Ett hållbart mediestöd för hela landet

Ds 2022:14

Regeringskansliet
Kulturdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0432-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-0433-8 (pdf)
ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 14 oktober 2021 uppdrog dåvarande chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Amanda Lind, åt Mats Svegfors att biträda Kulturdepartementet med att utreda och förankra förändringar i press- och mediestödet. Enligt uppdraget ska utredaren föreslå hur stödet till nyhetsmedier kan förbättras framför allt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa stöden till det moderna medielandskapet.

Utredningen har antagit namnet Mediestödsutredningen (Ku 2021:B). Martin Persson anställdes som ämnessakkunnig i Regeringskansliet från och med den 25 oktober 2021, med uppgift att vara sekreterare i utredningen. Sofie Berg Cormier, kansliråd i Kulturdepartementet, har biträtt utredningen.

Enligt uppdraget ska Mediestödsutredningen varken lämna förslag eller bedömningar på skatte- eller socialavgiftsområdet. Inom Finansdepartementet har ett beredningsunderlag tagits fram i fråga om kvalificerat mervärdesskatteundantag för tidningar, som presenteras i kapitel 13.

Utredningen överlämnar härmed promemorian *Ett hållbart mediestöd för hela landet* (Ds 2022:14).

Mediestödsutredningens uppdrag är därmed slutfört.

Innehåll

Sammanfattning 9

1 Författningsförslag 21

1.1 Förslag till lag om mediestöd 21

1.2 Förslag till förordning om mediestöd 25

1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 37

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv 38

2 Uppdraget och dess genomförande 41

2.1 Utredningens uppdrag 41

2.2 Utgångspunkter för uppdraget 41

2.3 Utredningsarbetet 43

2.4 Promemorians disposition 44

3 Rättsliga förutsättningar för stöd till medieföretag 45

3.1 Gällande bestämmelser för press- och mediestöden 45

3.1.1 Mål och övergripande stödstruktur 45

3.1.2 Normgivningsprocessen 46

3.1.3 Presstöd 48

3.1.4 Mediestöd 57

3.1.5 Stöd vid varannandagsutdelning av post 62

3.2 Beslutsformer 64

3.3 Reducerad mervärdesskatt 65

3.4 Tillämpningen av EU:s statsstödsregler på stöd till medier 66
3.4.1 Regleringen av statligt stöd i EU 66
3.4.2 Tillämpning av statsstödsreglerna på stöd till medier 68
3.4.3 De svenska press- och mediestödens förenlighet med statsstödsreglerna 70

4 Medielandskapets utveckling 71

4.1 Förändrade medievanor 71
4.1.1 Användningstid och räckvidd 71
4.1.2 Nyhetskonsumtion 73

4.2 Lokala medieekologier 76
4.2.1 En del av en större medieekologi 76
4.2.2 Förändrade lokala medieekologier 78

4.3 Publikmarknadens utveckling 80

4.4 Reklammarknadens utveckling 86
4.4.1 Långsiktig trend 86
4.4.2 Utvecklingen under 2020 och 2021 88

4.5 Dagspressens ekonomiska ställning 90
4.5.1 Publikintäkterna ökar i betydelse 90
4.5.2 Tre dominerande tidningsgrupper 92

4.6 Gratispressen 94

4.7 Distribution av tryckta dagstidningar 95

4.8 Utvecklingen framåt 96

5 Press- och mediestödens påverkan på mediemarknaden 99

5.1 Stödens omfattning och fördelning 99
5.1.1 Presstöd 100
5.1.2 Mediestöd 104

5.2 Stödens funktion och ändamålsenlighet 111

5.2.1 Antal titlar ... 113
5.2.2 Bevakning av geografiska områden ... 115

6 Nordisk utblick ... 119

6.1 Norge ... 119
6.1.1 Direkta stöd till medier ... 119
6.1.2 Förändringar i mediestöden ... 122
6.1.3 Indirekt stöd ... 123

6.2 Danmark ... 123
6.2.1 Direkta stöd till medier ... 124
6.2.2 Förändringar i mediestöden ... 126
6.2.3 Indirekt stöd ... 127

6.3 Finland ... 127
6.3.1 Direkta stöd till medier ... 128
6.3.2 Förändringar i mediestöden ... 128
6.3.3 Indirekt stöd ... 129

