp för storstadstidningarna föreslog regeringen 45 miljoner kronor per år, efter att ha räknat fram vad stödet skulle ha legat på om det historiskt hade räknats upp med konsumentprisindex. Minskningen av driftsstödet skulle ske stegvis under fem år med början den 1 januari 2011. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och nedtrappningen av extrastödet är för närvarande inne på sitt andra år.

Mot denna bakgrund har kommittén prövat frågan om det särskilda stödet till storstadstidningar. Som framgår av avsnitt 8.7.2 har den pågående nedtrappningen av stödet till de två aktuella tidningarna sett olika ut. De hade samma stödbelopp t.o.m. 2011, men därefter har stödet för Svenska Dagbladet följt stegen för det maximala stödbeloppet, medan stödet för Skånska Dagbladet legat under den nivån. Båda tidningarna har fått redovisa sina kostnader för Presstödsnämnden och då har utfallet blivit olika. Företrädare för de båda tidningarna har även framträtt inför kommittén och redovisat respektive tidnings situation och syn på ett framtida presstöd.

*Svenska Dagbladet* ingår i den internationella mediekoncernen Schibsted, som sedan 2009 har samlat sina svenska verksamheter i bolaget Schibsted Sverige. Enligt den presentation som företrädare

<sup>91</sup> Kravet på utgivning sju dagar i veckan, och därmed även söndagsutgivning, infördes som ett uttryckligt krav för storstadstidningar fr.o.m. den 1 januari 2011.

för tidningen gjorde inför kommittén har presstödet bl.a. möjliggjort att tidningen kunnat utveckla och effektivisera nyhetsförmedlingen. Tack vare stödet är Svenska Dagbladet alltjämt ett alternativ till Dagens Nyheter och Dagens Industri, vilket har gett läsarna den mångfald som presstödet syftar till. Samtidigt har företaget genomfört olika åtgärder för att anpassa verksamheten till de senaste årens utmaningar på dagspress- och mediemarknaden. Målet är att vidareutveckla Svenska Dagbladet till en komplett dagstidning med nyhetsförmedling och opinionsbildning både i papperstidningen, på nätet och i mobilen. Detta förutsätter dock enligt tidningen ett bibehållet presstöd. Den nuvarande presstödsförordningen anses i huvudsak fungera väl, men den kan också moderniseras ytterligare. Det är enligt Svenska Dagbladet av största vikt att stödet främjar produktionen av originaljournalistik.<sup>92</sup>

*Skånska Dagbladet* ägs av 290 lokala andelsägare. När företrädare för tidningen presenterade verksamheten för kommittén betonade man att tidningen är starkt beroende av ett betydande presstöd för sin överlevnad. Täckningsgraden i det huvudsakliga spridningsområdet i Malmö och övriga kommuner i sydvästra Skåne är knappt 8 procent och tidningen befinner sig därmed i ett starkt konkurrensmässigt underläge i förhållande till förstatidningen Sydsvenska Dagbladet. Situationen skiljer sig dock avsevärt åt mellan olika kommuner i regionen och *Skånska Dagbladet* har en väsentligt högre täckning i mindre kommuner med stor pendling in till Malmö. Tidningen har nyligen genomfört ett större besparings- och omställningsprogram, bl.a. har antalet anställda minskat med 25 procent, men tidningen räknar med att fler kostnadsänkande åtgärder kommer att krävas. Enligt *Skånska Dagbladet* är det nyligen reviderade presstödet felkonstruerat eftersom det leder till sänkt stöd när tidningen minskar sina kostnader. Det finns inte heller något incitament i stödsystemet att öka upplagan när tidningen har nått maximibeloppet för allmänt driftsstöd, vilket en sexdagarstidning gör vid cirka 12 000 exemplar per dag.<sup>93</sup>

Efter att ha tagit del av de båda storstadstidningarnas presentationer och efter att även i övrigt ha inhämtat fakta om utvecklingen på den svenska dagstidningsmarknaden drar kommittén följande slutsats. Den konkurrenssituation som de båda storstadstidningarna beskriver har stora likheter med den situation som råder på den lokala tidningsmarknaden för andra hög- och medel-

<sup>92</sup> Företrädare för Svenska Dagbladet framträdde inför kommittén den 9 november 2012.

<sup>93</sup> Företrädare för *Skånska Dagbladet* framträdde inför kommittén den 22 februari 2013.

frekventa tidningar med låg hushållstäckning. Å ena sidan är driftsstödet en nödvändig förutsättning för dessa tidningars existens och för mångfalden på den lokala tidningsmarknaden. Å andra sidan är det nödvändigt för alla dagstidningar, såväl första- som andratidningar, att anpassa verksamheten till ett medielandskap i snabb förändring.

Kommitténs kartläggning av medielandskapet visar att de skillnader som fortfarande finns inom den svenska dagstidningsbranschen vad gäller upplagor, reklaminvesteringar och ekonomiska resurser inte längre följer traditionella mönster. Mot den bakgrunden kan det inte längre anses lika relevantt att som tidigare skilja storstadstidningarna från övriga andratidningar i presstödsystemet. Kommittén föreslår att den nuvarande konstruktionen med extrastöd till storstadstidningar avskaffas i samband med att den nuvarande presstödsförordningen upphör att gälla. I det presstödsystem som ska ta vid fr.o.m. 2017 bör enligt kommittén alla hög- och medelfrekventa dagstidningar behandlas enligt samma regler.

De nuvarande bidragssatserna och maximibeloppen för driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar är inte anpassade till det snabbt föränderliga medielandskapet. Kommittén återkommer därför i avsnitt 8.8.2 med förslag till hur driftsstödet ska beräknas för dessa tidningar framöver.

#### *Driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar*

Kommittén kan konstatera att det efter det att upplagekravet i presstödsförordningen sänktes till 1 500 abonnerade exemplar den 1 januari 2009 har skett en positiv utveckling med flera nya lågfrekventa dagstidningar i stödsystemet. Kommittén anser dock att det är väl generöst att i längden ge ett förhållandevis högt stödbelopp till tidningar vars abonnerade upplagor är lägre än 2 000 exemplar. I linje med att det framtida driftsstödet i högre grad ska stimulera ökade läsartäkter föreslår kommittén att stödet för upplagor mellan 1 500 och 2 000 abonnerade exemplar ska lämnas endast tre år. För att allmänt driftsstöd därefter ska utgå krävs att tidningens abonnerade upplaga uppgår till minst 2 000 exemplar. För närvarande finns det fjorton publikationer med en abonnerad upplaga på mellan 1 500 och 2 000 exemplar, med ett sammanlagt driftsstöd på cirka 24 miljoner kronor. Med den föreslagna

förändringen bör det frigöras vissa medel för omprioriteringar till andra angelägna ändamål. Kommittén återkommer i avsnitt 8.8.2 med förslag till ny stödtrappa och nya stödbelopp för allmänt driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar.

#### *Driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar*

I presstödsförordningen finns det sedan 1997 en bestämmelse om driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar. Den innebär att Presstödsnämnden kan jämka driftsstödet efter vad som anses vara skäligt med hänsyn tagen till tidningens kostnader för produktion och distribution. I praktiken anvisar Presstödsnämnden i sin tillämpning av bestämmelsen ett 25 procent lägre driftsstöd till elektroniskt distribuerade dagstidningar än till papperstidningar. Bestämmelsen kom till för att motverka oskäligt höga driftsstöd till elektroniska dagstidningar som hade avsevärt lägre kostnader för distribution. Samtidigt fanns det en uttalad ambition att driftsstödet inte skulle utformas så att det hämmade användningen av elektronisk informationsteknik.

Drygt femton år efter att bestämmelsen infördes kan kommittén konstatera att medielandskapet har förändrats på några avgörande punkter. Det är visserligen fortfarande relativt billigt att distribuera tidningar digitalt jämfört med pappersdistribution, men digitaliseringen förutsätter också betydande investeringar i teknik och underhåll, och därför är det inte längre självklart att kostnaden för digital produktion och distribution är avsevärt billigare. Allvarigare är dock att den nuvarande bestämmelsen i praktiken missgynnar utvecklingen av digitala alternativ för tidningar med driftsstöd. Så länge stödet är lägre för den digitala utgåvan än för papperstidningen är det en hämsko på tidningarnas teknikutveckling och den möjlighet som ges att den vägen öka läsarintäkterna. Kommittén föreslår mot den bakgrunden att bestämmelsen om jämkat stöd till elektroniskt distribuerade tidningar tas bort.

*Driftsstöd till tidningar på minoritetsspråk*

Presstödskommittén har i sitt delbetänkande *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* föreslagit flera förändringar av driftsstödet.<sup>94</sup> Syftet var att uppmuntra och underlätta minoritetsspråkens spridning och utveckling genom publicering av nyhets- och debattmaterial, antingen som hela tidningar eller som enstaka sidor. I delbetänkandet föreslås bl.a. att upplagegränsen för allmänt driftsstöd sänks från 1 500 till 750 abonnerade exemplar för dagstidningar som i huvudsak är skrivna på samiska eller meänkieli. Ett annat förslag gällde driftsstöd till tidningar vars text inte i huvudsak är skriven på svenska och villkoret att upplagan till minst 90 procent ska vara spridd i Sverige. Förslaget var att det kravet tas bort för tidningar som i huvudsak är skrivna på samiska eller meänkieli. Driftsstödet för sådana tidningar ska dock även i fortsättningen beräknas bara med utgångspunkt i den del av upplagan som huvudsakligen distribueras inom Sverige. Vidare föreslogs att tidningar vilkas redaktionella innehåll till minst 25 procent är skrivet på något eller några av språken finska, samiska eller meänkieli ska kunna ges begränsat driftsstöd. Denna möjlighet gäller i dag enbart för finska språket i vissa angivna kommuner. Den geografiska avgränsningen för samiska och meänkieli föreslogs motsvara kommuner som ingår i förvaltningsområde avseende samiska och meänkieli.

Delbetänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet. En majoritet av de instanser som svarat på remissen ställer sig positiva till eller har inte haft något att invända mot förslagen. I anledning av förslagen till ändringar av bestämmelserna om begränsat driftsstöd har flera remissinstanser framfört att den geografiska avgränsningen för finska språkets del bör göras på samma sätt som för meänkieli och samiska. Bland de kritiska synpunkter som lämnats finns också att förslagen inte omfattar samtliga fem nationella minoritetsspråk och att de därmed är otillräckliga.<sup>95</sup> De nationella minoritetsspråken är enligt 7 § språklagen (2009:600) samiska, meänkieli, finska, romani chib och jiddisch. Bland minoritetsspråken har finska, samiska och meänkieli getts ett förstärkt skydd eftersom de har en historisk

---

<sup>94</sup> SOU 2012:58.

<sup>95</sup> Remissammanställning över delbetänkandet *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* (SOU 2012:58) (Ku2013/1397/MFI).

geografisk bas i landet och därmed omfattas av del II och III av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Kommittén har inom ramen för arbetet med slutbetänkandet och i enlighet med direktiven även prövat huruvida bestämmelserna i presstödsförordningen ska förändras ytterligare för att främja tidningar som riktar sig till nationella eller språkliga minoriteter. Mot bakgrund av tidigare lämnade förslag till ändringar av bestämmelserna om begränsat driftsstöd finns det skäl att se över även den geografiska avgränsningen för finska språket som är begränsad till vissa angivna kommuner i Norrbotten. Enligt kommittén ska, på motsvarande sätt som för samiska och meänkieli, den geografiska avgränsningen för finska språket ändras till att avse förvaltningsområdet för finska. Vad som avses med förvaltningsområdet för finska framgår av 6 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Enligt 7 § samma lag kan även andra kommuner än de som anges i 6 § efter anmälan och regeringsbeslut få ingå i förvaltningsområdet. Detta innebär en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde även vad gäller finska språket.

I linje med den generella strävan att underlätta för tidningsföretagen att öka sina läsarintäkter föreslår kommittén också att villkoret, som gäller för tidningar vars text inte i huvudsak är skriven på svenska, om att upplagan till minst 90 procent ska vara spridd i Sverige tas bort. Därigenom kan t.ex. även en finskspråkig eller estniskspråkig tidning expandera utomlands utan att driftsstödet påverkas negativt. Stöd ska dock endast ges för en upplaga som är såld i Sverige.

#### *Särregler för vissa geografiska områden*

Som framgått ovan finns en möjlighet för Presstödsnämnden att bevilja s.k. begränsat driftsstöd för dagstidningar som ges ut i Gotlands, Borgholms, Mörbylånga och Laholms kommuner även om täckningsgraden överstiger de förskrivna gränserna. Skälet till införandet av denna undantagsbestämmelse var att det i dessa utgivningsområden ansågs råda sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att den till en viss procentandel beräknade hushållstäckningen inte gav en rättvisande bild av respektive tidnings faktiska konkurrenssituation. Kommittén anser att denna möjlighet ska finnas kvar. Utformningen av

bestämmelsen bör emellertid ändras på så sätt att den anger de bakomliggande förutsättningarna för begränsat driftsstöd. Det finns härvid också skäl att beakta utformningen av 2 kap. 1 § andra stycket som ger uttryck för den motsatta möjligheten för Presstödsnämnden att under vissa förutsättningar sänka eller helt utesluta stöd till en tidning som uppfyller de föreskrivna gränserna om täckningskrav på utgivningsorten.

Någon egentlig förändring av bestämmelsens nuvarande tillämpning är inte avsedd. Det är alltjämt fråga om en bestämmelse som endast kan bli tillämplig i undantagsfall. Emellertid säkerställer förändringen att en prövning kan göras av Presstödsnämnden i det enskilda fallet oavsett ort. På så sätt möjliggörs även en anpassning till eventuellt ändrade förhållanden.

#### *Uppenbarhetskravet i editionsregeln*

Editionsregeln i 1 kap. 7 § presstödsförordningen lyder enligt följande:

Om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kraven på minst 55 procent eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn, ska Presstödsnämnden betrakta publikationen som en.

Regeln infördes för att upprätthålla kravet på redaktionell självständighet och förhindra att tidningsrörelser på olika sätt delas upp för att få två stöd till samma produkt eller få driftsstöd till en del av en rörelse vilken som helhet inte kan få stöd. Sådana försök att kringgå bidragskriterierna har uppmärksammats av Presstödsnämnden som ett ökande problem vid tillämpningen av förordningen. Det har föranlett utförliga beslut av praxiskaraktär för att förebygga bidragsmissbruk. Ett exempel på de gränsdragningsproblem som finns gäller kombinationen av annonsblad och driftsstöd tidning som är del av en och samma affärsrörelse.

Kommittén föreslår att uppenbarhetskravet i regeln tas bort för att nämnden härigenom ska ges ett större utrymme för bedömningar av frågor om eventuellt bidragsmissbruk.

*Ett nytt omställningsstöd för elektroniska publiceringstjänster*

Dagstidningsbranschen är för närvarande inne i en strukturell förändringsprocess med sjunkande upplagor och fallande reklaminvesteringar för den tryckta pressen. Dagstidningarnas verksamhet bedrivs också i allt större utsträckning i elektroniska former. Framtiden är dock oviss. Utvecklingen av nya och nödvändiga betalmodeller är ännu i sin linda och det blir samtidigt allt tydligare att förutsättningarna för det redaktionella arbetet på tidningarna också håller på att förändras. Mycket talar för att journalistiken i tidningarnas digitala utgåvor kommer att utvecklas på egna meriter utifrån det mediets unika förutsättningar i form av elektroniska publiceringstjänster som även omfattar ljud och bild. Det är alltså inte vare sig möjligt eller önskvärt att bara föra över ett redaktionellt material från papperstidningen till tidningssajten.

Det är viktigt att den statliga presspolitiken i möjligaste mån anpassas till de förändringar som kan identifieras i medielandskapet och att presstödet inte motverkar en pågående teknisk utveckling. I den svenska dagstidningsbranschen pågår en febril verksamhet för att hitta ekonomiska, tekniska och redaktionella lösningar på de utmaningar dagstidningarna står inför, men det finns också stora skillnader inom branschen. Dagstidningar med driftsstöd som befinner sig i konkurrensmässigt underläge har relativt små ekonomiska marginaler och därmed också sämre möjligheter att finansiera en utveckling av den publicistiska verksamheten utifrån den nya teknikens förutsättningar. Det statliga driftsstödet bör därför kompletteras med en "digital knuff" i form av ett nytt omställningsstöd som under en begränsad tid kan ges till tidningar med driftsstöd för deras omställning till elektronisk publicering.

De närmare formerna för ett sådant omställningsstöd behöver emellertid för att bli så effektivt som möjligt i relation till tidningsföretagens utvecklingsbehov och för att kunna avgränsas på ett tydligt sätt i förhållande till driftsstödet utredas ytterligare, bl.a. i förhållande till EU:s statsstödsregler. Under den tid som stått till buds har det inte varit möjligt för kommittén att utforma ett författningsförslag som i alla tekniska och rättsliga enskildheter beskriver hur ett sådant stöd ska förverkligas. Kommitténs samlade förslag om det presstöd som ska gälla fr.o.m. 2017 utgår dock från att systemet även ska omfatta ett omställningsstöd under fyra år och att de närmare formerna för stödet utarbetas i särskild ordning.



Det bör övervägas om fyraårsperioden kan inledas tidigare än 2017. Kommittén lämnar mot den bakgrunden följande förslag.

Omställningsstödet bör ges en tydlig utvecklingsprofil som kan ge långsiktigt positiva effekter för tidningsföretagen. Med hänvisning till den aktuella situationen i det svenska medielandskapet ska stödet stimulera utvecklingen av elektroniska publiceringstjänster. Till skillnad mot vad som gäller för allmänt och begränsat driftsstöd kan omställningsstödet dock inte fördelas med automatiskt verkande regler, utan tidningsföretagen får ansöka hos Presstödsnämnden och nämnden fattar därefter beslut inom en fastställd ekonomisk ram.

Omställningsstödet bör begränsas till att täcka särkostnader som uppstår under en övergångstid. Det kan t.ex. handla om kostnader för teknikutveckling samt för specialiserade journalister, webbredaktörer och andra som deltar i utvecklingen av det redaktionella innehållet i elektroniska publiceringstjänster.

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

Omställningsstödet bör ha en egen anslagspost under anslaget 8:2 *Presstöd* och fördelas av Presstödsnämnden inom ramen för tillgängliga medel. Kommittén återkommer i avsnitt 8.8.2 med förslag till ekonomisk ram för omställningsstödet. Av samma avsnitt framgår också att omställningsstödet bör rymmas under taket för högsta stödintensitet och omfattas av bestämmelserna om uppföljning av presstödet användning.

### 8.8.2 Driftsstödets stödbelopp, uppföljning, m.m.

**Presstödskommitténs bedömning:** De befintliga modellerna för beräkning av driftsstöd för hög- och medelfrekventa respektive lågfrekventa dagstidningar med bidragssats och maximibelopp respektive fasta stödbelopp bör vara oförändrade.

Nämndens stödbeslut bör fortsatt inte vara överklagbara, en högsta möjliga stödintensitet bör även i fortsättningen vara angiven och stödets användning bör på samma sätt som hittills följas upp och redovisas till regeringen och Europeiska kommissionen. Med dessa förutsättningar kommer driftsstödet fortsatt att styras av bestämmelser som kan uppfattas som rättighetsstyrda.

Genom förslaget i kapitel 7 om distributionsstödet avveckling samt de ändringar som föreslås angående extrastödet till storstadstidningar och stödet till lågfrekventa dagstidningar i avsnitt 8.8.1 räknar kommittén med ett reformutrymme för andra angelägna åtgärder inom ramen för driftsstödet.

**Presstödskommitténs förslag:** Följande ändringar ska genomföras beträffande driftsstödet i syfte att skapa ett mer proportionerligt stödsystem:

- En stödtrappa med nya bidragssatser och högre maximibelopp införs för driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar.
- Stegen i stödtrappan för driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar görs jämnare och stödbeloppen räknas upp med 10 procent för endagars-tidningar och 20 procent för tvådagars-tidningar.
- En ekonomisk ram på 35 miljoner kronor anvisas för omställningsstödet. Detta stöd ska till skillnad från allmänt och begränsat driftsstöd fördelas efter tillgängliga medel.

I linje med kommitténs överväganden och förslag i avsnitt 8.8.1 bör modellerna för beräkning av driftsstöd för hög- och medelfrekventa respektive lågfrekventa fortsatt vara olika, dvs. baserad på bidragssats och maximibelopp respektive fasta stödbelopp. På samma sätt bör bestämmelserna om överklagandeförbud, en högsta stödintensitet för det allmänna driftsstödet och uppföljningen av stödets användning fortsatt gälla.

I detta avsnitt redovisar kommittén sina bedömningar av det tillgängliga reformutrymmet samt lämnar förslag på hur det utrymmet ska omfördelas till andra angelägna åtgärder. Syftet med förändringarna är att skapa ett mer proportionerligt stödsystem. Avslutningsvis redovisas skälen till varför stödbesluten fortsatt inte bör vara överklagbara och varför omställningsstödet, men inte det allmänna och begränsade driftsstödet, bör fördelas efter tillgängliga medel.

#### *Det tillgängliga reformutrymmet*

Enligt direktiven ska de eventuella förändringar kommittén föreslår rymmas inom nuvarande ramar för anslaget 8:2 *Presstöd* inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.<sup>96</sup> Det aktuella anslaget har under perioden 2007–2013 årligen anvisats 567 119 000 kronor och det beloppet utgör därmed den ram kommitténs förslag ska rymmas inom. Anslaget för presstöd är ett samlat ramanslag för både drifts- och distributionsstöden, utan någon uppdelning i anslagsposter. I andra sammanhang skulle en sådan ordning lämna ett betydande handlingsutrymme för den ansvariga myndigheten att göra egna prioriteringar, men som presstödsförordningen i praktiken fungerar har Presstödsnämnden begränsade befogenheter att påverka förbrukningen av anslaget. Det anslag som anvisas kan därmed också skilja sig från den faktiska förbrukningen. I tabell 8.5 redovisas dessa uppgifter för åren 2007–2012.

Förbrukningen av anslaget har varierat under perioden och med undantag från 2010 har den varit lägre än det anvisade beloppet. Att förbrukningen varierar kan i princip bero på två olika orsaker. Å ena sidan kan det bero på förändringar i dagstidningsbranschen, som sjunkande upplagor eller nedlagda och tillkommande tidningar. Å andra sidan kan det bero på ändrade regler i presstödsförordningen som gör att stödet minskar eller ökar för berörda tidningar. Båda dessa typer av förändringar har skett under perioden, utan att det har fått konsekvenser för det anvisade anslaget.

---

<sup>96</sup> I de sammanlagda kostnaderna för presstödet ingår även anslaget 8:1 *Presstödsnämnden*.

**Tabell 8.5: Statsanslag för presstöd och anslaget förbrukning, miljoner kronor**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Statsanslag</b>	<b>567</b>	<b>567</b>	<b>567</b>	<b>567</b>	<b>567</b>	<b>567</b>
Förbrukning driftsstöd	433	433	483	503	500	475
Förbrukning distributionsstöd	82 <sup>97</sup>	70	68	67	65	61
<b>Total förbrukning</b>	<b>515</b>	<b>503</b>	<b>551</b>	<b>570</b>	<b>565</b>	<b>536</b>

*Källa:* Presstödsnämndens årsredovisningar.

Det reformutrymme som finns att tillgå för att finansiera kostnadshöjande förslag bestäms av de bedömningar och förslag med kostnadssänkande effekt som kommittén också lämnar. Det är tre ändringar av nuvarande bidragskriterier i presstödsförordningen som kommer att kunna leda till lägre kostnader för presstödet och som därmed kan omprioriteras till andra angelägna åtgärder. Avvecklingen av distributionsstödet kan med utgångspunkt från utfallet 2012 beräknas sänka kostnaderna med cirka 60 miljoner kronor, medan förslaget om att avskaffa extrastödet till storstadstidningarna kan beräknas minska kostnaderna med cirka 85 miljoner kronor i förhållande till det stöd tidningarna hade 2011 och med cirka 42,3 miljoner kronor i förhållande till tidningarnas beräknade driftsstöd 2016.<sup>98</sup> Även förslaget om att driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar med en abonnerad upplaga på mellan 1 500 och 2 000 exemplar ska begränsas till tre år kan med en försiktig uppskattning förväntas sänka kostnaderna med 5 miljoner kronor.

