

Regeringens proposition

2009/10:199



Nya villkor för stödet till dagspressen

Prop.
2009/10:199

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 mars 2010

Fredrik Reinfeldt

Lena Adelsohn Liljeroth
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag och bedömningar i fråga om presstödet till dagstidningar.

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

Det föreslås att högfrekventa storstadstidningar ska vara berättigade till det allmänna driftsstödet som gäller för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Storstadstidningar som normalt utkommer med sju nummer per vecka ska därutöver kunna få ett extrastöd som motsvarar 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 får dock inte överstiga 45 miljoner kronor per år. Minskningen av driftsstödet från nuvarande nivå ska ske etappvis under fem år med början i januari 2011.

Regeringen föreslår också att gränser ska införas för hur stor del av tidningsföretagens kostnader som får täckas av driftsstödet.

Vidare görs bedömningen att tidningsföretag vars tidning har beviljats driftsstöd bör redovisa årligen till Presstödsnämnden hur driftsstödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Presstödsnämnden bör göra en sammanställning av redovisningarna och ge in denna till regeringen och Europeiska kommissionen.

Regeringen gör bedömningen att de föreslagna ändringarna i presstödsförordningen bör träda i kraft den 1 januari 2011. Ändringarna kan emellertid inte träda i kraft innan de godkänts av kommissionen i samband med den pågående prövningen av presstödet. Förordningen bör tidsbegränsas till den 31 december 2016. En översyn av presstödet bör göras

och nödvändiga ändringar av systemet föreslås i så god tid att de kan Prop. 2009/10:199
träda i kraft den 1 januari 2017.

I propositionen behandlas också vissa förslag och bedömningar som
Presskommittén 2004 och Presstödsnämnden har lämnat, t.ex. när det
gäller distributionsstöd och stöd till tidningar på andra språk än svenska.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning	6
3	Presstödet utveckling	7
4	Gällande rätt	9
4.1	Presstödsförordningen	9
4.2	EU:s statsstödsregler	11
4.2.1	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt	11
4.2.2	Procedurförordningen	12
5	EU-rättslig analys	14
5.1	Domstolsavgöranden	14
5.2	Kommissionens praxis	14
5.2.1	Förekomst av stöd	14
5.2.2	Undantagsbestämmelsernas tillämplighet	15
6	Kommissionens granskning av presstödet förenlighet med EUF-fördraget	16
6.1	Kommissionens artikel 18-skrivelse	16
6.1.1	Kommissionens förslag till åtgärder	17
6.1.2	Övriga synpunkter på presstödssystemet	18
6.2	Regeringens synpunkter på artikel 18-skrivelsen	18
6.3	Respons från kommissionens generaldirektorat för konkurrens på regeringens skrivelse	18
7	Ändringar i driftsstödet	19
7.1	Reglerna bör ändras	19
7.2	Driftsstödet till storstadstidningar	21
7.3	Driftsstödets andel av tidningsföretagens kostnader	27
7.4	Villkor om användningen av stödet	28
7.5	Presstödsnämndens ändringsförslag	30
8	Presskommitténs återstående förslag	33
8.1	Distributionsstöd	33
8.2	Stöd till tidningar på andra språk än svenska	38
8.3	Övriga förslag	42
9	Ikraftträdande, tidsbegränsning och översyn	43
10	Konsekvensanalys	47
10.1	Konsekvenser för staten	47
10.2	Konsekvenser för företag	48
10.3	Övriga konsekvenser	49
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattning av betänkandet Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8) i för denna proposition relevanta delar	50
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser avseende Presskommitténs betänkande Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8)	59

Bilaga 3	Sammanfattning av departementspromemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68).....	60	Prop. 2009/10:199
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser avseende departementspromemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68).....	61	
Bilaga 5	Förteckning över instanser som har yttrat sig över Presstödsnämndens framställan om ändringar i presstödsförordningen	62	
Utdrag ur protokoll	vid regeringssammanträde den 29 mars 2010.....	63	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om

1. driftsstödet till storstadstidningar (avsnitt 7.2),
2. driftsstödets andel av tidningsföretagens kostnader (avsnitt 7.3),
3. befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen (1990:524) (avsnitt 9).

2 Ärendet och dess beredning

I oktober 2004 fick en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen och lämna förslag på hur det framtida statliga engagemanget på dagspressområdet ska vara utformat (dir. 2004:137). Kommittén, som antog namnet Presskommittén 2004, överlämnade i januari 2006 sitt slutbetänkande Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8). En sammanfattning av de delar av betänkandet som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2007/472/MFI).

I juni 2006 anmäldes ändringar i presstödsförordningen (1990:524) som riksdagen beslutat om till Europeiska kommissionen (kommissionen) (dnr N2006/4857/MK). I september 2006 meddelade kommissionen genom Generaldirektoratet för konkurrens (GD Konkurrens) bl.a. att en granskning skulle inledas av om det befintliga presstödet är förenligt med statsstödsreglerna. I april 2008 remitterade Kulturdepartementet promemorian Nya villkor för presstödet (Ds 2008:25), i vilken föreslogs ändringar i driftsstödet som utarbetats mot bakgrund av en EU-rättslig analys. En remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2008/790/MFI). I budgetpropositionen för 2009 anförde regeringen att det kvarstod en osäkerhet kring det befintliga presstödet EU-rättsliga status eftersom det ännu inte hade prövats formellt, och bedömde att det för tillfället inte var aktuellt att gå vidare med promemorians förslag och bedömningar (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17).

I november 2008 framförde kommissionen genom en skrivelse till den svenska regeringen som sin preliminära uppfattning att det befintliga driftsstödet föreföll vara oförenligt med EU:s statsstödsregler. För att driftsstödet skulle kunna bedömas som förenligt med statsstödsreglerna ansåg kommissionen att Sverige behövde genomföra vissa förändringar av stödet. I januari 2009 lämnade den svenska regeringen genom en skrivelse till kommissionen sina synpunkter på kommissionens bedömning, dock utan att lämna några konkreta ändringsförslag.

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

I december 2009 lämnade regeringen genom en skrivelse till kommissionen sina synpunkter på kommissionens beslut om lämpliga åtgärder. Samtidigt upprättades i Kulturdepartementet promemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68) som har remissbehandlats. I såväl skrivelsen som promemorian lämnas ett antal förslag till ändringar i driftsstödet som syftar till att göra det förenligt med den inre marknaden. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 3* och en förteckning

över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2009/2363/MFI).

I mars 2010 framförde GD Konkurrens genom en skrivelse till den svenska regeringen att kommissionens granskning av det svenska pressstödet skulle kunna avslutas om ett antal punkter kan klargöras.

Presstödsnämnden lämnade den 5 maj 2009 en framställan till Kulturdepartementet med förslag till ändringar i presstödsförordningen. Skrivelsen har skickats till berörda instanser som har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen. En förteckning över instanserna finns i *bilaga 5*. Presstödsnämndens framställan och en sammanställning av yttrandena över denna finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2009/977/MFI).

I januari 2010 träffade företrädare för Kulturdepartementet representanter från Sametinget och Svenska Tornedalings Riksförbund för en diskussion om tidningar på meänkieli och samiska. En rapport från mötet finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2007/472/MFI).

3 Presstödet utveckling

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

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

Driftsstödet infördes 1971 i form av ett s.k. produktionsbidrag vilket var ett selektivt stöd som gick direkt till andratidningarna för att stödja deras löpande produktion. Syftet med produktionsbidraget var att så långt möjligt bibehålla en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning (prop. 1971:27, bet. KU 1971:32, rskr. 1971:180). 1967 års pressutredning hade gjort analysen att ekonomiska svårigheter och nedläggningar inom dagspressen var koncentrerade till andratidningarna. Utredningen låg till grund för regeringens bedömning att den pågående koncentreringsprocessen innebar risker för en monopolisering av nyhetsförmedling och åsiktsbildning, vilket ansågs hota demokratins funktionsduglighet. Förklaringen till andratidningarnas problem ansågs vara dessa tidningars konkurrensmässiga underläge och teorin om den s.k. upplagespiralen (prop. 1971:27, s. 13).

Efter förslag från 1972 års pressutredning övergavs andratidningsbegreppet några år senare till förmån för hushållstäckning inom utgivningskommunen, vilket ansågs vara ett bättre mått på tidningens ekonomiska bärkraft (prop. 1975/76:131, bet. KU 1975/76:46, rskr.

1976/77:260). Produktionsbidrag skulle endast ges till tidningar med en hushållstäckning på högst 50 procent.

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

Det statliga presstödet omfattade från början endast tidningar på svenska, men 1977 öppnades systemet upp även för tidningar på andra språk. Det fastslogs vid detta tillfälle att tidningarna i huvudsak ska behandla svenska förhållanden (prop. 1976/77:99, bet. KU 1976/77:42, rskr. 1976/77:260). Under tiden därefter genomfördes vissa tekniska justeringar av driftsstödets utformning men inte några grundläggande förändringar. Under 1980-talet genomfördes emellertid ett antal särskilda höjningar av storstadsstödet.

Den nu gällande presstödsförordningen (1990:524) infördes 1990. Till grund för förordningen låg propositionen 1989/90:78 om reformerat presstöd (bet. 1989/90:KU31, rskr. 1989/90:302), i vilken bl.a. dagstidningsbegreppet definierades, driftsstödet fick sitt nuvarande namn och regler slogs fast om hur stor andel eget redaktionellt material som krävs för att en tidning ska vara berättigad till driftsstöd.

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

År 1997 genomfördes vissa ändringar i distributionsstödet, bl.a. att en prisdifferens på 10 procent skulle tillåtas inom ramen för principen om likapris och att ett extra distributionsstöd skulle kunna lämnas under en övergångsperiod till tidningar som drabbas av större kostnadsökningar i samband med att en eller flera tidningar lämnat samdistributionen (prop. 1996/97:1 utg.omr. 1, 1996/97:3, bet. 1996/97:KU1, rskr. 1996/97:88, 1996/97:129). Vid samma tillfälle infördes möjligheten för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få driftsstöd i jämkad form.

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

I propositionen Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar (prop. 2005/06:201) föreslog regeringen ändringar i driftsstödet. Riksdagen beslutade i juni 2006 huvudsakligen i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367). Riksdagens beslut innebar bl.a. att nivån på driftsstödet höjdes med 10 procent för alla dagstidningar utom storstadstidningar och att gränsen för lägsta upplaga för stödberättigade tidningar sänktes från 2 000 till 1 500 abonnerade exemplar. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2009.

4 Gällande rätt

4.1 Presstödsförordningen

Det direkta presstödet regleras i presstödsförordningen (1990:524) och består av två delar, driftsstödet och distributionsstödet. Till förordningen hör också en bilaga i vilken det redogörs för kommunernas indelning i s.k. blockregioner. För preciseringar av bestämmelserna i presstödsförordningen finns Presstödsnämndens föreskrifter om presstöd (KRFS 2009:1).

Under 2009 utbetalades 483 miljoner kronor i driftsstöd och 68 miljoner kronor i distributionsstöd.

Inledande bestämmelser

I 1 kap. presstödsförordningen finns inledande bestämmelser för presstödet. Bland annat stadgar 1 kap. 4 § i vilka former som stödet kan ges.

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

Bestämmelser om driftsstödet

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

Av 2 kap. 2 § framgår att det allmänna driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar beräknas genom att tidningarnas veckovolym,

uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med en fastställd bidragssats. För högfrekventa storstadstidningar är bidragssatsen 297 000 kronor. Det maximala stödbeloppet är 63 908 000 kronor för år 2009, 62 408 000 kronor för år 2010 och 60 908 000 kronor för år 2011 och åren därefter. För övriga högfrekventa tidningar och för medelfrekventa tidningar är bidragssatsen 235 000 kronor och maximibeloppet 16 861 000 kronor.

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

I 2 kap. 7, 8 och 10 §§ finns bestämmelser för begränsat driftsstöd.

Bestämmelsen i 2 kap. 11 § riktar sig till dagstidningar som ges ut på minoritetsspråk. Enligt paragrafen ska en tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska, 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.

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

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

Bestämmelser om distributionsstödet

Bestämmelser om distributionsstödet finns i 4 kap. presstödsförordningen. I 4 kap. 1–3 §§ anges övergripande villkor för distributionsstödet, bl.a. att stöd får lämnas för varje abonnerat exemplar av en dagstidning vars upplaga i huvudsak är betald och som distribueras av ett distributionsföretag. Tidningsföretag ska för att få distributionsstöd skriftligen förbinda sig att bl.a. avstå från egen distribution av abonnerad dagstidning och överlämna distributionsarbetet till distributionsföretagen. Enligt 4 kap. 2 § andra stycket får Presstödsnämnden, om det finns synnerliga skäl, medge att ett distributionsföretag som underentreprenör anlitar ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag.

I 4 kap. 4–7 §§ anges villkor för förmedling av distributionsstöd, bl.a. att Presstödsnämndens utbetalning av stödet till tidningsföretagen sker via distributionsföretagen. Enligt 4 kap. 5 § 2 ska distributionsföretagens prissättning vara sådan att storleken på den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Om det blir väsentliga kostnadskillnader på grund av att tidningarna väger olika mycket per exemplar, att någon av tidningarna föranleder mer administrativt arbete än de andra eller att någon av tidningarna föranleder särskilda transportkostnader får

dock prissättningen anpassas till dessa skillnader. En sådan prissättning får däremot inte innebära att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än 10 procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

I 4 kap. 8 § anges den årliga storleken på stödet. För de första 7 miljonerna stödberättigade exemplar lämnas 10,30 öre per exemplar; för exemplaren mellan 7 och 14 miljoner 8,23 öre per exemplar; för exemplaren mellan 14 och 21 miljoner 6,17 öre per exemplar; och för exemplaren över 21 miljoner 5,16 öre per exemplar.

I 4 kap. 10 § finns bestämmelser om extra distributionsstöd, som ges om ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributionssystemet och de kvarvarande företagen i distributionsområdet drabbas av väsentliga kostnader, dock under högst tre år.

Enligt 4 kap. 11 § ska distributionsstöd inte betalas om ett tidningsföretag får vinst av tidningsdistributionen på ett sätt som uppenbarligen innebär ett kringgående av föreskrifterna om prissättning enligt 5 § 2.

4.2 EU:s statsstödsregler

4.2.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

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

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

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

Enligt artikel 108.1 i EUF-fördraget ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Vidare ska kommissionen till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknads funktion.

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

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

4.2.2 Procedurförordningen

Kommissionens prövning i statsstödsärenden sker enligt bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, den s.k. procedurförordningen. Förordningen har inte bytt namn i samband med ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Den artikel i EG-fördraget som ingår i förordningens namn motsvaras av artikel 108 i EUF-fördraget.

Artikel 1 innehåller definitioner av begrepp som används i förordningen. Med *stöd* avses varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel 107.1 i fördraget. Med *befintligt stöd* avses bl.a. stöd som kommissionen tidigare har godkänt och stöd som fanns i respektive medlemsstat innan fördraget trädde i kraft. Till kategorin räknas också stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den inre marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring.

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

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

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

Om kommissionen finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet ska den, enligt artikel 4.4, besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget (formellt granskningsförfarande). Detta beslut

måste, enligt artikel 4.5, fattas inom två månader från den dagen kommissionen har mottagit en fullständig anmälan.

Ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska, enligt artikel 6.1, sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor och inbegripa kommissionens preliminära bedömning. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter. Om kommissionen efter det formella granskningsförfarandet anser att den anmälda åtgärden inte utgör stöd, eventuellt efter det att den berörda medlemsstaten har gjort ändringar, ska den enligt artikel 7.2 fastställa detta genom ett beslut.

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

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

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

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

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

Vad gäller förfarandet rörande *befintliga stödordningar* ska kommissionen, enligt artikel 17.1, erhålla alla nödvändiga upplysningar från den berörda medlemsstaten för att, i samarbete med medlemsstaten, granska stödet. Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den inre marknaden ska den, enligt artikel 17.2, underrätta den berörda medlemsstaten om sin preliminära uppfattning och ge medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om kommissionen därefter fortfarande finner att den befintliga stödordningen inte är eller inte längre är förenlig med den inre marknaden ska den, enligt artikel 18, utfärda en rekommendation med förslag till lämpliga åtgärder. Om medlemsstaten godtar de föreslagna åtgärderna ska den enligt artikel 19.1 vara bunden att genomföra de lämpliga åtgärderna. Om medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna kan kommissionen enligt artikel 19.2 inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 4.4 på sätt som beskrivits ovan.

5.1 Domstolsavgöranden

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

Enligt EU-domstolens praxis på statsstödsområdet kan en åtgärd utgöra stöd endast när alla kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda. Som framgår av avsnitt 4.2.1 är ett av kriterierna stödets påverkan på samhandeln, vilket aktualiserar frågan om vilken grad av samhandelspåverkan som krävs för att stödet ska anses utgöra stöd. EU-domstolen har i detta sammanhang givit uttryck för en mycket vid tolkning, och har bl.a. ansett att stöd till lokala transportföretag kan påverka handeln mellan medlemsstaterna trots att de mottagande företagen inte har någon verksamhet utanför nationsgränserna. Som skäl för detta har domstolen uttalat att ett stöd till ett företag bidrar till att upprätthålla eller öka den inhemska produktionen, vilket leder till att möjligheterna för företag i andra medlemsstater att erbjuda sina tjänster till denna medlemsstats marknad minskar. EU-domstolen har också fastslagit att även om ett stöd skulle innefatta relativt obetydliga belopp eller att det mottagande företaget skulle vara relativt obetydligt till sin storlek, utesluter dessa förhållanden inte möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.

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

5.2 Kommissionens praxis

Kommissionen har på många områden utvecklat närmare principer för bedömningen av statsstöd, vilket i flera fall har lett till att mer detaljerade regler för bedömningen har införts i särskilda förordningar, riktlinjer m.m. Detta gäller t.ex. filmstöd, utbildningsstöd, sysselsättningsstöd och stöd till skydd för miljön. Sådana riktlinjer saknas dock på presstödsområdet. En analys måste i stället göras av enskilda beslut av kommissionen för att undersöka hur olika former av sådant stöd till utgivare av dagstidningar och periodiska tidskrifter samt för t.ex. främjande av förlagsverksamhet har bedömts.

5.2.1 Förekomst av stöd

I samtliga analyserade beslut har kommissionen bedömt stödformerna som statliga stöd enligt artikel 107.1, och samhandelskriteriet har varit uppfyllt i samtliga undersökta fall. För att de statliga åtgärderna ska om-

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

5.2.2 Undantagsbestämmelsernas tillämplighet

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

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

Vid bedömning av om näringsverksamhetsundantaget är tillämpligt på en stödform kan konstateras att kommissionen gör en avvägning mellan syftet och fördelarna med stödet samt nackdelarna, t.ex. påverkan på konkurrensen och samhandeln. Kommissionen gör också en proportionalitetsbedömning för att avgöra om stödordningen är rimlig i förhållande till målet med stödet. I beslutet om det finska presstödet noterar kommissionen att de mottagande tidningarna dels har en begränsad målgrupp (språkliga minoriteter) och är små aktörer på den finska tidningsmarknaden, dels har små möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar. Stödet är därför enligt kommissionen nödvändigt för att tidningarna ska kunna upprätthålla sin verksamhet. Det anförs vidare att stödets finansieringsnivå hålls på en rimlig nivå tack vare att stödet begränsas till 40 procent av tidningarnas driftskostnader.

När kommissionen bedömer stödets påverkan på handeln och snedvridning av konkurrensen beaktas om de publikationer som får stöd respektive de som inte får stöd konkurrerar om samma läsekrets samt om de konkurrerar om annonsörerna. I de fall som har analyserats har kommissionen kommit fram till att de publikationer som får stöd och de som

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

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

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

6 Kommissionens granskning av presstödet förenlighet med EUF-fördraget

Kommissionen genomför för närvarande en granskning av det svenska presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget. I detta avsnitt redogörs kortfattat för den senaste utvecklingen i detta ärende, dvs. kommissionens beslut i juni 2009 om att föreslå lämpliga åtgärder, de synpunkter på detta som den svenska regeringen lämnade i december 2009 och efterföljande respons från kommissionen i mars 2010.

6.1 Kommissionens artikel 18-skrivelse

Kommissionen informerade den 22 juni 2009 i en skrivelse Sverige om att den, efter att ha granskat de upplysningar som tillhandahållits av Sverige angående det svenska presstödet, har beslutat att föreslå lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 108.1 i EUF-fördraget (kommissionens skrivelse K(2009)4514 slutlig av den 17 juni 2009 i statsstödsärende E 4/2008 – Sverige Presstöd). Denna s.k. artikel 18-skrivelse finns liksom efterföljande skrivelser i ärendet tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2006/4857/MK). I skrivelsen drar kommissionen i enlighet med artikel 18 i procedurförordningen slutsatsen att stödsystemet i sin nuvarande utformning inte längre är förenligt med den inre marknaden, och anför att ett antal åtgärder är nödvändiga för att säkerställa att systemet för presstöd är förenligt med artikel 107.3 i EUF-fördraget. Kommissionens förslag beskrivs i avsnitt 6.1.1.

Kommissionen uppmanade i sin skrivelse Sverige att inom en fastställd tidsfrist underrätta kommissionen om de föreslagna åtgärderna kan godtas i enlighet med artikel 19.1 i procedurförordningen. Samtidigt anfördes att kommissionen, om Sverige inte godtar de föreslagna åtgärderna, kommer att inleda det förfarande som anges i artikel 19.2.

6.1.1 Kommissionens förslag till åtgärder

Begränsa stödbeloppet för storstadstidningar

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

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

Införa en övre gräns för stödnivån

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

Tidsbegränsa systemet för presstöd

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

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

6.2 Regeringens synpunkter på artikel 18-skrivelsen

Regeringen lämnade den 22 december 2009, med hänvisning till artikel 19.1 i procedurförordningen, sina synpunkter på kommissionens beslut enligt artikel 18. I skrivelsen analyseras tidningsmarknaderna i Stockholm respektive Malmö med utgångspunkt i kommissionens bedömning om driftsstödets nödvändighet och proportionalitet på dessa marknader. Regeringens bedömning är att driftsstödet är nödvändigt även i storstadsområdena eftersom ett slopat driftsstöd till storstadstidningarna, dvs. Svenska Dagbladet och Skånska Dagbladet, skulle medföra en överhängande risk att tidningarna tvingades läggas ned. Detta skulle innebära monopolställning för kvarvarande företag på relevanta tidningsmarknader i Stockholm respektive Malmö. Dessutom anförs att storstadstidningar har särskilda merkostnader som följer av konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader, och att ett högre stödbelopp till dessa tidningar än till övriga tidningar därför borde anses vara proportionerligt. I skrivelsen påtalas också att presstödet i sin nuvarande utformning har vissa stimulanseffekter.

Regeringen drar i skrivelsen slutsatsen att driftsstöd för storstadstidningar är nödvändigt för att främja mediemångfalden och undvika en monopolisering på den relevanta marknaden, men bedömer samtidigt att det kan finnas skäl att stärka presstödet nödvändighet, stimulanseffekter och proportionalitet. Regeringen anför detta som bakgrund till att en beredning av ändringar i presstödet inletts genom remitteringen av departementspromemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68) (se vidare avsnitt 7.1).

Inför upprättandet av skrivelsen till kommissionen och departementspromemorian överlade regeringen med riksdagens konstitutionsutskott i frågan om Sveriges inställning till de av kommissionen föreslagna ändringarna i presstödet. Samtliga partier i riksdagen enades om ändringsförslagen i skrivelsen och promemorian.

6.3 Respons från kommissionens generaldirektorat för konkurrens på regeringens skrivelse

I mars 2010 lämnade kommissionens generaldirektorat för konkurrens (GD Konkurrens) genom en skrivelse till den svenska regeringen sina synpunkter på regeringens skrivelse från december 2009 (skrivelse D/5890 av den 2 mars 2010). GD Konkurrens framför i skrivelsen att

kommissionens granskning av det svenska presstödet skulle kunna avslutas enligt artikel 19.1 i procedurförordningen, förutsatt att Sverige dels åtar sig att genomföra de ändringar som följer av skrivelsen i december 2009, dels klargör ytterligare ett antal punkter avseende presstödet. Om detta accepteras kommer Sverige att vara bunden att genomföra ändringarna. De punkter som tas upp i skrivelsen i mars 2010 beskrivs i det följande.

- I anslutning 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 skickas årligen till kommissionen. I rapporterna ska resultatet av kontrollerna som nämns i föregående punkt ingå.
- En tidsfrist för stödsystemet på upp till sex år bör fastställas och en översyn genomförs av stödets inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan systemet eventuellt förnyas. GD Konkurrens påminner i denna del om kommissionens förslag i skrivelsen i juni 2009.
- De nivåer som Sverige har föreslagit för det maximala stödbeloppet till storstadstidningarna och för täckningen av dessa tidningars extra-kostnader behöver sänkas alternativt motiveras på mer objektiva grunder. GD Konkurrens framför att kommissionen endast kan acceptera ett tak och en stödintensitet som tar hänsyn till mediemångfalden och påverkan på konkurrensen.

7 Ändringar i driftsstödet

7.1 Reglerna bör ändras

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har i sak någon erinran mot promemorians bedömning. Bland annat *Bonnier AB*, *Presstödsnämnden*, *Statskontoret*, *Stockholms universitet*, och *Tidningsutgivarna* instämmer i bedömningen. *Bonnier AB* anser dock att det finns en stor risk för en process i EU-domstolen om driftsstödet till storstadstidningarna sänks enligt promemorians förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 6 har kommissionen, i enlighet med artikel 18 i procedurförordningen, föreslagit ett antal ändringar i det svenska presstödet eftersom stödet i sin nuvarande utformning inte längre bedöms som förenligt med den inre

marknaden. Vidare har kommissionens generaldirektorat för konkurrens genom en skrivelse i mars 2010 framfört att vissa klargöranden behövs för att granskningen av stödet ska kunna avslutas.

Som anförs i promemorian är ett handlingsalternativ för Sverige i detta skede att inte godta de föreslagna åtgärderna. Detta skulle medföra att kommissionen, i enlighet med artikel 19.2 i procedurförordningen, inleder ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget (s.k. formellt granskningsförfarande). Ett sådant förfarande ska enligt procedurreglerna (se avsnitt 4.2.2) avslutas inom 18 månader. Om granskningsförfarandet leder till ett villkorligt eller negativt beslut och medlemsstaten inte följer detta får kommissionen hänskjuta ärendet direkt till EU-domstolen. En fortsatt utbetalning av presstödet i strid med kommissionens beslut är att betrakta som ett illegalt stöd som ska återkrävas. En domstolsprocess om en överprövning av kommissionens beslut pågår i regel i flera år.

Detta handlingsalternativ medför alltså en osäkerhet under flera års tid om vilka villkor som kan komma att gälla för presstödet, vilket innebär svårigheter för många tidningsföretag att planera sin verksamhet. En formell process begränsar utrymmet att utforma ett framtida presstöds-system i dialog med kommissionen. Alternativet förutsätter dessutom en beredskap att inför EU-domstolen föra en längre rättslig process vars utgång är högst osäker. Om ett nytt system behöver utformas kan detta behöva ske under stark tidspress och inom de ramar som EU-domstolen föreskriver.

Ett annat handlingsalternativ för Sverige är att, i enlighet med artikel 19.1 i procedurförordningen, godta de åtgärder som kommissionen föreslår. Som framgår av avsnitt 6 innebär ett sådant godtagande att vissa ändringar i presstödsförordningens bestämmelser om driftsstödet måste göras. Ett sådant handlingsalternativ skulle ligga i linje med vad regeringen anförde i budgetpropositionen för 2009 om att presstödet måste vara utformat i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17, s. 31). Därtill kommer att regeringen genom kommissionens formella beslut i juni 2009 har fått det i samma proposition efterfrågade ställningstagandet från kommissionen om stödets förenlighet med EU-rätten.

Riksdagen har beslutat att målet för statens insatser inom området medier bl.a. är att stödja mångfalden (prop. 2008/09:1, utg.omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/2009:92) och regeringen har uttalat att presstödet ska värnas eftersom det är viktigt för mediemångfalden på regional och lokal nivå (prop. 2009/10:1, utg.omr. 17, s. 29). Det är därför viktigt att de ändringar som görs i presstödsförordningen tar hänsyn till stödets betydelse för mångfalden på medieområdet.

Som framgår av avsnitt 6.2 konstaterade regeringen i skrivelsen till kommissionen av den 22 december 2009 att driftsstöd för storstadstidningar är nödvändigt för att främja mediemångfalden och undvika att den relevanta marknaden monopoliseras. Frågan är då om det nuvarande stödet är proportionerligt och har avsedda stimulans effekter.

För det första kan noteras att presstödet i sin nuvarande utformning inte är kopplat till tidningsföretagens kostnader. Det finns inte heller någon gräns för hur stor andel av det enskilda företags kostnader som får täckas av stödet. Särskilt stödet till storstadstidningarna skulle kunna göras än mer proportionerligt exempelvis genom att det extra stöd dessa

tidningar föreslås kunna få tydligare kopplas till de extra kostnader de har pga. konkurrensituationen på aktuella tidningsmarknader. Samtidigt finns det skäl att sänka det maximala belopp som storstadstidningarna kan få, i syfte att göra stödet mer proportionerligt dels i förhållande till storstadstidningar som inte är berättigade till stöd, dels i förhållande till landsortsstödet. Mot denna bakgrund föreslås i det följande dels vissa ändringar i storstadsstödet, bl.a. att maximibeloppet sänks och kopplas till tidningarnas extrakostnader (avsnitt 7.2), dels att det införs en generell gräns för hur stor del av kostnaderna som stödet får täcka (avsnitt 7.3).

För det andra är stödet inte förenat med några villkor om att stöd-mottagarna ska agera på ett visst sätt. Det bör emellertid säkerställas att stödet används för den bidragssökande tidningens kostnader och för ändamålet att främja mediemångfalden. Mot denna bakgrund görs i avsnitt 7.4 bedömningen att villkor bör införas om att samtliga stöd-tidningar måste lämna in en redovisning till Presstödsnämnden av hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Presstödsnämnden bör kontrollera att stödet används i enlighet med villkoren i presstöds-förordningen och årligen göra en sammanställning av redovisningarna som ges in till regeringen och kommissionen.