7 Utgångspunkter för utformningen av framtidens mediestöd ... 131

8 Grunderna för mediestödet ... 137

8.1 Stödformer inom mediestödet ... 137

8.2 Reglering av mediestödet ... 142

8.3 Mediestödets syfte ... 145

8.4 Definition av allmänna nyhetsmedier ... 147

8.5 Allmänna förutsättningar för mediestöd ... 151
8.5.1 Ett demokrativillkor införs ... 152
8.5.2 Villkor om andel redaktionellt innehåll ... 159
8.5.3 Villkor om andel egenproducerat redaktionellt innehåll ... 161
8.5.4 Villkor om periodicitet ... 162
8.5.5 Villkor om användarförankring ... 163
8.5.6 Allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna ... 165

8.6 Övriga bestämmelser om mediestöd 167

9 Ett sammanhållet redaktionsstöd 169

9.1 Särskilda förutsättningar för allmänt redaktionsstöd 169
9.1.1 Behov av ekonomiskt stöd 169
9.1.2 Minsta personalstyrka 171
9.1.3 Lokal och regional nyhetsförmedling 173

9.2 Särskilda förutsättningar för utökat redaktionsstöd 174

9.3 Stödnivåer 176
9.3.1 Stödgrundande kostnad för allmänt redaktionsstöd 176
9.3.2 Beräkning av allmänt redaktionsstöd 178
9.3.3 Beräkning av utökat redaktionsstöd 181

10 Beslut om mediestöd 185

10.1 Mediestödsnämndens beslut 185

10.2 Mediestödsnämndens sammansättning 189

11 En ordnad övergång till ett nytt redaktionsstöd 193

11.1 Ikraftträdande 193

11.2 Övergångsstöd för medier som tidigare har beviljats driftsstöd 194

11.3 Nedsättning av allmänt redaktionsstöd 197

11.4 Prioritering inom redaktionsstödet och övergångsstödet 199

11.5 Högsta stödnivå för redaktionsstödet och övergångsstödet 201

12 Frågan om utvidgning av mediestödet till tidskrifter 203

13 Frågan om undantag från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar 207

13.1 Bakgrund 207

13.2 Reducerad skattesats för tidningar med mera 208

13.3 Ett ändrat mervärdesskattedirektiv tillåter nollskattesats för tidningar 210

13.4 Bör nollskattesats införas för omsättning av allmänna nyhetstidningar? 211
13.4.1 Samhällsekonomiska utgångspunkter 211
13.4.2 Lämpligheten av ett kvalificerat undantag för allmänna nyhetstidningar 213
13.4.3 Bedömning av lämpligheten att sänka mervärdesskatten för omsättning av allmänna nyhetstidningar 221

14 Konsekvenser av förslagen 225

14.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och alternativa lösningar 226

14.2 Samhällsekonomiska effekter 227
14.2.1 Konsekvenser för medieföretagen 227

14.3 Offentligfinansiella effekter 232
14.3.1 Konsekvenser för statens budget 232
14.3.2 Konsekvenser för myndigheter 234

14.4 Övriga konsekvenser 234

14.5 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen 236
14.5.1 EU:s regelverk om statligt stöd 236
14.5.2 Personuppgiftsbehandling enligt EU:s dataskyddsförordning 236
14.5.3 Övriga skyldigheter 237

15 Författningskommentar 239

15.1 Förslaget till lag om mediestöd 239

Källförteckning 251

Bilaga 1 Uppdrag att utreda och förankra förändringar i press- och mediestödet 259

Bilaga 2 Möteskalender 265

Sammanfattning

Mediestödsutredningen redovisar i denna promemoria sitt förslag om hur stödet till nyhetsmedier ska utformas från 2024. Det inkluderar förslag om beslutsformer i det nya systemet och om övergångsstöd för de medier som påverkas negativt av reformen. Finansdepartementets bedömning i fråga om kvalificerat mervärdesskatteundantag för tidningar redovisas i kapitel 13.

Kapitel 2 Uppdraget och dess genomförande

Promemorian inleds med en redogörelse för utredningens uppdrag och utgångspunkterna för det. Dessutom beskrivs hur utredningsarbetet har bedrivits och hur promemorian disponeras.

Mediestödsutredningen ska enligt uppdraget föreslå hur stödet till nyhetsmedier kan förbättras framför allt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa stöden till det moderna medielandskapet. I detta ingår bland annat att föreslå hur en övergång till ett förändrat system ska genomföras. De förändringar som föreslås ska ha en bred politisk förankring och ska efter godkännande av Europeiska kommissionen kunna träda i kraft senast den 1 januari 2024.