Det tillgängliga reformutrymmet är dock av flera skäl osäkert. Med ett genomförande av kommitténs förslag först 2017 kan fortsatta förändringar i medielandskapet innebära oförutsedda konsekvenser för presstödssystemet under kommande år. Vidare är det fördelaktigt om avvecklingen av distributionsstödet tidsmässigt kan samordnas med en permanent och långsiktig lösning för samdistributionen av tidningar och post. Det är tre förslag från

<sup>97</sup> Det särskilda stödet till lördagsutdelning fördelades sista gången 2006 men betalades ut i efterhand och belastade därmed anslaget för 2007 med 9,8 miljoner kronor.

<sup>98</sup> År 2011 hade både Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet 59,5 miljoner kronor i driftsstöd. Med den beslutade nedtrappningen av stödet och med allt annat lika kommer Svenska Dagbladet att få 45 miljoner kronor och Skånska Dagbladet cirka 31 miljoner kronor i driftsstöd 2016.

avsnitt 8.8.1 som kan förväntas vara kostnadshöjande: 1) en reformering av det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar, 2) en reformering av det allmänna driftsstödet till lågfrekventa dagstidningar samt 3) inrättandet av det nya omställningsstödet inom en fast ekonomisk ram. Kommitténs bedömning är att kostnaderna för dessa åtgärder med marginal motsvaras av förslagen med kostnadssänkande effekt. Övriga förslag i avsnitt 8.8.1 bedöms få små ekonomiska konsekvenser och bör därför kunna hanteras inom nuvarande budgetramar.

#### *Stödbelopp för hög- och medelfrekventa dagstidningar*

Det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar ska bygga på tidningarnas veckovolymer, dvs. med den nya definitionen av tidningens sålda upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka. Stödbelopp beräknas i dag genom att tidningens veckovolymer, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med en bidragssats på 235 000 kronor upp till ett bestämt maximibelopp. Inom ramen för en sådan i huvudsak oförändrad modell bör dock stödsystemet i högre grad än i dag premiera ökade läsartäkter och dessutom vara mer proportionerligt i förhållande till tidningarnas veckovolymer.

Med den utgångspunkten har kommittén prövat alternativa lösningar med flera steg i en stödtrappa, där bidragssatserna är högre på de nedre stegen och lägre på stegen högre upp. Kommittén har vidare i sina överväganden utgått från att hög- och medelfrekventa dagstidningar ska kunna ges ett högre stöd än det nuvarande maximibeloppet på 16 861 000 kronor. Relativt många tidningar har redan uppnått den stödnivån och det är angeläget att stödsystemet inte motverkar en fortsatt utveckling av den publicistiska verksamheten hos dessa. Stödsystemet bör också ta i beaktande att andratidningar med utgivning sju dagar i veckan och med ett redaktionellt innehåll som omfattar minst 30 000 spaltmeter har relativt stora stödbehov. Kommittén har därvid även beaktat de synpunkter som kommissionen lämnat angående det maximala stödbeloppet till storstadstidningarna.

Kommittén föreslår mot den bakgrunden nya bidragssatser och ett nytt maximibelopp för allmänt driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar. Förslaget framgår av tabell 8.6. Det

innebär att en stödtrappa med fyra steg införs. Bidragssatserna ska i tur och ordning vara 300 000, 220 000, 30 000 och 25 000 kronor. Av tabellen framgår även vilket stödbelopp som högst kan utgå på respektive steg i stödtrappan, liksom de totala stödbeloppen efter varje steg.

**Tabell 8.6: Förslag till ny stödtrappa, kronor**

	Bidragssats	Högsta stödbelopp för respektive steg	Högsta stödbelopp totalt
<b>Steg 1</b>	300 000	9 000 000	9 000 000
<b>Steg 2</b>	220 000	9 000 000	18 000 000
<b>Steg 3</b>	30 000	5 400 000	23 400 000
<b>Steg 4</b>	25 000	16 600 000	40 000 000

Förslaget innebär att en dagstidnings stödbelopp kommer att beräknas beroende av storleken på tidningens veckovolymer i som högst fyra steg. Användningen av det första stegets bidragssats om 300 000 kronor är begränsad till ett stödbelopp om högst 9,0 miljoner kronor. För respektive steg som därefter följer kan stödbelopp utgå med högst 9,0 miljoner kronor, 5,4 miljoner kronor respektive 16,6 miljoner kronor. Med en användning av samtliga steg skulle en tidning sammanlagt kunna vara berättigad till maximalt 40 miljoner kronor.

Med dessa förutsättningar har kommittén beräknat ett alternativt utfall för de hög- och medelfrekventa dagstidningar som har allmänt driftsstöd 2013. Givet samma utgivningsfrekvens och upplaga som i dag har ett nytt driftsstödsbelopp beräknats med de nya bidragssatser och det nya maximibelopp som kommittén föreslår. I tabell 8.7 redovisas resultatet för de aktuella hög- och medelfrekventa tidningarna, exklusive de båda storstadstidningarna. Av tabellen framgår tidningarnas nuvarande presstödsgrundande upplagor, det preliminära driftsstödet 2013, det alternativa stödbeloppet med kommitténs förslag och den procentuella ökning förslaget innebär.

**Tabell 8.7: Driftsstöd: hög- och medelfrekventa dagstidningar, tusental kronor**

Dagstidning (utgivningsfrekvens)	Upplaga	Driftsstöd 2013 <sup>99</sup>	Driftsstöd förslag	Ökning (%)
Norrländska Socialdemokraten (6)	30 729	16 861	21 341	26,6
Arbetarbladet (7)	20 282	16 861	20 069	19,0
Värmlands Folkblad (6)	15 032	16 861	18 516	9,8
Dala-Demokraten (6)	13 998	16 861	18 329	8,7
Länstidningen Östersund (6)	12 021	16 861	18 000	6,8
Dagen (4)	16 742	15 428	17 133	11,1
Västerbottens Folkblad (6)	10 794	15 228	16 648	9,3
Östran/Nyhetera (6)	10 465	14 758	16 214	9,9
Sydöstran (6)	10 394	14 664	16 120	9,9
Dagbladet (6)	10 342	14 594	16 051	10,0
Folkbladet (6)	5 953	8 390	10 258	22,3
Världen Idag (3)	6 693	4 724	6 024	27,5
<b>Summa</b>		172 091	194 703	13,1

Alla hög- och medelfrekventa dagstidningar i tabell 8.7 kommer med allt annat lika att få högre stöd med kommitténs förslag. Den sammanlagda ökningen av stödbeloppen blir knappt 23 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med 13,1 procent. Samtidigt leder den föreslagna modellen till en relativt stor variation när det gäller hur stor ökningen blir för respektive tidning. Utfallet är dock en effekt av att de nya bidragssatserna är relativt höga i den nedre delen av stödtrappan och av att maximibeloppet har höjts. Det bör också betonas att beräkningarna i tabellen bygger på olika antaganden och att en poäng med de nya bidragssatserna är att tidningarna själva i högre grad ska kunna påverka utfallet av stödet.

Noterbart är att stödet till den enda tredagarstidningen i tabellen ovan ökar relativt mycket, vilket är motiverat med tanke på att de högsta stödbeloppen för lågfrekventa tidningar är högre än de lägsta stödbeloppen för medelfrekventa tidningar i den nuvarande stödordningen. Det skapar ett negativt incitament för lågfrekventa tidningar att öka sin utgivningsfrekvens, vilket bör åtgärdas i ett nytt stödsystem. Kommittén återkommer till den frågan i avsnittet om nya stödbelopp för lågfrekventa dagstidningar.

<sup>99</sup> De slutgiltiga stödbeloppen för 2013 fastställs av Presstödsnämnden i september 2013.

Kommitténs förslag till nya bidragssatser och maximibelopp för hög- och medelfrekventa dagstidningar får också konsekvenser för de två dagstidningar som för närvarande har extrastöd till storstadstidningar. I tabell 8.8 redovisas dessa två tidningar, med nuvarande presstödsgrundande upplaga, driftsstöd 2013, beräknat driftsstöd 2016 enligt gällande bestämmelser, det stödbelopp som skulle vara aktuellt utan extrastödet samt det alternativa stödbelopp som följer av kommitténs förslag.

**Tabell 8.8: Driftsstöd: Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet, tusental kronor**

Tidning (utgivnings- frekvens)	Upplaga	Driftsstöd 2013	Beräknat driftsstöd 2016	Driftsstöd exkl. extrastöd	Driftsstöd förslag
Svenska Dagbladet (7)	171 101	53 700	45 000	16 861	40 000
Skånska Dagbladet (7)	26 747	42 532	31 000	16 861	21 427
<b>Summa</b>		96 232	76 000	33 722	61 427

De båda storstadstidningarna får med kommitténs förslag ett lägre stöd än det som gäller 2013, men ett högre stöd än vad som skulle bli fallet om extrastödet togs bort utan andra förändringar av stödsystemet. Inom ramen för de föreslagna nya bidragssatserna och de högsta stödbeloppen på respektive steg kommer Skånska Dagbladet att få driftsstöd med cirka 21 miljoner kronor och Svenska Dagbladet med 40 miljoner kronor. Med oförändrade förutsättningar i övrigt kommer Svenska Dagbladet alltså att få det maximala stödbeloppet när den nya stödtrappan införs. Ett högre stödbelopp till en enskild dagstidning är inte möjligt att motivera mot bakgrund av bl.a. kommissionens krav på proportionalitet i driftsstödet. Kommittén bedömer att det föreslagna maximibeloppet är väl anpassat till de förutsättningar som gäller på dagstidningsmarknaden i Stockholm och till de synpunkter kommissionen tidigare lämnat om storleken på stödet till storstadstidningarna.

I förhållande till det driftsstöd de båda storstadstidningarna hade 2011 innebär kommitténs förslag att stödet minskar med cirka 58 miljoner kronor, medan det innebär en minskning med cirka 15 miljoner kronor i förhållande till det beräknade stödet 2016.



*Stödbelopp för lågfrekventa dagstidningar*

Driftsstödet till lågfrekventa dagstidningar är redan uppbyggt som en stödtrappa, en för vardera endags- och tvådagartidningar, med olika stöd beroende på nivån på den abonnerade upplagan. Som framgår av tabell 8.9 ligger det lägsta trappsteget på 1 500 exemplar och därefter finns det trappsteg vid 2 000, 3 000, 5 000, 7 000, 8 000 och 9 000 exemplar, med högre stödbelopp per steg, samtidigt som stödet per exemplar i praktiken avtar med högre upplaga. På varje trappsteg är stödbeloppet för tvådagartidningar 20 procent högre än beloppet för endagstidningar. Även tidningar med begränsat driftsstöd får stöd i enlighet med bidragsskalan för lågfrekventa dagstidningar.

Stödbeloppen på det lägsta trappsteget är 1 679 000 kronor för endagstidningar och därefter höjs stödet med mellan 550 000 och 670 000 kronor per trappsteg. På den högsta nivån är stödbeloppet 5 260 000 kronor. Omräknat i stöd per abonnerat exemplar på respektive trappsteg sjunker beloppet från drygt 1 100 kronor på den lägsta nivån till knappt 600 kronor på den högsta. På motsvarande sätt börjar stödtrappan för tvådagartidningar på 2 015 000 kronor och därefter ökar stödet med mellan 670 000 och 800 000 kronor per trappsteg, till det högsta stegets stöd på 6 313 000 kronor.

**Tabell 8.9: Nuvarande stödbelopp för tvådagartidningar, kronor**

Abonnerad upplaga	Stödbelopp endagartidningar	Stöd per abonnerat exemplar	Stödbelopp tvådagartidningar	Stöd per abonnerat exemplar
9 000	5 260 000	584	6 313 000	701
8 000	4 701 000	588	5 641 000	705
7 000	4 141 000	592	4 969 000	710
5 000	3 582 000	716	4 298 000	860
3 000	2 910 000	970	3 492 000	1 164
2 000	2 239 000	1 120	2 686 000	1 343
1 500	1 679 000	1 119	2 015 000	1 343

Ett viktigt syfte med den nuvarande stödtrappan har varit att stimulera lågfrekventa tidningar att öka sin periodicitet och upplaga. En positiv effekt av de ändringar som genomfördes den 1 januari 2009 är även att flera nya lågfrekventa tidningar med en

upplaga på minst 1 500 exemplar har startats. En konsekvens av förändringarna i medielandskapet är också att tidningar med utgivning en eller två dagar i veckan spelar en allt större roll för nyhetsförmedling och opinionsbildning i olika delar av landet. Det är därför mycket angeläget att driftsstödet utformas med hänsyn till dessa tidningars särskilda förutsättningar. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att det lägsta trappsteget i stödskalet, som infördes 2009, ska behållas på nuvarande nivå.

Kommitténs genomlysning av stödets utfall visar dock att den absoluta merparten av de lågfrekventa tidningarna fortfarande finns bland dem med endagsutgivning och att de stödmottagande tidningarna till övervägande del har abonnerade upplagor på mellan 2 000 och 3 000 exemplar. Mycket talar därför för att den nuvarande stödtrappan inte fullt ut uppnår syftet med ökad periodicitet och större upplagor. Mot den bakgrunden har kommittén i avsnitt 8.8.1 föreslagit att stödet för abonnerade upplagor mellan 1 500 och 2 000 exemplar ska ges endast tre år. För att allmänt driftsstöd därefter ska utgå krävs att tidningens abonnerade upplaga uppgår till minst 2 000 exemplar. I samma avsnitt föreslår kommittén att alla läsartäkter ska behandlas likvärdigt när stödbelopp bestäms och att det ska klargöras i en ny definition av såld upplaga och en ändrad definition av veckovolym. I stödtrapporna för lågfrekventa dagstidningar ska således stödbeloppen beräknas på den sålda upplagan i stället för den abonnerade upplagan.

Dessa åtgärder löser däremot inte ett annat problem med stödtrappan som kommittén har uppmärksammat. De nuvarande trappstegen för abonnerade upplagor på mellan 2 000 och 9 000 exemplar är inte jämnhöga. På båda sidor om nivån 5 000 exemplar finns det ett hopp på 2 000 till nästa stödnivå och det är sannolikt ett för stort avstånd för att främja en rörlighet uppåt i systemet samtidigt som det skapar en särskild otrygghet för den tidning som riskerar att ramla ner ett sådant trappsteg. Kommittén föreslår därför att stödtrappan ska få en jämn steghöjd för sålda upplagor på 1 000 exemplar, utom på den lägsta nivån mellan 1 500 och 2 000 exemplar. Stödbeloppen för de nya trappstegen för sålda upplagor på 4 000 respektive 6 000 exemplar ska ligga mittemellan de stödbelopp som gäller för trappstegen under och över. För de tidningar som i dag har abonnerade upplagor på minst 9 000 exemplar innebär den befintliga stödtrappan att de har ett begränsat incitament att öka sina upplagor ytterligare och därför

föreslår kommittén att ett nytt trappsteg för sålda upplagor på minst 10 000 exemplar också ska införas i systemet, med ett stödbelopp som är anpassat till stödtrappan i övrigt.

På samma sätt som för driftsstödet till de hög- och medelfrekventa dagstidningarna finns det goda skäl att höja nivån på bidragsbeloppen för de lågfrekventa dagstidningarna. Möjligheten att t.ex. öka sin upplaga hänger ofrånkomligt samman med de ekonomiska förutsättningar som står till buds och därför är även nivån på stödet viktigt. Kommittén föreslår att bidragsbeloppen för endagstidningar ska öka med 10 procent. Den nuvarande skillnaden på 20 procent mellan stödbeloppen för tvådagars- och endagstidningar bedömer dock kommittén vara i underkant. Genom att öka avståndet till 30 procent bör stödbeloppen bättre motsvara de olika förutsättningar som gäller för endags- respektive tvådagarsutgivning och det bör därmed också öka incitamentet för endagstidningarna att öka sin periodicitet.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att stegen i stödtrappan för lågfrekventa dagstidningar ska göras jämnare och högre samt att stödbeloppen ska höjas, med 10 procent för endagstidningar och med 20 procent för tvådagarsstidningar. Den sammanlagda kostnaden beräknas till cirka 23 miljoner kronor. Det inkluderar merkostnaden för förslaget att inte längre jämka stödet till elektroniskt distribuerade dagstidningar. Genom de högre stödbeloppen för lågfrekventa dagstidningar påverkas även nivån på det begränsade driftsstödet och på stödet till tidningar på andra språk än svenska. Den föreslagna stödtrappan med nya stödbelopp för sålda upplagor på mellan 1 500 och 10 000 exemplar för endags- och tvådagarsstidningar redovisas i tabell 8.10. Tabellen innehåller också uppgifter om stödet per exemplar av den sålda upplagan, givet de föreslagna stegen och stödbeloppen.

Tabell 8.10: Förslag till nya stödtrappa och nya stödbelopp, kronor

Såld upplaga	Stödbelopp endagars- tidningar	Stöd per exemplar	Stödbelopp tvådagars- tidningar	Stöd per exemplar
10 000	6 402 000	640	8 382 000	838
9 000	5 786 000	643	7 576 000	842
8 000	5 172 000	646	6 770 000	846
7 000	4 556 000	651	5 963 000	852
6 000	4 249 000	708	5 561 000	927
5 000	3 941 000	788	5 158 000	1 032
4 000	3 571 000	893	4 674 000	1 169
3 000	3 201 000	1 067	4 191 000	1 397
2 000	2 463 000	1 231	3 224 000	1 612
1 500	1 847 000	1 231	2 418 000	1 612

Som kommittén redovisat ovan angående stödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar ska stödsystemet i möjligaste mån vara så konstruerat att incitamentsstrukturen inte blir negativ för tidningar som vill öka sin periodicitet från en- eller tvådagarsutgivning till tredagarsutgivning. Det innebär i praktiken att driftsstödet för en lågfrekvent tidning inte ska vara är högre än för en medelfrekvent tidning. Kommittén har mot den bakgrunden utgått från de förslag som lämnas i detta betänkande och jämfört utfallet för två tidningar med en upplaga på 9 000 exemplar, varav den ena kommer ut två dagar/vecka och den andra tre dagar/vecka. Den första tidningen skulle med kommitténs förslag få ett driftsstöd på 7 576 000 kronor, medan den andra skulle få ett stöd på 8 100 000 kronor. Exemplet är inte en garanti för att det i varje enskilt läge blir samma resultat, men det bör ändå vara tillräckligt för att kunna konstatera att incitamentsstrukturen är tillfyllest.

#### *Ekonomisk ram för omställningsstödet*

Beräkningen av den ekonomiska ramen för det nya omställningsstödet utgår från att det maximala stödet per tidning bör vara 3 miljoner kronor per år för hög- och medelfrekventa tidningar med allmänt driftsstöd och 500 000 kronor per år för lågfrekventa tidningar med allmänt driftsstöd och för tidningar med begränsat driftsstöd. Vidare bör en tidning som längst kunna få omställnings-

stöd under tre år. Mot bakgrund av det totala antalet stödberättigade dagstidningar gör kommittén bedömningen att den ekonomiska ramen för omställningsstödet ska vara 35 miljoner kronor per år.

#### *Krav på högsta stödintensitet*

Den nuvarande regeln om högsta tillåtna stödandel gäller för det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa respektive lågfrekventa dagstidningar. Som redovisningen av driftsstödets utfall i avsnitt 8.7.1 visar finns det en relativt stor spridning i kretsen av stödmottagande tidningar. Flertalet har dock en god marginal upp till de stipulerade högsta nivåerna på 40 procent respektive 75 procent. Enligt kommittén finns det därför ingen anledning att ändra dessa bestämmelser som infördes så sent som den 1 januari 2011. Även omställningsstödet bör räknas in och rymmas under taket för högsta tillåtna stödintensitet, vilket också talar för att inte ändra i de gällande procentsatserna för högsta stödintensitet. Det saknas vidare skäl att göra skillnad mellan allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd. Även tidningar som får begränsat driftsstöd bör därför omfattas av bestämmelserna.

#### *Beslutens överklagbarhet*

Enligt presstödsförordningen är nämndens beslut inte överklagbara. Utredningsdirektiven innehåller inget uttryckligt uppdrag för kommittén att ompröva den ordningen. Med i huvudsak oförändrade bestämmelser för driftsstödet som, med kommitténs överväganden och förslag, ska gälla framöver finns enligt kommittén inga presspolitiska skäl att ändra den nuvarande ordningen.

Kommittén har tagit del av det avgörande av Högsta domstolen (NJA 2002 s. 288) där domstolen gör bedömningen att den beslutsordning som gäller för Presstödsnämnden uppfyller de krav som uppställs på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Även från den utgångspunkten är det med andra ord möjligt att behålla den gällande ordningen med ett generellt överklagandeförbud.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att ett överklagandeförbud bör finnas även framöver.

*Presstödet delvis som rättighet och delvis efter tillgängliga medel*

Enligt utredningsdirektiven finns det behov av att utreda konsekvenserna av en övergång till ett system som är styrt av tillgängliga medel och att därefter bedöma om stöd till dagspressen bör utformas som en rättighetslagstiftning eller fördelas i mån av tillgängliga medel.

Av redovisningen i kapitel 2 *Historik och gällande rätt* framgår att presstödet inte i formell mening kan sägas vara rättighetsbaserat, eftersom det inte finns någon möjlighet att överklaga Presstödsnämndens beslut. Det som ändå gör att presstödet uppfattas som rättighetsbaserat är de detaljerade bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en tidning är berättigad stöd och vilket stödbelopp som då faller ut. Som redovisas i avsnitt 8.3.6 har det historiskt funnits en strävan att reglerna i presstödsförordningen så långt möjligt ska vara automatiskt verkande. På detta sätt har stödsystemet även varit förutsägbart för tidningsföretagen. Enligt kommittén bör systemet med allmänt och begränsat driftsstöd även fortsatt präglas av en sådan förutsägarbarhet.

Omställningsstödet skiljer sig dock från driftsstödet genom att det inte är avsett för den löpande driften av en tidning, utan för delfinansiering av tillfälliga utvecklingsinsatser. De närmare formerna för stödet behöver utredas ytterligare. Det är dock troligt att kriterierna för det nya stödet kommer att ge Presstödsnämnden ett större utrymme för bedömningar och att det därmed också kommer att vara mindre förutsägbart vilka stödbelopp det blir fråga om. Det är tidningsföretagen som får ansöka om omställningsstöd, medan Presstödsnämnden får fatta beslut inom en given ekonomisk ram. Beroende på söktrycket kan det inte uteslutas att nämnden behöver prioritera bland ansökningarna och avslå vissa. Det bör då poängteras att omställningsstödet bara kan lämnas under en begränsad tid till en och samma tidning och att det därför kommer att finnas utrymme för nya tidningar att få del av stödet.

### *Uppföljning av presstödet användning*

Den nuvarande ordningen med uppföljning av driftstödet användning bör gälla även fortsättningsvis. Uppföljningen omfattar bl.a. bestämmelser om återbetalning och återkrav samt krav på redovisning av hur driftstödet har använts. Presstödsnämnden ska också kontrollera att användningen av stödet sker i överensstämmelse med presstödsförordningen och göra en sammanställning av uppgifterna som ges in till regeringen och Europeiska kommissionen. Motsvarande bestämmelser bör gälla även för omställningsstödet.

### **8.8.3 Presstödet reglering**

**Presstödskommitténs förslag:** Det föreslagna presstödet ska regleras i en ny förordning. Den nya förordningen ska liksom nuvarande förordning tidsbegränsas och gälla t.o.m. den 31 december 2021.

Som framgår av kapitel 2 *Historik och gällande rätt* regleras presstödet i föreskrifter som meddelas av regeringen. Kommittén har prövat huruvida de grundläggande bestämmelserna för presstödet i stället borde stiftas i lag, men bedömningen är att fördelarna med den nuvarande ordningen överväger. Jämfört med en lag kan en förordning lättare ändras och anpassas till omvärldsförändringar.

Den nuvarande presstödsförordningen beslutades dock redan 1990 och har sedan dess ändrats många gånger. Förordningen i sin nuvarande form är därför relativt oöverskådlig och svår att tillämpa, med många strukna och inskjutna paragrafer. Kommittén föreslår därför att de överväganden och förslag om presstödet som lämnas i betänkandet ska regleras i en ny förordning som träder i kraft när nu gällande förordning upphör att gälla. I författningsförslaget är de förslag som kommittén lämnat i sitt delbetänkande *Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli* inarbetade.<sup>100</sup> Enligt kommittén är det lämpligt att den nya förordningen gäller under fem år, dvs. t.o.m. den 31 december 2021.