För det tredje är medielandskapet under stark förändring och det finns därför ett behov av att regelbundet utvärdera stödets betydelse för mediemångfalden och konkurrensen. Mot denna bakgrund görs i avsnitt 9 bedömningen att presstödsförordningen bör tidsbegränsas till sex år. En översyn av presstödet bör genomföras med möjlighet att lämna förslag till ändringar av systemet. Översynen bör göras i så god tid att ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2017.

Regeringen bedömer att det med dessa förslag till ändringar i drifts-stödet är möjligt för kommissionen att godkänna presstödet, utan att öppna ett formellt granskningsförfarande som i slutänden kan leda till en process i EU-domstolen.

7.2 Driftsstödet till storstadstidningar

Regeringens förslag: Högfrekventa storstadstidningar ska vara berättigade till det allmänna driftsstöd som gäller för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar. Storstadstidningar som normalt utkommer med sju nummer per vecka ska därutöver kunna få ett extrastöd som motsvarar 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 får dock inte överstiga 45 miljoner kronor per år (maximibelopp). Minskningen av driftsstödet från nuvarande nivå ska ske etappvis under fem år med början i januari 2011.

Regeringens bedömning: Tidningsföretagen bör i ansökan om extrastöd redovisa de nettokostnader som ska ligga till grund för extrastödet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås extrastödet få täcka upp till 50 procent av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på storstadstidningarna.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Annonssörer och Tidningsutgivarna* tillstyrker eller är i huvudsak positiva till promemorians förslag. *Presstödsnämnden* delar bedömningen att storstadstidningar bör få ett högre stöd än övriga högfrekventa tidningar.

AB Skånska Dagbladet, Föreningen Centerpress, Stockholms universitet och Svenska Dagbladet befarar att sänkningen av storstadsstödet kan leda till ekonomiska problem för berörda tidningar. Stockholms universitet bedömer dock att den stegvisa nedtrappningen kan förhindra drastiska effekter. *Mittuniversitetet* och Svenska Journalistförbundet anser att nedtrappningsperioden borde utsträckas ytterligare. *AB Skånska Dagbladet, Föreningen Centerpress och Svenska Dagbladet* förordar en nedtrappningsperiod på sju till åtta år samt att avstämningar sker under perioden för att säkerställa att förändringarna inte äventyrar tidningsutgivningen.

Presstödsnämnden anser att det bör tydliggöras att ansökan om extra stöd endast kan behandlas för tidning som först har beviljats driftsstöd. Myndigheten anser vidare att det extra stödet bör baseras på de faktiska kostnaderna året innan, samt – i likhet med *AB Skånska Dagbladet, Föreningen Centerpress och Svenska Dagbladet* – att det tydligt bör anges vilka kostnader som ska kunna ligga till grund för extra stöd och hur stödet ska redovisas. Svenska Dagbladet understryker vikten av att extrastödet redan under nedtrappningsperioden är kopplat till konkreta nettokostnadsunderlag för varje år. *Kommerskollegium* anser att extrastödet bör begränsas till 40 procent av nettokostnaderna.

Bonnier AB och Konkurrensverket avstyrker förslaget, eftersom det inte anses vara belagt att storstadstidningarna behöver ett högre stöd än övriga tidningar. För det fall förslaget ändå genomförs är Konkurrensverket positivt till kopplingen av det extra stödet till storstadstidningarnas specifika kostnader.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Extrastöd kopplat till storstadstidningarnas extrakostnader

Som framgår av avsnitt 6.1 anför kommissionen i artikel 18-skrivelsen att stödbeloppet till högfrekventa storstadstidningar bör begränsas. Kommissionens uppfattning synes vara att en sänkning till samma stödbelopp som för övriga hög- och medelfrekventa tidningar, dvs. maximalt 16,9 miljoner kronor, skulle medföra att stödet kan anses vara proportionerligt.

Som anges i avsnitt 6.2 anför regeringen i skrivelsen till kommissionen den 22 december 2009 att driftsstödet är nödvändigt även i storstadsområdena, och att ett högre stödbelopp till högfrekventa storstadstidningar – som Svenska Dagbladet (SvD) och Skånska Dagbladet (SkD)

– jämfört med övriga stödberättigade tidningar bör anses vara proportionerligt eftersom dessa tidningar har särskilda merkostnader som följer av konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader. I skrivelsen analyseras dessa merkostnader, särskilt med avseende på vikten av att nå upp till höga krav vad gäller redaktionell volym och utgivningsfrekvens. Det anförs bl.a. att storstadstidningarna enligt bestämmelserna i presstödsförordningen ska ha en redaktionell volym som omfattar minst 30 000 spaltmeter per kalenderår. Även om sjudagarsutgivning inte är ett krav enligt presstödsförordningen i dag medför den särskilda konkurrenssituationen i storstäderna att storstadstidningarna måste ges ut sju dagar per vecka, dvs. även på söndagar. Dessa krav innebär merkostnader för att verka på den aktuella marknaden, kostnader som inte täcks av de extra intäkter som följer av att de högre kraven uppfylls.

Det finns emellertid skäl att göra driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar mer proportionerligt och därmed minska risken för att stödet påverkar konkurrensen och samhandeln negativt. Inledningsvis kan konstateras att högfrekventa storstadstidningar även fortsättningsvis bör vara berättigade till driftsstöd enligt samma bestämmelse som övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar, dvs. enligt 2 kap. 2 § andra stycket presstödsförordningen.

Därutöver bör högfrekventa storstadstidningar kunna få ett extrastöd som till viss del täcker de extra kostnader som tidningarna har pga. konkurrenssituationen på aktuella tidningsmarknader och som återspeglas i de krav som särskilt ställs på storstadstidningarna i presstödsförordningen. Stödet bör kopplas till de villkor som regeringen nu föreslår ska införas och till de merkostnader som högfrekventa storstadstidningar har, men inte övriga stödberättigade hög- och medelfrekventa dagstidningar.

Som anförs av *Presstödsnämnden* bör extrastöd endast kunna komma i fråga för tidning som har beviljats driftsstöd enligt 2 kap. 2 § andra stycket presstödsförordningen. Som nämndes ovan är en årlig redaktionell volym på minst 30 000 spaltmeter och söndagsutgivning två krav som särskiljer de högfrekventa storstadstidningarna från övriga tidningar. Kostnader som i detta sammanhang kan ge rätt till extrastöd bör vara sådana som är förknippade med dessa krav, och som de högfrekventa storstadstidningarna inte skulle ha haft om de inte hade varit verksamma på de nu aktuella marknaderna. Några remissinstanser, bl.a. *Presstödsnämnden*, *Skånska Dagbladet* och *Svenska Dagbladet*, anser att det bör tydliggöras vilka kostnader som ska kunna ligga till grund för extrastöd.

Regeringen anser att en viktig målsättning med det statliga engagemanget inom dagspressområdet är att bidra till mångfald inom nyhetsförmedling, debatt, opinionsbildning och granskning. Mot denna bakgrund bör stödet i första hand baseras på redaktionella kostnader för utgivning av den tidningstitel som har beviljats driftsstöd. Därutöver kan andra kostnader som är 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 minskas med eventuella kommersiella intäkter som följer av kraven, bör kunna täckas av stödet.

För att komma i fråga för extrastöd bör tidningsföretagen, enligt regeringens bedömning, i sin ansökan lämna en redogörelse för nettokostnaderna. Redogörelsen bör styrkas av en oberoende part, t.ex. en auktoriserad revisor. Det ankommer på Presstödsnämnden att närmare precisera vilka uppgifter som ska ingå i ansökan, t.ex. om redogörelsen av nettokostnader ska baseras på faktiska eller prognostiserade kostnader. Vid framtagandet av riktlinjer för ansökan bör myndigheten sträva efter att tidningarnas administrativa merarbete blir så litet som möjligt. Bestämmelsen om redovisning i efterhand av stödets användning (se avsnitt 7.4) bör även gälla extrastödet.

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

Det bör också införas en bestämmelse om hur stor andel av nettokostnaderna som extrastödet får täcka. Som framgår av avsnitt 5.2 har kommissionen godkänt en begränsning av stödet till 40 procent av kostnaderna som finansieringsnivå för det finska stödet till tidningspressen. Enligt promemorian har utgivning av dagstidningar ett demokratiskt och kulturellt värde i sig, och dagstidningar bör inte bara betraktas som massmedier, utan även som kulturbärare såväl till art som innehåll. Detta anses i synnerhet gälla storstadstidningarna som i regel tar ett stort ansvar för att upprätthålla den kulturella debatten och uppmuntra kulturlivet. Enligt promemorian torde det därför vara möjligt att dra paralleller mellan extrastödet till dessa tidningar och andra former av stöd som är mer direkt inriktade på att främja den kulturella mångfalden, t.ex. filmstöd. Enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till biografsektorn får statligt stöd till produktion av biofilm och tv-program i regel inte överstiga 50 procent av produktionsbudgeten i syfte att stimulera normala kommersiella initiativ. Mot denna bakgrund bedöms i promemorian att en högre maximal kostnadstäckning än i det finska exemplet bör kunna tillåtas och därför föreslås extrastödet få täcka upp till 50 procent av nettokostnaderna.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning om storstadstidningarnas demokratiska och kulturella värde, men bedömer samtidigt att kommissionens tidigare beslut om presstöd bör beaktas. Det gäller särskilt kommissionens beslut om det finska presstödet. Dessutom har kommissionen i artikel 18-skrivelsen uttalat att gränsen för stödnivån i förhållande till de totala driftskostnaderna för utgivning av storstadstidningar bör sättas till 40 procent. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att extrastödet får täcka upp till 40 procent av nettokostnaderna.

Minskning av maximibeloppet för stödet till storstadstidningar

I nuvarande bestämmelser för driftsstödet finns angivet hur stort det årliga driftsstödet för en tidning får vara i absoluta belopp, s.k. maximi-

belopp. För de högfrekventa storstadstidningarna är maximibeloppet 63,9 miljoner kronor för år 2009, 62,4 miljoner kronor för år 2010 och 60,9 miljoner kronor för år 2011 och åren därefter. Sänkningen om totalt 4,5 miljoner kronor beslutades av riksdagen 2006 (prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367). Även om det införs en gräns för hur stor del av nettokostnaderna som stödet får täcka förefaller det rimligt att behålla ordningen med ett maximibelopp, i syfte att behålla kontrollen över den totala budgeten för presstödet. En alltför hög nivå riskerar även att påverka konkurrensen negativt. Maximibeloppet för övriga hög- och medelfrekventa dagstidningar är 16,9 miljoner kronor. Det kan således noteras att skillnaden mellan maximibeloppet för storstadstidningar och för övriga tidningar är betydande. Regeringen anser, till skillnad från *Bonnier AB* och *Konkurrensverket*, att det finns goda skäl för ett väsentligt högre stöd till storstadstidningarna, men att skillnaden mellan stöd-kategorierna är väl stor. Som ett exempel angav regeringen i propositionen som föregick 2006 års beslut om ändringar i driftsstödet att det fanns skäl att reducera stödbeloppen i syfte att omfördela resurser inom pressstödssystemet (prop. 2005/06:201). Bland annat mot denna bakgrund föreslogs att maximibeloppet till storstadstidningarna skulle sänkas med totalt 12 miljoner kronor från dåvarande maximibeloppet på 65,4 miljoner kronor. I riksdagsbeslutet ändrades dock detta till 4,5 miljoner kronor.

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

Mot bakgrund av det anförda delar regeringen den bedömning som görs i promemorian om att det är rimligt att sänka maximibeloppet till de högfrekventa storstadstidningarna. Stödet bör emellertid vara högt nog för att främja mediemångfalden samtidigt som det inte får vara så högt att det framstår som oproportionerligt och ökar snedvridningen av konkurrensen. En tänkbar utgångspunkt för bedömningen av vilken stödnivå som är rimlig kan vara stödet till landsortstidningarna som uppgår till maximalt 16,9 miljoner kronor. Om maximibeloppet för storstadsstödet skulle sättas till en nivå som ligger i närheten av landsortsstödet skulle stödet de facto täcka en påtagligt liten del av storstadstidningarnas nettokostnader för större volym och söndagsutgivning. Risken för att någon av tidningarna inte kan leva upp till dessa krav och eventuellt tvingas lämna sin marknad ökar då markant. Ett tak på denna nivå förefaller därför för lågt för att uppnå syftet med stödet – att främja mediemångfalden. Om maximibeloppet däremot bestäms till en nivå som motsvarar vad som föreslogs i proposition 2005/06:201, dvs. ca 53 miljoner kronor, skulle risken å ena sidan vara mindre att de tidningar som får storstadsstöd tvingas lägga ned. Å andra sidan förefaller en sänkning av taket till denna

nivå inte vara stor nog för att minska storstadsstödet konkurrensnedvridning i tillräcklig utsträckning. Det kan även ifrågasättas om den stödnivån är proportionerlig i förhållande till landsortsstödet.

Regeringen anser i stället att en rimlig utgångspunkt för maximibeloppet bör 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. Som framgår ovan skulle maximibeloppet vid en sådan uppräknings ha legat ca 15 miljoner kronor lägre än i dag, dvs. på ca 47 miljoner kronor. Av dessa skäl – och med beaktande av storleksförhållandena mellan tidningar med driftsstöd i storstäderna respektive landsorten – anser regeringen sammantaget att ett maximibelopp för driftsstödet till storstadstidningarna på 45 miljoner kronor per år är väl avvägt.

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

Finanskrisen och den efterföljande konjunkturnedgången har inneburit ett stort inkomstbortfall för den svenska dagspressen, och i synnerhet för storstadstidningarna. Enligt Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) minskade dagspressens annonsintäkter med 20 procent under 2009 och storstadspresseans annonsintäkter minskade med 25 procent första halvåret 2009. Av Presstödsnämndens statistik kan utläsas att nedgången har inneburit ett försämrat rörelseresultat för storstadstidningarna med driftsstöd: Svenska Dagbladets bruttomarginal föll från -4,3 procent 2007 till -9,5 procent 2008, medan Skånska Dagbladet tappade från -2,8 till -16,3 procent. Enligt IRM:s prognos för 2010 kommer storstadspresseans annonsintäkter att fortsätta minska, med 4,2 procent jämfört med 2009. I syfte att minska risken för finansiella problem hos tidningsföretagen i en period av minskande intäkter föreslås därför i promemorian att driftsstödet till storstadstidningarna sänks gradvis och linjärt under en period om fem år ner till den nya nivån. Några remissinstanser, bl.a. *Skånska Dagbladet* och *Svenska Dagbladet*, förordar en längre nedtrappningsperiod och att avstämningar görs under perioden för att säkerställa att sänkningen av stödet inte äventyrar tidningsutgivningen. Regeringen bedömer emellertid att den period som föreslås i promemorian är väl avvägd och tillåter att driftsstödet till storstadstidningarna sänks i en takt som inte torde äventyra tidningsutgivningen. Något behov av särskilda avstämningar under nedtrappningsperioden bedöms inte finnas. Presstödsnämnden bör dock, inom ramen för sitt uppdrag att följa och analysera utvecklingen inom dagspressen, rapportera till regeringen om nedtrappningen skulle få oönskade effekter för de berörda tidningsföretagen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att driftsstödet till storstadstidningarna sänks under en period om fem år ner till den nya nivån. Regeringen anser vidare, i likhet med *SvD*, att extrastödet redan under nedtrappningsperioden bör kopplas till årliga nettokostnadsunderlag i enlighet med vad som föreslås ovan.