Utredningens uppdrag inkluderar inte förslag och bedömningar på skatte- och socialavgiftsområdet. Parallellt med utredningen har Finansdepartementet analyserat frågan om kvalificerat mervärdesskatteundantag för tidningar.

Utredningen har under hela arbetet fört dialog med de i riksdagen representerade partierna och finner att det finns en bred politisk uppslutning kring det förslag om inriktningen och utformningen av det framtida mediestödet som utredningen presenterar. Utredningen har under arbetets gång även haft täta kontakter med aktörer i mediebranschen, berörda statliga myndigheter, medieforskare,

företrädare för de nationella minoriteterna och andra för uppdraget relevanta aktörer.

Kapitel 3 Rättsliga förutsättningar för stöd till medieföretag

I kapitel 3 redogörs för de rättsliga förutsättningarna för press- och mediestöden. De direkta statliga stöden till kommersiella nyhetsmedier finns i flera olika former. Presstödet regleras genom presstödsförordningen (1990:524) och består av stödformerna driftsstöd och distributionsstöd. Mediestödet, som regleras genom mediestödsförordningen (2018:2053), ges i form av stöd för journalistik i svagt bevakade områden (vita fläckar-stöd), innovations- och utvecklingsstöd samt redaktionsstöd. I december 2021 infördes även ett särskilt stöd för att kompensera tidningsutgivare för ökade distributionskostnader med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag (varannandagsstöd). Frågor om press- och mediestöd prövas av mediestödsnämnden, vilken är inordnad som ett särskilt beslutsorgan i Myndigheten för press, radio och tv (MPRT).

Utöver de direkta press- och mediestöden åtnjuter bland annat tidningsföretag indirekt stöd i form av reducerad mervärdesskatt.

Sist i kapitlet beskrivs EU:s regelverk för statligt stöd, vilket måste följas vid utformningen av stöd till medieföretag. Europeiska kommissionen har godkänt nuvarande press- och mediestöd till utgången av 2023. Det stöd som ska införas från 2024 måste anmälas till kommissionen vars godkännande krävs innan stödet kan börja gälla.

Kapitel 4 Medielandskapets utveckling

I kapitel 4 beskrivs det svenska medielandskapets utveckling under de senaste fem–tio åren, bland annat med avseende på befolkningens förändrade medievanor, publik- och reklammarknadernas utveckling och vilka konsekvenser förändringarna har för medieföretagens ekonomi.

Medieanvändningen har ökat totalt sett under perioden, och särskilt digitala och sociala medier tar mer och mer över som nyhetskällor på bekostnad av traditionella medier. Sedan 2020 kan dock anas ett trendbrott för morgontidningar och andra traditionella

nyhetsmedier som i högre grad har använts för att täcka ett ökat informationsbehov under coronapandemin. Det kommer bland annat till uttryck genom en ökad vilja att betala för nyhetsmediernas innehåll. Ökningen är mest märkbar för de större mediehusen i storstäderna som tar en allt större andel av de digitala prenumerationsintäkterna i Sverige, medan tidningsföretag i andra delar av landet fortfarande är mer beroende av intäkter från den tryckta upplagan.

Under coronapandemin förstärktes den långvariga trenden med en förskjutning av reklamintäkterna från tryckta reklammedier till internet och utomnordiska digitala plattformar. Utvecklingen medför att tidningsföretagen blir alltmer beroende av publikintäkter. Genom kostnadsbesparingar har företagen ändå lyckats behålla en god ekonomi. Under 2000-talet har det skett en tydlig ägarkoncentration på tidningsmarknaden, vilken i dag domineras av tre ägarsfärer: Bonnier, Schibsted och NTM Media.

Mycket tyder på att publik- och reklammarknaden kommer att fortsätta utvecklas i den beskrivna riktningen, och att tidningsföretagens beroende av publikintäkter kommer att öka ännu mer. Det finns dock risker förknippade med detta i ljuset av ett minskande nyhetsintresse och en generell ovilja att betala för nyhetsinnehåll. Ett osäkert världsläge med störningar i den globala ekonomin kan dämpa hushållens konsumtion vilket riskerar att medföra att medieföretagens intäkter pressas ned ytterligare.

Kapitel 5 Press- och mediestödens påverkan på mediemarknaden

I kapitel 5 analyseras press- och mediestödens funktion, ändamålsenlighet och påverkan på mediemarknaden. Inledningsvis beskrivs stödens omfattning, såväl totalt sett som för olika kategorier av medier. Därefter följer en analys av stödens funktion och ändamålsenlighet vilken inriktar sig på utvecklingen av antalet tidningstitlar och omfattningen på deras redaktionella bevakning.