---

<sup>100</sup> SOU 2012:58.

Kommittén bedömer att det inte föreligger behov av särskilda övergångsbestämmelser i förordningen, eftersom tidpunkten för genomförandet av förslagen ligger flera år framåt i tiden och att det därmed kommer att finnas goda förutsättningar för berörda tidningsföretag att anpassa verksamheten till de nya bestämmelser kommittén föreslår.



## 9 En demokratibestämmelse

I kapitlet behandlas frågan om det bör införas en bestämmelse om respekt för demokratiska idéer som en grundläggande förutsättning för att få stöd. Efter en redovisning av kommitténs uppdrag på den här punkten redogörs för de grundlagsmässiga förutsättningarna och för skillnaderna mellan å ena sidan tryckfrihetens område och å andra sidan radio och tv samt bidragsgivningen till organisationer. Kommitténs överväganden och bedömning redovisas sist i kapitlet.

### 9.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

Enligt direktiven ska, mot bakgrund av mediernas grundlags-skyddade självständiga ställning, en analys göras 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 stödet eller om det på annat sätt kan säkerställas att statligt stöd kan motiveras ur demokratisk synvinkel.

Därvid anförs att det, vad gäller verksamhet som finansieras med statliga medel, har i olika sammanhang framhållits att staten måste ha rätt att ställa vissa grundläggande villkor för sådan verksamhet, exempelvis respekt för demokratins idéer inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. I direktiven hänvisas vidare till propositionsuttalanden om statsbidrag till organisationer inom det civila samhället och till att sådana bestämmelser 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.

## 9.2 Tryckfriheten

Den svenska folkstyrelsen bygger enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Uttrycket fri åsiktsbildning ges sitt innehåll genom bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetens syfte anges enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Tryckfriheten består enligt samma stycke i en rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. I tredje stycket slås fast rätten att meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift. Vidare slås i fjärde stycket fast rätten att anskaffa uppgifter och underrättelser för att offentliggöra dem i tryckt skrift.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket ska vid utövandet av rätten iakttas de bestämmelser som finns i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet. Det sätts även gränser för möjligheterna att inskränka tryckfriheten. För utgivning av skrifter enligt 1 kap. 1 § första stycket får det inte finnas några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder.

Vidare slås principen om tryckfrihetsförordningens exklusivitet som straff- och processlag fast. I fråga om inskränkningar i tryckfriheten gäller som allmän huvudprincip att ingripanden p.g.a. tryckfrihetsmissbruk får ske endast i efterhand, och då genom allmän domstol och med stöd av ansvarsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

Av särskilt intresse vad gäller den fråga som tas upp i direktiven är 1 kap. 2 och 3 §§ tryckfrihetsförordningen. Förutom att 1 kap. 2 § föreskriver att någon tryckning föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav inte får förekomma är det otillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som inte äger stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Tryckfrihetsförordningen medger vissa hindrande åtgärder, men av andra slag. Fortsatt tryckning av en brottslig skrift kan hindras genom konfiskering, fortsatt utgivning av en brottslig periodisk

skrift genom utgivningsförbud, och spridning av en brottslig skrift kan hindras genom förvarstagande, beslag och konfiskering. Tillåtna åtgärder ankommer dels på domstol, dels på Justitiekanslern och vissa andra administrativa organ. Tryckfriheten tillåter inga självständiga administrativa ingrepp i tryckfriheten, utan de medgivna ingreppen företas antingen av domstol eller under domstolskontroll.

Enligt 1 kap. 3 § må ej för missbruk av tryckfriheten eller medverkan i detta någon i annan ordning eller i annat fall än den tryckfrihetsförordningen bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag. Det innebär att tryckfrihetsförordningen är exklusiv strafflag och processlag beträffande missbruk av tryckfriheten eller medverkan i detta. Straff eller andra påföljder för sådant missbruk får dömas ut endast om gärningen är straffbar enligt reglerna i 7 kap. tryckfrihetsförordningen. Åtal får väckas endast vid allmän domstol, och straff och andra påföljder får dömas ut endast av sådan domstol. Den särskilda processuella ordningen innebär bl.a. att Justitiekanslern är ensam åklagare, att endast vissa domstolar är behöriga och att jury i regel ska medverka vid bedömningen av skriftens brottslighet.

I 1 kap. 4 § ges anvisningar för rättstillämpningen. Var och en, som blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller annars vaka över tryckfrihetsförordningens efterlevnad, bör ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mer på ämnets och tankens än uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Enligt 7 kap. 4 § 11 döms den som hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning för hets mot folkgrupp. Bedömningen av om ett yttrande eller något annat meddelande utgör straffbar hets mot folkgrupp ska, på samma sätt som för andra tryckfrihetsbrott göras enligt den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 §. Av betydelse är vidare de principer och bedömningar som Europadomstolen har utvecklat i sin praxis (jfr NJA 2007 s. 807 I och II). Det innebär bl.a. att ett yttrande inte kan anses brottsligt om detta skulle innebära ett oproportionerligt intrång i yttrandefriheten. Utöver meddelandets innehåll ska särskilt beaktas vem det riktar sig till, dess syfte samt i vilket sammanhang det sprids.

Yttrandefriheten är i princip starkare när ett meddelande har spritts i ett grundlagsskyddat medium än annars. Yttrandefriheten är särskilt stark när det gäller politiska yttranden och debatt i frågor av allmänt intresse.

Om en tidnings upplaga publicerats på internet kan bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen bli tillämpliga, i den mån inte det tryckfrihetsrättsliga skyddet följer av den s.k. bilage-regeln i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Vad yttranderätten består av kommer till uttryck i 1 kap. 1 första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. I 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen finns bestämmelser om förbud mot censur och publiceringshinder. I 1 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen finns en bestämmelse med anvisningar för rättstillämpningen med motsvarande innehåll som den i 1 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. Vidare gäller enligt 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Bestämmelser om yttrandefrihetsbrott finns i 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. I 9 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen hänvisas till 12 kap. tryckfrihetsförordningen om rättegången i tryckfrihetsmål. I 3 kap. 4 § respektive 7 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, vilka båda avser radioprogram, finns bestämmelser om redaktionellt oberoende och om en viss begränsad efterhandsgranskning.

### 9.3 Målsättningsstadgandet i regeringsformen, m.m.

I regeringsformens s.k. målsättningsstadganden, 1 kap. 2 §, ges uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten. Det rör sig om stadganden som anger riktlinjer för det allmännas verksamhet och som riktar sig till alla som utövar offentlig makt, dvs. både normgivande organ och rättstillämpande myndigheter.<sup>1</sup> I fjärde stycket omnämns det allmännas uppgift att verka för demokratin. Det slås fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Anders Eka, Johan Hirschfeldt, Henrik Jermsten och Kristina Svahn Starrsjö: Regeringsformen – med kommentarer –, Karnov Group Sweden AB, 2012.

<sup>2</sup> Prop. 1975/76:209 s. 138.

Den Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, med de ändringar och tillägg som gjorts genom ändrings- och tilläggsprotokoll gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Enligt konventionens artikel 10.1 har var och en rätt till yttrandefrihet. Bestämmelsen får sitt närmare innehåll genom Europadomstolens praxis.

Utänför tryckfrihetsförordningens område finns i några sammanhang bestämmelser som avviker från det som är möjligt inom tryckfrihetsförordningens räckvidd, och som är relevanta då det gäller den fråga som tas upp i direktiven. Av intresse är här, som framgick ovan dels radio- och tv-lagen (2010:696), dels vissa frågor om organisationer inom det civila samhället, och då särskilt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. I diskussionen om tillämpningen av den sistnämnda har det hänvisats just till de gällande reglerna för presstödet.

#### 9.4 Radio- och tv-lagen (2010:696)

Bestämmelser om demokratiska grundvärderingar eller om människors lika värde finns i radio- och tv-lagen.

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 §). En bestämmelse med motsvarande innehåll gäller den som sänder ljudradio med tillstånd av regeringen (14 kap. 1 §). Paragraferna motsvarar den s.k. demokratibestämmelsen i den numera upphävda radio- och TV-lagen (1996:844). Beträffande bestämmelsen uttalas i förarbetena till radio- och tv-lagen följande.<sup>3</sup> Demokratibestämmelsen infördes dels för att lagstiftaren ansåg att det fanns ett inhemskt behov, dels för att tv-direktivet krävde det. Lagstiftaren har konsekvent ansett att demokratibestämmelsen tillsammans med reglerna om hets mot folkgrupp tillgodoser de allmänna krav som ställs i tv-direktivet på att sändningarna inte får innehålla något som uppammar hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.

När det gäller utvidgningen av bestämmelsens tillämpningsområde till beställ-tv uttalas följande. En överträdelse kan leda till

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:115 s. 123.

återkallelse av sändningstillståndet om tillståndshavaren väsentligt har brutit mot reglerna. Om beställ-tv tillhandahålls via internet kan det vara en trådsändning. Eftersom sändning genom tråd inte kräver tillstånd är en sådan sanktion inte möjlig. Även om bestämmelsen inte alltid kan sanktioneras är det en viktig markering.

I tidigare förarbeten uttalas vidare följande om demokrati-bestämmelsen.<sup>4</sup> Bestämmelsen som var intagen i 1967 års radioavtal har inte varit avsedd att hindra Sveriges Radio från att skildra odemokratiska förhållanden och företeelser eller från att återge odemokratiska meningsyttringar i radio och tv. Den har emellertid ansetts innebära en skyldighet för Sveriges Radio att markera ett avståndstagande från eller att bemöta antidemokratiska uttalanden. Orden ”det demokratiska statsskickets grundidéer” avser beteckningen på en statsform som bygger på fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt samt fria och hemliga val. Uttrycket ”alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet” avser de sidor av demokratibegreppet som anknyter till bl.a. förhållandet mellan människor, t.ex. fördömande av rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan könen.

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv eller ett tillstånd som lämnats av regeringen att sända ljudradio får återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot 5 kap. 1 § eller 14 kap. 1 § radio- och tv-lagen (18 kap. 2 § första stycket 1). Mål om återkallelse av tillstånd p.g.a. överträdelse av i frågavarande bestämmelser prövas på talan av Justitiekanslern av allmän domstol (19 kap. 1 §). Bestämmelserna om yttrandefrihetsmål, dvs. med möjlighet till juryprövning ska tillämpas (19 kap. 3 §). Något mål av det här slaget har veterligen inte förekommit.

## 9.5 Organisationer inom det civila samhället

Målet för politiken för det civila samhället ska vara att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin.<sup>5</sup> Utgångspunkten för politiken är att ett starkt civilsamhälle är både en förutsättning och ett uttryck för ett fritt och demokratisk samhälle.

---

<sup>4</sup> Prop. 1977/78:91 s. 230 och prop. 1995/96:160 s. 92.

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:55 s. 44 ff.

En uppföljning av målet för politiken bör ske utifrån vissa centrala principer, bl.a. principen om självständighet och oberoende.<sup>6</sup> Det är framförallt genom principen om självständighet och oberoende som det civila samhällets centrala betydelse för demokratin kommer till uttryck. När principen om självständighet och oberoende ska följas upp inom ramen för det uppföljnings-system som föreslås är det relevant att studera organisationerna och deras medlemmars möjligheter att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning från stat, kommun och landsting.

En viktig aspekt är vilka system som finns för statliga bidrag till det civila samhällets organisationer inom olika områden. Med hänsyn till det civila samhällets självständighet och oberoende, är det angeläget att säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande. Detta innebär att nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag, inte bör dominera alltför kraftigt över de bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov, dvs. vanliga organisationsbidrag. Utvecklingen av omfattningen av uppdrag till det civila samhällets organisationer, t.ex. om att utföra välfärdstjänster, i relation till organisationsstöd och annat mer villkorslöst stöd behöver också följas. Det bör undvikas att det civila samhällets organisationer blir så beroende av uppdragen att deras roll som självständiga opinionsbildare och röstbärare begränsas p.g.a. farhågor att de kan komma att förlora uppdrag. Det civila samhällets självständighet och oberoende, samt dess förmåga att utifrån denna självständighet kritiskt granska den offentliga sektorn och bevaka olika gruppers intressen utgör ett värde som är fundamentalt för demokratin.

Det civila samhällets organisationer är självständiga och ska inte granskas av statsmakten. Emellertid måste staten ha rätt att ställa vissa grundläggande villkor för en verksamhet som finansieras med statliga medel.<sup>7</sup> Bland annat följande grundläggande villkor bör successivt införas för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället. Bidrag ska kunna lämnas till en organisation som har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, är demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:55 s. 52 ff.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:55 s. 138.

jämställdhet och förbud mot diskriminering p.g.a. kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling.

Grundläggande villkor som gäller organisationens struktur och omfattning bör prövas årligen.<sup>8</sup> I denna prövning bör det ingå att myndigheten granskar om organisationen bedrivit verksamhet i linje med syftet för statsbidraget, om villkor t.ex. om geografisk spridning eller riksintresse uppfyllts, att beslutsfattandet skett i demokratisk ordning m.m. För att kontrollera att sådana villkor följts bör bidragsmyndigheten bl.a. studera organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, årsbokslut och årsmötesprotokoll. Även om myndigheterna bör avhålla sig från att granska de register som organisationer inom det civila samhället för över sina medlemmar, så kan de be om uppgifter om medlemsantal samt statistik över könsmässig fördelning bland medlemmarna och i organisationens beslutande organ. I den mån sådana uppgifter finns tillgängliga bör organisationen även kunna uppge åldersmässig fördelning och fördelning mellan svenskfödda och utlandsfödda bland medlemmar och förtroendevalda. Vidare kan det vara aktuellt att be en organisation redovisa i vilken mån den genomför aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och uppnå större jämlikhet och jämställdhet i organisationen, t.ex. om den har en jämställdhetsplan eller likabehandlingsplan. För att granskningen av villkoren ska fungera är det av stor vikt att den bidragsfördelnde myndigheten är mycket tydlig med vilka villkor som gäller för bidrag, vad de innebär och vilken typ av rapportering som krävs om hur villkoren följs.

## 9.6 Lagen (1999:932) om stöd till trossamfund

En bestämmelse om demokratiska grundvärderingar eller om människors lika värde finns i lagen om stöd till trossamfund. Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg.

Statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och är stabilt och har egen livskraft (3 §).

---

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:55 s. 164.



I propositionen *Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.* uttalas följande.<sup>9</sup>

För att ett trossamfund skall kunna komma i fråga för statligt stöd i form av statsbidrag bör det uppfylla vissa grundläggande förutsättningar. Detta är viktigt av flera skäl men framför allt därför att tyngdpunkten både i det gällande bidragssystemet och i det system som nu föreslås ligger på organisationsbidrag, inte på verksamhets- eller projektbidrag. De krav som ställs upp bör främst vara av formell natur, men det bör också ske en prövning av hur trossamfundet förhåller sig till samhällets grundläggande värderingar. Detta får dock inte innebära att det sker någon närmare prövning och värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund.

---

Ett trossamfund som skall komma i fråga för statligt stöd i form av statsbidrag bör enligt regeringens uppfattning bedriva en verksamhet som direkt eller indirekt upprätthåller och stärker de grundläggande värdena i det svenska samhället. I detta ligger att samfundet utövar sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidrar till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratis idéer. En förutsättning för statsbidrag bör således vara att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar.

För att anses bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundet motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Samfundet bör också verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare bör samfundet verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Detta innebär dock inte något krav på att t.ex. samfundets lära eller åskådning skall utformas i demokratisk ordning. Inte heller krävs det att beslutsprocessen i samfundet vid utseende av exempelvis präster vilar på demokratisk grund. Av väsentlig betydelse är i stället att trossamfundet verkar för att dess medlemmar och betjänade deltar i samhällslivet och att samfundet klart markerar avståndstagande från antidemokratiska strömningar i samhället.

Det är regeringen som beslutar vilka trossamfund som kan beviljas statsbidrag (4 §). I förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund anges vilka trossamfund som är berättigade till stöd (3 §). Ändringar i den aktuella paragrafen har sedan förordningens ikraftträdande skett vid tre tillfällen.<sup>10</sup> Följande sex trossamfund har tillkommit: Evangeliska Frikyrkan, Svenska Missionskyrkan, Sveriges Buddistiska samarbetsråd, Ungerska protestantiska kyrkan

<sup>9</sup> Prop. 1998/99:124 s. 63 f.

<sup>10</sup> SFS 2002:728, SFS 2005:227 och SFS 2012:825.

i Sverige, Mandeiska Sabeiska samfundet i Sverige och Trossamfundet Gemensam Framtid. Ansökningar från trossamfund om att bli berättigade till statsbidrag översänds till Nämnden för statligt stöd till trossamfund för yttrande. Flera avslagsbeslut har meddelats av regeringen på senare tid, bl.a. när det gäller trossamfundet Jehovas vittnen. Jehovas vittnen har begärt rättsprövning av regeringsbeslutet och en prövning förväntas ske av Högsta förvaltningsdomstolen under hösten 2013.<sup>11</sup>

Frågor om fördelning av statsbidraget prövas av Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). Vid nämnden finns ett råd för samråd mellan nämnden och trossamfundet (6 §). Rådet består av representanter för de trossamfund och de samverkansorgan som anges i 3 § i förordningen.

Nämnden fick i regleringsbrevet för 2008 i uppdrag att följa upp trossamfundens användning av beviljade bidrag. I rapporten framför nämnden bl.a. det finns behov av att förtydliga grunderna för statsbidraget och synen på trossamfundet. Den diskussion som varit när det gäller statsbidraget till trossamfundet har mycket kommit att handla om vad de grundläggande värderingar som samhället vilar på innebär som statsbidragskriterium. Det konstateras att såväl i den offentliga debatten som i riksdagen har frågan ställts om flera samfund verkligen uppfyller detta krav då de t.ex. inte erkänner jämställdhet i det kyrkliga ämbetet, samlevnad bland personer av samma kön och så vidare. Ett synsätt enligt vilket normbildning sker utan trossamfundens delaktighet eller utan hänsyn till trossamfundet skulle enligt nämnden vara problematiskt. Under senare tid har det också enligt nämnden blivit mer problematiskt huruvida staten kan och bör använda statsbidraget för att utöva målstyrning av trossamfundet i den mån de vill behålla statligt stöd.

Enligt förordningen (2007:1192) med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund ska nämnden föra en fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet. Övergripande uppgifter om dialogen lämnas i nämndens årsredovisning. Uppgifter lämnas även vid den årliga dialogen mellan den politiska ledningen och myndighetsledningen. Vidare har nämnden under hösten 2012 upprättat en rapport i anledning av Uppdrag Gransknings rapportage Imamernas råd i maj 2012. I rapporten redogörs för nämndens åtgärder efter reportaget och hur

---

<sup>11</sup> Mål nr 4496-12.

de riksorganisationer som är direkt berörda av reportaget agerat. Av rapporten framgår att nämnden ombett berörda riksorganisationer att komma in med en skrivelse om hur man ser på det som framkommit i reportaget, kallat till möte i Islamiska Samarbetsrådet och besökt alla de lokala församlingar som skildrats i reportaget. Rapporten avslutas med reflektioner om konstruktiva reaktioner, värdet i demokratidialogen och Riksorganisationernas betydelse.

## 9.7 Överväganden och bedömning

**Kommitténs bedömning:** En bestämmelse om respekt för demokratins idéer som en grundläggande förutsättning för att få del av stödet bör inte införas.

Presstödssystemet har utformats utifrån den värdering av det fria ordet som kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen. Presstödsförordningen har därför formulerats så att statens påverkansmöjligheter ska begränsas så långt som möjligt. Det har ansetts ställa stora krav på reglernas utformning och på det organ som ska ta hand om presstödet. Det har exempelvis uttalats att de presspolitiska åtgärderna varken direkt eller indirekt får syfta till att påverka tidningarnas redaktionella innehåll.<sup>12</sup> Enligt 5 kap. 3 § presstödsförordningen får Presstödsnämnden vid tillämpningen av förordningen inte ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor.

Under ett flertal år har driftsstöd enligt förordningen givits till enstaka fådagarstidningar för vilka en bestämmelse av det slag som aktualiseras i direktiven skulle ha kunnat innebära en prövning av frågan om indraget stöd och därmed följande tvistigheter om hur nämnden borde bedöma tidningens förhållande till det demokratiska statsskickets grundidéer. Först de senaste åren har det, med anledning av ett beslut om driftsstöd, blivit en i samhällsdebatten något mer omdiskuterad fråga om presstöd bör kunna utgå till verksamheter där demokratiska grundprinciper inte respekteras.

Kommittén har enligt direktiven övervägt om det som ett villkor för stöd bör föreskrivas att den som bedriver verksamheten

---

<sup>12</sup> Prop. 1975/76:131 s. 132 f.

– i linje med vad som gäller enligt den s.k. demokratibestämmelsen, som sedan länge gäller inom tillståndspliktig radio- och tv-sändningsverksamhet – ska se till att verksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Den särskilda ordning som gäller för program i radio och tv har dock sin bakgrund i den från början avtalsreglerade verksamheten i Sveriges Radio och således ett historiskt sammanhang som inte bara skiljer sig från presstödet utan också är i grunden annorlunda än innehållet i det grundlagsskydd som tryckfrihetsförordningen ger tidningar och andra skrifter.

Det utrymme som grundlagen ger för den granskning som sker av granskningsnämnden för radio och tv saknar likaledes motsvarighet vad gäller tryckta medier i tryckfrihetsförordningen. Demokratins värden skyddas i Sverige framför allt genom den öppna diskussionen i samhällsfrågor och andra värderingsfrågor, inte genom att staten motverkar publicering och spridning av antidemokratiska yttranden, vilka till exempel angriper tron på människors lika värde. Ingreppet mot något som tryckts får ske på sätt som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Men tryckfrihetsbrotten i 7 kap. 4 § avser inte i något fall åsikten eller ideologin som sådan, även om dessa skulle vara antidemokratiska, utan vissa handlingar vilka genom tryckt skrift riktas mot samhället – exempelvis uppror, spioneri, brott mot medborgerlig frihet och hets mot folkgrupp – eller enskilda individer, exempelvis förtal, olaga hot, övergrepp i rättsak eller uppvigling till våldsbrott.

En bestämmelse om att innehållet i en tidning skulle kunna medföra en prövning i Presstödsnämnden om indragning av presstödet, skulle vara ett avsteg från den syn på det tryckta ordets ställning som riksdagen angett i tryckfrihetsförordningen.

Till saken hör att driftstödet, som framgår av kommitténs kartläggning, varit av avgörande betydelse för respektive tidnings möjligheter att fortsätta produceras. Ett nämndbeslut om indraget presstöd skulle i praktiken kunna innebära en statlig åtgärd som, utan sammanhang med tryckfrihetsförordningens föreskrifter, framtvingar att en tidning upphör att utkomma.

Frågan om att i reglerna för driftstödet ta in en bestämmelse motsvarande den som avgör sändningsvillkor för radio och tv får därmed stor principiell räckvidd, samtidigt som frågan i sak berör

enstaka smärre tidningar och en ytterst liten del av de statliga medel som används till driftsstöd.

Kommitténs bedömning är att den utformning som reglerna för presstödet fått, när det gäller att göra stödsystemet ideologiskt neutralt och förhindra en prövning av tidningars idémässiga och politiska tendens och deras redaktionella ställningstaganden i övrigt, har varit av stort värde. Den innebär att stödsystemet ansluter till tryckfrihetsförordningens syfte, genom att möjliggöra att fler tidningar kan utges, samtidigt som reglerna inte kan användas för repressiva ingrepp mot antingen enstaka artiklar eller utgivares ideologiska hållning. Dessa regler har också verksamt bidragit till att begränsa de politiska meningsmotsättningarna kring presstödet.

Hur angeläget det än är att antidemokratiska riktningar motverkas inom ramen för det demokratiska samhällets spelregler och genom en livaktig demokratisk diskussion, så är detta ändå främst en fråga för den fria åsiktsbildningen. Gränser har riksdagen satt med de bestämmelser som finns i tryckfrihetsförordningen. En bestämmelse om respekt för demokratins idéer som en grundläggande förutsättning för att få del av presstöd bör av dessa skäl inte införas. Av detta följer att bestämmelsen i 5 kap. 3 § presstödsförordningen bör finnas kvar med oförändrat innehåll.