Regeringens förslag: Gränser ska införas för hur stor del av tidningsföretagens kostnader som får täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar ska gränsen sättas vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet*, *Sveriges Annonssörer* och *Tidningsutgivarna* instämmer i promemorians bedömning. *Stockholms universitet* anser att det bör preciseras att de rörelsekostnader som avses enbart gäller den stödberättigade tidningen.

Konkurrensverket instämmer inte i bedömningen. Myndigheten bedömer att de föreslagna gränserna i praktiken får en mycket begränsad effekt för företagets incitament att effektivisera sin verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: I promemorian görs bedömningen att det förslag som lämnades i departementspromemorian Nya villkor för presstödet (Ds 2008:25) om att införa en bestämmelse om en begränsning av stödintensiteten, dvs. driftsstödets andel av tidningens kostnader, bör genomföras. Enligt förslaget ska gränsen för hög- och medelfrekventa tidningar sättas vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent.

Som framgår av avsnitt 6.1 anför kommissionen i artikel 18-skrivelsen att det vore lämpligt att införa gränser för stödintensiteten, och att en lägre gräns borde fastställas för hög- och medelfrekventa storstads- och landsortstidningar (t.ex. 40 procent) jämfört med lågfrekventa dagstidningar (t.ex. 75 procent).

I avsnitt 7.1 har anförts att en möjlighet att stärka driftsstödets stimulanseffekt och proportionalitet skulle kunna vara att införa gränser för stödets andel av kostnaderna. Regeringen bedömer också att vetskapen om att stödet endast får täcka en viss andel av kostnaderna kan ge tidningsföretagen incitament att minska sitt beroende av driftsstödet. Stödintensiteten bör tillåtas vara högre för de lågfrekventa tidningarna eftersom dessa tidningar i regel är mer beroende av driftsstödet för sin utgivning. Dessutom ges driftsstödet till dessa tidningar med små belopp och stödet torde därför ha en synnerligen begränsad påverkan på samhandeln.

Regeringen föreslår därför att gränser ska införas för hur stor del av tidningsföretagens kostnader som får täckas av driftsstödet. För hög- och medelfrekventa tidningar bör gränsen sättas vid 40 procent och för lågfrekventa tidningar vid 75 procent. Det kan konstateras att inga eller få tidningar i dagsläget ligger över de föreslagna gränserna. Trots detta anser regeringen, till skillnad från *Konkurrensverket*, att de föreslagna gränserna är rimliga eftersom de för framtiden säkerställer att finansieringsnivån inte blir för hög i presstödssystemet.

Enligt promemorian bör stödintensitet definieras som driftsstödets andel av rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den stödberättigade tidningen. Regeringen noterar i likhet med *Stockholms universitet* att det finns bolag som ger ut flera tidningar, varav vissa utan driftsstöd, och att det finns en risk att stödintensiteten i vissa fall beräknas utifrån rörelsekostnader som inte bara omfattar den stödmottagande tidningen utan

även andra. Det är därför viktigt att precisera att beräkningen av stödintensiteten enbart får utgå från rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen. För att kunna ta hänsyn till rörelsekostnaderna per helår bör beräkningen av stödintensiteten göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket stöd söks, i syfte att kunna ta hänsyn till tidningarnas rörelsekostnader per helår. För nyetablerade tidningar bör dock det samma gälla som i dag, dvs. att uppgifterna får avse den tidsperiod för vilken de kan erhållas.

I avsnitt 9 görs bedömningen att en övergångsbestämmelse bör införas med innebörden att underlaget för beräkningen av stödintensiteten under åren 2009 och 2010 får bestå av de totala rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den stödberättigade tidningen.

7.4 Villkor om användningen av stödet

Regeringens bedömning: Driftsstödet bör endast få användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den tidning som stöd har beviljats för. Tidningsföretag vars tidning har beviljats driftsstöd bör årligen i efterhand lämna in en redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Pressstödsnämnden bör kontrollera att stödet används i enlighet med villkoren i presstödsförordningen och årligen göra en sammanställning av redovisningarna som ges in till regeringen och Europeiska kommissionen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att tidningsföretagen endast ska lämna in en övergripande redovisning av användningen av stödet.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet, Sveriges Annonssörer och Tidningsutgivarna* tillstyrker promemorians förslag.

Konkurrensverket och *Presstödsnämnden* är positiva till förslaget. Presstödsnämnden anser att det är viktigt att tydliga riktlinjer tas fram för vad som ska redovisas och på vilket sätt det ska ske, samt att tidningsföretagen måste få möjlighet att anpassa sin redovisning till de krav som ställs. Myndigheten anser också att det bör klargöras om nämnden ska kunna återkräva eller begränsa stödet ifall tidningsföretagen inte lever upp till redovisningskravet. Konkurrensverket anser att det finns en risk att företag som ger ut flera tidningar, varav vissa inte får stöd, kan lockas att redovisa gemensamma kostnader som kostnader knutna till enbart den stödberättigade tidningen.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 6.1 diskuterar kommissionen i artikel 18-skrivelsen möjligheten att införa villkor i presstödsförordningen om att företag med stödberättigade tidningar skulle kunna bli skyldiga att inkomma med en årlig rapport med redogörelse för hur stödet används.

I promemorian analyseras ett antal beslut i vilka kommissionen har godkänt olika former av statligt stöd till bl.a. utgivare av dagstidningar och periodiska tidskrifter. Bland dessa beslut finns ett om det danska

distributionsstödet och ett om det finska stödet till tidningspressen. Båda dessa stödordningar innehåller bestämmelser om att stödmottagarna ska dokumentera och redovisa hur stödet har använts. I det danska systemet ska utgivarna i efterhand skicka in dokumentation av hur många exemplar och antal sidor som har distribuerats av den stödberättigade publikationen, och lämna upplysningar om de samlade utgifterna för distributionen. Om utgivarna inte kan lämna in den dokumentation som krävs kan stödet helt eller delvis återkrävas. Närmare regler om dokumentationen fastställs av Styrelsen för Bibliotek og Medier som är den statliga myndighet som administrerar distributionsstödet. Av myndighetens regler framgår bl.a. att dokumentationen ska vara underskriven av en auktoriserad eller registrerad revisor. I det finska systemet ska utgivarna i efterhand lämna in en utredning om användningen av understödet till kommunikationsministeriet i enlighet med en av ministeriet fastställd blankett. Till utredningen ska också fogas den senast fastställda resultaträkningen och balansräkningen för den sammanslutning som fått stöd. Det anges också att bokföringen för den tidning eller nätpublikation som fått stöd ska avskiljas från den publicerande sammanslutningens övriga bokföring.

Som anförs i avsnitt 7.1 kan det finnas skäl att säkerställa att driftstödet används för den bidragssökande tidningens kostnader och för ändamålet att främja mediemångfalden. En möjlighet att kontrollera detta är, enligt promemorian, att införa villkor om att stödmottagarna i efterhand måste redovisa övergripande hur stödet har använts. Regeringen anser i likhet med promemorian att ett krav på redovisning bör kunna bidra till att öka presstödet stimulanseffekt och minska dess negativa påverkan på samhandeln. I detta perspektiv torde den ökade administrativa börda på tidningsföretagen och Presstödsnämnden som kravet kan medföra ha en underordnad betydelse. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det i presstödsförordningen bör tydliggöras att driftstödet endast får användas för kostnader som är knutna till utgivningen av den tidning för vilken stöd har beviljats. Dessutom bör det i förordningen regleras att företag vars tidningar har beviljats driftsstöd årligen i efterhand ska lämna in en redovisning till Presstödsnämnden om hur stödet har använts.

Presstödsnämnden anför i sitt remissvar på promemorian att tydliga riktlinjer bör tas fram för vad som ska redovisas och på vilket sätt det ska ske. I sammanhanget nämns att det finns tidningar med gemensam ekonomi där någon särredovisning av intäkter och kostnader för enskilda tidningstitlar inte sker. Även *Konkurrensverket* nämner denna problematik, och bedömer att det finns en risk att gemensamma kostnader redovisas som enbart tillhörande den stödberättigade tidningen. Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör preciseras att redovisningen av användningen av stödet inte enbart bör vara övergripande utan på en något mer detaljerad nivå visa vilka kostnader som driftsstödet har täckt. Regeringen gör därför bedömningen att företag vars tidningar har beviljats driftsstöd i redovisningen som lämnas till Presstödsnämnden även bör redogöra för vilka kostnader stödet har täckt. Godkända kostnader bör vara sådana som är knutna till utgivningen av den tidningstitel för vilken stöd har beviljats. I likhet med vad som framförs om underlag för extrastödet till storstadstidningarna (avsnitt 7.2) bör det 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. I de fall där flera tidningar inom ett bolag har gemensam ekonomi bör utgivaren kunna dela upp de gemensamma kostnaderna och på så sätt beräkna hur stora kostnader som är knutna till den stödberättigade tidningen.

Vad gäller frågan om kontroll av tidningarnas användning av stödet anges i promemorian att de redovisningar som lämnas in till Presstödsnämnden bör styrkas av en oberoende part, t.ex. en auktoriserad revisor. Regeringen instämmer i detta, och anser – bl.a. mot bakgrund av vad som framförts av GD Konkurrens i skrivelsen i mars 2010 – att det därutöver bör tydliggöras att Presstödsnämnden med redovisningarna som underlag ska kontrollera att stödet används i enlighet med villkoren i presstödsförordningen. Nämnden bör varje år göra en kortfattad sammanställning av redovisningarna med bedömning av tidningsföretagens efterlevnad av villkoret om användning av stödet, vilken bör ges in till regeringen. Sammanställningarna bör årligen också ges in till kommissionen.

Som anförs i promemorian bör Presstödsnämnden göra de preciserings- ar av reglerna för redovisningen som behövs, t.ex. vad gäller tidpunkt och form för redovisningen. Presstödsnämnden bör följa utvecklingen och återkomma till regeringen med underlag ifall tillämpningen av villkoret om användningen av stödet skulle få oönskade effekter.

I promemorian anges inte vilka sanktionsmöjligheter som bör finnas i fall en tidnings redovisning av hur stödet har använts inte uppfyller de krav som ställs. Detta har påpekats av *Presstödsnämnden* som efterlyser svar på frågan om nämnden ska kunna återkräva stöd eller på annat sätt begränsa stödet. I presstödsförordningen saknas bestämmelser om innehållande av beviljat driftsstöd och om mottagares återbetalningsskyldighet. Det finns i och för sig inga rättsliga hinder mot att koppla sådana bestämmelser till föreslagen reglering om redovisning. Sådana bestämmelser torde dock kunna bli aktuella även i andra fall. Som exempel kan nämnas att ett tidningsföretag i en ansökan om driftsstöd genom att lämna oriktiga uppgifter har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt. Då frågan om eventuella sanktionsmöjligheter – t.ex. i form av återbetalningsskyldighet – inte belyses i promemorian anser regeringen att det saknas tillräckligt underlag för att nu ta ställning i denna del. Regeringen avser att se över denna fråga i särskild ordning. Det bör dock redan nu understrykas att det för systemets fortsatta legitimitet är viktigt att tidningsföretag som beviljats stöd även korrekt redovisar hur stödet har använts.

7.5 Presstödsnämndens ändringsförslag

Regeringens bedömning: Presstödsnämndens förslag om spridning i marknadsföringssyfte bör inte genomföras. Nämndens förslag om tydliggörande av formerna av driftsstöd i presstödsförordningen och begreppet blockregion bör genomföras.

Presstödsnämndens förslag överensstämmer med regeringens bedömning i de delar som gäller ändringen i 1 kap. 4 § presstödsförordningen om formerna av driftsstöd och begreppet blockregion. Myndigheten föreslår därutöver att bestämmelsen om spridning i marknadsföringssyfte ändras så att undantag från bestämmelsen får göras vid högst ett tillfälle per kalenderår och hushåll i dagstidningens spridningsområde.

Inkomna yttranden: Bland andra *Göteborgs universitet*, *Justitiekanslern*, *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anför att de inte har några invändningar mot förslagen avseende ändring i 1 kap. 4 § presstödsförordningen och begreppet blockregion. *Statistiska centralbyrån* föreslår att en annan indelning än A-regioner används eftersom denna inte längre uppdateras och används i officiell statistik.

Tidningsstatistik AB är positiv till förslaget avseende bestämmelsen om spridning i marknadsföringssyfte. Majoriteten av instanserna, bl.a. *Landsorganisationen i Sverige*, *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*, är dock negativa till förslaget bl.a. eftersom det anses stå i strid med Presskommitténs och riksdagens intentioner om förbättrade möjligheter till marknadsföringskampanjer. *Föreningen Centerpress* och *Sveriges Fådagartidningar* föreslår att begränsningen av marknadsföringsmöjligheter helt utgår från presstödsförordningen och Presstödsnämndens praxis.

Skälen för regeringens bedömning: Som Presstödsnämnden noterar i skrivelsen av den 5 maj 2009 trädde 2006 års riksdagsbeslut om nya villkor för driftsstödet till dagstidningar i kraft den 1 januari 2009 (prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367). Detta innebär bl.a. att stödformen driftsstöd i särskilt fall har upphört, och att de kvarvarande formerna av driftsstöd är allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd. Regeringen anser i likhet med Presstödsnämnden att förändringen bör avspeglas i presstödsförordningen. Presstödsförordningen bör således ändras på så sätt att det framgår att driftsstöd endast består av allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd.

A-regioner är ett verktyg för regional indelning som infördes i början av 1960-talet och begreppet har använts i officiell statistik för bl.a. folkmängdsredovisning. Sedan 2005 används inte A-regioner längre som en officiell regional indelning, men det går fortfarande att beställa statistik med denna fördelning. Enligt Presstödsnämnden är A-regionerna sedan slutet av 1960-talet den huvudsakliga geografiska indelningen vid redovisning av tidningsstatistik. I presstödssammanhang övergavs det tidigare använda begreppet blockregion i början av 1970-talet till förmån för A-region. Verktøget används än i dag av *Tidningsstatistik AB* bl.a. för att koppla en tidnings utgivningskommun till en A-region och för att redovisa en tidnings hushållstäckning. En fördel med indelningen i A-regioner anses, enligt Presstödsnämnden, vara det begränsade antalet (70 regioner som består av hela kommuner), stabiliteten över tiden och att den är väl etablerad i tidningsbranschen. I presstödsförordningen används emellertid begreppet blockregion, vilket som framgår ovan i praktiken övergavs för många år sedan. För att undvika missförstånd och anpassa regelverket till faktiska förhållanden föreslår Presstödsnämnden att begreppet blockregion i presstödsförordningen ska ersättas med begreppet A-region och att bilagan till förordningen uppdateras till den aktuella indelningen av kommunerna i A-regioner. *Statistiska central-*

byrån förordar en annan indelning än A-regioner eftersom denna inte längre används i officiell statistik, medan övriga instanser inte har något att invända mot förslaget. Regeringen noterar att såväl Tidningsstatistik AB:s som Presstödsnämndens beslutsunderlag i praktiken sedan länge baseras på den i tidningsbranschen väl etablerade indelningen i A-regioner. Presstödsförordningen och dess bilaga bör därför ändras i enlighet med Presstödsnämndens förslag.