De totala utgifterna för press- och mediestöden uppgick 2018 till knappt 500 miljoner kronor (mnkr). Därefter har utgifterna stigit avsevärt, och uppgick 2020 till närmare 1 500 mnkr och 2021 till drygt 1 000 mnkr. Skälet till den kraftiga ökningen är dels stora stödinsatser under coronapandemin, dels att tio stora tidningar har beviljats driftsstöd för första gången. Detta har lett till att

budgetutrymmet för mediestöden, särskilt redaktionsstödet, har minskat betydligt.

Trots en tydlig ägarkoncentration på tidningsmarknaden har antalet titlar varit stabilt fram till 2016. Därefter har antalet titlar minskat, särskilt bland fådagarstidningarna. Driftsstödet har inte kunnat motverka denna utveckling.

Den tidigare utvecklingen mot fler svagt bevakade geografiska områden har stannat av. Här har vita fläckar-stödet sannolikt haft betydelse i flera fall.

Kapitel 6 Nordisk utblick

I kapitel 6 beskrivs de stödåtgärder som har genomförts för nyhetsmedier i Norge, Finland och Danmark.

Norge är det land i världen där viljan att betala för digitala nyheter är allra störst, vilket bland annat förklaras med att gratistidningar på papper inte har slagit igenom som koncept i landet. Det direkta mediestödet i Norge består till största delen av produktionsstöd till nyhets- och aktualitetsmedier. Ett arbete har inletts med att förändra produktionsstödet i syfte att fokusera det mer på små lokala medier i hela landet.

I Danmark är den viktigaste delen av det direkta mediestödet ett redaktionellt produktionsstöd som även inkluderar gratismedier. Liksom i Norge har det här presenterats förslag om att förändra stödet med tydligare inriktning på att främja lokal och regional journalistik. Det ska också göras mer teknikneutralt genom att kravet på text mildras.

I Finland är de direkta stöden till journalistik och medier betydligt mindre i omfattning än i de andra nordiska länderna. En arbetsgrupp har emellertid föreslagit att det ska införas ett nytt permanent mediestöd i form av ett teknikneutralt redaktionellt produktionsstöd till medier.

I Norge undantas försäljning av nyhetstidningar från mervärdesskatt. Även i Danmark undantas försäljning av nyhetstidningar från mervärdesskatt, men en löneskatt tas ut på 3,54 procent av värdet på tidningsförsäljningen (*lønsumsafgift*). I Finland tillämpas en reducerad mervärdesskattesats på 10 procent.

Kapitel 7 Utgångspunkter för utformningen av framtidens mediestöd

I kapitel 7 formulerar utredningen sina utgångspunkter för förslagen om hur statens stöd till nyhetsmedier bör utformas i framtiden.

Utredningen konstaterar att den så kallade täckningstalsteorin, vilken har använts som motiv för driftsstödet, har blivit mindre relevant. I konkurrensen om reklamintäkterna har de lokala första- och andratidningarna i grunden samma svårigheter att finansiera sin verksamhet. Det går därför inte längre att motivera ett statligt stöd som endast går till vissa lokala aktörer baserat på upplaga och täckningstal. Då driftsstödet är rättighetsbaserat innebär det också tydliga statsfinansiella risker.

Mediebranschen är inne i en omställningsperiod där företagen har kommit olika långt i att utveckla fungerande affärsmodeller. Medan de nationella dagstidningarna är digitala produkter med stark ekonomisk bärkraft har de lokala tidningarna betydligt färre digitala prenumeranter och generellt ett större behov av ekonomiskt stöd.

Mot bakgrund av mediebranschens utmaningar kommer det under lång tid framöver behövas ett mediestöd som stärker demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet. Målsättningarna om lokal närvaro och extern mångfald har emellertid alltmer kommit i konflikt med varandra. I detta vägval bör huvuduppgiften vara att så långt möjligt säkra att det finns åtminstone en lokal nyhetsaktör i varje kommun med tillräcklig ekonomisk bärkraft för att ta sig igenom den digitala transformationen. Mångfaldsmålet har emellertid inte helt spelat ut sin roll eftersom det fortfarande finns flera grupper i samhället som är underförsörjda när det gäller kvalitetsjournalistik.