## 10 Förvaltningen av presstödet

I detta kapitel behandlas frågan om vilket organ som ska ha till uppgift att förvalta presstödet. Inledningsvis redovisas kommitténs uppdrag på den här punkten. Därefter beskrivs vissa allmänna förutsättningar och trender i den svenska myndighetsstrukturen. I ett tredje avsnitt redovisas olika aspekter om den nuvarande ansvariga myndigheten, Presstödsnämnden. Det fjärde avsnittet redogör för andra mediepolitiska myndigheter och hur de har organiserats om sedan början av 1990-talet. Avslutningsvis redovisar kommittén sina överväganden.

### 10.1 Kommitténs uppdrag på den här punkten

I direktiven tar regeringen sin utgångspunkt i departementspromemorian *Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration* (Ds 2009:4). I promemorian föreslogs bl.a. att Presstödsnämnden skulle avvecklas som egen myndighet och i stället ingå i en ny, samlad myndighet på medieområdet. Regeringen konstaterar att Presstödsnämndens kansli fortfarande är litet och sårbart med små möjligheter att utvärdera och utveckla verksamheten. Vid en översyn av presstödssystemet finns det därför skäl att se över hur förvaltningen av ett framtida stöd kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt.

En självklar utgångspunkt för kommitténs arbete ska vara att beakta och säkerställa de olika medieformernas oberoende ställning enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Mot denna bakgrund ska kommittén, om det är relevant med utgångspunkt i de förslag som lämnas, analysera och bedöma hur ett framtida stöd ska administreras och då tydliggöra roll- och ansvarsfördelning, särskilt när det gäller myndighetsutövning. Kommittén ska analysera och bedöma vilken myndighetsstruktur

som är lämpligast, inklusive ledningsform och för alternativet nämndmyndighet även nämndens sammansättning. Vid behov ska kommittén även lämna förslag om förändrad myndighetsstruktur och redovisa konsekvenserna av förslaget.

## 10.2 Den svenska myndighetsstrukturen

### 10.2.1 Olika typer av förvaltningsmyndigheter

I dagsläget finns det knappt 400 förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Av 2 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att det i kretsen av förvaltningsmyndigheterna finns tre olika typer av myndigheter och att skillnaden dem emellan primärt gäller hur de leds. Enrådighetsmyndigheter leds av myndighetschefer, styrelsemyndigheter leds av styrelser och nämndmyndigheter av nämnder. Bland styrelsemyndigheterna fanns det tidigare två varianter, en där styrelsen hade ett begränsat ansvar och en där styrelsen hade det fulla ansvaret. Den förstnämnda varianten avskaffades dock för några år sedan och flertalet sådana myndigheter, varav många inom Kulturdepartementets ansvarsområde, övergick i stället till att bli enrådighetsmyndigheter. Syftet med förändringen var att skapa större tydlighet i ledningen av myndigheterna.

En trend i statsförvaltningen är att antalet enrådighetsmyndigheter ökar. I dessa utser regeringen myndighetens chef och i vissa fall utser regeringen också ett insynsråd med uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Vanligtvis är myndighetschefen ordförande i insynsrådet. Inom det kultur- och mediepolitiska området är de flesta myndigheterna numera enrådighetsmyndigheter. Det gäller t.ex. för Myndigheten för radio och tv, som även har ett insynsråd.

Modellen med styrelsemyndigheter används i huvudsak för större myndigheter med omfattande uppdrag. I dessa utses såväl styrelsen som myndighetens chef av regeringen och chefen ingår i styrelsen, men inte som ordförande eller vice ordförande. Inom Kulturdepartementets ansvarsområde används den här modellen för Statens kulturråd.

I nämndmyndigheter utser regeringen ledamöterna i nämnden, som leder verksamheten och svarar inför uppdragsgivaren. Om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha ett kansli, ska det

ledas av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar. På det kultur- och mediepolitiska området används denna modell bl.a. för Presstödsnämnden.

### 10.2.2 Myndigheter med integrerade beslutsorgan

En myndighets inre organisation är i hög grad en fråga för myndighetens ledning. Enligt myndighetsförordningen ska ledningen bl.a. besluta om de närmare föreskrifterna för myndighetens organisation, arbetsfördelning mellan styrelse och myndighetschef, delegering av beslutsrätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.<sup>1</sup> I vissa fall har dock regeringen beslutat om att ett särskilt beslutsorgan ska finnas vid myndigheten. På så sätt har regeringen velat säkerställa att en fråga behandlas skild från myndighetens övriga verksamhet och att beslutsfattandet inte begränsas till myndighetschefen.

Den här typen av integrerad beslutsgrupp finns bl.a. vid Myndigheten för radio och tv, där granskningsnämnden för radio och tv ingår som en del av myndighetens organisation sedan den 1 augusti 2010. En liknande, men inte identisk, integrerad beslutsgrupp finns t.ex. även inom Statens musikverk, där ett konstnärligt råd prövar frågor om statsbidrag till musiklivet.

### 10.2.3 Strävan efter att minska antalet myndigheter

Sedan början av 1990-talet har det skett en kraftig minskning av antalet statliga myndigheter. Mellan åren 2007–2010 minskade det totala antalet med 77 stycken. De förändringar som genomförts i myndighetsstrukturen handlar främst om nedläggningar och sammanslagningar och endast undantagsvis har det bildats helt nya myndigheter. Syftet med förändringarna har varierat men oftast har man velat göra verksamheten mer effektiv.<sup>2</sup> Av målen för förvaltningspolitiken framgår också att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet. Kravet innebär att statsförvaltningen ska utnyttja skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder

---

<sup>1</sup> 4 § 2 myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>2</sup> Statskontoret: *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010.*



mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet.<sup>3</sup>

I likhet med statsförvaltningen i övrigt, har det inom kultur- och mediepolitiken förts diskussioner om att förändra myndighetsstrukturen. Kulturdepartementets ansvarsområde har jämförelsevis många små myndigheter med uppdrag och uppgifter inom begränsade delar av området. För var och en utfärdar regeringen särskilda styrdokument och med varje myndighet för departementet löpande mål- och resultatdialoger. Samtidigt står myndigheterna inför liknande utmaningar när det gäller olika typer av administrativa stödfunktioner. Enligt regeringen riskerar dessa utmaningar att gå ut över kärnuppgifterna och försvåra den strategiska styrningen.

Flera utredningar har under senare år analyserat och belyst dessa frågor och vissa förändringar av organisationsstrukturen har också genomförts inom Kulturdepartementets ansvarområde, inte minst bland de myndigheter som hanterat radio- och tv-frågor. I budgetpropositionen för 2013 gjorde regeringen bedömningen att det nu är motiverat att inleda en översyn av myndighets- och institutionsstrukturen inom kulturområdet för att ytterligare förbättra förutsättningarna för strategisk styrning och en effektiv resursanvändning.<sup>4</sup>

### 10.3 Presstödsnämnden

Den administrativa hanteringen av presstödet har inte upptagit någon framträdande plats i de politiska överväganden som gjorts kring presstödet sedan slutet av 1960-talet. Det slogs tidigt fast att besluten om presstöd skulle fattas av en nämnd sammansatt av ämbetsmän och representanter för samtliga riksdagspartier. I slutet av 1970-talet inrättades ett särskilt kansli med ett mindre antal tjänstemän och med det uttalade politiska målet att verksamheten skulle vara av begränsad omfattning. Det är i huvudsak denna administration av presstödet som fortfarande gäller.

I detta avsnitt redovisas inledningsvis hur Presstödsnämnden etablerades som myndighet under 1970-talet och hur myndigheten delade kansli med Taltidningsnämnden under drygt tjugo år. Därefter redogörs för regeringens nuvarande styrning av

<sup>3</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175).

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:115 s. 32 f.

Presstödsnämnden, myndighetens eget pågående utvecklingsarbete och den diskussion som fördes under 2009 om att avveckla Presstödsnämnden som självständig myndighet.

### 10.3.1 Presstödsnämnden etableras som myndighet

#### *Nämnden och kansliet inrättas*

Budgetåret 1969/70 inrättades Pressens lånefond som en femårig presspolitisk försöksverksamhet. Fondens beslut fattades av en styrelse, vars ledamöter och personliga suppleanter utsågs av regeringen. Styrelsen i Pressens lånefond fick inledningsvis också ansvara för de direkta presspolitiska stöd som infördes i början av 1970-talet i form av produktions- och distributionsstöd.<sup>5</sup> Några år senare, i budgetpropositionen för budgetåret 1974/75, nämnde regeringen att bidragsärendena handlades av Presstödsnämnden, som också hanterade ärenden om lån ur Pressens lånefond.<sup>6</sup>

1972 års pressutredning, som lade fram sitt betänkande 1975, beskrev att Presstödsnämnden var sammansatt av tre höga ämbetsmän och därutöver av representanter från dåtidens fem riksdagspartier. Enligt utredningen fanns det inte skäl att ändra denna ordning. Däremot gjorde utredningen bedömningen att den administrativa hanteringen av presstödet skulle behöva utvidgas väsentligt. Utöver de befintliga stöden föreslogs ett nytt etableringsstöd och ett nytt utvecklingsstöd och dessa båda stöd krävde ingående analyser av ett slag som nämnden dittills inte hade behövt utföra. Nämnden borde också följa den ekonomiska utvecklingen inom tidningsbranschen och effekterna av de presstödjande åtgärderna. Sammantaget förutsatte dessa utvidgade uppgifter ett tillskott av administrativa resurser och att ett eget kansli inrättades för nämndens räkning. Den årliga kostnaden för administrationen av presstödet hade dittills legat på cirka 140 000 kronor, men nu krävdes det enligt utredningen närmare en miljon kronor.<sup>7</sup>

I den efterföljande propositionen anslöt sig regeringen i huvudsak till utredningens förslag, både vad gällde nämndens sammansättning, tillskottet av administrativa resurser och behovet av ett särskilt kansli. Det statliga anslaget ökade till en miljon

---

<sup>5</sup> Prop. 1971:27.

<sup>6</sup> Prop. 1974:1 bil. 9 s. 96.

<sup>7</sup> Uppgifterna om 1972 års pressutredning är hämtade från prop. 1975/76:131.

kronor fr.o.m. budgetåret 1976/77 för att finansiera ett nytt kansli. Enligt regeringen borde dock kansliet vara av begränsad omfattning och i stället skulle medlen också användas för att vid behov genomföra särskilda analyser. I en relativt detaljerad redovisning förordade regeringen att kansliet skulle bestå av fyra handläggare och ett biträde. Samtidigt påpekades att det kunde medföra särskilda problem om man skapade en helt fristående myndighet av så ringa storlek. Nämndens kansli borde därför ges möjlighet att i någon form repliera på redan existerande administrativa resurser.<sup>8</sup>

Fr.o.m. budgetåret 1977/78 fick Presstödsnämnden ett eget anslag på statsbudgeten, inklusive en mycket detaljerad anslagsredovisning med uppgifter om personalstyrka och anslagets fördelning på olika kostnadsposter som löner, sjukvård, reseersättningar, lokalkostnader och expenser. Året efter, budgetåret 1978/79, flyttades ansvaret för presstödsfrågorna till Utbildningsdepartementet, från att dittills ha hanterats inom Finansdepartementets ansvarsområde. Det året hade kansliet totalt sex anställda, varav en kanslichef. Nämnden hade åtta ledamöter och myndighetens statsanslag var 1,59 miljoner kronor.<sup>9</sup>

#### *Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden delar kansli 1988–2010*

I slutet på 1980-talet tillfördes Presstödsnämndens kansli en ny uppgift. Regeringen föreslog att verksamheten med radio- och kassettidningar skulle byggas ut och permanentas och att en särskild nämnd, Taltidningsnämnden, skulle inrättas för att bl.a. fördela det statliga stödet till radio- och kassettidningar fr.o.m. den 1 juli 1988. Enligt regeringen skulle Taltidningsnämndens administration hanteras av Presstödsnämndens kansli. Den betydande kunskap om tidningsbranschen som fanns inom Presstödsnämnden talade enligt regeringen för en sådan lösning. De båda verksamheterna bedömdes dock vara tämligen olika. Presstödet tillämpning utgick från klart angivna regler i en särskild förordning, medan taltidningsverksamheten förutsatte ett aktivt arbete på fältet. Det innebar att viss specialkompetens behövde tillföras Presstödsnämndens kansli. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.<sup>10</sup> Sammanslagningen av de båda nämndernas

---

<sup>8</sup> Prop. 1975/76:131 s. 166 f.

<sup>9</sup> Prop. 1977/78:100 bil. 11 s. 42 och prop. 1978/79:100 bil. 12 s. 113.

<sup>10</sup> Prop. 1987/88:145, bet. 1987/88:KU39, rskr 1987/88:291.

kanslifunktioner innebar att statsanslaget ökade från 1,95 miljoner kronor 1986/87 till 3,76 miljoner kronor 1988/89.<sup>11</sup>

Denna ordning gällde därefter t.o.m. den 31 juli 2010, då Taltidningsnämnden avvecklades som egen myndighet och verksamheten fördes över till Talboks- och punktskriftsbiblioteket.<sup>12</sup> Förslaget lämnades i departementspromemorian *Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration*.<sup>13</sup>

I den proposition som låg till grund för den nya ordningen konstaterade regeringen att kopplingen mellan Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden hade bestått i att de båda arbetade med dagspress. Med tidens gång och med hänsyn till den teknikutveckling som skett på området hade Taltidningsnämnden dock fått en starkare anknytning till Talboks- och punktskriftsbiblioteket. Båda myndigheterna riktade sig till samma målgrupper, personer som på grund av någon form av läshinder hade behov av särskilt tillgängliggjorda medier i form av litteratur och dagstidningar.<sup>14</sup> Som en följd av att Presstödsnämnden inte längre skulle fullgöra kansligöromål åt Taltidningsnämnden minskades statsanslaget med 700 000 kronor. Anslaget för 2011 föreslogs därmed till 6,13 miljoner kronor.<sup>15</sup>

### 10.3.2 Nuvarande styrning av Presstödsnämnden

Regeringens styrning av Presstödsnämnden bygger på myndighetsförordningens särskilda bestämmelser för nämndmyndigheter och på olika uttalanden i presspolitiska propositioner. Den konkreta styrningen kommer därefter till uttryck i myndighetens instruktion<sup>16</sup>, i det årliga regleringsbrevet samt i beslut om nämndledamöter och kanslichef. I detta avsnitt redovisas några centrala delar i denna styrning.

---

<sup>11</sup> Prop. 1988/89:100 bil. 10 s. 432 f.

<sup>12</sup> Talboks- och punktskriftsbiblioteket bytte den 1 januari 2013 namn till Myndigheten för tillgängliga medier ([www.tpb.se](http://www.tpb.se)).

<sup>13</sup> Ds 2009:4.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:115, bet. 2009/10:KU25, rskr. 2009/10:331.

<sup>15</sup> Prop. 2010/11:1 utg. omr. 1 s. 87 f.

<sup>16</sup> Förordningen (2007:1191) med instruktion för Presstödsnämnden. För innehållet i tidigare gällande instruktioner, se SFS 1976:419 och SFS 1988:673.

### *Uppgifter*

Presstödsnämndens uppdrag står i huvudsak på två ben, vilket framgår av 1 § i myndighetens instruktion. Det ena benet omfattar nämndens prövning av stöd enligt presstödsförordningen och det andra omfattar uppgiften att följa och analysera utvecklingen inom dagspressen. Tidigare gällande instruktioner har haft samma huvudsakliga inriktning. Enligt 2 § i gällande instruktion ska nämnden även särskilt årligen rapportera om den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper, förändringar i tidningsägandet samt övriga väsentliga förändringar inom dagspressen. Myndigheten ska också årligen följa upp och till regeringen redovisa kostnader och kostnadsutveckling för tidningsdistributionen samt distributionsföretagens prissättning av distributionstjänsten.

### *Nämndens sammansättning*

Av 14 § myndighetsförordningen framgår att nämnden i en nämndmyndighet ska bestå av det antal ledamöter som regeringen bestämmer och att en av ledamöterna ska vara ordförande och att en ska vara vice ordförande. Av 22 § framgår att regeringen utser ledamöterna för en bestämd tid. För Presstödsnämnden har det länge använts en modell där regeringen i instruktionen har angett hur många ledamöter nämnden ska ha, att en av ledamöterna ska vara ordförande och två ska vara vice ordförande. För varje ledamot ska det också finnas en personlig suppleant.

Antalet ledamöter i Presstödsnämnden har dock varierat. Från början hade nämnden åtta ledamöter, men enligt 4 § i gällande instruktion ska nämnden ha högst elva ledamöter. Denna förändring är kopplad till den praxis som etablerades på 1970-talet och som innebär att riksdagens alla partier ska vara representerade i nämnden. När det gäller kompetensprofilen på de tre övriga ledamöterna i nämnden har det sedan 1980-talet funnits uttalat i instruktionen att ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. När det gäller de två vice ordförandena, inklusive de personliga suppleanterna, finns det numera en praxis som innebär att förste vice ordförande ska ha en forskarprofil, medan andre vice ordförande ska ha kompetens från tidningsbranschen. En utgångspunkt för beredningsprocessen i Regeringskansliet är också att nämnden ska ha en jämn könsfördelning.

Med dessa förutsättningar inbjuder Kulturdepartementet samtliga riksdagspartier att nominera en ordinarie ledamot och en personlig suppleant inför varje mandatperiod, som enligt praxis är treåriga. Den innevarande mandatperioden avser åren 2012–2014 och för närvarande har Presstödsnämnden följande sammansättning:

LEDAMÖTER	SUPPLEANTER
<b>Ordförande</b>	
Gunilla Svahn Lindström, <i>kammarrättslagman</i>	Örjan Härneskog, <i>rådman</i>
<b>Förste vice ordförande</b>	
Annika Bergström, <i>universitetslektor</i>	Mart Ots, <i>lektor</i>
<b>Andre vice ordförande</b>	
Sofia Olsson Olsén, <i>HR-chef</i>	Anders Öhberg, <i>presschef</i>
<b>Ledamöter</b>	
Stefan Tornberg (c), <i>f.d. riksdagsledamot</i>	Inger Fredriksson (c), <i>journalist</i>
Åke Wredén (fp), <i>pol. mag.</i>	Johanna Elgenius (fp), <i>konsult</i>
Dan Kihlström (kd), <i>f.d. riksdagsledamot</i>	Inger Strömbom (kd), <i>f.d. riksdagsledamot</i>
Peder Wachtmeister (m), <i>riksdagsledamot</i>	Margareta Cederfelt (m), <i>riksdagsledamot</i>
Helene Petersson (s), <i>riksdagsledamot</i>	Leif Pettersson (s), <i>riksdagsledamot</i>
Wiwi-Anne Johansson (v), <i>riksdagsledamot</i>	Ilona Szatmari Waldau (v), <i>kommunalråd</i>
Niklas Malmberg (mp), <i>f.d. kommunalråd</i>	Lena Klevenås (mp), <i>f.d. riksdagsledamot</i>
Jonas Rydfors (sd), <i>politisk sekreterare</i>	Mattias Karlsson (sd), <i>riksdagsledamot</i>

Enligt myndighetens årsredovisning sammanträder nämnden normalt sex gånger per år. Till mötena i Presstödsnämnden kallas såväl ordinarie ledamöter som suppleanter och båda har rätt att yttra sig, men det är enbart den ordinarie ledamoten som deltar i de beslut som fattas.

*Kansliet och kanslichefen*

Enligt myndighetens instruktion ska det vid nämnden finnas ett kansli. Även om regeringen inte längre styr genom att bestämma antalet anställda vid myndigheten så bestäms kansliets omfattning i hög grad av det förvaltningsanslag som regeringen årligen fastställer i regleringsbrevet. För 2013 är Presstödsnämndens anslag 6,58 miljoner kronor och det ska täcka löner, arvoden, hyra för lokaler och övriga kostnader för bl.a. publikationer och externa konsulter.

Presstödsnämnden har sedan september 2010 sina lokaler i Globenområdet i Stockholm, tillsammans med Myndigheten för radio och tv. De båda myndigheterna har en gemensam entré och delar också vissa lokalytor. Under 2012 hade nämndens kansli fem anställda, varav en kanslichef, tre handläggare och en registrator/kansliassistent. Kanslichefen utses enligt instruktionen av regeringen. Den nuvarande chefen, Åsa Finnström, förordnades i juni 2010. Hon hade då varit tillförordnad kanslichef sedan januari 2009. Förordnandet är som brukligt sexårigt.

Av årsredovisningen för 2012 framgår att handläggningen av presstödet upptar den större delen av kansliets arbetsinsatser. Nämnden konstaterar att myndighetens uppdrag är omfattande och att arbetsbelastningen hade varit hög under det gångna året. Enligt nämnden är det mycket viktigt att understryka att myndighetens kansliresurser är knappa. Därför är det viktigt med en fortsatt dialog om myndighetens uppdrag och förutsättningar.

### 10.3.3 Presstödsnämndens pågående utvecklingsarbete

Under de senaste åren har Presstödsnämnden genomfört ett omfattande arbete för att förtydliga bedömningsgrunder och utgångspunkter vid tillämpningen av presstödsförordningen. Det har skett i form av nya föreskrifter, riktlinjer och särskilda beslut och har avsett både driftsstödet och distributionsstödet. Syftet har varit att förbättra kvaliteten i myndighetens prestationer och att skapa förutsebarhet för berörda tidningsföretag.<sup>17</sup>

Till de förutsättningar som enligt presstödsförordningen måste vara uppfyllda för att en tidning ska vara berättigad till driftsstöd

---

<sup>17</sup> En närmare redovisning av Presstödsnämndens nya principbeslut finns i kapitel 2 *Historik och gällande rätt*.

hör att den abonnerade upplagan ska bestå av minst ett visst antal exemplar, medan en annan förutsättning är att tidningens täckningsgrad inte får överstiga en viss nivå. Tidningens upplaga har också betydelse för det stödbelopp som betalas ut.

För att få underlag om tidningarnas upplagor, täckningsgrad m.m. har Presstödsnämnden ända sedan presstödet introducerades samarbetat med Tidningsstatistik AB (TS). Företaget har löpande följt tidningarnas utgivningar, genomfört kontroller av faktiska förhållanden hos enskilda tidningsföretag och utfärdat erforderliga intyg. Tidigare angavs det i Presstödsnämndens föreskrifter att TS skulle utfärda intyg för bl.a. tidningarnas upplaga. För att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i myndighetsutövningen har nämnden arbetat med utformningen av de krav som ställs på upplagerevision och intyg.

Presstödsnämnden har också ändrat sina föreskrifter om presstöd på så sätt att de relevanta uppgifterna ska samlas in och redovisas av en oberoende aktör som godkänts av Presstödsnämnden. Aktören ska ha kunskap om och förmåga att systematiskt mäta upplaga, hushållstäckning, redaktionellt innehåll m.m. De nya föreskrifterna gäller fr.o.m. 2013 och innebär bl.a. att fler än ett företag kan tilldelas s.k. tjänstekoncession för att utföra bl.a. upplagemätningar och utfärda de intyg som krävs. Under 2012 har myndigheten genomfört ett upphandlingsförfarande och därefter har två tjänstekoncessioner tilldelats.<sup>18</sup>

#### **10.3.4 Presstödsnämndens position som självständig myndighet diskuteras**

I departementspromemorian *Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration*, som behandlade flera olika mediemyndigheter, föreslogs att Presstödsnämnden skulle avvecklas och att myndighetens uppgifter skulle tas över av en ny, samlad myndighet på medieområdet. Frågan behandlades relativt kortfattat, men enligt promemorian var det lämpligt att frågorna om presstödet hanterades inom den nya myndigheten och för handläggningen av presstödet var det en fördel om den ansvariga myndigheten hade en bred kunskap om den svenska mediemarknaden. Det kollektiva beslutsfattandet av ledamöter med en särskild sakkunskap på området borde dock vara kvar och därför

<sup>18</sup> 3 kap. 3 § Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd, KRFS 2011:2.



föreslogs att Presstödsnämnden skulle bli ett särskilt beslutsorgan inom den nya myndigheten.