Av 2 kap 3 § presstödsförordningen och 12 § Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 2009:1) följer att en lågfrekvent dagstidnings totalupplaga till minst 51 procent ska vara abonnerad. För att ge lågfrekventa tidningar en möjlighet att marknadsföra sig genom gratisutskick till hushållen inom spridningsområdet kan undantag göras från denna regel. Presstödsnämnden har tidigare haft som praxis att efter ansökan bevilja tidningsföretag dispens från kravet på lägsta abonnerade upplaga. Nämndens praxis innebar att dispens har kunnat beviljas en lågfrekvent dagstidning genom att *en utgåva* av tidningen har kunnat distribueras per hushåll och kalenderår i tidningens spridningsområde utan att detta har påverkat beräkningen av hur stor andel av totalupplagan som utgörs av den abonnerade upplagan. Efter förslag från Presskommittén 2004 infördes undantaget i 2 kap. 3 § andra stycket presstödsförordningen den 1 januari 2009 (prop. 2005/06:201, bet. 2005/06:KU40, rskr. 2005/06:367). Bestämmelsen innebär att 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 ska räknas med vid tillämpningen av regeln om andel abonnerad upplaga. Syftet med ändringen var att förbättra lågfrekventa dagstidningars möjligheter till marknadsföringskampanjer (prop. 2005/06:201, s. 22).

Presstödsnämnden framför i skrivelsen av den 5 maj 2009 att den nya bestämmelsen är problematisk att tillämpa. Enligt nämnden kan bestämmelsen å ena sidan tolkas som att tidningarnas kampanjmöjligheter försämras eftersom nämnden i sin tidigare praxis inte begränsade antalet tillfällen som utskicken fick ske, bara antalet utgåvor som fick distribueras. Bestämmelsen kan å andra sidan också tolkas som att tidningarna får totaldistribuera tidningen vid fem tillfällen i sitt spridningsområde, vilket enligt nämnden skulle innebära att antalet gratisdistribuerade exemplar skulle bli orimligt stort i förhållande till den abonnerade upplagan. Mot denna bakgrund föreslår Presstödsnämnden att den aktuella bestämmelsen ändras på så sätt att nämndens tidigare praxis förs in i presstödsförordningen. Enligt nämndens förslag ska en lågfrekvent dagstidning ges möjlighet att, för spridning i marknadsföringssyfte, undanta en utgåva av dagstidningen från bestämmelsen som föreskriver att totalupplagan till övervägande del ska vara abonnerad. En utgåva får undantas vid högst *ett tillfälle* per kalenderår och hushåll i dagstidningens spridningsområde, dvs. i de A-regioner där tidningen har sin huvudsakliga spridning.

Av de instanser som har yttrat sig över Presstödsnämndens förslag är flertalet negativa. *Föreningen Centerpress, Landsorganisationen i Sverige* och *Sveriges Fådagartidningar* anser att förslaget inte stämmer överens med riksdagens intentioner att förbättra möjligheterna till marknadsföringskampanjer. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*

anför att det inte bör göras någon ny ändring av bestämmelsen innan det går att se vilka effekter den senaste ändringen har fått. Regeringen instämmer i instansernas kritik och gör mot denna bakgrund bedömningen att Presstödsnämndens förslag i denna del inte bör genomföras. Nämnden bör dock följa utvecklingen noga och återkomma till regeringen om det skulle visa sig att bestämmelsen får oönskade effekter.

8 Presskommitténs återstående förslag

Av de förslag och bedömningar som Presskommittén 2004 lämnade i sitt slutbetänkande Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8) har de som avser driftsstöd (kap. 3) och könsfördelning inom tidningsföretagen (kap. 8) behandlats av regeringen i propositionen Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar (prop. 2005/06:201). I detta avsnitt behandlas kommitténs återstående förslag och bedömningar.

8.1 Distributionsstöd

Regeringens bedömning: Presstödsnämnden bör varje år följa upp och redovisa utvecklingen av kostnaderna för och prissättningen av tidningsdistribution. Presskommitténs övriga förslag om distributionsstödet bör inte genomföras.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens i den del som gäller Presstödsnämndens uppföljning av kostnader. Kommittén föreslår därutöver ett förtydligande av vilka moment i distributionskedjan som ska omfattas av bestämmelsen i presstödsförordningen (1990:524) om den s.k. principen om likapris, ett borttagande av tidsgränsen för det extra distributionsstödet och vissa ändringar i det särskilda distributionsstödet för lördagsutdelning. Kommittén lämnar också bedömningen att regeringen bör skapa förutsättningar för aktörer på distributionsmarknaden att hitta samdistributionslösningar av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser.

Remissinstanserna: *Posten AB, Pres(s)gruppen* och *Presstödsnämnden*, samt *Pressens Morgontjänst KB, Dagens Nyheter AB, Dagens Industri AB och Svenska Dagbladet (Premo m.fl.)* tillstyrker förslaget om Presstödsnämndens uppföljning av kostnader och ekonomiska förhållanden inom tidningsdistributionen. Premo m.fl. anför att Presstödsnämnden bör åläggas att utöva tillsyn över att principen om likapris verkligen iakttas. Ett antal andra distributionsföretag, bl.a. *Svensk Morgondistribution KB, Tidningsbärarna KB* och *Västsvensk Tidningsdistribution AB*, har inga invändningar mot förslaget men förordar att uppföljningen endast inriktas på den del av distributionen som är stödberättigad.

Premo m.fl., Presstödsnämnden och *Svenska Journalistförbundet* tillstyrker förslaget om förtydligande av likaprisprincipen. Premo m.fl. anser dock att det kan finnas skäl att öka den tillåtna prisdifferensen till över 10 procent för packning under förutsättning att distributionsföretaget redovisar sina underliggande beräkningar för differensen. *Kon-*

kurrensverket och majoriteten av tidningsdistributörerna, bl.a. Svensk Morgondistribution KB, Tidningsbärarna KB, *Tidningstjänst AB* och Västsvensk Tidningsdistribution AB, avstyrker förslaget. *Tidningsutgivarna* har inte kunnat enas om förslaget.

Förslaget om extra distributionsstöd tillstyrks av bl.a. Premo m.fl. och Svenska Journalistförbundet, medan Presstödsnämnden avstyrker förslaget. Konkurrensverket ser en risk i att förslaget underlättar det största företags beslut att lämna samdistributionen eftersom konsekvenserna mildras för kvarvarande tidningar.

De instanser som har uttalat sig om förslagen om det särskilda distributionsstödet, bl.a. *Göteborgs universitet*, *Konsumentverket* och Presstödsnämnden, är övervägande positiva.

Bl.a. Göteborgs universitet, Presstödsnämnden och Tidningsutgivarna instämmer i kommitténs bedömning avseende förutsättningar för samdistributionslösningar. Posten AB understryker att Postens distribution av brev, tidningar och paket förutsätter att nuvarande servicekrav kan upprätthållas också på landsbygden.

Skälen för regeringens bedömning

Den presstödsberättigade samdistributionen, vilken regleras i 4 kap. presstödsförordningen, fyller en viktig funktion för mångfalden på medieområdet. Distributionskostnaderna utgör en betydande del av tidningsföretagens utgifter, men genom samdistributionen kan tidningsföretagen göra samordningsvinster som medger att abonnemangspriserna, framför allt för den överspridda upplagan, kan hållas på en rimlig nivå för konsumenterna.

Principen om likapris och Presstödsnämndens uppföljning av kostnader

En viktig princip för samdistributionen är att distributionsföretag, för att få förmedla distributionsstöd, måste respektera den s.k. principen om likapris (4 kap. 5 § presstödsförordningen). Principen innebär att distributionsföretagens prissättning ska vara sådan att storleken på den enskilda tidningens abonnerade upplaga inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Prissättningen får dock anpassas något om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av att tidningarna väger olika mycket per exemplar, att någon av tidningarna föranleder mer administrativt arbete än de andra eller att någon av tidningarna föranleder särskilda transportkostnader. En sådan prissättning får däremot inte innebära att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än 10 procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

Kommittén anför att distributionsföretagen har utvecklat en praxis där likaprisprincipen framför allt i fråga om överspridda tidningar endast tillämpas på lokala transporter och detaljdistribution, dvs. i slutledet av distributionskedjan. I resten av kedjan, dvs. packning och regionala transporter, tillämpas inte principen. Kommittén bedömer att denna praxis har sitt ursprung i tveksamheter om kopplingen mellan distributionsstödet och principen om likapris. Distributionsbolagen kan anse sig sakna

anledning att tillämpa en likartad prissättning för tidningar med små och stora upplagor, vilket är riskfyllt särskilt i ett läge där konkurrensen på distributionsmarknaden försvagas och huvudtidningarna inom olika distributionsområden i allt större utsträckning äger distributionsbolagen. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det uttryckligen ska föreskrivas i presstödsförordningen att principen om likapris innefattar packning (sampackning), regionala transporter, lokala transporter och detaljdistribution.

Kommittén bedömer att den försvagade konkurrensen på distributionsmarknaden och tidningsföretagens ökande ägarintresse i distributionsbolagen kan komma i konflikt med principen om likapris. Kommittén anser att prissättningen inom distributionsbolagen regelbundet bör följas upp för att kunna upptäcka eventuella tendenser till kostnadsstegringar som kan innebära ett kringgående av presstödsförordningens bestämmelser om prissättning vilket kan resultera i att distributionsstödet urholkas. Bland annat mot denna bakgrund föreslås att Presstödsnämnden varje år ska följa upp och redovisa utvecklingen av kostnaderna för tidningsdistribution och distributionsbolagens ekonomiska förhållanden.

Presstödsnämnden har under 2009 låtit genomföra en studie av samdistributionssystemet med syfte att identifiera problemområden och ta fram ett underlag för nämndens arbete med att utveckla rutiner och identifiera områden där särskilda insatser kan behövas. I rapporten konstateras bl.a. att synen på vilka arbetsmoment som ska omfattas av likaprisprincipen skiljer sig mellan tidningsföretag och distributionsföretag. Det anses därför finnas skäl att diskutera Presskommitténs förslag till ändring av bestämmelsen om principen. Rapporten har överlämnats för kännedom till Kulturdepartementet (dnr Ku2009/1976/MFI), varvid Presstödsnämnden underströk behovet av att regeringen beaktar de förslag om distributionsstödet som Presskommittén har lämnat i sitt slutbetänkande.

Som har anförts ovan är en fungerande samdistribution av största vikt för mediemångfalden. Regeringen anser i likhet med kommittén att eventuella tendenser till kostnadsstegringar som kan medföra att samdistributionssystemet urholkas bör stävjas, och det kan därför finnas behov av en regelbunden analys av prisläget inom samdistributionen. Regeringen bedömer i likhet med kommittén att Presstödsnämnden är bäst lämpad för att utföra denna uppgift, något som också har tillstyrkts av myndigheten. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att Presstödsnämnden bör få i uppdrag att årligen följa upp och redovisa kostnader och kostnadsutveckling för tidningsdistributionen samt distributionsföretagens prissättning av distributionstjänsten. Uppföljningen bör i första hand inriktas på den del av distributionen som är stödberättigad. Det kan i vissa fall finnas skäl för Presstödsnämnden att särskilt pröva om ett distributionsföretags vinst används på ett sätt som strider mot 4 kap 11 § presstödsförordningen, dvs. att ett tidningsföretag får vinst av tidningsdistributionen på ett sätt som uppenbarligen innebär ett kringgående av föreskrifterna om prissättning enligt 4 kap. 5 §.

Regeringen konstaterar i likhet med kommittén att det råder stor oenighet i branschen om vilka moment i distributionskedjan som ska omfattas av principen om likapris. En praxis har utvecklats som innebär att momenten packning och regionala transporter ligger utanför principen. Re-

missinstansernas inställning till kommitténs förslag om ett förtydligande av principen är följaktligen delad. *Presstödsnämnden* och de större dagstidningarna i Stockholm med tillhörande distributionsbolag (*Premo m.fl.*) tillstyrker förslaget, medan *Konkurrensverket* och en övervägande majoritet av tidningsdistributörerna avstyrker det. Därutöver har *Tidningsutgivarna*, tidningsföretagens egen branschorganisation, inte kunnat enas om förslaget.

Det finns dessutom en osäkerhet om den ordning som kommittén vill uppnå med sitt förslag redan är fastlagd i presstödsförordningen eller inte, och huruvida den branschpraxis som har utvecklats står i strid med gällande regelverk. Enligt huvudregeln för principen om likapris (4 kap. 5 § presstödsförordningen) ska storleken på den enskilda tidningens abonnerade upplaga inte inverka på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Detta har varit huvudregeln ända sedan samdistributionsrabatten infördes den 1 januari 1970 efter förslag från regeringen i proposition 1969:48. När möjligheten till en prisdifferens på 10 procent infördes angav regeringen bl.a. att prisdifferensen endast bör godtas om den är motiverad av särskilda kostnader, och att den föreslagna ramen ska rymma tillägg för samtliga merkostnader för bl.a. viktskillnad, administrativt merarbete och lokala transporter (prop. 1996/97:3, s. 174 f.). Även om momenten packning och regionala transporter inte nämns uttryckligen i bestämmelserna eller förarbetena kan det hävdas att statsmakternas avsikt har varit att principen om likapris ska gälla generellt i distributionskedjan, och att eventuella avsteg från principen endast får ske i undantagsfall och om det finns särskilda skäl. Samtidigt konstaterar regeringen, i likhet med vad som görs i Presstödsnämndens rapport, att det har skett en omfattande utveckling inom tidningsdistributionen vilken kan förstås som att det har tillkommit fler led i distributionskedjan som inte fanns när principen för samdistributionen formulerades. När distributionsstödet infördes var tidningsproduktion i huvudsak en lokal affär och regionala transporter ovanliga. Ågarförändringar och teknisk utveckling därefter har bl.a. inneburit att många tidningar inte längre har samma tryckort och utgivningsort. I de områden där tryckeriet flyttats till en annan ort har den första nödvändiga transporten utanför tryckeriet blivit en regional transport som alltså enligt branschens praxis prissätts utanför likaprisprincipen. Denna utveckling kan tolkas som att räckvidden för likaprisprincipen har minskat.

Mot bakgrund av kritiken från flera remissinstanser och osäkerheten kring behovet av en ändring gör regeringen sammantaget bedömningen att det inte är lämpligt att genomföra kommitténs förslag om likaprisprincipen. Sett i ljuset av den omfattande utveckling som har skett och de oklarheter den har gett upphov till menar regeringen dock att det är viktigt att intentionerna bakom principen beaktas och att Presstödsnämnden anpassar sin tillämpning av principen efter rådande förhållanden. På längre sikt finns det skäl att se över hur statens framtida engagemang inom samdistributionen bör se ut. Detta kan t.ex. göras inom ramen för den översyn av presstödet som aviseras i avsnitt 9.