Kvalitativ journalistik är dyr och kräver redaktioner med resurser och redaktionella ambitioner. Det är därför rimligt att ett framtida mediestöd riktas in på att stimulera anställning av personal som utför journalistiska arbetsuppgifter. Det är också ett led i att göra stödet mer teknikneutralt utan att det bidrar till att bevara föråldrade system för produktion och distribution.

Det är svårt att få ekonomisk bärkraft i journalistiska satsningar i lands- och glesbygd samt i storstädernas förorter. Att främja insatser i svagt bevakade områden bör därför vara ett viktigt inslag även i framtidens mediestöd.

Kapitel 8 Grunderna för mediestödet

I kapitel 8 lämnar utredningen sina förslag om vilka stödformer som ska ingå i det framtida mediestödet, hur stödet ska regleras och vilka grundläggande förutsättningar som ska gälla för stödet.

Driftsstödet avvecklas och ersätts med ett nytt stöd för kostnader för redaktionell personal (allmänt redaktionsstöd). Vita fläckarstödet integreras som en del av redaktionsstödet och benämns utökat redaktionsstöd. Dessutom införs ett tillfälligt stöd i form av övergångsstöd för att säkerställa att avvecklingen av driftsstödet sker under ordnade former. Redaktionsstödet och övergångsstödet lämnas i mån av tillgång på medel. Distributionsstödet och varannandagsstödet förs in som delar av det nya mediestödet. Innovations- och utvecklingsstödet avvecklas.

Det införs en ny lag om mediestöd i vilken mediestödets syfte och grundläggande förutsättningar regleras. Lagen innehåller också bestämmelser om mediestödsnämnden. Det införs en ny förordning om mediestöd vilken kompletterar bestämmelserna i lagen.

Det görs en justering i bestämmelsen om mediestödets syfte, vilket föreslås vara att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet, och att bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt.

Det föreslås även en ändring av definitionen av allmänna nyhetsmedier, i vilken större betoning läggs på fortlöpande nyhetsförmedling av betydelse för demokratin. Det förtydligas också att begreppet inte bör inkludera medier som till övervägande del är inriktade på avgränsade intresseområden eller delar av samhället.

I kapitlet lämnas också förslag om de allmänna förutsättningar som föreslås gälla för samtliga stödformer inom mediestödet. Utredningen föreslår att det införs ett demokrativillkor som innebär att mediestöd endast ska få lämnas till medier som har en publicistisk verksamhet som inte står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet. Genom införandet av villkoret kan nuvarande kriterium om att följa god medieetisk sed tas bort.

Nuvarande villkor om andel redaktionellt innehåll, andel egenproducerat innehåll och periodicitet överförs till den nya regleringen utan siffersatta krav. Avsikten är inte att i grunden förändra omfattningen av dessa krav. Villkoret om användarförankring skärps något och relateras tydligare till storleken på bevakningsområdet.

Bestämmelsen om allmänna förutsättningar för mediestöd för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna förs över till den nya regleringen utan ändringar i sak.

Kapitel 9 Ett sammanhållet redaktionsstöd

I kapitel 9 lämnas närmare förslag om villkor för och beräkning av det allmänna och utökade redaktionsstödet.

Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten.

Det införs även ett krav om att allmänt redaktionsstöd endast ska få lämnas för medier som har anställd personal motsvarande minst två årsarbetskrafter som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet. För medier som riktar sig till nationella minoriteter bör tröskelkravet dock vara en årsarbetskraft. Dessa bestämmelser inkluderar villkor om minsta kostnad för redaktionell personal.

Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som bedriver lokal eller regional nyhetsförmedling av vikt för demokratin inom bevakningsområdet. Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas också för allmänna nyhetsmedier som är av särskild vikt för mediemångfalden eller för grupper som är underförsörjda när det gäller journalistisk bevakning. Storleken på det allmänna redaktionsstödet ska fastställas som en andel av den årliga lönekostnaden, inklusive sociala avgifter, för den personal som är anställd för att arbeta med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet. Det införs en stödtrappa i vilken den tillåtna stödandelen blir lägre ju större redaktionell personalstyrka som nyhetsmediet har. Allmänt redaktionsstöd ska maximalt få uppgå till 24 120 000 kronor per år.

Utökat redaktionsstöd föreslås få lämnas för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning samt för insatser där det redaktionella innehållet till en viss del är på något eller några

av de nationella minoritetsspråken. Enligt huvudregeln ska utökat redaktionsstöd endast få lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren för allmänt redaktionsstöd, dock med möjlighet till undantag från villkoret om behov av ekonomiskt stöd.