I promemorian diskuterades även de krav som Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ställer på en parts möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Enligt artikel 6 i konventionen har varje medborgare, när det gäller att pröva hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, rätt till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Eftersom Presstödsnämndens beslut inte kan överklagas är det nödvändigt att nämnden uppfyller de krav på en domstol som Europadomstolen ställer. I promemorian konstaterades att Högsta domstolen i avgörandet NJA 2002 s. 288 kommit till slutsatsen att Presstödsnämnden kan anses som en sådan domstol som avses i Europakonventionens artikel 6. Eftersom inga förslag lämnades om att förändra nämndens sammansättning eller uppgifter bedömdes även en nämnd inom en ny, sammanhållen medieorganisation uppfylla kraven enligt Europakonventionen.<sup>19</sup>

Bland remissvaren var uppfattningarna delade. Relativt många tillstyrkte eller hade inga invändningar mot promemorians samlade förslag. Det gällde t.ex. flera juridiska instanser. Bland de som uttryckligen stödde förslaget om att inordna Presstödsnämnden i en ny, samlad mediemyndighet fanns Justitiekanslern, Ekonomistyrningsverket, Presstödsnämnden, Journalistförbundet och Tidningsutgivarna. Det var i första hand de administrativa fördelarna och den bredare kompetensen i en sammanslagen myndighet som lyftes fram som stöd för förslaget.

Bland de instanser som motsatte sig förslaget, eller som såg oklarheter i det, fanns Statskontoret, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Patent- och registreringsverket samt tre ledamöter i Presstödsnämnden som lämnat en reservation till myndighetens remissvar. Argument som anfördes var bl.a. att de administrativa fördelarna övervärderats och att det fanns avgörande skillnader mellan å ena sidan etermedierna och å andra sidan dagspressen. Det fanns därför en betydande risk att en sammanslagen myndighet skulle leda till att tillstånds- och granskningsverksamheten på radio- och tv-området skulle breda ut sig över

---

<sup>19</sup> Ds 2009:4 s. 53 f.

internetbaserade och tryckta medier och även kunna påverka fördelningen av presstödet.

I den propositionen som behandlade organisationsfrågorna meddelade regeringen att den för närvarande inte avsåg att lämna några förslag som rörde organisationsfrågorna för Presstödsnämnden. Riksdagen gjorde ingen annan bedömning.<sup>20</sup> Därmed kvarstod alltså nämnden som en självständig myndighet.

### 10.3.5 Andra mediepolitiska myndigheter

Inom den del av Kulturdepartementets ansvarsområde som omfattar mediepolitiska frågor ingår det numera fyra myndigheter: Presstödsnämnden, Myndigheten för radio och tv, Myndigheten för tillgängliga medier samt Statens medieråd. De representerar delar av det mediepolitiska området som historiskt sett har utvecklats relativt separerade från varandra. Medan presspolitiken har kännetecknats av olika typer av statliga bidrag har politiken på etermedieområdet varit inriktad på tillståndsgivning och tillsyn, medan skyddet från skadliga filmer och annat medieinnehåll har varit en annan del av mediepolitiken. Sedan början av 1990-talet har det skett flera omorganisationer bland myndigheterna inom mediepolitiken, i första hand på etermedieområdet.

### 10.3.6 Från fyra till en radio- och tv-myndighet

Från 1990-talets början fram till i dag har myndigheterna på etermedieområdet genomgått två större omorganisationer, dels 1994, dels 2010. De har i praktiken inneburit att antalet myndigheter i två steg har minskat från fyra till en. I båda fallen har beslutet att genomföra omorganisationerna föregåtts av omfattande diskussioner.

#### *1994 års omorganisation – från fyra till två myndigheter*

Våren 1991 redovisade regeringen i proposition 1990/91:149 om radio- och TV-frågor att en utredning skulle tillkallas för att se över myndighetsstrukturen på området. Översynen skulle omfatta

---

<sup>20</sup> Prop 2009/10:115 s. 250-255, bet. 2009/10:KU25, rskr. 2009/10:331.

Radionämnden, Kabelnämnden, Närradionämnden och den nya Styrelsen för lokalradiotillstånd. Syftet var att få till stånd en gemensam organisation för myndighetsuppgifter i fråga om radio- och tv-sändningar. Bakom den befintliga myndighetsorganisationen låg att olika sändningsformer varit klart avgränsade från varandra och hade styrts av olika regler. De fyra myndigheterna skapades med uppgift att hantera var sin sändningsform. Skillnaden mellan sändningsformerna höll dock på att suddas ut och konkurrensen om det gemensamma frekvensutrymmet ökade. I det läget var det ett problem med den splittrade myndighetsstrukturen. Därtill var det en nackdel med flera små myndigheter, som var och en var sårbara för personalförändringar och som hade det relativt svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens inom olika administrativa områden.<sup>21</sup>

Ett år senare lämnades betänkandet *Radio och TV i ett* med förslag om att en ny sammanhållen central förvaltningsmyndighet skulle inrättas, med ansvar för samtliga myndighetsuppgifter i fråga om radio- och tv-sändningar till allmänheten. Inom myndigheten skulle det finnas en särskild nämnd som skulle pröva frågor om återkallelse av sändningstillstånd och meddela förelägganden att följa bestämmelser om sändningarnas innehåll.<sup>22</sup>

Den remissopinion som följde på förslaget var splittrad. Förslaget om en sammanhållen myndighet stöddes av bl.a. Statskontoret, Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Telestyrelsen, Riksskatteverket, Riksrevisionsverket och flera juridiska instanser. Andra remissinstanser förordade två myndigheter, där den ena skulle utföra de granskande uppgifterna och den andra tillståndsgivningen och övriga administrativa uppgifter. Bland dessa remissinstanser fanns bl.a. Sveriges Radio, Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio, TV4 och Radionämnden. En tredje grupp förenades i sin kritik mot vad som ansågs vara en alltför omfattande myndighetsreglering på radio- och tv-området. Till dessa hörde bl.a. Tidningsutgivareföreningen, TCO, Journalistförbundet, Publicistklubben, SAF och Radioutgivareföreningen.

I den efterföljande propositionen gick regeringen inte på utredningens linje utan föreslog att två nya myndigheter skulle inrättas den 1 juli 1994 och då ersätta de fyra befintliga myndig-

---

<sup>21</sup> Uppgifterna är hämtade från propositionen *Ny myndighetsorganisation på radio- och TV-området* (prop. 1993/94:160).

<sup>22</sup> SOU 1992:36.

heterna. Den ena, Granskningsnämnden för radio och TV, skulle ha tillsyn över efterlevnaden av programregler, medan den andra, Radio- och TV-verket, skulle ha till uppgift att bl.a. besluta om sändningstillstånd för ljudradio- och tv-sändningar till allmänheten. Med den föreslagna lösningen skulle man enligt regeringen undgå splittringen mellan olika myndigheter för olika sändningsformer, samtidigt som det skulle skapas större klarhet om ansvarsfördelningen mellan olika organ. En lösning med två olika myndigheter uteslöt förstås inte ett aktivt informationsutbyte eller en administrativ samverkan. Ett sådant utbyte skulle enligt regeringen också underlättas av att de nya myndigheterna övertog de befintliga myndigheternas lokaler som fanns i samma fastighet i centrala Stockholm.<sup>23</sup>

Riksdagen godkände vad regeringen föreslagit om en ny myndighetsorganisation på radio- och tv-området, men gav samtidigt regeringen till känna att den borde överväga möjligheterna att lokalisera myndigheterna till en annan kommun än Stockholm.<sup>24</sup>

De båda myndigheterna inledde sina verksamheter den 1 juli 1994 och genom ett beslut av regeringen lokaliserades de till Haninge kommun. Där bedrevs verksamheten i angränsande lokaler fram till den 1 juni 2008 då myndigheterna i stället flyttade till Globenområdet i Stockholm.

#### *2010 års omorganisation – från två till en myndighet*

Regeringen beslutade i september 2007 att bemyndiga chefen för Kulturdepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en allmän översyn av radio- och TV-lagen (1996:884) i syfte att förenkla regelverket för radio- och tv-företagen och förbättra lagens struktur och överskådlighet. I december 2008 överlämnades betänkandet *En ny radio- och TV-lag*.<sup>25</sup> I det sammanhanget upprättades det även inom Kulturdepartementet en särskild promemoria om myndighetsorganisationen på medieområdet.

I departementspromemorian *Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration* konstaterades att de befintliga mediemyndigheterna var små eller mycket små. Samtidigt

---

<sup>23</sup> Prop. 1993/94:160 s. 34 f.

<sup>24</sup> Bet. 1993/94:KU37, rskr. 1993/94:276.

<sup>25</sup> SOU 2008:116.

förutsatte den snabba utvecklingen på medieområdet en myndighetsorganisation som kunde möta de krav och behov förändringarna medför. Mot den bakgrunden föreslogs att Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV skulle avvecklas som självständiga myndigheter och att en samlad mediemyndighet i stället skulle bildas.

I promemorian beskrivs hur de båda myndigheterna varit samlokaliserade sedan starten 1994 och hur flytten till Globenområdet hade förstärkt det inbördes samarbetet ytterligare. Det innebar bl.a. gemensam entré, bibliotek, konferensrum, arkiv och telefonlösning. Vissa avtal som var knutna till den gemensamma lokalen stod den ena myndigheten för och fakturerade den andra för dennas andel av kostnaden. Därutöver fanns det en viss dubblering av handläggande personal för ekonomi-, personal- och IT-administration samt för registratur.

Genom att föra samman de båda myndigheterna kunde ett visst dubbelarbete i de administrativa funktionerna minska och frigöra resurser för kärnverksamheten. Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden arbetade båda med radio- och tv-frågor och kontakterna med medieföretagen var periodvis täta. Trots att de båda myndigheterna hade olika uppdrag fanns det många beröringspunkter. Till de fördelar med en ny, sammanhållen mediemyndighet som lyftes fram i promemorian hörde bl.a. att kompetensen och kunskapen om den svenska mediemarknaden skulle förbättras.

Den nya myndigheten föreslogs bli en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef. Vid myndigheten skulle det också finnas ett insynsråd. Samtidigt var det nödvändigt att själva granskningsnämnden för radio och tv kunde behållas inom ramen för den nya myndigheten. Enligt 7 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen får en efterhandsgranskning av innehållet i sända program endast ske enligt vissa särskilda former. Sådan granskning får ske av en särskild nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande är eller har varit ordinarie domare. Förslaget var därför att granskningsnämnden skulle behållas med oförändrade uppgifter och få ställning som ett särskilt beslutsorgan inom den nya myndigheten.

Regeringens förslag och bedömningar i den efterföljande propositionen följde i huvudsak promemorians förslag på den här punkten. Som skäl för att avveckla de två befintliga radio- och tv-myndigheterna och ersätta dem med en nybildad gemensam

myndighet, Myndigheten för radio och tv, pekade regeringen bl.a. på den snabba utvecklingen på medieområdet och på att myndigheter med nationellt ansvar för mediefrågor måste ha en organisation som kan möta de krav och behov förändringar medför. För en liten myndighet var det också svårt att inom ramen för befintlig verksamhet finna utrymme för nya uppgifter som tillkommer på grund av lagstiftning eller särskilda uppdrag. Överlappningen av vissa administrativa funktioner kunde också minska.

I fråga om granskningsnämnden ansåg regeringen att det bakomliggande syftet med 7 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen även framgent skulle kunna upprätthållas genom den särskilda granskningsnämnden i den nya myndigheten. Nämnden skulle ha samma sammansättning och uppgift som tidigare. Den nya myndighetens chef skulle inte ingå i granskningsnämnden, men till skillnad från tidigare skulle det inte heller finnas någon möjlighet för nämnden att delegera till myndighetschefen att fatta beslut i friande granskningsärenden. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och bedömningar och den nya myndigheten, Myndigheten för radio och tv, inledde sin verksamhet den 1 augusti 2010.<sup>26</sup>

### 10.3.7 Myndigheten för radio och tv

*Myndighetens uppgifter, organisation m.m.*

Enligt sin instruktion ska Myndigheten för radio och tv verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom radio och tv. Den ska även följa utvecklingen inom medieområdet och sprida kunskap om den till allmänheten. Vidare har myndigheten till uppgift att besluta om tillstånd, avgifter och registrering samt utöva tillsyn i frågor som rör tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradio-sändningar i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet. Slutligen ska myndigheten också besluta i frågor om utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Prop 2009/10:115 s. 250–255, bet. 2009/10:KU25, rskr. 2009/10:331.

<sup>27</sup> 1 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för radio och tv.

Myndigheten är en enrådighetsmyndighet. Nuvarande generaldirektören Magnus Larsson har haft sin befattning sedan myndigheten bildades 2010. I enlighet med instruktionen finns det också ett insynsråd vid myndigheten. Den 31 december 2012 hade myndigheten 27 anställda och kärnverksamheten bedrivs i två avdelningar: avdelningen för tillstånd och avdelningen för tillsyn. I det första fallet handlar det om tillstånd att sända marksänd tv, närradio eller kommersiell radio. I det andra fallet handlar det om att övervaka att programföretagen följer villkoren i sändningstillstånden och en betydande del handlar om att granska program i efterhand. Antalet diarieförda tillståndsärenden har under åren 2010–2012 varit 1 092, 1 133 och 966, medan antalet tillsynsärenden varit 1 294, 1 938 och 1 316.

#### *Granskningsnämnden för radio och tv*

Enligt instruktionen ska det inom myndigheten finnas ett särskilt beslutsorgan som benämns granskningsnämnden för radio och tv. Av radio- och tv-lagen (2010:696) framgår att nämnden ska bestå av en ordförande och sex andra ledamöter, samt ersättare till det antal regeringen bestämmer. Regeringen utser för en bestämd tid ordförande, vice ordförande samt övriga ledamöter och ersättare. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden är beslutsför med ordföranden eller vice ordföranden och ytterligare tre ledamöter närvarande. Ärenden som uppenbart inte är av större vikt eller principiell betydelse får dock avgöras av ordförande eller vice ordförande.

Granskningsnämnden granskar program efter anmälan eller på initiativ av myndigheten. Nämnden ansvarar för sina beslut, medan myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att nämnden tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Enligt regleringsbrevet för Myndigheten för radio och tv disponerar myndigheten ett ramanslag för verksamheten och det regleras inte hur stor budgetpost som avser granskningsnämnden och dess arbete.

Det nuvarande förordnandet för granskningsnämnden avser perioden 1 juli 2012–30 juni 2015. Ordförande är justitierådet Henrik Jermsten. Av myndighetens årsredovisning framgår att nämnden sammanträdde vid 16 tillfällen under 2012. Under året

diariefördes 1 189 granskningsärenden, varav cirka 80 procent avsåg public service-företagen. Nämnden meddelade under samma period beslut vid sammanträde i sammanlagt 217 ärenden och därutöver har ordföranden själv meddelat beslut. Totalt under året avgjordes 1 245 ärenden. En påtaglig skillnad jämfört med när granskningsnämnden var en egen myndighet är att alla ärenden numera måste beslutas av hela eller delar av nämnden, eftersom inga ärenden längre kan delegeras till myndighetschefen. Det har medfört ett visst merarbete för nämndens ordförande och vice ordförande.

## 10.4 Överväganden och bedömning

**Presstödskommitténs bedömning:** Kommittén, som enligt direktiven ska beakta och säkerställa de olika medieformernas oberoende ställning enligt yttrandefrihetsgrundlagarna och vid behov lämna förslag till en ändrad myndighetsstruktur, är inte övertygad om att en sammanslagning av Presstödsnämnden med Myndigheten för radio och tv bör ske.

### *Nämnden och dess sammansättning*

Som framgår av redovisningen i detta kapitel har presstödet från början fördelats av en särskilt sammansatt nämnd med företrädare för samtliga riksdagspartier och med tre sakkunniga ledamöter som ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande. Nämndens ledamöter har dessutom haft personliga suppleanter. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare, medan det har etablerats en praxis om kompetensprofilerna på förste respektive andre vice ordförande. Denna ordning är väl etablerad och motsvarar på ett ändamålsenligt sätt presstödet syfte att främja grundläggande demokratiska ändamål och att i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens anda bidra till säkerställandet av ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning. Enligt kommittén finns det därför inga skäl att ändra den befintliga ordningen med en särskild presstödsnämnd, med nuvarande sammansättning, som ansvarig för fördelningen av ett framtida presstöd.



*Kansliets resurser och uppdrag*

Nämndens förvaltning av presstödet förutsätter att det även finns tillgång till vissa kansliresurser. Redan på 1970-talet, när den självständiga myndigheten Presstödsnämnden inrättades, slogs det fast att kansliet borde vara av begränsad omfattning och att det borde repliera på andra myndigheters administrativa resurser. Under stora delar av Presstödsnämndens historia har kansliet också varit formellt eller praktiskt samordnat med någon annan myndighet. I dag har kansliet lokaler i direkt anslutning till Myndigheten för radio och tv och en viss samordning av de administrativa resurserna sker också mellan de båda myndigheterna.

Kansliets numerära bemanning har dock varit i huvudsak oförändrad sedan 1970-talet, samtidigt som kraven och förväntningarna på uppföljningar och redovisningar har ökat, inte minst under senare år. Det gäller dels sådana villkor som gäller för alla självständiga myndigheter oavsett storlek, dels sådana uppdrag som är kopplade till förvaltningen av presstödet. Nämnden har i sin senaste årsredovisning betonat att kansliresurserna är knappa i förhållande till uppdraget och att det därför är viktigt med en fortsatt dialog med uppdragsgivaren om myndighetens uppdrag och förutsättningar. I direktiven till Presstödskommittén anger regeringen att kansliet fortfarande är litet och sårbart, med små möjligheter att utvärdera och utveckla verksamheten. Mot den här bakgrunden är det enligt kommittén nödvändigt att se över de befintliga kansliresurserna i förhållande till nämndens uppdrag.

Av de olika vägar som i princip är tillgängliga för att skapa en annan balans mellan kansliets resurser och uppdrag utgår kommittén från att ett substantiellt ökat förvaltningsanslag inte är aktuellt. I stället finns det anledning att ifrågasätta vissa av de uppgifter som för närvarande åligger Presstödsnämnden. Vissa sådana hänger samman med att nämnden är en självständig myndighet. De omfattande villkor och krav som gäller för samtliga myndigheter oavsett storlek framgår av bl.a. myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Om nämnden inte var en egen myndighet skulle den inte behöva producera samma typ av underlag och återrapporteringar som betydligt större myndigheter. Därmed skulle arbetsbelastningen minska i den delen och nämnden

skulle i stället få större utrymme att utföra uppgifter inom ramen för det presspolitiska uppdraget.

Med de förslag kommittén lämnar om ett fortsatt presstöd kommer huvuddelen, men inte alla, av de uppgifter nämnden har för närvarande att finnas kvar. Nämnden ska fortsatt pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen och i övrigt tillämpa bestämmelserna i förordningen, följa och analysera utvecklingen inom dagspressen och tillhandahålla uppgifter om dagstidningars spridning enligt kungörandeförordningen (1977:827). Nämnden ska även i fortsättningen årligen rapportera till regeringen om den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper, förändringar i tidningsägandet samt övriga väsentliga förändringar inom dagspressen.

Vissa delar av kansliets nuvarande hantering av presstödet kommer dock att upphöra som en följd av kommitténs förslag att avskaffa distributionsstödet. Enligt uppgift till kommittén är administrationen av detta stöd både omfattande och betungande. Nämnden ska för närvarande följa upp tidningsdistributionen i hela landet och redovisa utvecklingen till regeringen i den årliga återrapporteringen. Denna uppgift behöver inte kvarstå när det särskilda stödet till samdistribution står inför en avveckling.

Det är vidare angeläget att det skapas ett ökat utrymme för Presstödsnämnden att fortsätta det utvecklingsarbete som inletts på eget initiativ under senare år i form av nya föreskrifter, riktlinjer och särskilda beslut för att förbättra kvaliteten i nämndens prestationer och för att öka förutsägbarheten för berörda tidningsföretag. Nämnden kommer fortsatt att behöva tillgång till branschstatistik och andra uppgifter för stödgivningen och det är därför angeläget med den nyordning med ett upphandlingsförfarande som nämnden har infört för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i den myndighetsutövning förvaltningen av presstödet innebär.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén i denna del att Presstödsnämndens presspolitiska uppdrag ska vara i huvudsak oförändrat. Dessa uppgifter kan utföras såväl inom Presstödsnämnden som den nu är organiserad som inom en annan och större myndighet där nämnden blir ett självständigt beslutsorgan. I båda fallen behöver personalresurserna vara anpassade efter den ärendemängd och det behov av kontroll och uppföljning som stödsystemet motiverar.

Att nämnden går upp i en större myndighet är vad gäller handläggningen av presstödet inte nödvändigt, men inte heller till

nackdel vad beträffar själva presstödet förvaltning. Skillnaden rör i den delen främst de nämnda administrativa krav som tillkommer just på grund av ställningen som självständig myndighet. Att nämnden skulle avvecklas som en självständig myndighet skulle ligga i linje med statsmakternas strävan på andra områden att effektivisera statsförvaltningen och att minska antalet myndigheter.

I den ovan nämnda departementspromemorian var förslaget att Presstödsnämndens verksamhet skulle inordnas i Myndigheten för radio och tv. Det finns också beröringspunkter mellan de båda myndigheterna genom att de båda har uppdrag inom det mediepolitiska området. De båda myndigheterna är numera samlokaliserade i Globenområdet i Stockholm och det krävs därför inga fördyrande insatser för att skapa en ny, gemensam organisation. Sedan regeringen 2010 valde att inte gå vidare med det förslaget, har en modell med ett särskilt beslutsorgan prövats inom Myndigheten för radio och tv. Den tidigare självständiga myndigheten Granskningsnämnden för radio och tv är sedan 1 augusti 2010 inordnad som ett särskilt beslutsorgan i myndigheten och enligt uppgift har modellen fungerat väl både utifrån den uttalade målsättningen om ett självständigt agerande för nämnden inom myndighetens ram och utifrån behovet av ett gott kanslistöd. Från radio- och tv-myndighetens sida, liksom från Presstödsnämndens kanslis sida, välkomnas också ett förslag om att nu sammanföra de båda myndigheterna. Presstödsnämndens majoritet tillstyrkte också det tidigare förslaget om att inordna myndigheten i en ny, samlad mediemyndighet.

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

Denna skillnad mellan å ena sidan pressen och en rad andra medier och å andra sidan de på helt annat sätt reglerade marksända etermedierna är av stor principiell och praktisk betydelse. Utifrån den syn på det fria ordet som anges i tryckfrihetsförordningen har det i Sverige aldrig förekommit någon pressmyndighet, eller någon allmän mediemyndighet där det tryckta ordet och etermedierna varit föremål för något samlat myndighetsansvar. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla de skillnader som finns mellan å ena

sidan etermediepolitikens reglering med tillståndsgivning och innehållsgranskning, och å andra sidan presspolitikens begränsning till fördelning av statligt stöd, i former där påverkan av redaktionellt innehåll är utesluten.

Inrättande av en sammanhållen mediemyndighet aktualiserades i förslaget 2009, och då i anslutning till att Presstödsnämnden skulle integreras i en sådan myndighet, som därmed skulle sluta att vara begränsad till det reglerade medieområdet. Den fråga som väcks har alltså en principiell räckvidd utanför det begränsade problemet om en administrativt lämplig form för att förvalta presstödet.

Kommittén, som enligt direktiven ska beakta och säkerställa de olika medieformernas oberoende ställning enligt yttrandefrihetsgrundlagarna och vid behov lämna förslag till en ändrad myndighetsstruktur, är mot denna bakgrund inte övertygad om att en sammanslagning är nödvändig. För det fall det likväl skulle visa sig att Presstödsnämndens kansli är så litet och sårbart att fördelarna med en sammanslagning överväger kan instruktionen för Myndigheten för radio och tv ändras i enlighet med vad som framgår av det preliminära förslag som redovisas i bilaga 3.

# 11 Konsekvenser av förslagen

## 11.1 Förutsättningar för konsekvensbeskrivningen

Presstödskommittén ska enligt direktiven – i de fall förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, företag eller enskilda – redovisa en beräkning av dessa kostnader. 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.

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska också anges om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

## 11.2 Konsekvenser för staten

De förslag Presstödskommittén lämnar i detta slutbetänkande förväntas inte öka statens utgifter för presstöd. De kostnadsökande förslag som lämnas om driftsstöd och omställningsstöd motsvaras med marginal av de förslag med kostnadssänkande effekt i presstödssystemet som också lämnas. Den faktiska förbrukningen på statsbudgetens anslag 8:2 *Presstöd* beror dock på flera olika faktorer som inte är kända på förhand, bl.a. en tidnings upplaga och periodicitet.

Den administrativa arbetsbördan för Presstödsnämnden kan förväntas minska med kommitténs förslag om att distributionsstödet ska avvecklas.