Om ett eller flera tidningsföretag lämnar samdistributionssystemet och de kvarvarande företagen i distributionsområdet drabbas av väsentliga kostnader ska de enligt 4 kap. 10 § presstödsförordningen få ett extra distributionsstöd under högst tre år. Presskommittén anser att det inte finns skäl att tidsbegränsa möjligheten att få extra distributionsstöd, utan föreslår att denna typ av stöd kan fördelas under den tid kostnadsökningarna består. Av remissinstanserna anför *Presstödsnämnden* att nuvarande regel bör kvarstå eftersom det får anses vara rimligt att ett företag inom tre år kan anpassa sig efter nya förutsättningar. *Konkurrensverket* bedömer att den slopade tidsbegränsningen kan leda till att det största företags beslut att lämna samdistributionen underlättas. Regeringen instämmer i myndigheternas bedömning och anser därför att den förslagna ändringen i det extra distributionsstödet inte bör genomföras.

Kommittén lämnar också förslag som gäller det s.k. särskilda distributionsstödet. Detta stöd infördes i tidsbegränsad form 2002 med syfte att stödja utdelning av dagstidningar på lördagar i gles- och landsbygdsområden. I budgetpropositionen för 2007 anförde regeringen emellertid att effekterna av stödet inte var tillräckligt stora för att motivera kostnaderna, och bedömde därför att stödet inte skulle förlängas efter utgången av 2006 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 17). Mot bakgrund av att stödet har upphört är kommitténs förslag i denna del inaktuella och bör därför inte genomföras.

Som tidigare har noterats är distributionskostnaderna stora för tidningsföretagen. Kommittén bedömer att dessa kostnader skulle minska om tidningsföretagen och Posten AB kunde hitta sätt att samdistribuera sina försändelser. Samtidigt skulle andra positiva effekter som minskad miljöpåverkan uppnås. Post- och kassaserviceutredningen hade bl.a. i uppdrag att analysera möjligheterna till samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser. Utredningen beskrev i sitt slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) de problem som ligger i vägen för en sådan samdistribution, t.ex. tidningsföretagens krav på att tidningarna ska delas ut till abonnenterna tidigt på morgonen och kravet på övernattbefordran, vilket bl.a. innebär att 85 procent av alla försändelser ska delas ut över en natt. Om försändelserna delas ut tidigt på morgonen blir tidsramen för kort för att Posten AB ska kunna distribuera övernattbefordrade försändelser. Ytterligare problem kopplat till samdistribution, som beskrevs av utredningen, var kassaservice (numera grundläggande betaltjänster) i lantbrevbäringen och förmedling av paket och värdeförsändelser i lantbrevbäringen. Utredningen lämnade inget förslag på hur samdistribution skulle kunna möjliggöras. Kommittén anser å sin sida att staten, genom förändringar i regelverk och på andra sätt, bör skapa goda förutsättningar för aktörer på distributionsmarknaden att hitta samdistributionslösningar av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser. Kommittén anför att en framkomlig väg skulle kunna vara att sänka kvalitetskraven på övernattbefordran. Som berörts av Post- och kassaserviceutredningen är ett alternativ att sänka kvalitetskraven så att en större andel av de adresserade försändelserna kan delas ut inom 2–3 dagar. Ytterligare ett alternativ är att tidningsprenumeranter får acceptera att morgontidningen

delas ut senare på dagen, i samband med ordinarie brevbärarrunda. Frågan om samdistribution har även berörts av 2008 års Postlagsutredning. I delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82) konstaterar utredningen att åtgärder som innebär längre befordringstider kan underlätta för samdistribution eller billigare transportmedel vilket i sin tur kan sänka kostnaderna. En förlängning av befordringstiderna försämrar dock samtidigt servicen till medborgarna. Utredningen gör bedömningen att den samhällsomfattande posttjänsten ska ha samma omfattning och kvalitet som hittills.

Kravet på övernattbefordran ingår som en väsentlig del i den samhällsomfattande posttjänsten, vars omfattning och kvalitet bestäms av EU:s postdirektiv, postlagen (1993:1684), postförordningen (1993:1709) samt de tillståndsvillkor som utfärdats av Post- och telestyrelsen. Regeringen har i februari 2010 överlämnat remissen Ny postlag till Lagrådet, i vilken föreslås att postlagen ersätts med en ny lag som syftar till att införliva det nya postdirektiv som antogs i februari 2008 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster). Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten är oförändrad i det nya postdirektivet. Regeringen gör i remissen bedömningen att den samhällsomfattande posttjänsten bör ha samma omfattning och försäkra alla användare en tjänst av samma kvalitet som hittills. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska följa utvecklingen på postområdet samt beakta att posttjänsterna motsvarar samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla. Syftet bör bl.a. vara att utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet och även bedöma utförande, behov och den närmare definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Samdistribution kan dock ske utan försämringar i den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen vill särskilt peka på de marknadsmässiga initiativ till samdistribution som redan finns i dag. Ett exempel är MorgonTidningsDistribution KB (MTD) som i december 2009 beviljades tillstånd av Post- och telestyrelsen att bedriva postverksamhet. MTD ägs av samtliga tidningsdistributionsföretag och företagets affärsidé är att erbjuda samdistribution tillsammans med morgontidningar. Avsikten är att brevtudelnings ska samordnas med den redan bedrivna morgontidningsutdelningen och då främst vad gäller industriell post från kunder med stora postvolym.

Sammantaget anser regeringen att det inte bör vidtas någon åtgärd med anledning av kommitténs bedömning i frågan om samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser.

8.2 Stöd till tidningar på andra språk än svenska

<p>Regeringens bedömning: Initiativ till ett samarbete med berörda myndigheter och aktörer i Finland och Norge bör tas för att underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på meänkieli och</p>

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning i den del som gäller samarbete med berörda myndigheter och aktörer i Finland och Norge. Därutöver föreslår kommittén att den befintliga bestämmelsen i presstödsförordningen om driftsstöd för dagstidningar på andra språk än svenska ska ändras så att kravet om att tidningen till minst 90 procent av den abonnerade upplagan måste vara spridd i Sverige tas bort. Tidningarna föreslås få rätt till stöd enbart för den abonnerade upplaga som sprids i Sverige. Kommittén föreslår också att en ny bestämmelse införs i förordningen om driftsstöd för dagstidningar som ges ut på meänkieli eller samiska. Tidningar på dessa språk föreslås, utöver vad som föreslås gälla för övriga tidningar på andra språk än svenska, kunna få stöd även för den abonnerade upplaga som sprids utanför Sverige.

Remissinstanserna: *Presstödsnämnden, Sametinget, Pres(s)gruppen* och det samiska tidningsprojektet *Satne* tillstyrker kommitténs förslag om mellanstatligt samarbete. De remissinstanser som har yttrat sig över de övriga förslagen, bl.a. *Presstödsnämnden, Svenska Journalistförbundet* och *Sverigefinländarnas delegation*, är i huvudsak positiva till förslagen, men uttrycker samtidigt tveksamhet till om de är tillräckliga för att underlätta etablering och drift av tidningar som inte i huvudsak skrivs på svenska. Vad gäller förslaget om den nya bestämmelsen anser *Satne* att stödet borde kopplas till samerna som målgrupp och inte till det samiska språket.

Skälen för regeringens bedömning: Av 1 kap. 1 § presstödsförordningen följer att driftsstöd ges till dagstidningar. Enligt definitionen av dagstidningar i förordningen ska en dagstidning bl.a. ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska och i huvudsak distribueras inom Sverige (1 kap. 6 §). Bestämmelserna i dessa delar kompletteras av Presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 2009:1) som anger att 90 procent av innehållet ska vara skrivet på svenska och att 90 procent av upplagan ska distribueras inom Sverige (2 §).

Även publikationer som inte uppfyller denna definition av dagstidningar kan vara berättigade till driftsstöd. Av 2 kap. 11 § presstödsförordningen framgår nämligen att en tidning vars text i huvudsak inte är skriven på svenska ska, 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.

Enligt kommittén är ett problem med konstruktionen av 2 kap. 11 § presstödsförordningen att de språkliga minoriteterna i Sverige var för sig är små. Kravet på att en tidning ska ha en viss abonnerad upplaga i kombination med villkoret att 90 procent av upplagan ska vara spridd inom Sverige leder enligt kommittén till begränsade möjligheter för en dagstidning som vänder sig till en särskild språklig minoritet att få driftsstöd. Enligt kommittén skulle etableringsmöjligheterna för dagstidningar som vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige kunna ökas om dessa tid-

ningar får saluföras utanför Sverige utan att förlora rätten till driftsstöd. Härigenom ökar enligt kommittén det potentiella läsarunderlaget. Mot denna bakgrund har kommittén föreslagit att kravet i 2 kap. 11 § punkt 4 om att tidningen till minst 90 procent av den abonnerade upplagan måste vara spridd i Sverige ska tas bort. För att förhindra att presstöd lämnas för tidningar som huvudsakligen sprids utomlands har kommittén också föreslagit att tidningar som är skrivna på andra språk än svenska ska vara berättigade till driftsstöd endast för den del av tidningens abonnerade upplaga som är spridd inom Sverige.

I syfte att underlätta etableringen av dagstidningar på meänkieli och samiska har kommittén vidare föreslagit att en ny bestämmelse ska införas i presstödsförordningen. Liksom för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige har kommittén föreslagit att tidningar vars egna redaktionella innehåll till minst 25 procent är skrivet på meänkieli eller samiska ska kunna saluföras utanför Sverige utan att rätten till driftsstöd förloras. Dessutom har kommittén föreslagit att tidningar på meänkieli eller samiska ska få tillgodogöra sig hela sin abonnerade upplaga som underlag för beräkningen av driftsstöd, dvs. även den upplaga som säljs utanför Sverige. Kommittén har också föreslagit att regeringen ska undersöka möjligheterna till ett mellanstatligt samarbete med Finland och Norge för att underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på meänkieli och samiska.

Som bakgrund till de särskilda förslagen rörande tidningar på meänkieli och samiska har kommittén angett följande. Genom Sveriges ratificering av Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter har finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska givits status som nationella minoritetsspråk. Finska, meänkieli och samiska har bland minoritetsspråken getts en särskild ställning eftersom de anses ha en historisk geografisk bas i Sverige. Detta innebär bl.a. att Sverige har åtagit sig att uppmuntra eller underlätta att minst en tidning grundas eller upprätthålls på dessa språk. Det finns en presstödsberättigad tidning i Sverige som ges ut på finska, men ingen motsvarande stödberättigad tidning på meänkieli eller samiska. Detta har uppmärksammats av Europarådet som har rekommenderat Sverige att uppmuntra eller stödja skapandet eller upprätthållandet av åtminstone en dagstidning på meänkieli respektive samiska. Förutsättningarna för olika nationella minoriteter skiljer sig åt. Medan tidningar på finska har ett betydande läsarunderlag både i Finland och Sverige, har tidningar på meänkieli och samiska en avsevärt mindre läsekrets.

I likhet med kommittén anser regeringen att det är viktigt att – förutom det generella syftet med presstödet att främja mediemångfalden – skapa bra förutsättningar för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige. Att underlätta etablering och tillväxt av företag som ger ut tidningar på andra språk än svenska är därmed centralt. Den 11 december 2008 beslutade regeringen om ändringar i presstödsförordningen. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2009 och även de härrör från kommitténs förslag. Ändringarna innebär bl.a. att gränsen för vilken abonnerad upplaga som måste uppnås för att en tidning ska kunna få driftsstöd sänktes från 2 000 till 1 500 exemplar, att driftstödet för lågfrekventa dagstidningar på ett tydligare sätt höjs i takt med upplaga och utgivnings-

frekvens samt att lågfrekventa dagstidningar ges större möjligheter att marknadsföra sig genom gratisutskick inom Sverige. Sänkningen av upplagegränsen har av vissa remissinstanser, bl.a. *Satne*, framhållits som det viktigaste förslaget för att underlätta etablering av tidningar på minoritetsspråk. Viktiga steg har alltså redan tagits för att förbättra förutsättningarna för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige.

Det är osäkert om kommitténs förslag om driftsstöd för tidningar på andra språk än svenska kommer att få de effekter som eftersträvas. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Journalistförbundet* och *Sverigefinländarnas delegation*, har uttryckt tveksamhet om detta. *Sametinget* har förvisso tillstyrkt kommitténs förslag om en ny bestämmelse för tidningar på meänkieli och samiska, men har senare, vid ett möte med företrädare för Kulturdepartementet i januari 2010, framfört att det kan vara svårt att etablera en ny tidning på samiska så länge det generella villkoret i pressstödsförordningen om att tidningens huvudredaktion måste ligga i Sverige kvarstår. Svenska Tornedalingars riksförbund (STR-T) har å sin sida framfört att det kan vara svårt att nå upp till kravet på en upplaga om 1 500 abonnerade exemplar. Enligt båda grupperna skulle en framkomlig väg kunna vara att försöka etablera samarbeten med befintliga tidningar med innehåll på meänkieli eller samiska. Som har nämnts ovan finns det i nuläget inga dagstidningar i Sverige på dessa språk. Av de publikationer som till viss del finns på meänkieli och samiska kan nämnas tidskrifterna MET-avisi, som ges ut bl.a. på meänkieli och distribueras med dagstidningen Haparandabladet en gång per månad, och Samefolket, vilken skrivs delvis på samiska och kommer ut med tio nummer per år. I Norge finns däremot etablerade tidningar som Ruijan Kaiku, vilken bl.a. ges ut på kvänska, ett språk som är närbesläktat med meänkieli, och Ságat, vilken ges ut på samiska med fem nummer per vecka.

Som framgår av avsnitt 6 genomför kommissionen en granskning av det svenska presstödet förenlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget. I denna granskning ingår dock inte de förslag som kommittén har lämnat om stöd till dagstidningar på minoritetsspråk. Enligt ett beslut av kommissionen från 2008 är det finska presstödet som utgår till tidningar på romani, samiska, svenska eller teckenspråk förenligt med fördraget (N 537/2007 (Finland) Selektivt presstöd, EUT C 168, 3.7.2008, s. 2). I beslutet anges i och för sig att stödet kan snedvrída konkurrensen eftersom stödmottagarna kan konkurrera med andra företag som är verk samma inom tidningsutgivning, men att snedvrídningen torde vara begränsad eftersom tidningsföretagen är små aktörer på marknaden och tidningarna har en begränsad målgrupp.