### 11.3 Konsekvenser för företag

Presstödskommitténs bedömning är att förslagen kan få positiva konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Ett syfte med kommitténs förslag om ändrade bestämmelser för presstödet är att skapa större incitament för dagstidningar med driftsstöd att öka sina läsarintäkter och för att främja en teknisk utveckling av dagstidningsbranschen. Ett annat syfte är att skapa ett mer proportionerligt stödsystem. Förslagen innebär att de statliga medlen till presstöd delvis ska fördelas om, från det nuvarande distributionsstödet till ett reformerat driftsstöd och ett nytt omställningsstöd. Även om flertalet dagstidningar med driftsstöd med kommitténs förslag kommer att få ett högre stöd, finns det exempel på tidningar som får lägre stödbelopp. Eftersom tidpunkten för genomförande av förslagen ligger flera år framåt i tiden kommer det att finnas goda förutsättningar för berörda tidningsföretag att anpassa verksamheten efter de nya bestämmelserna.

Kommitténs bedömning är att distributionsstödet inte är av avgörande betydelse för att upprätthålla ett system med samdistribution av dagstidningar i landet. På kort sikt kan det dock inte uteslutas vissa negativa konsekvenser för berörda tidningsföretag när stödet avvecklas och därför bör åtgärden samordnas med en permanent och långsiktig lösning med samdistribution av tidningar och post.

De administrativa kostnaderna för stödmottagande tidningar kan förväntas minska när distributionsstödet avvecklas. Å andra sidan kan införandet av ett nytt omställningsstöd förväntas innebära att de administrativa kostnaderna ökar något.

### 11.4 Konsekvenser för konsumenterna

Ett grundläggande motiv för presspolitiken är dagstidningarnas unika och centrala roll för medborgarnas möjligheter att hålla sig

informerade om och delta i frågor av betydelse för samhällslivet. Målet för driftsstödet är en publicistisk mångfald och bedömningen att en ökad samdistribution av tidningar och post utgår från ett konsument- och medborgarperspektiv. Flera av de nya bestämmelser kommittén föreslår för driftsstödet, liksom bedömningen att en reducerad mervärdesskatt även bör omfatta digitala medier, motiveras av ett förändrat konsumtionsmönster i det svenska medielandskapet.

### **11.5 Konsekvenser i övrigt**

Presstödskommitténs bedömning är att förslagen inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, offentlig service i olika delar av landet eller jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen kan däremot få positiva konsekvenser för miljön, genom en ökad samdistribution av tidningar och post på landsbygden, samt för sysselsättningen och för möjligheterna att nå de minoritetspolitiska och integrationspolitiska målen.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation

Av ordföranden *Hans-Gunnar Axberger*

**Reservationen i korthet:** Presstödskommittén har haft i uppdrag att föreslå ett framtida stöd, som ska gälla från år 2017. Av den utredning kommittén utfört framgår att det nuvarande presstöds-systemet, trots de förtjänster det en gång hade, tjänat ut. Medan presstödet införande var en reaktion mot nedläggningen av andratidningar och en kris i den delen av branschen omfattar nuvarande kris hela dagspressen och den oberoende professionella journalistiken. Kommittén borde därför ha fullföljt arbetet med att finna stödformer anpassade till dagens och framtidens mediasituation och samhällsliv, med inriktning på journalistik snarare än på tidningsföretag.

Presstödsförordningen är rättsligt föråldrad. Inte heller det sätt den beslutas på lever längre upp till de krav som bör ställas på ett rättsligt ramverk. Ett framtida stödssystem bör bygga på en tydligare ansvarsfördelning och utformas på ett mer lättillgängligt sätt.

Presstödet har granskats av Europeiska kommissionen. Sverige har därvid åtagit sig att före införandet av ett eventuellt nytt stödssystem se över stödets effekter på konkurrensen och mediemångfalden. En sådan översyn återstår att göra. De invändningar kommissionen framförde vid den tidigare granskningen torde ha förstärkts genom den fortsatta utvecklingen på medieområdet.

Om ett selektivt mediestödssystem av nuvarande typ ska finnas kvar bör en s.k. demokratibestämmelse införas. Annars kan det



allmänna tvingas främja brottsliga framställningar och spridning av rasistisk propaganda, vilket skulle undergräva stödsystemets legitimitet. Det finns inte något grundlagshinder mot en demokratibestämmelse, som tvärtom ligger i linje med vad som stadgas i regeringsformen.

Presstödsnämnden är en mycket liten myndighet. Behovet av hushållning med allmänna medel talar för att den slås samman med den radio/tv-myndighet i vars lokaler den redan är belägen. Några principiella hinder mot detta finns inte.

Förslagen i betänkandet innebär sammantagna att stödet ytterligare koncentreras till ekonomiskt svaga delar av mediasystemet. Livskraftiga tidningar som når större grupper bör dock inte lämnas utanför. I reservationen förespråkas därför i första hand generellt verkande åtgärder som stöder hela branschen. Selektiva åtgärder bör inriktas mot medier som når många på de större eller mindre marknader där de är verksamma. Staten har ett ansvar för att stödet används där det bäst främjar demokratiska ändamål.

Ett framtida stödsystem bör sammanfattningsvis inte vara reserverat för prenumererade dagstidningar utan omfatta alla medier som bedriver professionell journalistik och fördelas enligt lag av en oberoende instans under rättssäkra former.

## Bakgrund

Dagens presstödssystem upphör att gälla i och med utgången av år 2016. Presstödskommitténs huvuduppdrag har varit att utreda om det därefter kommer att finnas behov av ett liknande stödsystem och att, om så bedöms vara fallet, ta fram ett förslag till hur ett sådant system skulle kunna se ut. Avsikten, som jag uppfattat regeringens uppdrag, var att kommittén med dagspressens situation som utgångspunkt skulle fästa blicken bortom det nuvarande systemet och bilda sig en uppfattning om vad tiden från år 2017 och framåt kunde tänkas kräva för mediepolitiska insatser.

En grundläggande förutsättning för uppdraget var det uppenbara förhållandet att det s.k. medielandskapet snabbt förändras, vilket kräver vidare mediepolitiska överväganden än dem som en gång låg till grund för presstödet utformning. En andra tydlig

utgångspunkt var de rättsliga problem som visat sig vara förknippade med den ordning som tillkom för mer än fyrtio år sedan. Dessa hade framkommit i samband med att Europeiska kommissionen för några år sedan granskade systemet och påtalade brister i detta.

Kommitténs arbete bedrevs relativt länge med inriktning på ett nytt och framtida stödsystem, och vid sitt internatsammanträde i januari 2013 enades kommittén om att inte behålla presstödet utan ersätta det med något annat. Diskussionen sammanfattades enligt minnesanteckningarna så att ”inriktningen på det fortsatta arbetet skulle vara åtgärder både för att stödja och utveckla befintliga tidningar och för att främja utvecklingen av nya och innovativa medier”. I ett utkast till en mediestödslag konkretiserades detta till dels ett bevarande av stöd till tryckta tidningar och digitala utgåvor av dessa, dels ett nytt stöd till ”elektroniska publiceringstjänster” inom ramen för den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen. Tanken var att öppna stödsystemet för framtida medieformer utan att för den skull slå undan benen för de tidningsföretag som ännu är beroende av nuvarande stöd. Det fanns även en allmän önskan om att främja god journalistik men också en uttalad skepsis mot att detta vore möjligt utan att stödmyndigheten skulle komma att fungera som en smak- och kvalitetsdomare. Det största problemet i sammanhanget var dock att finna kriterier som skulle ersätta den s.k. hushållstäckningsprincipen, dvs. den till synes enkla regeln om att bara tidningar som når mindre än 30 procent av hushållen inom ett visst område är stödberättigade. En regel av det slaget fungerar bara på prenumererade papperstidningar.

Ställda inför dessa problem och andra överväganden av mer politiskt slag lade ett flertal av ledamöterna om kursen och beslutade att arbetet helt skulle inriktas på att behålla den nuvarande presstödsförordningen. I syfte att nå politisk enighet kring detta ägnades det fortsatta arbetet åt förhandlingar kring hur stödpengarna borde fördelas mellan olika tidningsföretag m.m. Kommitténs sekretariat har på grundval av dessa förhandlingar och i enlighet med majoritetens direktiv utarbetat kapitel 8 i betänkandet. Eftersom det varit flera turer i förhandlingarna och förslagen, som varit tekniskt komplicerade, legat på detaljnivå har arbetet varit tidskrävande. Detta och den relativt sent beslutade inriktningsändringen har medfört att en del av de uppgifter kommittén tilldelats inte kunnat fullgöras. Det gäller bl.a. kart-

läggningen av vilken inverkan presstödet har på mediemångfalden och konkurrenssituationen på mediemarknaden, och då särskilt i förhållande till det stöd som föreslås. Även utrymmet för sedvanlig beredning av betänkandet som helhet har påverkats. Ett exempel är förslaget till omställningsstöd, som är ofärdigt.

Förslaget innebär att stödsystemet i alla bärande delar ska fungera som det gjort sedan det infördes. Det senare tillkomna storstadsstödet avskaffas som särskild stödform men de berörda tidningarna ska kompenseras genom generellt justerade bidragsskalor. Det senare innebär – under förutsättning att de aktuella tidningarna behåller sina nuvarande upplagor eller kan ersätta ett bortfall med digitala prenumerationer – att alla stödmottagare utom de två storstadstidningarna från år 2017 ska få höjda bidrag med i storleksordningen 10–25 procent. Ett omställningsstöd, som är förbehållet tidningar som redan uppbär stöd och i praktiken innebär ett för dessa ytterligare förstärkt driftsstöd, föreslås också. Det på detta sätt utökade stödet finansieras i första hand med att distributionsstödet tas bort och i andra hand med nettosänkningen av stödet till de två storstadstidningarna. Förslaget innefattar inga stödåtgärder till medier och journalistik i allmänhet, annat än rekommendationer om avskaffad reklamskatt och ändrad momsats för digitala publikationer.

### Utredningsarbetets inriktning

Presstödet tog form kring år 1970, i ett dualistiskt medielandskap, med å ena sidan stats- och korporationsstyrd radio/tv, där reklamförbud rådde, och å andra sidan en starkt partipolitiskt dagspress, som i princip var ensam på reklammarknaden. På den marknaden sökte sig annonsörerna till de större tidningarna, vilket lämnade ”andratidningarna” med en allt svagare finansiering. För att rädda den politiska mångfalden lät staten beskatta annonserna och gav pengarna i bidrag till de svagare tidningsföretagen. Det var ett enkelt och från demokratisk synpunkt försvarbart sätt att korrigera vad som i dag skulle kallas ett marknadsmisslyckande. Därefter har tidningar och andra massmedier, liksom människors medievanor och inte minst reklammarknaden, genomgått närmast omvälvande förändringar samtidigt som presstödet fortsatt att utgå i enlighet med de ursprungliga principerna. Det krävs ingen ingående kartläggning för att inse det orealistiska i att använda detta ålderstigna

bidragssystem som bas för mediepolitiska insatser som ska träda i kraft år 2017.

I samma riktning pekar den Europeiska kommissionens oberoende analys, där ifrågasättandet tog sikte på det nuvarande presstödssystemets grundläggande funktionssätt, inte bara på de enskildheter som Sverige uppmanades korrigera omgående. Det var därför kommissionen bland sina villkor uppställde att en översyn skulle göras innan Sverige eventuellt införde ett nytt stödsystem.

Av det arbete kommittén genomfört – sekretariatets utredningar, hearings med ett stort antal branschföreträdare och kontinuerliga inlägg från kommitténs experter – kan enligt min mening ingen annan slutsats dras än att det nuvarande presstödssystemet, trots de förtjänster det en gång hade, nu tjänat ut. En slutsats av det som framkommit är även att medan presstödets införande var en reaktion mot nedläggningen av andra-tidningar och en kris i *den delen av branschen* omfattar nuvarande kris *hela dagspressen*. Medan 1970-talets politik gällde hotet mot andratidningarnas existens präglas dagens situation av att den oberoende professionella journalistiken, som vuxit fram med dagspressen, tenderar att mer eller mindre marginaliseras när tidningarnas ekonomiska resurser krymper.

Kommittén borde mot den bakgrunden inte ha begränsat sitt intresse till de tidningar som sedan länge definierats som ekonomiskt behövande, utan förutsättningslöst ha utvärderat hela stödbehovet utifrån de demokratiska ändamål som ska främjas. Arbetet med att finna stödformer anpassade till dagens och framtidens mediesituation och samhällsliv borde ha fullföljts, med sikte på att främja journalistik snarare än att rädda tidningsföretag. Det är i och för sig svårt att i en snabbt föränderlig medievärld avgöra vilka behov som kommer att finnas av insatser från det allmänna och att konstruera eventuella mediestödsformer som är anpassade till dessa behov. Det framgår bl.a. av vad som förekommit i de länder vars mediepolitik behandlas i kapitel 4. Ett nytt system skulle även kräva andra kriterier än en hushållstäckningsregel för att avgöra vem som är berättigad till stöd. Ett nytänkande på den punkten är dock nödvändigt under alla förhållanden, beroende på medie- och reklammarknadernas förändring och stigande komplexitet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bedömningen att täckningsgradsteorin är föråldrad gjordes redan av Presskommittén 2004 (se SOU 2006:8 s. 137).

Utredningsuppgiften var alltså inte lätt, men om kommittén likväl fullföljt den skulle resultatet ha kunnat läggas till grund för remissbehandling, allmän debatt och fortsatta överväganden av regering och riksdag. Den långa beredningstid som regeringen hade anslagit fram till år 2017 gav gott utrymme för en sådan process. Under denna hade det säkerligen krävts kompletterande utredningsinsatser. Det hade också krävts politiska kompromisser. Men det är enligt min mening först sedan fakta utretts och analyserats och åsikter fått brytas mot varandra som det är dags att söka samlande lösningar. Gör man tvärtom kortsluts förändringsprocessen.

### Presstödetts rättsliga form

Presstödet växte fram via ett opinionbildningsstöd till de politiska partierna. Den författningsmodell som användes har bestått. Den innebär att regeringen i en proposition beskriver hur man tänkt och efter riksdagens godkännande beslutar i förordningsform. Förordningen har med tiden blivit alltmer svåröverskådlig. Någon lagrådsgranskning eller motsvarande verkar aldrig ha förekommit.

Delvis liknar den nuvarande presstödsförordningen, med sin uppräknade av ortsnamn och sitt utpekande av enskilda tidningar, mer ett anslagsbeslut än en författning, ett intryck man även får av de många presstödskommittéernas intresse för stödets exakta utfall ända ner på enskild tidningsnivå. Denna kommitté har inte varit något undantag; övervägandena har med tiden tenderat att handla mer om vad den eller den tidningen får eller inte får, än om hur ett stöd principiellt sett bör vara utformat för att tjäna de allmännyttiga ändamål som åberopas för dess utbetalande.

En tydlig rättslig brist i den nuvarande regleringen är avsaknaden av bestämmelser och författningskommentarer ur vilka regleringens ändamål kan utläsas, något som behövs både för kontroll av att reglerna hänger ihop och för att tolka dem, liksom för att bringa dem i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler (jfr nedan). Det enda som finns i den vägen är allmänna uttalanden i utredningsbetänkanden och i viss mån i propositioner. Dessa uttalanden är dock inte kopplade till utformningen av regleringen, som därför från ändamålssynpunkt hänger i luften. Jag har för min del inte kunnat finna annat än att själva bidragssystemet är godtyckligt, eftersom det inte framgår vilken eller vilka principer

som varit styrande för dess utformning. Det framgår t.ex. inte varför bidragsbeloppen ska ligga på den nivå de ligger eller varför de egentliga dagstidningarna följer ett system och fådagartidningarna ett annat. Inte heller framgår det varför stödintensiteten – bidragets storlek i förhållande till tidningens kostnader – varierar så kraftigt som den gör.<sup>2</sup> Det behöver i författningssammanhang klargöras hur man resonerat, varvid rationaliteten i resonemanget även skulle kunna diskuteras.

Det starka partipolitiska intresset för stödets utfall för enskilda tidningar och tidningsgrupper är naturligt, med tanke på vilka motiv som ursprungligen fanns för dess införande. Icke desto mindre krävs det av rättssäkerhetsskäl en viss makt- och ansvarsfördelning mellan dem som stiftar lagarna och dem som ska tillämpa dem. Den nuvarande ordningen innebär att de politiska partierna dominerar i alla led. Det bör emellertid vara så att reglerna beslutas politiskt men tillämpas av myndigheter eller domstolar. Det är därför inte lämpligt att, så som nu är fallet, Presstödsnämnden är partipolitiskt sammansatt, särskilt inte med tanke på de starka partipolitiska intressen som är förknippade med stödet till enskilda tidningar. Jag är också tveksam till överklagandeförbudet; rättstillämpning av det slag det här trots allt är fråga om bör ytterst vara underkastad domstolskontroll.<sup>3</sup>

Ett eventuellt framtida stödsystem bör sammanfattningsvis bygga på en tydligare ansvarsfördelning och utformas på ett mer lättillgängligt sätt.

### Presstödsförordningens förhållande till EU:s statsstödsregler

Som redan sagts var ett av villkoren för att Europeiska kommissionens granskning av det svenska presstödet skulle avslutas, att införandet av ett eventuellt nytt stödsystem skulle föregås av en översyn över dess effekter på konkurrensen och

<sup>2</sup> Stödet till den största tidningen – Svenska Dagbladet – utgör 5 procent av dessa kostnader, medan det finns mindre tidningar vars motsvarande kostnader till upp mot 75 procent täcks av det allmänna.

<sup>3</sup> Rättsfallet NJA 2002 s. 288 åberopas ibland till stöd för att Presstödsnämnden ska betraktas som en domstol. I avgörandet prövar HD bl.a. om nämnden är ett sådant *annat organ än domstol* som, vid tillämpning av artikel 6 i Europakonventionen, kan anses uppfylla de rättssäkerhetskrav som konventionen ställer upp. HD fann att Presstödsnämnden uppfyllde dessa krav. Det är emellertid inte detsamma som att nämnden är att betrakta som en domstol. Till bilden hör att HD ansåg att Presstödsnämnden i det aktuella fallet inte uppfyllde kraven i artikel 6 och att nämndens beslut därför borde prövas inom det ordinarie domstolsväsendet.

mediemångfalden. Kommittén har inte genomfört någon översyn med den inriktningen. Det måste dock ske innan förslaget kan genomföras. Utan att föregripa en sådan översyn, som bör göras av ett oberoende organ, kan jag konstatera att de tvivel kommissionen framförde vid den tidigare granskningen torde ha förstärkts genom vad som framkommit i kommitténs arbete.

Det från denna synpunkt grundläggande problemet med den nuvarande ordningen är bristen på ett tydligt samband mellan mål och medel. Det är naturligtvis ingen tvekan om att dagens presstöd främjar demokratiska ändamål; det gör i princip alla åtgärder som underlättar för medborgarna att förmedla nyheter och delta i offentlig debatt. Men frågan är om det är väl utformat för att nå sitt mål, dvs. om det, kortfattat och allmänt uttryckt, är nödvändigt att stödåtgärderna är utformade på det sätt de är i förhållande till andra möjliga åtgärder och till de effekter de har på konkurrens m.m. Detta kan, vilket den tidigare granskningen av Europeiska kommissionen visar, ifrågasättas på flera sätt och i ökande grad allteftersom mediemarknaden förändras.

Ett exempel är de s.k. gratistidningarna. I sitt beslut den 18 juni 2009 godtog kommissionen särbehandlingen av dessa med hänvisning till att de på grund av sitt innehåll ("korta, koncisa nya fakta som lätt kan konsumeras") och "den unga publiken och formatet" hörde till en annan marknad än de betalda tidningarna. Grunden för den bedömningen får anses försvagad genom utvecklingen och vad som framkommit under kommitténs arbete. Det är i vart fall inte förenligt med stödsystemets mål att som nu indirekt diskriminera denna tidningskategori, som når stora medborgargrupper och spelar en ökande roll för många människors mediekonsumtion. Se även den senare, mer översiktliga granskningen i kommissionens ärende SA.23923 (CP 85/2010), som specifikt gällde gratistidningar, där det åter hänvisades till den översyn av presstödet, inklusive marknaden för gratistidningar, som Sverige åtagit sig att göra.

### **Behovet av en s.k. demokratibestämmelse**

Frågan om en s.k. demokratibestämmelse gäller huruvida det allmänna genom ekonomiskt stöd ska främja spridningen av åsikter som strider mot det demokratiska samhällets grundläggande värden, t.ex. en nazistisk tidning som förnekar förintelsen. Som

utgångspunkt för bedömningen kan grundlagarna användas. Där står, i regeringsformen, att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och motverka diskriminering av människor på grund av nationellt eller etniskt ursprung, religiös tillhörighet m.m. Men där framgår också, både i regeringsformen och yttrandefrihetsgrundlagarna, att yttrandefriheten ska vara den vidast tänkbara.

Utöver dessa utgångspunkter ger grundlagen inget svar på om en demokratibestämmelse bör finnas i ett mediestödssystem. Frågan är i första hand politisk, inte juridisk, och lämnar utrymme för olika åsikter.

I radio/tv-lagstiftningen finns sedan länge en demokratibestämmelse. Den rättsliga regleringen där bygger på att det måste ställas andra krav på medier som ytterst styrs av det allmänna och finansieras genom statligt beslutade licensavgifter, än vad man har anledning att göra på enskilda som publicerar sig på den fria marknaden. Värnandet av demokratiska värden har därvid fått sätta en gräns för yttrandefriheten i dessa medier. Denna princip tillämpas även för den kommersiella, tillståndsberoende radion och televisionen. Det är således för ett företag som TV4 ett villkor för sändningstillstånd att radio- och tv-lagens demokratibestämmelse respekteras i verksamheten. Om företaget väsentligt bryter mot detta kan dess sändningstillstånd dras in.

En motsvarande regel i yttrandefrihetsgrundlagarna om att den som använder sin rätt att yttra sig måste värna demokratiska värden vore förstås otänkbar. Vad saken här gäller är emellertid inte envars yttrandefrihet utan om den som söker stöd av allmänna medel bör kunna åläggas restriktioner för att få del av stödet.

Majoriteten har som utgångspunkt att presstödet utformats utifrån den värdering av det fria ordet som kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen (TF). Presstödet utgör emellertid i sig ett ingrepp i TF, genom att det särbehandlar enskilda nyhets- och opinionsskrifter utifrån både kvantitativa och kvalitativa kriterier. Att ge statsstöd till ett tidningsföretag men inte till alla är t.ex. inte utan vidare förenligt med en av TF:s grundläggande principer, etableringsfriheten. Den som är utesluten från stöd kan också hävda att detta är ett sådant "hinder" för utgivning av tryckta skrifter som är otillåtet enligt TF:s censurförbud.

Lagstiftaren har när detta – och reklamskatten – diskuterats bl.a. uttalat dels att en utebliven möjlighet till presstöd inte kan anses utgöra ett sådant hinder som avses i TF, dels att den olikbehandling



som stödsystemet och dess finansiering innebär är godtagbar, i huvudsak med hänvisning till att den främjar demokratiska ändamål, se t.ex. diskussionen i Massmedieutredningens betänkande (SOU 1975:49 s. 97 ff.; jfr även SOU 1983:70 s. 89 ff.). Lagstiftaren har därmed redan klargjort att grundlagen medger att tidningar behandlas olika från presstödssynpunkt. Den som inte får presstöd är med andra ord inte i grundlagens mening hindrad från att utöva sin yttrandefrihet.

Den yttrandefrihetsfråga som diskussionen om en demokrati-bestämmelse i ett mediestödssystem väcker är mot denna bakgrund mer en gradfråga än en principfråga – innebär uppställande av stödvillkor som beaktar den stödsökande tidningens inriktning, dvs. dess innehåll och värdegrund, att stödsystemets ingrepp i grundlagens principer blir alltför långtgående? Det kan man, i enlighet med majoritetens ståndpunkt, mycket väl hävda. Enligt min mening måste man emellertid då också beakta den intressekonflikt som finns mellan yttrandefriheten och det allmännas skyldighet att verka för det demokratiska samhällets grundläggande värden. Den konflikten uppkommer egentligen redan genom presstödssystemet som sådant men den tydliggörs när det allmänna ställs inför anspråk på att finansiera antidemokratisk opinionsbildning.