Det finska presstödet innehåller, till skillnad från kommitténs förslag till ändringar i driftsstödet för tidningar på minoritetsspråk, inga möjligheter för stödtidningarna att saluföra sig utanför landets gränser. Kommittén har inte redovisat någon analys av hur lämnade förslag i denna del förhåller sig till EU-rätten. Regeringen bedömer att det med förslagen öppnas en möjlighet att saluföra stödtidningar utanför Sverige, och att vissa av de tidningar som skulle kunna få stöd genom ändringarna kan ha stora målgrupper i andra medlemsstater. Regeringen anser att viktiga steg redan har tagits för att förbättra förutsättningarna för tidningar som riktar sig till språkliga minoriteter i Sverige. Regeringen bedömer vidare, i likhet med vissa av remissinstanserna, att det är tveksamt om kommitténs

förslag om driftsstöd för tidningar på andra språk än svenska kommer att få avsedd effekt. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att dessa förslag inte bör genomföras. Det är dock viktigt att förutsättningarna för dagstidningar på meänkieli och samiska förbättras. Av denna anledning avser regeringen, i enlighet med kommitténs förslag, att ta initiativ till ett samarbete med berörda myndigheter och aktörer i Finland och Norge för att undersöka möjligheterna att underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på meänkieli och samiska. Ett sådant samarbete bör även involvera de berörda språkgrupperna, och kan t.ex. omfatta en EU-rättslig analys samt en undersökning av förutsättningarna för gränsöverskridande tidningssamarbeten på meänkieli och samiska.

8.3 Övriga förslag

Regeringens bedömning: Presskommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd och elektroniskt distribuerade dagstidningar bör inte genomföras.

Kommitténs förslag och bedömningar: Kommittén föreslår att ett tillfälligt distributionsstöd införs för att stimulera dagstidningsföretag att inleda försöksverksamhet med elektronisk distribution av dagstidningar. Kommittén föreslår också vissa ändringar i bestämmelsen om driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar. Därutöver görs bl.a. bedömningarna att en utredning bör göras av konsekvenserna av ett teknikskifte inom tidningsdistribution samt att regeringen bör verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i EU:s mervärdesskattedirektiv utvidgas till att omfatta också dagstidningar som distribueras elektroniskt.

Remissinstanserna: Bland annat *Sverigefinländarnas delegation* och *Tidningsutgivarna* är positiva till förslaget om tillfälligt distributionsstöd. *Konkurrensverket* anser att branschen själv bäst avgör när marknadsförutsättningar och teknik finns för ett skifte till elektronisk distribution. *Presstödsnämnden* avstyrker förslaget och anser att det inte finns något som tyder på att branschen skulle ha behov av statliga stimulanser.

Bland annat *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* tillstyrker förslaget om ändring i bestämmelsen om driftsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar. *Presstödsnämnden* avstyrker förslaget.

Ett flertal instanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket*, *Göteborgs universitet* och *Statens kulturråd*, instämmer i bedömningen om behov av en utredning av konsekvenserna av teknikskiftet när det gäller distribution av dagstidningar.

Bland annat Göteborgs universitet och *Pres(s)gruppen* instämmer i bedömningen om tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser. *Landsorganisationen i Sverige*, *Skatteverket* och *Sveriges Tidsskrifter* instämmer inte i bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen ser positivt på det arbete som görs för att utveckla tidningsföretagets distributionsformer men anser, i likhet med *Konkurrensverket* och *Presstödsnämnden*, att

detta arbete kan och bör utföras utan statligt stöd. Mot denna bakgrund bör kommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd inte genomföras.

Det finns i dagsläget möjlighet för elektroniskt distribuerade dagstidningar att få driftsstöd. Enligt 2 kap. 11 a § presstödsförordningen får stödet jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution. Kommittén anser att bestämmelsen bör finnas kvar men göras automatiskt verkande, och föreslår bl.a. att jämkat driftsstöd som lägst kan uppgå till 55 procent av det driftsstöd dagstidningen har rätt till före jämkning. Regeringen anser dock, i likhet med *Presstödsnämnden*, att det är lämpligt att Presstödsnämnden även fortsättningsvis får göra en bedömning av hur stor reduktionen ska vara i förhållande till vad en papperstidning skulle ha fått, och bedömer därför att kommitténs förslag inte bör genomföras.

Kommittén bedömer att det nuvarande presstödsystemet ger begränsade möjligheter att stimulera etableringen av abonnerade dagstidningar vars upplaga distribueras elektroniskt. Av denna anledning bedömer kommittén att det bör tillsättas en utredning av de mediepolitiska konsekvenserna av ett tekniskifte inom tidningsdistributionen. Regeringen anser att ingen åtgärd bör vidtas för tillfället med anledning av kommitténs bedömning. Frågor kring nya tekniker för distribution av innehåll kan ingå i den översyn av presstödet som aviseras i denna proposition (avsnitt 9).

I detta sammanhang bör inte heller några åtgärder vidtas med anledning av kommitténs bedömning att regeringen bör verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i EU:s mervärdesskattedirektiv (2006/112/EG) utvidgas till att omfatta också dagstidningar som distribueras elektroniskt.

9 Ikraftträdande, tidsbegränsning och översyn

Regeringens förslag: Befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen (1990:524) ska tas bort.

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna i presstödsförordningen bör träda i kraft den 1 januari 2011. Förordningen bör tidsbegränsas till den 31 december 2016. En översyn av presstödet bör göras framöver och nödvändiga ändringar av systemet föreslås i så god tid att de kan träda i kraft den 1 januari 2017. Det bör i presstödsförordningen införas en övergångsbestämmelse som innebär att underlaget för beräkningen av stödintensiteten under åren 2009 och 2010 får bestå av de totala rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den stödberättigade tidningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag om borttagande av befintliga övergångsbestämmelser och med regeringens bedömning om datum för ikraftträdande. I promemorian lämnas inga förslag om tidsbegränsning av presstödsförordningen, översyn av systemet eller om införande av en ny övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna: *Sveriges Annonsörer* har inga invändningar mot förslaget om tid för ikraftträdande.

AB Skånska Dagbladet, *Föreningen Centerpress* och *Svenska Dagbladet* anser att det bör förtydligas att stödet till storstadstidningarna ligger kvar på 45 miljoner kronor efter att nedtrappningsperioden har genomförts. *Tidningen NU* framför tveksamhet till en tidsbegränsning av presstödet. *Konkurrensverket* och *Statskontoret* noterar att det i promemorian inte lämnas något förslag om att tidsbegränsa presstödet, trots kommissionens förslag om detta. *Konkurrensverket* anser att en sådan tidsbegränsning bör införas och att en översyn av stödets effekter för mediemångfalden och konkurrensen bör genomföras innan det eventuellt förlängs. *Bonnier AB*, *Stockholms universitet* och *Tidningsutgivarna* ser behov av en generell översyn av mediepolitiken, framför allt presstödet, bl.a. mot bakgrund av de förändringar som har skett på mediemarknaden.

Presstödsnämnden föreslår att en övergångsbestämmelse införs under 2011 så att de nya reglerna kan fasas in under året. Nämnden är positiv till förslaget om att ta bort befintliga övergångsbestämmelser, och instämmer i bedömningen att den tidning som berörs av förslaget kommer att omfattas av bestämmelsen om avvecklingsstöd. *Tidningsutgivarna* understryker vikten av att tidningen omfattas av bestämmelsen om avtrappat stöd. *Lysekils kommun*, *Lysekilsposten* och *Sotenäs kommun* avstyrker förslaget om att ta bort befintlig övergångsbestämmelse.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tid för ikraftträdande, tidsbegränsning av presstödsförordningen och översyn av presstödet

Regeringen gör bedömningen att de föreslagna ändringarna i presstödsförordningen bör träda i kraft den 1 januari 2011. Ändringarna kan emellertid inte träda i kraft innan de godkänts av kommissionen i samband med den pågående prövningen av presstödet (se avsnitt 6). Kommissionen kan i sitt ställningstagande till de ändringar som föreslås antingen finna att de inte är tillräckliga för att presstödet ska kunna anses förenligt med den inre marknaden, villkora ett positivt beslut med ytterligare ändringar eller finna att presstödet inte längre står i strid med EU:s statsstödsregler. Det innebär att ytterligare ändringar i presstödsförordningen kan bli aktuella i ett senare skede.

Kommissionen anför i artikel 18-skrivelsen att det vore lämpligt att fastställa en tidsfrist för stödssystemet (t.ex. sex år) och genomföra en senare översyn av dess inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan systemet eventuellt förnyas. Förslaget nämns också av GD Konkurrens i skrivelsen i mars 2010. Kommissionen har också i tidigare beslut om statligt stöd till dagspressen i andra länder, t.ex. Finland, godkänt stöd för en begränsad tid.

Presstödsförordningen är obegränsad i tiden, vilket har den fördelen att de tidningsföretag som får stöd kan ha en relativt tydlig bild av de framtida förutsättningarna för verksamheten. Regeringen anser emellertid att det inte kan uteslutas att denna förutsägbarhet har en negativ påverkan på företagens incitament att minska sitt beroende av stödet. En viss osäker-

het om de framtida villkoren för presstödet kan å andra sidan ha den positiva effekten att ett visst effektivitetsstryck skapas hos stödmottagarna. Vidare godkänner kommissionen enligt sin praxis normalt statliga stöd till tidningssektorn för en begränsad tid och har för det svenska presstödet föreslagit en tidsfrist om t.ex. sex år. I promemorian lämnas dock inget förslag om detta, vilket noteras av bl.a. *Konkurrensverket* som föreslår att en tidsgräns för presstödssystemet införs i enlighet med kommissionens förslag. *Tidningen Nu* framför å andra sidan tveksamhet kring en tidsbegränsning av systemet medan *AB Skånska Dagbladet* och *Svenska Dagbladet* framför att det bör förtydligas att stödet till storstadstidningarna ligger kvar på 45 miljoner kronor efter att nedtrappningsperioden har genomförts. Att inte införa en tidsgräns för presstödet kan emellertid, enligt regeringens bedömning, innebära att kommissionen öppnar ett formellt granskningsförfarande (se avsnitt 4.2.2) vilket medför en risk att mer ingripande ändringar i stödet måste göras. En tidsperiod om sex år förefaller i detta perspektiv vara tillräckligt lång för att samtidigt bibehålla en viss förutsägbarhet för tidningsföretagen.

De svenska och internationella medielandskapen är i stark förändring. Som exempel kan nämnas utvecklingen av nya tekniker för framtagande och distribution av innehåll, förändrade medievanor hos konsumenterna och ägarförändringar på mediemarknaden. Förändringarna innebär bl.a. att förutsättningarna för de företag som arbetar med dagstidningsutgivning skiljer sig från 1970-talets, då grunderna för presstödet utformades. Som framgår av avsnitt 3 har ett flertal statliga utredningar haft i uppdrag att se över presstödet, varav den senaste, Presskommittén 2004, lämnade sitt slutbetänkande Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8) i början av 2006. Det måste dock konstateras att grunderna för presstödet utformning i mångt och mycket består än i dag, trots den snabba medieutvecklingen. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Stockholms universitet* och *Tidningsutgivarna*, anför att det finns behov av en generell översyn av presstödet.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till kommissionens synpunkter avser regeringen att ta initiativ till en översyn av presstödet inverkan på mediemångfalden och konkurrensen. Översynen bör göras med inriktning på att ta fram ett underlag till beredningen av eventuella nödvändiga ändringar av presstödssystemet efter 2016.

Sammanfattningsvis gör regeringen således bedömningen att pressstödsförordningen bör tidsbegränsas till den 31 december 2016 och att presstödet bör ses över i sin helhet. Nödvändiga ändringar bör läggas fram i så god tid att de, efter att kommissionen har prövat deras förenlighet med EU:s statsstödsregler, kan träda i kraft den 1 januari 2017.

Övergångsbestämmelser

Enligt promemorian finns det inte behov av någon övergångsbestämmelse i samband med ikraftträdandet av ändringarna i driftsstödet. *Presstödsnämnden* anför att nämnden måste besluta om föreskrifter och riktlinjer avseende de nya bestämmelserna i god tid före ikraftträdandet, och att tidningarna måste informeras om de nya reglerna och förbereda en anpassning av hur kostnader m.m. redovisas i företagen. Detta bedöms

vara ett omfattande arbete som inte kommer att vara färdigt vid det föreslagna datumet för ikraftträdande. Mot denna bakgrund föreslår Presstödsnämnden att en övergångsbestämmelse införs under 2011 så att de nya reglerna kan fasas in under året.

Regeringen är medveten om att vissa av de ändringar i driftsstödet som föreslås i denna proposition medför nya uppgifter för såväl Presstödsnämnden som tidningsföretagen, och att en anpassning till de nya reglerna kan behöva ske, t.ex. vad gäller framtagande av föreskrifter och metoder för redovisning. Det är troligt att mycket av detta arbete inte kommer att kunna vara färdigt vid det föreslagna datumet för ikraftträdande. Detta torde särskilt gälla villkoret om stödintensiteten, dvs. att driftsstödet endast får uppgå till en viss andel av tidningarnas kostnader. Enligt förslaget (se avsnitt 7.3) ska beräkningen av stödintensiteten utgå från rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen. Det framgår också att beräkningen ska göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket stöd söks, i syfte att kunna ta hänsyn till tidningarnas rörelsekostnader per helår. För tidningar som har gemensam ekonomi och där någon särredovisning av intäkter och kostnader för enskilda tidningstitlar normalt inte sker kan det dock vara problematiskt att retroaktivt särskilja kostnaderna på det sätt som krävs i förslaget. Det torde emellertid vara möjligt för dessa tidningsföretag att ange de totala rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den stödberättigade tidningen. Av denna anledning gör regeringen bedömningen att det bör införas en övergångsbestämmelse som innebär att underlaget för beräkningen av stödintensiteten under åren 2009 och 2010 får bestå av de totala rörelsekostnaderna i det bolag som ger ut den stödberättigade tidningen. För stödintensiteten under år 2011 och framåt får underlaget endast utgöras av rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen.

I övrigt bedömer regeringen att det inte finns behov av några ytterligare övergångsbestämmelser.

De befintliga övergångsbestämmelserna i presstödsförordningen har funnits en längre tid. Den enda av dessa bestämmelser som ännu har materiell betydelse (SFS 1999:1074 andra punkten) tillkom i samband med en sänkning av gränsen för högsta hushållstäckning från 40 till 30 procent. Som motiv för ändringen anförde regeringen bl.a. att det inte är försvarbart att presstödet används till tidningar med en stark ställning på annonsmarknaden och goda inkomster (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 1). Enligt promemorian berör den aktuella övergångsbestämmelsen i dagsläget endast ett företag som har en relativt stark marknadsposition, och mot denna bakgrund föreslås den tas bort. *Lysekils kommun*, *Lysekilsposten* och *Sotenäs kommun* avstyrker förslaget eftersom det bedöms få negativa konsekvenser för den berörda tidningen. *Presstödsnämnden* anser å andra sidan att det är rimligt att ta bort bestämmelsen eftersom övergångsperioden har varat i drygt tio år.

Regeringen instämmer i detta och noterar dessutom att nämnden gör bedömningen att den tidning som berörs av förslaget kommer att omfattas av bestämmelsen om avvecklingsstöd enligt 2 kap. 15 § presstödsförordningen. Då driftsstödet för tidningen sannolikt kommer att minskas stegvis under en fyraårsperiod torde konsekvenserna av förslaget kunna bli mindre svåra än vad som har befarats.

Ingen av de övriga befintliga övergångsbestämmelserna har längre någon materiell betydelse. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att samtliga befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen tas bort.