När intressena ska vägas mot varandra har jag en annan utgångspunkt än kommitténs majoritet. Jag betraktar tryck- och yttrandefriheten som konstitutionella fri- och rättigheter, medan presstöd inte är någon sådan rättighet. Det är snarare en del av mediepolitiken, där det syftar till att med tillgängliga resurser stärka demokratins funktionssätt utifrån en ideologi som är besläktad med den som ligger till grund för radio och television i allmänhetens tjänst (public service). Från den utgångspunkten ser jag det som naturligt att den som söker stöd av allmänna medel för att bedriva medieverksamhet underkastar sig de villkor som regering och riksdag i demokratisk ordning ställer upp, liksom att det bland dessa villkor ingår dels att den stödsökande håller sig inom tryck- och yttrandefrihetens gränser (inte ens detta kräver det nuvarande systemet), dels respekterar det demokratiska samhällets grunder, såsom den enskilda människans frihet och värdighet samt alla människors lika värde. Det finns inte något grundlagshinder mot att ställa upp ett sådant villkor. Tvärtom får regeringsformen anses näst intill påbjuda detta.

Jag skulle gärna vilja ansluta mig till majoritetens principfasta ståndpunkt. Om den emellertid innebär att alla opinionsbildare – även de mest extrema och från demokratisk synpunkt motbjudande – ska ha villkorlös rätt till stöd, blir priset för att upprätthålla systemet att det allmänna kan tvingas främja brottsliga framställningar och spridning av rasistisk propaganda. Det priset är enligt min mening för högt; att i längden finansiera tidningar och webbplatser som har ett innehåll av det slaget med medborgarnas pengar skulle undergräva stödsystemets legitimitet. I så fall bör tankarna på selektivt mediestöd i stället avskrivras, till förmån för stödinsatser som inte är specifikt riktade till enskilda utgivare.

Om ett selektivt mediestödssystem ska finnas kvar efter utgången av år 2016 anser jag mot den bakgrunden att en demokratibestämmelse av något slag är ofrånkomlig. Bestämmelsen i radio- och tv-lagen skulle kunna användas som förebild, men en anpassning till den fria pressens villkor vore nödvändig. Den största svårigheten med en sådan bestämmelse torde vara att avgränsa den på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Svårigheter av det slaget är emellertid inte unika utan förekommer och bemästras på många rättsområden.

Avslutningsvis vill jag, från en mer pragmatisk synpunkt, framhålla att behovet av en demokratibestämmelse i ett mediestödssystem är beroende av bidragsvillkoren. Om stödet i linje med vad Presskommittén 2004 rekommenderade (se nedan) inriktas på medier som når relativt stora grupper lokalt eller inom hela landet och dessutom innehåller journalistiska kvalitetskrav skulle en demokratibestämmelse antagligen vara överflödigt.

### **Kan en nämnd som administrerar ett presstöd finnas inom en myndighet som ansvarar för radio- och tv-frågor?**

Presstödsnämnden är en mycket liten myndighet. Praktiska skäl, synergieffekter och rationaliseringsmöjligheter – effektiv hushållning med allmänna medel – talar för att den slås samman med den myndighet i vars lokaler den redan finns. Från myndighetens och dess chefs sida förordas detta.

Att en samorganisation bör ske var också slutsatsen när frågan efter sekretariatets grundliga beredning behandlades i kommittén. Sedan ett förslag med den inriktningen fastställts ändrade majoriteten sig efter kommitténs sista ordinarie sammanträde.

Principskäl åberopas; villkor som gäller pressen bör inte administreras inom en myndighet som handlägger radio- och tv-frågor.

Enligt min mening föreligger inga principiella hinder mot en samorganisation. Att den nya myndigheten lika litet som den nuvarande nämnden ska utföra uppgifter som enligt grundlag är förbehållna andra är självklart. Någon mediemyndighet med befogenhet att övervaka landets massmedier skulle det inte bli fråga om och någon sådan är veterligen inte heller påtänkt.

### Förslagets samlade inriktning

Förslagen i betänkandet innebär sammantagna att stödet ytterligare koncentreras till ekonomiskt svaga delar av mediasystemet, i huvudsak arvtagarna till de s.k. andratidningarna och de statsstödsberoende fådagartidningarna. Genom distributionsstödet avskaffande – som i sig är befogat – försvinner den enda delen av stödsystemet som kom även de större, ekonomiskt bärkraftiga tidningarna till del. Samtidigt har det från statsmakternas sida klargjorts att reklamskatten, som dessa tidningar betalar, blir kvar, oavsett denna kommittés rekommendationer. Effekten blir att de allmänna medel som anslås till att stärka massmediernas demokratiska roll helt går till att försöka hålla liv i det som inte i sig självt är livskraftigt, medan andra delar av systemet, som är satta under press men ännu klarar sig, i stället brandskattas.

Denna mediepolitiska inriktning står i kontrast mot några av de slutsatser som den föregående presstödsutredningen, Presskommittén 2004, drog. Kommittén beskrev en ”fragmentiserad medievärld, med svårigheter att få till stånd en för det demokratiska systemet nödvändig vital opinionsbildning”. Det ledde till följande bedömning (SOU 2006:8 s. 142 f.).

Merparten av de resurser som staten kan avsätta för presstöd bör enligt kommitténs mening liksom tidigare inriktas för att stödja dagstidningar med regional eller nationell täckning. Dessa tidningar har stora upplagor och bra förutsättningar för att i praktiken genomföra de uppgifter som motiverar det statliga engagemanget på dagspressmarknaden.

Inte minst stödet till storstadstidningarna spelade mot denna bakgrund en viktig roll för mångfald och opinionsbildning, ansåg kommittén. Resonemanget ledde till följande slutsatser.

Konstitutionellt sett kan statens uppgift endast bestå av att skapa goda förutsättningar för livskraftiga massmedier, inre och yttre mångfald samt en vital opinionsbildning. Samtidigt har staten ett ansvar för att de resurser som kan avsättas för presstöd utnyttjas i linje med sitt ändamål, dvs. att resurserna bidrar till att statsskicket förstärks och fördjupas. Inriktningen på presstödet bör därför vara att stödja livskraftiga tidningar som når en större grupp abonnenter.

Dessa slutsatser har enligt min mening inte förlorat i aktualitet, tvärtom. Mediepolitiken bör prioritera generellt verkande åtgärder, som gynnsam beskattning. Selektiva åtgärder bör syfta till att främja professionell, oberoende journalistik inom alla slags medier som når många på de större eller mindre marknader där de är verksamma. I linje med vad Presskommittén 2004 framhöll har staten ett ansvar för att de begränsade medel som avsätts används där de bäst främjar demokratiska ändamål.

## Avslutning

Ytligt sett innebär det framlagda förslaget en satsning på svagare delar av mediasystemet och en förstärkning av driftsstödet, men fogar man in förslagen i den långsiktiga trend som kan utläsas ur presstödet historia framträder en annan bild.

Under 1970-talet gick nästan hela det selektiva driftsstödet till riktiga dagstidningar – självständigt ägda andratidningar som tillsammans nådde betydande medborgargrupper. Den långsiktiga trenden är att antalet tidningar av detta slag och deras andel av driftsstödet minskar. Bara två av dem som finns kvar är självständigt ägda; alla andra är uppköpta av mediekoncerner. Som framgår av kartläggningskapitlet är upplagan för samtliga sedan länge sjunkande, och nedgången går, trots driftsstöd, snabbare än för dagspressen i övrigt. Om utvecklingen fortsätter i samma

riktning kommer dessa tidningar år 2017 inte att få de stödbelopp som beskrivs i betänkandets tabeller, eftersom dessa utgår från ett realistiskt antagande, nämligen att upplagorna ska stabiliseras på 2012 års nivå. Det sannolika är att titlarna fortsätter att tappa marknad och därmed stöd. Det är vidare sannolikt att någon eller några av tidningarna upphör som papperstidning eller helt och hållet, liksom att någon eller några av de berörda koncernerna inte längre anser att presstödspengarna kompenserar för de potentiella samordningsvinster som stödreglerna står i vägen för och därför avstår från stödet. Den långsiktiga trenden att stödets ursprungliga målgrupp – självständiga andratidningar som kommer ut dagligen eller nästan dagligen – blir allt färre och allt mindre kommer med andra ord antagligen att fortsätta. Tillspetsat uttryckt kan stödet till dessa på sikt komma att avvecklas av sig självt.

Till den långsiktiga trenden hör också att stödet alltmer går till de små tidningar som ges ut någon eller i enstaka fall några gånger per vecka. För närvarande består dessa av 60-70 titlar med en genomsnittsupplaga på drygt 3 000. De har en mycket skiftande kvalitet och karaktär, och är helt beroende av statsstöd. Med kommittémajoritetens förslag är det tänkt att cirka 200 miljoner kronor om året ska gå till denna jämförelsevis lilla del av mediemarknaden (totalt cirka 200 000 prenumeranter). Den dag presstödet mest uppfattas som en angelägenhet för denna grupp tidningar är det troligt att det på ett eller annat sätt kommer att upphöra, och kanske ersättas med kultur- eller regionalpolitiskt motiverade samhällsinsatser.

I detta scenario kommer presstödssystemet med andra ord att själv dö inom en inte alltför avlägsen framtid.

### Sammanfattning

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

## Särskilt yttrande

Av experterna *Ingela Wadbring*, professor i medietveckling, Mittuniversitetet, *Ann Lagerström*, journalist, konsult i ledarskapsfrågor inom media och *Mart Ots*, föreståndare för Media Management and Transformation Centre vid Högskolan i Jönköping

### Utgångspunkt

De direktiv (dir 2011:112) som regeringen gav Presstödskommittén i december 2011 pekade på många av de förändringar som under senare tid kraftigt påverkat mediemarknaden. Det handlar om såväl produktion som distribution och konsumtion av nyheter och opinionsbildningen. Direktiven pekade också på de förändrade konkurrensförhållandena på mediemarknaden under 2000-talet.

I direktiven konstaterades också att medieföretagens förutsättningar ”skiljer sig markant från de som gällde vid den tid då grunderna för presstödet utformades”. Det ansågs därför nödvändigt att Presstödskommittén skulle göra en bred genomlysning av konkurrensförutsättningarna på mediemarknaden som helhet och utifrån den lämna förslag på hur ett framtida stödsystem skulle kunna se ut. Enligt direktiven behövdes även ett förtydligande av stödåtgärdernas syfte, målsättningar och ändamålsenlighet.

Direktiven, och därmed kommitténs uppdrag, lämnar emellertid utrymme för olika tolkningar. En möjlig tolkning av uppdraget är att kommittén ska arbeta med ett stödsystem till den etablerade tidningsbranschen och komma med förslag som kan hjälpa branschen att anpassa sig till en ny och tuffare konkurrensituation. En annan tolkning är att anpassa presstödet – vilket i sin kärna kan ses som ett stöd för demokratisk nyhetsförmedling och opinionsbildning – till det digitala samhällets förutsättningar.

Under arbetets gång har båda de här perspektiven diskuterats, men i det färdiga betänkandet är det i huvudsak det förstnämnda, branshperspektivet, som beaktats. Utgår man ifrån det sistnämnda perspektivet borde ett medborgar- och konsumentperspektiv ha styrts, och kommitténs arbete skulle ha tagit sikte på möjligheten för människor att ta del av oberoende information och kvalitetsjournalistik.

Vi menar att detta fokus på traditionella dagstidningsföretag i förhållande till de snabba förändringar som präglar medielandskapet snarare riskerar att konservera en bransch istället för att utveckla den. Det finns många skäl till att vi beklagar att utredningen valt att förhålla sig till det nuvarande systemet. Vi ger här fyra exempel för att tydliggöra varför vi väljer att inte ställa oss bakom utredningens slutsatser och förslag.

## 1. Tidsperspektivet

Utredningens förslag ska i huvudsak träda i kraft år 2017, och med den förändringstakt som mediemarknaden befinner sig i idag – både vad gäller upplagor, konsumtionsmönster och redaktionella förändringar – är det helt omöjligt att säga något om hur marknaden kommer att se ut 2017.

Betänkandet borde därför ha varit inriktat på stödformer som grundat sig på mer principiella och övergripande demokratiska ställningstaganden med möjlighet till en flexibel hantering i takt med medieutvecklingen, snarare än den typ av detaljstyrning som nu genomsyrar utredningens förslag. Diskussioner kring sådana principer, och även utarbetade förslag, har förekommit under arbetets gång men förkastats.

## 2. Digitaliseringen

Människors sätt att konsumera medier av alla slag förändras i snabb takt. En allt större grupp väljer helt och hållet bort traditionell nyhetsförmedling och opinionsmaterial eller väljer att hämta sin information via olika digitala källor. Till skillnad mot den tid då den prenumererade tidningen var en av de främsta nyhetskällorna för de flesta medborgare är det idag individen och inte hushållen som är den givna basen för mediekonsumtionen. Det innebär att tidningarna inte längre har den särställning de en gång hade, även om de fortfarande bedöms som viktiga för framför allt lokala nyheter.

Mot en sådan bakgrund är det inte rimligt att lägga så stor vikt vid pappret som förmedlingsform av nyheter och opinionsmaterial som utredningen gör. Även om man på några ställen i utredningen talar i termer av plattformsnutralitet, är stödet i huvudsak anpassat

för nyheter producerade på papper och de företag som har en papperstidning som bas i verksamheten.

Onlinejournalistiken, som fortfarande är under stark utveckling, lyder under helt andra villkor både vad gäller ekonomi, annonsering, produktion av material, presentation, innehåll, utgivningsfrekvens, och inte minst konsumtionsmönster. Detta gör att de föreslagna presstödsreglerna är svåra att applicera på onlinebaserad nyhets- och opinionsförmedling.

### 3. Generationerna

De förändrade konsumtionsmönster som vi idag ser ifråga om användningen av medier är särskilt tydliga i de yngre åldersgrupperna. Yngre medborgare använder inte längre papperstidningen som sin främsta nyhetskälla och det finns klara indikationer på att de kommer att ta med sig sina medievanor upp i åren.

Ett stöd som så ensidigt riktas till en bransch med pappret i fokus blir därför ett tydligt generationsstöd istället för en framåtblickande åtgärd med sikte på "fria och självständiga medier med granskande journalistik och allsidig nyhetsförmedling som kan nå alla, såväl geografiskt som demografiskt", som det står i direktiven (s. 3).

### 4. Konserveringen

Inget vet idag hur och var den goda journalistiken och opinionsbildningen som kan nå alla medborgare kommer att produceras och distribueras i framtiden. Det vi vet är att den digitala arenan är i mycket snabb omvandling både vad gäller produktion och konsumtion. Man kan därför förvänta sig att nya former av journalistik och opinionsbildning kommer att uppstå och utvecklas inom en snar framtid. Många försök har redan gjorts, en del mer lyckosamma än andra.

Eftersom det föreslagna stödet i huvudsak formats utifrån papprets förutsättningar skapas inte några förutsättningar för innovationer varken hos de traditionella medieföretag som i framtiden kommer att uppbära presstöd eller hos nya aktörer.



Stödet leder därmed inte till någon ny form av journalistik, nya ägarstrukturer eller mer mångfald.

### **Slutsats**

Exemplen ovan skulle kunna flerfaldigas och göras detaljerade på punkt efter punkt, men vår avsikt är snarare att ge vår övergripande syn på utredningens förslag utifrån de givna direktiven än att i detalj diskutera betänkandetexten.

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

## Särskilt yttrande

Av ledamoten *Wiwi-Anne Johansson*, Vänsterpartiet

Presstödet har varit föremål för många utredningar och förändringar under årens lopp men sällan har förändringen i den mediala verkligheten varit snabbare och mer föränderlig än den är för närvarande. Det gäller dels mediernas situation men också hur vi som konsumenter av nyheter och opinionsbildande journalistik tar till oss den.

I direktiven (2011:112) konstateras också att medieföretagens förutsättningar ”skiljer sig markant från dem som gällde vid den tid då grunderna för presstödet utformades”. Presstödskommittén skulle därför göra en bred genomlysning av konkurrensförutsättningarna och utifrån den lämna förslag på hur ett framtida stödssystem skulle kunna se ut. Även målsättningar, ändamålsenlighet och syftet med stödåtgärderna behövde förtydligas enligt direktiven.

Det går att tolka direktiven på flera sätt. En tolkning kan vara att kommittén skulle arbeta med att förändra det nuvarande presstödet som i huvudsak är ett stödssystem till en redan etablerad tidningsbransch. Ett annat sätt att tolka direktiven kan vara att anpassa presstödet till en digital verklighet. Båda synsätten kan utgå från det som är presstödet ursprung och kärna; att stödja opinionsbildning och originaljournalistik som en viktig del av demokratin.

Diskussionerna i kommittén har berört båda perspektiven men tyvärr landade förslaget i förändringar av det nuvarande presstödet. Förslagen i betänkandet ger möjlighet till vissa förbättringar av dagens system och jag står därför bakom betänkandet. Men jag beklagar att kommittén inte gavs möjlighet att vidare undersöka möjligheterna av ett nytt presstöd som mer tar avstamp i den digitala verklighet som tar över mer och mer av den nyhetsförmedlande och opinionsbildande journalistiken.

Jag delar därför de oberoende experternas syn på varför det hade varit att föredra att kommittén hade valt att ta ett medborgar- och konsumentperspektiv i stället för ett branshperspektiv.

## Särskilt yttrande

Av experten *Sofie Berg Cormier*, Kulturdepartementet

Jag har medverkat i Presstödskommittén som expert från Kulturdepartementet. Jag instämmer i ordförandens slutsatser om behovet av en demokratibestämmelse i ett framtida stödsystem till dagspressen.

# Kommittédirektiv 2011:112

## Översyn av det statliga stödet till dagspressen

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. andra-tidningarna.

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 andratidningar 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 pressstödsförordningen 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 för-ordningen 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 *Presstöd* 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 minoritetsspråk 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 fådagarstidningar, 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 struktur-omvandling 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 konkurrens-situationen 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 medie-

marknaden och behoven av ekonomiskt stöd eller andra kostnads-effektiva 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 gratistidningar, 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 grundlagsskyddade 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 minoritetens 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 eftersträvade 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 stödsystem 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 uppbär driftsstöd enligt nuvarande system.

Vid utformningen av stöd ska EU:s statsstödsregler beaktas. I utarbetandet av stöd ska kommittén bl.a. studera stödsystem för dagspress eller utredningar med förslag till förändrade stödsystem 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 stödsystem är utformat. Om det krävs tillgång till branschstatistik eller andra uppgifter vid en eventuell stödgivning 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)

# Kommittédirektiv 2012:46

## **Tilläggsdirektiv till kommittén om översyn av det statliga stödet till dagspressen (Ku 2011:06)**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 maj 2012

### **Förlängd tid för en del av uppdraget**

Regeringen beslutade den 15 december 2011 kommittédirektiv om översyn av det statliga stödet till dagspressen (dir. 2011:112). Enligt kommitténs direktiv skulle ett delbetänkande lämnas senast den 31 maj 2012.

Utredningstiden för delen om stöd till dagstidningar för nationella minoriteter förlängs. Delbetänkandet ska i stället lämnas senast den 15 september 2012.

(Kulturdepartementet)



# Presstödsförordningen (1990:524)

## 1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statens direkta stöd till företag som ger ut dagstidningar. Dessutom finns bestämmelser om stöd i vissa fall till företag som ger ut andra tidningar.

Tidningar som ges ut av staten eller en kommun berättigar inte till stöd enligt denna förordning.

2 § Tidningsföretag som vill ha stöd enligt denna förordning skall ansöka om det. Det finns en särskild nämnd, Presstödsnämnden, som prövar ansökningarna. Nämnden beslutar också i övriga frågor enligt denna förordning.

3 § Stöd enligt denna förordning lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd. (Förordning 1996:1607).

4 § Driftsstöd består av allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd. Driftsstöd får endast användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för. Förordning (2010:1119).

5 § Har upphävts genom förordning (1996:1607).

6 § I denna förordning används följande uttryck med nedan angiven betydelse.

*Uttryck*

Dagstidning

*Betydelse*

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. Den ska vidare komma ut under ett eget namn och dess egna redaktionella innehåll ska utgöra minst 55 % av det totala redaktionella innehållet. Med dagstidning avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Högrekvent dagstidning

En dagstidning som normalt kommer ut med sex eller sju nummer per vecka.

Medelfrekvent dagstidning

En dagstidning som normalt kommer ut med tre till fem nummer per vecka.

Lågrekvent dagstidning

En dagstidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka.

Utgivningsort

Den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen.

Storstadstidning	En dagstidning som har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort, som normalt kommer ut med sju nummer per vecka och som under det senaste kalenderåret före det år som stödet avser hade ett redaktionellt innehåll som omfattade minst 30 000 spaltmeter.
A-region	Geografiskt område som framgår av bilagan till förordningen.
Upplaga	En tidnings medelnettopplaga.
Totalupplaga	En tidnings totala distribuerade upplaga med avdrag för lösnummerreturer och fasta arbetsexemplar.
Veckovolym	Tidningens upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka.
Annonsandel	Andelen betalt utrymme av hela tidningsutrymmet under ett kalenderår.
Andel egna annonser	Andelen utrymme av hela tidningsutrymmet under ett år som används för direkt marknadsföring av den egna tidningsutgivande verksamheten.
Redaktionellt innehåll	Hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag av annonsandelen och andelen egna annonser.
Täckningsgrad	En tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren. Presstödsnämnden får bestämma att en tidnings täckningsgrad ska beräknas för en del av utgivningsorten eller för ett annat område än

utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde. Uppstår ett decimaltal när täckningsgraden beräknas, ska detta avrundas till närmaste hela tal.

Förordning (2010:1119).

7 § Om det är uppenbart att flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 55 % eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn, ska Presstödsnämnden vid tillämpningen av denna förordning betrakta publikationen som en. Förordning (2008:1341).

## 2 kap. Driftsstöd

### Allmänt driftsstöd till hög- och medelfrekventa dagstidningar

1 § En hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till allmänt driftsstöd om samtliga nedanstående förutsättningar är uppfyllda:

1. Den ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar.
2. Dess totalupplaga ska i huvudsak vara abonnerad.
3. Dess abonnemangspris får inte vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori.
4. Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 %.
5. Det företag som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats för tidningen, ha redovisat användningen av stödet enligt 5 kap. 3 a § första stycket.

Om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden, får tidningen uteslutas från stöd eller få stödet nedsatt till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas. Förordning (2010:1119).

2 § För en hög- eller medelfrekvent dagstidning beräknas det årliga allmänna driftsstödet genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med 235 000 kr (bidragssats). Det

sammanlagda årliga allmänna driftsstödet får dock inte överstiga 16 861 000 kr (maximibelopp).

En storstadstidning kan utöver det årliga allmänna driftsstödet enligt första stycket berättiga till ett extrastöd som motsvarar en viss procentandel av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna tidningskategori i 1 kap. 6 §. Den högsta procentandelen är

- 90 % för år 2011,
- 80 % för år 2012,
- 70 % för år 2013,
- 60 % för år 2014,
- 50 % för år 2015, och
- 40 % för år 2016.

Maximibeloppet för det årliga allmänna driftsstödet och extrastödet är

- 59 500 000 kr för år 2011,
- 56 600 000 kr för år 2012,
- 53 700 000 kr för år 2013,
- 50 800 000 kr för år 2014,
- 47 900 000 kr för år 2015, och
- 45 000 000 kr för år 2016. Förordning (2010:1119).

**2 a §** Understiger det allmänna driftsstöd som en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till enligt 2 § första stycket det driftsstöd som en lågfrekvent dagstidning vid motsvarande upplaga berättigar till enligt 5 §, ska i stället stödnivån enligt den paragrafen gälla. Förordning (2010:1119).

**2 b §** Det sammanlagda allmänna driftsstödet som en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till enligt 2 § första–tredje styckena eller 2 a § får inte överstiga 40 % av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigande tidningen. Förordning (2010:1119).

### Allmänt driftsstöd till lågfrekventa dagstidningar

**3 §** En lågfrekvent dagstidning berättigar till allmänt driftsstöd om samtliga nedanstående förutsättningar är uppfyllda:

1. Den ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar.

2. Dess totalupplaga ska till övervägande del vara abonnerad.
3. Den ska ha ett abonnemangspris som för helår inte understiger ett av Presstödsnämnden fastställt lägsta pris.
4. Den ska ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår.
5. Den får inte ha en betald annonsandel som överstiger 50 % av dess hela tidningsutrymme under ett kalenderår.
6. Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 %.
7. Det företag som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats för tidningen, ha redovisat användningen av stödet enligt 5 kap. 3 a § första stycket.

Vid tillämpningen av första stycket 2 ska spridning i marknadsföringssyfte, som görs för en och samma tidningstitel och vid högst fem tillfällen per kalenderår i det område där dagstidningen har sin huvudsakliga andel abonnenter, inte räknas med. Förordning (2010:1119).

**4 §** För en tidning som kommer ut en gång per vecka lämnas årligt allmänt driftsstöd med

- 5 260 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
  - 4 701 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar,
  - 4 141 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar,
  - 3 582 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 5 000 exemplar,
  - 2 910 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 3 000 exemplar,
  - 2 239 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 2 000 exemplar,
- eller
- 1 679 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 1 500 exemplar. Förordning (2008:1341).

**5 §** För en tidning som kommer ut två gånger per vecka lämnas årligt allmänt driftsstöd med

- 6 313 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 5 641 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar,

- 4 969 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar,
  - 4 298 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 5 000 exemplar,
  - 3 492 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 3 000 exemplar,
  - 2 686 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 2 000 exemplar,
- eller
- 2 015 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 1 500 exemplar. Förordning (2008:1341).

**5 a §** Det allmänna driftsstödet som en lågfrekvent dagstidning berättigar till enligt 4 eller 5 § får inte överstiga 75 % av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigande tidningen. Förordning (2010:1119).

**6 §** Har upphävts genom förordning (2008:1341).

**6 a §** Har upphävts genom förordning (2008:1341).

### **Begränsat driftsstöd**

**7 §** Begränsat driftsstöd kan lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad.

**8 §** Begränsat driftsstöd kan vidare lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad och om tidningen, trots att den till övervägande delen är på svenska, har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 % är skrivet på finska.

**9 §** Har upphävts genom förordning (2008:1341).

**10 §** För en tidning som har rätt till begränsat driftsstöd enligt 7 eller 8 § lämnas stöd med belopp som motsvarar vad en lågfrekvent dagstidning är berättigad till enligt 4 §. Stödet får dock högst uppgå till 2 239 000 kr. Förordning (2008:1341).

**11 §** En tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen

1. uppfyller övriga i 1 kap. 6 § angivna förutsättningar för dagstidning,
2. vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige,
3. har sin huvudredaktion i Sverige, och
4. till minst 90 procent av den abonnerade upplagan är spridd i Sverige. (Förordning 1993:450)

### **Driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar**

**11 a §** För elektroniskt distribuerade dagstidningar får driftsstödet jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution. (Förordning 1996:1607)

### **Beräkning och utbetalning**

**12 §** Frågan om huruvida en tidning uppfyller kraven för driftsstöd, ska bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks. Bedömningen av om driftsstödet överstiger en viss andel av tidningens rörelsekostnader enligt 2 b eller 5 a § ska dock göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks.

För nyetablerade dagstidningar och för dagstidningar som kommer ut med fler eller färre nummer i veckan än tidigare får uppgifterna i stället avse den tidsperiod för vilken dessa kan fås. För uppgifter om täckningsgrad och upplaga får den perioden inte vara kortare än sex månader. Förordning (2010:1119).

**13 §** Driftsstöd beräknas för kalenderår och med en tolftedel av bidraget för varje kalendermånad.

Driftsstöd lämnas för varje hel kalendermånad som tidningen kommer ut under det år som stödet avser.

Driftsstödet skall betalas ut månadsvis i förskott. (Förordning 1995:635)

**14 §** Har upphävts genom förordning (1995:635).



## Avveckling av driftsstöd

15 § En dagstidning som inte längre har rätt till fullt driftsstöd på grund av att den överskrider kravet på högsta hushållstäckning är under det första året efter det att sådan rätt upphörde berättigad till tre fjärdedelar av det närmast föregående årets stödbelopp. Under de därpå följande två åren är tidningen, om den inte åter har rätt till fullt driftsstöd, berättigad till hälften respektive en fjärdedel av stödbeloppet. Förordning (2008:1341).

## Återbetalning och återkrav

16 § Ett tidningsföretag som tagit emot driftsstöd är återbetalningsskyldigt om

1. tidningsföretaget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att stödet lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. stödet av något annat skäl än vad som avses i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och tidningsföretaget borde ha insett detta,

3. stödet har använts i strid med vad som anges i 1 kap. 4 §, eller

4. tidningsföretaget inte lämnar sådan redovisning som avses i 5 kap. 3 a §. Förordning (2010:1538).

17 § Om ett tidningsföretag är återbetalningsskyldigt enligt 16 §, ska Presstödsnämnden besluta att kräva tillbaka ett belopp som motsvarar vad företaget oriktigt har fått.

Om det finns särskilda skäl, får Presstödsnämnden helt eller delvis efterge krav på återbetalning. Förordning (2010:1538).

18 § Om ett belopp som har återkrävts enligt 17 § inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet. För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635). Förordning (2010:1538).

### 3 kap. Har upphävts genom förordning (1996:1607).

## 4 kap. Distributionsstöd

### Villkor

1 § Distributionsstöd får lämnas för varje abonnerat exemplar av en dagstidning

- vars upplaga i huvudsak är betald,
- som har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från det pris tidningar har i den kategori som tidningen tillhör,
- och som distribueras av ett distributionsföretag eller, av ett befordringsföretag i lantbrevbäringssturer eller särskilda tidning-utdelningssturer, där minst två tidningsföretag deltar. (Förordning 1996:1607).

2 § Tidningsföretag skall för att få distributionsstöd skriftligen förbinda sig att

1. avstå från egen distribution av en abonnerad dagstidning inom alla områden där stödberättigad samdistribution förekommer om denna påbörjas vid en tidpunkt då den egna tidningen kan medfölja, och

2. överlämna hela distributionsarbetet till postbefordringsföretaget respektive distributionsföretaget i varje område där tidningen deltar i stödberättigad samdistribution.

Presstödsnämnden får medge att ett distributionsföretag som underentreprenör anlitar ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag. Medgivande får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för en sådan ordning och under förutsättning att

1. övriga tidningsföretag som deltar i samdistributionen inom distributionsområdet godtar att underentreprenören anlitas, och

2. distributionsföretaget och underentreprenören samtycker till att dessa övriga tidningsföretag efter framställning till Presstödsnämnden skall kunna få de uppgifter som behövs för att kunna bedöma kostnader och kostnadsfördelning för en planerad eller pågående samdistribution. (Förordning 1996:1607).

3 § Två distributionsföretag får samtidigt svara för stödberättigad samdistribution inom ett distributionsområde, om Presstödsnämnden medger det.

Ett postbefordringsföretags särskilda tidningsutdelningsturer, med undantag av lantbrevbäringsturer, anses i detta sammanhang som ett distributionsföretag. (Förordning 1993:1739).

## Förmedling av stöd

### Villkor

**4 §** Presstödsnämnden betalar ut stödet månadsvis i efterskott till distributionsföretaget eller postbefordringsföretaget. Distributionsföretaget och postbefordringsföretaget tillgodoför tidningsföretaget dess andel av detta belopp. (Förordning 1993:1739).

**5 §** Ett distributionsföretag får förmedla distributionsstöd endast om företaget skriftligen förbinder sig att uppfylla följande villkor:

1. Företaget ska inom sitt verksamhetsområde anordna samdistribution där det finns förutsättning för stödberättigad samdistribution.

2. För samdistributionen ska företaget tillämpa prissättning enligt 3 för sådana tidningsföretag som har undertecknat en förbindelse enligt 2 § och ger ut tidningar som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka. För en tidning som kommer ut en gång per vecka gäller vidare att den ska ha minst en procents hushållstäckning i den A-region där tidningens utgivningsort är belägen.

3. Prissättningen ska vara sådan att storleken av den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av att tidningarna väger olika mycket per exemplar, att distributionen av någon av tidningarna leder till mer administrativt arbete än för de andra eller att distributionen av någon av tidningarna leder till särskilda transportkostnader, får dock prissättningen anpassas till dessa skillnader. En sådan prissättning får däremot inte innebära att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

4. Företaget ska hålla samdistributionen öppen för samtliga dagstidningar

a) vars upplaga är i huvudsak betald och har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör, och

b) som vid tiden för samdistributionens början finns tillgängliga på orten.

5. Företaget ska delge anbud på samdistribution inom ett distributionsområde till samtliga dagstidningar som har under-tecknat förbindelse enligt 2 § vid en och samma tidpunkt.

Förbindelsen ska distributionsföretaget ge in till Presstöds-nämnden.

Ett distributionsföretag får i samdistributionen distribuera annat än dagstidningar med distributionsstöd om kvaliteten i dags-tidningsdistributionen inte försämras. Förordning (2010:1119).

**6 §** Ett distributionsföretag får inte förmedla distributionsstöd, om distributionsföretaget ägs av eller ingår i en koncern med ett eller några få tidningsföretag. Ett sådant distributionsföretag får dock förmedla distributionsstöd

1. om Presstödsnämnden medger det, och

2. om distributionsföretaget först samtycker till att ett tidnings-företag som berörs av samdistribution som anordnas av distributionsföretaget efter framställning till Presstödsnämnden skall kunna få de uppgifter som behövs för att kunna bedöma kostnader och kostnadsfördelning för en planerad eller pågående samdistribution.

**7 §** Förmedlas distributionsstöd av ett postbefordringsföretag ska företaget skriftligen förbinda sig att uppfylla de villkor som anges i 5 § första stycket 2–5. Förordning (2010:1119).

**8 §** Distributionsstöd lämnas årligen med

1. 10,30 öre per exemplar för de första 7 miljonerna stöd-berättigade exemplar,

2. 8,23 öre per exemplar för exemplaren mellan 7 miljoner och 14 miljoner,

3. 6,17 öre per exemplar för exemplaren mellan 14 miljoner och 21 miljoner, samt

4. 5,16 öre per exemplar för exemplaren över 21 miljoner. Förordning (2001:611).

**9 §** Ett tidningsföretag som tagit emot distributionsstöd och som inte har följt en sådan förbindelse som avses i 2 §, är återbetalningsskyldigt. Förordning (2010:1538).

**9 a §** Om ett tidningsföretag är återbetalningsskyldigt enligt 9 §, ska Presstödsnämnden besluta att kräva tillbaka ett belopp som motsvarar vad företaget oriktigt har fått.

Om det finns synnerliga skäl, får Presstödsnämnden efterge krav på återbetalning. Förordning (2010:1538).

**9 b §** Om ett belopp som har återkrävts enligt 9 a § inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet. För uttag av dröjsmålsränta gäller i tillämpliga delar räntelagen (1975:635). Förordning (2010:1538).

**10 §** Om ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributions-systemet och de kvarvarande tidningsföretagen i samdistributionen i distributionsområdet därmed drabbas av väsentliga kostnadsökningar skall de få extra distributionsstöd under högst tre år. Det extra stödet till de kvarvarande tidningsföretagen får varje år sammanlagt inte vara högre än det belopp som betalats ut det senaste år till den eller de tidningar som lämnat samdistributions-systemet. Det extra stödet skall fördelas till de kvarvarande tidningsföretagen efter deras årliga andel av distribuerade tidnings-exemplar. (Förordning 1996:1607).

**11 §** Distributionsstöd ska inte betalas om ett tidningsföretag får vinst av tidningsdistributionen på ett sätt som uppenbarligen innebär ett kringgående av bestämmelserna om prissättning enligt 5 § första stycket 2 och 3. Förordning (2010:1119).

## **5 kap. Övriga bestämmelser**

**1 §** Ansökan om stöd enligt denna förordning ska vara skriftlig och ges in till Presstödsnämnden.

Ett tidningsföretag som ansöker om extrastöd enligt 2 kap. 2 § andra stycket ska i ansökan redovisa de nettokostnader som ska ligga till grund för stödet. Förordning (2010:1119).

**2 §** Till tidningsföretag som, innan beslut om presstödet till företaget fattats, helt eller delvis pantsatt sitt förväntade presstödet, får stödbeloppet inte bestämmas till högre belopp än hälften av vad som annars skulle ha kunnat beviljas.

**3 §** Presstödsnämnden får vid tillämpningen av denna förordning inte ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor.

**3 a §** Ett tidningsföretag som har beviljats driftsstöd för en dagstidning ska årligen i efterhand lämna in en redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt.

Nämnden ska med utgångspunkt i lämnad redovisning kontrollera att användningen av driftsstödet sker i överensstämmelse med denna förordning.

Nämnden ska årligen göra en sammanställning av uppgifterna enligt första och andra styckena. Sammanställningen ska ges in till regeringen och Europeiska kommissionen. Förordning (2010:1119).

**3 b §** Presstödsnämnden får besluta att ett stöd enligt denna förordning tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att stödet har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller att rätt till stödet av annan anledning saknas. Förordning (2010:1538).

**3 c §** Om Presstödsnämnden har beslutat om återbetalning av stöd enligt 2 kap. 17 § eller 4 kap. 9 a §, får nämnden göra avdrag på nytt stöd enligt denna förordning (kvittning). Förordning (2010:1538).

**4 §** Presstödsnämndens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

**5 §** Presstödsnämnden får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

## Bilaga

### Kommunernas indelning i A-regioner

01 Stockholm/Södertälje: Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö, Österåker.

02 Norrtälje: Norrtälje.

03 Enköping: Enköping, Håbo.

04 Uppsala: Heby, Knivsta, Uppsala, Östhammar.

05 Nyköping: Gnesta, Nyköping, Oxelösund, Trosa.

06 Katrineholm: Flen, Katrineholm, Vingåker.

07 Eskilstuna: Eskilstuna, Strängnäs.

08 Mjölby/Motala: Boxholm, Mjölby, Motala, Vadstena, Ödeshög.

09 Linköping: Kinda, Linköping, Åtvidaberg.

10 Norrköping: Finspång, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik.

11 Jönköping: Habo, Jönköping, Mullsjö, Vaggeryd.

12 Tranås: Aneby, Tranås, Ydre.

13 Eksjö/Nässjö/Vetlanda: Eksjö, Nässjö, Sävsjö, Vetlanda.

14 Värnamo: Gislaved, Gnosjö, Värnamo.

15 Ljungby: Ljungby, Markaryd.

16 Växjö: Alvesta, Lessebo, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö, Älmhult.

17 Västervik: Västervik.

18 Hultsfred/Vimmerby: Hultsfred, Vimmerby.

19 Oskarshamn: Högsby, Mönsterås, Oskarshamn.

20 Kalmar/Nybro: Borgholm, Emmaboda, Kalmar, Mörbylånga, Nybro, Torsås.

21 Visby: Gotland.

22 Karlskrona: Karlskrona, Ronneby.

23 Karlshamn: Karlshamn, Olofström, Sölvesborg.

24 Kristianstad: Bromölla, Kristianstad, Östra Göinge.

25 Hässleholm: Hässleholm, Osby, Perstorp.

26 Ängelholm: Båstad, Ängelholm, Örkelljunga.

- 27 Helsingborg/Landskrona: Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Svalöv, Åstorp.
- 28 Malmö/Lund/Trelleborg: Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg, Vellinge.
- 29 Ystad/Simrishamn: Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Tomelilla, Ystad.
- 30 Eslöv: Eslöv, Hörby, Höör.
- 31 Halmstad: Halmstad, Hylte, Laholm.
- 32 Falkenberg/Varberg: Falkenberg, Varberg.
- 33 Göteborg/Alingsås: Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Vårgårda, Öckerö.
- 34 Uddevalla: Färgelanda, Lysekil, Munkedal, Orust, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Uddevalla.
- 35 Trollhättan/Vänersborg: Grästorp, Lilla Edet, Mellerud, Trollhättan, Vänersborg.
- 36 Borås: Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn.
- 37 Lidköping/Skara: Essunga, Götene, Lidköping, Skara, Vara.
- 38 Falköping: Falköping, Tidaholm.
- 39 Skövde: Hjo, Karlsborg, Skövde, Tibro.
- 40 Mariestad: Gullspång, Mariestad, Töreboda.
- 41 Kristinehamn/Filipstad: Filipstad, Kristinehamn, Storfors.
- 42 Karlstad: Forshaga, Grums, Hagfors, Hammarö, Karlstad, Kil, Munkfors, Sunne, Torsby.
- 43 Säffle/Åmål: Bengtsfors, Dals-Ed, Säffle, Åmål.
- 44 Arvika: Arvika, Eda, Årjäng.
- 45 Örebro: Askersund, Hallsberg, Kumla, Laxå, Lekeberg, Örebro.
- 46 Karlskoga: Degerfors, Karlskoga.
- 47 Lindesberg: Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg, Nora.
- 48 Västerås: Hallstahammar, Surahammar, Västerås.
- 49 Köping: Arboga, Kungsör, Köping.
- 50 Fagersta: Fagersta, Norberg, Skinnskatteberg.
- 51 Sala: Sala.



- 52 Borlänge/Falun: Borlänge, Falun, Gagnef, Leksand, Rättvik, Säter, Vansbro.
- 53 Avesta/Hedemora: Avesta, Hedemora.
- 54 Ludvika: Ludvika, Smedjebacken.
- 55 Mora: Malung-Sälen, Mora, Orsa, Älvdalen.
- 56 Gävle/Sandviken: Gävle, Hofors, Ockelbo, Sandviken, Tierp, Älvkarleby.
- 57 Bollnäs/Söderhamn: Bollnäs, Ovanåker, Söderhamn.
- 58 Hudiksvall/Ljusdal: Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig.
- 59 Sundsvall: Sundsvall, Timrå, Ånge.
- 60 Härnösand/Kramfors: Härnösand, Kramfors.
- 61 Sollefteå: Sollefteå.
- 62 Örnsköldsvik: Örnsköldsvik.
- 63 Östersund: Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokomb, Ragunda, Strömsund, Åre, Östersund.
- 64 Umeå: Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Umeå, Vindeln, Vännäs.
- 65 Skellefteå: Malå, Norsjö, Skellefteå.
- 66 Lycksele: Dorotea, Lycksele, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Åsele.
- 67 Piteå: Arjeplog, Arvidsjaur, Piteå, Älvsbyn.
- 68 Luleå/Boden: Boden, Jokkmokk, Luleå.
- 69 Haparanda/Kalix: Haparanda, Kalix, Övertorneå, Övertorneå.
- 70 Kiruna/Gällivare: Gällivare, Kiruna, Pajala. Förordning (2010:1119).

## Övergångsbestämmelser

1990:524

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1990, då förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar ska upphöra att gälla. Denna förordning gäller till och med den 31 december 2016. Förordning (2010:1119).

2. Denna förordning skall dock i fråga om driftsstöd tillämpas på stöd som avser år 1990.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om stöd som har beviljats före ikraftträdandet.

4. Om en dagstidning berättigar till allmänt oducerat driftsstöd för år 1990 med tillämpning av denna förordning, men detta driftsstöd skulle bli mer än 5 % lägre än det produktionsbidrag som lämnades för år 1989, berättigar tidningen i stället till driftsstöd för år 1990 med ett belopp som uppgår till produktionsbidraget för år 1989 minskat med 5 %.

Understiger det driftsstöd som skulle lämnas för en sådan tidning år 1991 tidningens produktionsbidrag för år 1989 med mer än 5 %, berättigar tidningen till driftsstöd för år 1991 med ett belopp som uppgår till vad som lämnades i driftsstöd för år 1990 minskat med hälften av skillnaden mellan sistnämnda belopp och vad som annars skulle lämnas i driftsstöd för år 1991.

5. Om en dagstidning som berättigat till produktionsbidrag för år 1989 inte berättigar till allmänt driftsstöd för år 1990 enligt de nya bestämmelserna, skall tidningen ändå berättiga till driftsstöd för år 1990 med två tredjedelar och för år 1991 med en tredjedel av det belopp som lämnades som produktionsbidrag för år 1989.

Första stycket gäller dock inte för sådana tidningar som berättigade till särskilt produktionsbidrag enligt 11 § andra stycket den gamla förordningen och som berättigar till begränsat driftsstöd enligt den nya förordningen. Första stycket gäller inte heller sådana tidningar som berättigade till produktionsbidrag enligt 13 § den gamla förordningen.

6. Företag som beviljats lån ur pressens lånefond och som önskar ersätta lånet med utvecklingsstöd enligt denna förordning har rätt att få frågan om utvecklingsstöd prövad som ett nytt ansökningsärende.

*1996:1607*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.
2. Har upphävts genom förordning (2010:1119).
3. Har upphävts genom förordning (2010:1119).

*1999:1074*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2000.
2. Har upphävts genom förordning (2010:1119).
3. Har upphävts genom förordning (2010:1119).

*2001:611*

Denna förordning träder i kraft den 15 augusti 2001. De nya bestämmelserna skall dock tillämpas för tid från och med den 1 januari 2001.

*2010:1119*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Vid beräkning av driftsstödets andel av rörelsekostnaderna enligt 2 kap. 2 b och 5 a §§ får redovisat underlag för 2009 och 2010 avse de totala rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den dagstidning som stödet har beviljats för.

*2010:1538*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.
2. De nya bestämmelserna i 2 kap. 16–18 §§ tillämpas endast för driftsstöd som betalas ut från och med den 1 januari 2011.
3. De nya bestämmelserna i 4 kap. 9 b § tillämpas endast för distributionsstöd som betalas ut från och med den 1 januari 2011.

**Preliminärt förslag till  
förordning om ändring i förordningen (2010:1062) med  
instruktion för Myndigheten för radio och tv**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för radio och tv ska införas åtta nya paragrafer, 22 a–22 g och 24 a §, samt närmast före 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Presstödsnämnden*

*22 a §*

*Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns presstödsnämnden.*

*22 b §*

*Presstödsnämnden har till uppgift att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden. Inom ramen för denna uppgift ska myndigheten*

*1. pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen (1990:524) och i övrigt tillämpa bestämmelserna i förordningen,*

*2. följa och analysera utvecklingen inom dagspressen, och*

*3. tillhandahålla uppgifter om dagstidningars spridning enligt kungörandeförordningen (1977:827).*

## 22 c §

*Myndigheten ska särskilt i anslutning till uppgifterna enligt 22 b § 1 och 2 årligen rapportera till regeringen om den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper, förändringar i tidningsägandet samt övriga väsentliga förändringar inom dagspressen.*

## 22 d §

*Internationellt utbyte och erfarenhetsutbyte med andra svenska mediemyndigheter ska integreras i nämndens verksamhet.*

## 22 e §

*Nämnden ska bestå av högst elva ledamöter. En av ledamöterna ska vara ordförande i nämnden och två ska vara vice ordförande. För varje ledamot ska det finnas en personlig suppleant.*

*Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.*

## 22 f §

*Presstödsnämnden ansvarar för sina beslut.*

## 22 g §

*Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att presstödsnämnden tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.*

*24 a §*

*Regeringen utser för en bestämd tid ordförande, två vice ordförande samt övriga ledamöter och suppleanter i prestödsnämnden.*

---

Denna förordning träder i kraft den +

# Statens offentliga utredningar 2013

*Kronologisk förteckning*

---

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information  
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget  
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar  
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.



# Statens offentliga utredningar 2013

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

---

- Tillstånd och medling. [4]  
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]  
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]  
Internationell straffverkställighet. [21]  
E-röstning och andra valfrågor. [24]  
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]  
En ny lag om personnamn. [35]  
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]  
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]  
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]  
Tillsyn över polisen. [42]  
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]  
Nämndemannauppdraget  
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]  
Verkställighet av utländska domar och beslut  
– en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]

### Försvarsdepartementet

---

- Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]  
En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]  
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]  
En myndighet för alarmering. [33]  
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]  
Skydd för geografisk information. [51]

### Socialdepartementet

---

- Patientlag. [2]  
Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]  
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]

- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]  
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]  
Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]  
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]  
Rätt information  
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]  
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]  
Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]  
Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]  
Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]  
Försvarsfastigheter i framtiden. [61]  
Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]

### Finansdepartementet

---

- Förändrad hantering av importmoms. [1]  
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]  
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]  
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]  
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]  
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]  
Budgetramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]  
Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]  
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]  
Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]  
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]

### **Utbildningsdepartementet**

---

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
  - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
  - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
  - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]
- Moderniserad studiehjälp. [52]
- Friskolorna i samhället. [56]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

- Djurhållning och miljö
  - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

### **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]
- Långsiktigt hållbar markanvändning
  - del 1. [43]
- Ersättning vid rådhetsinskränkningar
  - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]
- Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]

### **Näringsdepartementet**

---

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
  - samordning och digital samverkan. [22]
- En digital agenda i människans tjänst
  - Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]
- Effektivare bredbandsstöd. [47]

### **Kulturdepartementet**

---

- Mera glädje för pengarna. [19]
- Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]

Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Det svenska medborgarskapet. [29]