Prop. 2009/10:199

10 Konsekvensanalys

10.1 Konsekvenser för staten

Förslagen och bedömningarna i denna proposition beräknas sammantaget leda till att statens utgifter för presstödet minskar successivt fram till 2016. Vid den tidpunkten beräknas utgifterna för presstödet ha minskat med ca 46 miljoner kronor per år, i förhållande till 2010 års nivå, som en följd av genomförandet av förslagen. Största delen av denna minskning kan härledas till förslaget om ändringar i driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar, men även förslaget om att ta bort befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen bedöms medföra att utgifterna för presstödet minskar något.

Införandet av gränser för stödintensiteten bedöms få små ekonomiska konsekvenser eftersom ingen eller få tidningar i dagsläget har en högre stödintensitet än vad som skulle tillåtas enligt förslaget.

Regeringens avsikt att initiera ett samarbete med berörda myndigheter och aktörer i Finland och Norge för att underlätta utgivningen av gränsöverskridande dagstidningar på meänkieli och samiska bedöms få små ekonomiska konsekvenser på kort sikt. Kostnader för en eventuell analys av förutsättningar för gränsöverskridande tidningssamarbeten bedöms rymmas inom ramen för anslagen på medieområdet. På längre sikt kan utgifterna för presstödet öka något om stödberättigade tidningar på meänkieli eller samiska etableras. Detta bedöms emellertid också rymmas inom ram.

Vissa av förslagen och bedömningarna kan medföra en viss ökning av de administrativa kostnaderna för Presstödsnämnden. Det gäller särskilt förslaget om att storstadstidningarna ska redovisa sina nettokostnader i ansökan om stöd samt bedömningarna om villkor om användningen av stödet och om att myndigheten ska följa upp och redovisa utvecklingen av kostnaderna för tidningsdistribution. *Presstödsnämnden* framför i sitt remissvar på promemorian att de föreslagna ändringarna innebär att nämndens kansli behöver förstärkas avsevärt för att klara den ökade arbetsbelastningen och för att ha kompetens att utföra de arbetsuppgifter som tillkommer.

I dagsläget fullgör Presstödsnämnden kansligöromålen åt Taltidningsnämnden. I propositionen En ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115) som beslutades av regeringen den 18 mars 2010 föreslår regeringen emellertid att Taltidningsnämnden avvecklas som myndighet och att dess verksamhet förs över till Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB). För Presstödsnämnden kommer detta att innebära en minskad arbetsbelastning så till vida att dess kansli inte längre ska hantera taltidningsfrågorna, men samtidigt bör vissa administrativa resurser föras över till TPB för

hanteringen av taltidningsverksamheten. Regeringen bedömer att de ökade administrativa kostnaderna för Presstödsnämnden som följer av ändringarna i presstödet ryms inom ramen för anslagen på medieområdet.

10.2 Konsekvenser för företag

Konsekvensanalysen i denna del är en prognos med utgångspunkt i tidningsföretagens intäkts- och kostnadsläge under 2008. Ändrade ekonomiska förhållanden i företagen kan dock påverka den faktiska stödnivån inom ramen för det föreslagna maximibeloppet. För de två tidningsföretag som i dagsläget får storstadsstöd, dvs. Svenska Dagbladet (SvD) och Skånska Dagbladet (SkD), bedöms förslaget om ändringar i driftsstödet till högfrekventa storstadstidningar få följande konsekvenser när det har nått sin fulla effekt. SvD beräknas nå upp till det föreslagna maximibeloppet på 45 miljoner kronor, vilket betyder att tidningens årliga intäkter från driftsstödet är ca 17,4 miljoner kronor lägre år 2016 jämfört med 2010. Om intäkts- och kostnadsuppgifterna för 2008 används så skulle SkD däremot inte nå upp till maximibeloppet, utan dess driftsstöd skulle uppgå till ca 37 miljoner kronor, vilket innebär en sänkning av tidningens årliga intäkter från driftsstödet med ca 25,4 miljoner kronor.

För såväl SvD som SkD beräknas minskningen, allt annat lika, medföra ett negativt resultat. Minskningen får sannolikt störst konsekvenser för SkD eftersom stödet täcker en större andel av tidningens totala rörelsekostnader, 29 procent jämfört med 6 procent för SvD (år 2008). Den föreslagna nedtrappningsperioden på fem år medger dock en relativt begränsad årlig nedtrappning av stödet, 4–5 miljoner kronor per år, och torde därmed ge tidningarna erforderlig tid att anpassa sig till den lägre stödnivån och undvika alltför stora finansiella problem.

För det enda företag som är berört av detta får förslaget att ta bort befintliga övergångsbestämmelser i presstödsförordningen konsekvensen att intäkterna från driftsstödet minskar jämfört med i dag. För tidningen finns det en möjlighet att få s.k. avvecklingsstöd enligt 2 kap. 15 § presstödsförordningen, vilket innebär att driftsstödet fasas ut etappvis under en fyraårsperiod från 2010 års nivå på ca 3,1 miljoner kronor till 0 kronor.

Vissa av förslagen och bedömningarna kan medföra en viss ökning av de administrativa kostnaderna för de stödmottagande tidningarna. Det gäller särskilt förslaget om att storstadstidningarna ska redovisa sina nettokostnader i ansökan om stöd och bedömningen om villkor om användningen av stödet. Enligt *Presstödsnämnden* kommer det administrativa merarbetet att bli särskilt betungande för mindre aktörer. *Regelrådet* har avstått från att yttra sig över förslagen. Regeringen bedömer att de föreslagna ändringarna bör kunna bidra till att öka presstödet stimulanseffekt och minska dess negativa påverkan på samhandeln. I detta perspektiv torde den ökade administrativa börda som förslagen och bedömningarna kan medföra ha en underordnad betydelse.

Regeringen har övervägt om förslagen och bedömningarna i propositionen kan komma att få effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, offentlig service, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för uppfyllandet av de integrationspolitiska målen. Regeringens bedömning är att förslagen och bedömningarna inte påverkar något av dessa områden.

Införandet av förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på miljön.

Utdrag ur sammanfattning av betänkandet Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8) i för denna proposition relevanta delar

Sammanfattningen omfattar i huvudsak kapitel 4–8 i betänkandet. En sammanfattning av betänkandets övriga delar görs i propositionen Morgondagens nyheter – nya villkor för driftsstödet till dagstidningar (prop. 2005/06:201).

Kommitténs uppdrag

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

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

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

Allmänna utgångspunkter för arbetet

/.../

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

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

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

/.../

Distributionsstöd

Utvidgning av principen om likapris

Systematiskt sett syftar distributionsstödet till att stimulera tidningsföretag att samdistribuera sina dagstidningar under tillämpning av en princip om likapris, även om kostnaderna för distributionen skiljer sig åt mellan olika tidningstitlar. Distributionsstödet kompenserar därvid de större tidningsföretagen inom ett distributionsområde för att dessa accepterar att de tidningstitlar som föranleder högre distributionskostnader per exemplar, främst överspridda tidningstitlar, inte helt och hållet bär sina egna kostnader.

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

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

Extra distributionsstöd

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

Presstödsnämndens uppföljning av distributionskostnader, m.m.

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

Samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser

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

Särskilt distributionsstöd

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

Avseende det särskilda distributionsstödet föreslår kommittén följande:

- Ett särskilt distributionsstöd som inom ramen för ett presstödsberättigat samdistributionssystem syftar till att sänka tidningsföretagens kostnader för distribution av dagstidningar i gles- och landsbygdsområden bör införas i presstödsförordningen (1990:524).
- Bestämmelserna avseende ett särskilt distributionsstöd bör utformas i enlighet med den praxis som Presstödsnämnden utvecklat vid tillämpningen av förordningen (2001:898) om särskilt distributionsstöd.

- Det särskilda distributionsstödet bör alljämt stödja dagstidningsföretagens tidningsdistribution på lördagar. Stödet får uppgå till högst 6 kr per distribuerat exemplar och får endast avse kostnader som överstiger 6 kr per distribuerat exemplar. Stöd får inte lämnas om tidningens sammanlagda kostnad för distribution under måndag-lördag understiger 21 kr per abonnent.

Etableringsstöd, m.m.

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

Tillfälligt distributionsstöd

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

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

Enligt kommitténs mening bör staten genom ett tillfälligt distributionsstöd stimulera en försöksverksamhet med elektronisk distribution av dagstidningar som ett alternativ till distribution av tryckta dagstidningar. Det tillfälliga distributionsstödet bör syfta till dels att sänka dagstidningsföretagens kostnader för paketering och utsändning av tidningsinnehållet, dels att sänka abonnenternas investeringskostnader för de tekniska hjälpmedel som krävs för att ta emot tidningsföretagets utsändningar av tidningsinnehållet. Kommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd innebär bl.a. att det bör lämnas till tidningsföretag som ger ut tryckta dagstidningar och att det bör fördelas under åren 2008-2010.

Driftsstöd för dagstidningar på andra språk än svenska

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

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

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

Driftsstöd för dagstidningar som ges ut på samiska eller meänkieli

Genom ratificering av Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter har meänkieli (tornedalsfinska), finska, samiska, romani chib och jiddisch givits status som minoritetsspråk. De tre förstnämnda minoritetsspråken har bland minoritetsspråken getts en särskild ställning eftersom de anses ha en historisk bas i Sverige.

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

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

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

Mellanstatligt samarbete

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

Elektroniskt distribuerade dagstidningar

Innebörden av elektroniskt distribuerade dagstidningar

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

Teknikneutralt regelverk

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

Som framgått tidigare anser kommittén att tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar skall vara principiellt likställda. Utgångspunkten för kommitténs bedömning huruvida regelverket av-

seende presstödet är teknikneutralt är sålunda att den enda skillnaden mellan tryckta dagstidningar och elektroniskt distribuerade dagstidningar är distributionssättet. Utifrån denna utgångspunkt har kommittén funnit att regelverket i presstödsförordningen (1990:524) och presstödsnämndens föreskrifter (KRFS 1997:13 och 2002:1) är teknikneutralt såtillvida att det är formellt möjligt för en dagstidning att erhålla driftsstöd oavsett hur tidningen distribueras.

Mervärdesskatt

Dagstidningsföretagen möter en allt hårdare konkurrens på massmedia- och publikmarknaden. Samtidigt är det ur ett konstitutionellt perspektiv av största betydelse att dagstidningarna kan vidmakthålla sin starka position på massmarknaden. Kommittén uttalar därför sitt stöd för att tillhandahållandet av dagstidningar alltjämt skall belastas med en reducerad mervärdesskatt. Vidare anser kommittén att det i mervärdesskattehänseende inte bör göras någon åtskillnad mellan tryckta dagstidningar och dagstidningar som distribueras elektroniskt, vilket är fallet för närvarande. Kommittén föreslår därför att regeringen bör verka för att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna i sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG) utvidgas till att omfatta också dagstidningar som distribueras elektroniskt.

Jämkning av driftsstöd

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

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

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

Åtgärder för att underlätta etablering av elektroniskt distribuerade dagstidningar

Sett utifrån nuvarande marknadssituationen och befintligt regelverk för presstödet gör kommittén bedömningen att möjligheterna att etablera en

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

Prop. 2009/10:199
Bilaga 1

Behov av ytterligare utredningsåtgärder

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

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Värdet av fortsatta direkta och indirekta stöd

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

Ekonomiska konsekvenser

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

derna till femtio mnkr per år under överblickbar framtid. Slutligen innebär kommitténs förslag om tillfälligt distributionsstöd tillkommande kostnader på fem mnkr per år under åren 2008–2010 vid fullt utnyttjande av stödet.

I fråga om finansiering av kommitténs förslag konstaterar kommittén att statens kostnader för driftsstödet minskade år 2001. Enligt kommitténs uppfattning bör det utrymme som frigjordes

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

Jämställdhetspolitiska konsekvenser

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

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

Övriga konsekvenser

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

Förteckning över remissinstanser avseende Presskommitténs betänkande Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8)

Prop. 2009/10:199
Bilaga 2

Följande remissinstanser har yttrat sig över kapitel 4–8 i betänkandet Mångfald och räckvidd (SOU 2006:8).

Integrationsverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Göteborgs universitet, Statens kulturråd, Presstödsnämnden, Sametinget, Konsumentverket, Konkurrensverket, Glesbygdverket, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Pres(s)gruppen, Pressens Morgontjänst KB (Premo), Svensk Morgondistribution KB, Tidningsbärarna KB, Tidningstjänst AB, Västsvensk Tidningsdistribution AB, Posten AB, Sveriges Reklamförbund, Folkbildningsrådet, Sverigefinländarnas delegation och Sveriges Tidskrifter.

Premo har lämnat sin skrivelse tillsammans med Dagens Nyheter, Dagens Industri och Svenska Dagbladet. Svensk Morgondistribution KB, Tidningsbärarna KB och Västsvensk Tidningsdistribution AB har lämnat en gemensam skrivelse, i vilken även Prolog KB, Tidningsservice i Nyköping AB, Corren Distribution AB, NA Distribution AB, Upsala Nya Tidning Distribution AB och Norrtelje Tidnings distributionsavdelning medverkar.

Härutöver har en skrivelse inkommit från Gustaf Jillker, projektledare för det samiska dagstidningsprojektet Satne.

Justitiekanslern, Högskolan i Kalmar, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Sveriges Kommuner och Landsting har i sina remissvar angett att de avstår från att yttra sig över betänkandet.

Sammanfattning av departementspromemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68)

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

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

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

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

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

Förteckning över remissinstanser avseende departementspromemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68)

Följande remissinstanser har yttrat sig över departementspromemorian Driftsstöd till dagspressen (Ds 2009:68).

Kommerskollegium, Statskontoret, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Mittuniversitetet, Konkurrensverket, Statens kulturråd, Presstödsnämnden, AB Skånska Dagbladet, Bonnier AB, Föreningen Centerpress, Föreningen Liberal press, Lysekilsposten, Svenska Dagbladet, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Annonsörer, Sveriges Kommuner och Landsting, Tidningsutgivarna och Tjänstemännens Centralorganisation.

Härutöver har skrivelser inkommit från Lysekils kommun och Sotenäs kommun.

Riksrevisionen, Justitiekanslern, Ekonomistyrningsverket, Linnéuniversitetet, Regelrådet, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Sveriges Tidskrifter har uppgett att de inte har några synpunkter eller avstår från att yttra sig över promemorian.

Förteckning över instanser som har yttrat sig över Presstödsnämndens framställan om ändringar i press- stödsförordningen

Presstödsnämnden lämnade den 5 maj 2009 en framställan till Kulturdepartementet med förslag till ändringar i presstödsförordningen (1990:524). Följande instanser har yttrat sig över förslagen i framställan.

Justitiekanslern, Statistiska Centralbyrån (SCB), Göteborgs universitet, Konkurrensverket, Sveriges Fådagartidningar, Föreningen Centerpress, Gratistidningarnas Förening, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Tidningsstatistik AB och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

TCO har översänt Svenska Journalistförbundets remissvar som sitt eget.

Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens kulturråd, Svenska Högerpressens förening, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Akademikers Centralorganisation har uppgett att de inte har några synpunkter eller avstår från att yttra sig över framställningen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Torstensson, Adelson Liljeroth, Krantz, Ohlsson

Föredragande: statsrådet Adelson Liljeroth

Regeringen beslutar proposition 2009/10:199 Nya villkor för stödet till dagspressen