Utökat redaktionsstöd ska lämnas med ett fast belopp som är 600 000 kronor per insats och år, vilket kan vara att bevaka ett geografiskt område med svag journalistisk bevakning eller att producera ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på ett nationellt minoritetsspråk. Beloppet höjs till 800 000 kronor per år om insatsen omfattar mer än ett nationellt minoritetsspråk.

Kapitel 10 Beslut om mediestöd

I kapitel 10 görs bedömningen att beslut om mediestöd även i fortsättningen ska fattas av mediestödsnämnden vid MPRT. Liksom i dag ska nämndens beslut inte få överklagas.

Avvecklingen av driftsstödet och minskningen av antalet stödformer kommer att förenkla MPRT:s hantering av stöden. För att ytterligare öka förutsägbarheten för medieföretagen har myndigheten för utredningen presenterat en ny process för ansökan om och redovisning av mediestöd.

Mediestödsnämnden ska vara beslutsför när ordföranden eller en vice ordförande och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Ärenden som inte uppenbart är av större vikt eller principiell betydelse ska få avgöras av ordföranden eller en vice ordförande. Det kan exempelvis handla om beslut om vilka belopp som ska betalas ut i stöd.

Mediestödsnämndens sammansättning ska regleras i lagen om mediestöd. Nämnden ska bestå av en ordförande samt lägst fyra och högst sju andra ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare till det antal regeringen bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska även fortsättningsvis vara eller ha varit ordinarie domare.

Den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i riksdagen eller Regeringskansliet ska inte få vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska få vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

Kapitel 11 En ordnad övergång till ett nytt redaktionsstöd

I kapitel 11 lämnar utredningen förslag om när de nya bestämmelserna om mediestödet ska träda i kraft. Det inkluderar frågor om hur övergången från nuvarande stödsystem, där driftsstödet utgör en omfattande del, till ett nytt system ska genomföras.

Utredningen föreslår att det införs ett tillfälligt stöd i form av övergångsstöd vilket ska få lämnas för dagstidningar för vilka driftsstöd enligt presstödsförordningen tidigare har beviljats, och som antingen inte beviljas redaktionsstöd eller beviljas redaktionsstöd med ett belopp som understiger det tidigare driftsstödet. För dagstidningar som inte beviljas redaktionsstöd ska övergångsstöd få lämnas med högst en andel av det tidigare driftsstödet. För dagstidningar som beviljas redaktionsstöd ska övergångsstöd få lämnas med högst en andel av skillnaden mellan redaktionsstödet och det tidigare driftsstödet. Övergångsstöd får lämnas under högst en period som motsvarar det antal år som dagstidningen har fått driftsstöd under perioden 2019–2023.

I syfte att delfinansiera övergångsstödet föreslås att det allmänna redaktionsstödet sätts ned under en övergångsperiod på tre år för den som inte har haft redaktionsstöd enligt nuvarande mediestödsförordning. På motsvarande sätt ska de företag som har beviljats redaktionsstöd enligt nuvarande mediestödsförordning, men till en lägre nivå än allmänt redaktionsstöd enligt de nya bestämmelserna, få sitt stöd nedsatt under en övergångsperiod på tre år.

Vid fördelningen av redaktionsstödet och övergångsstödet ska mediestödsnämnden ta särskild hänsyn till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet uppfylls. Nämnden får därvid beakta bland annat insatser för svagt bevakade områden, insatser för nationella minoriteter och mediets förankring i bevakningsområdet. Nämnden ska även få beakta behovet av en ordnad övergång för tidningar som har haft driftsstöd under lång tid.

Kapitel 12 Frågan om utvidgning av mediestödet till tidskrifter

I kapitel 12 behandlar utredningen en fråga om mediestödet bör utvidgas till att omfatta tidskrifter. Utredningens slutsats är att detta inte är lämpligt. I stället bör frågan om ett tidskriftsstöd utredas närmare, med inriktningen att det bör handla om ett särskilt stöd just

till tidskrifter. Det kräver sina särskilda anslag, och ett tidskriftsstöd måste vara selektivt på ett helt annat sätt än det allmänt inriktade mediestödet. Det kräver också en annan beslutsordning och sannolikt också en annan myndighetshemvist än mediestödet. En kommande utredning skulle exempelvis kunna undersöka möjligheterna att bredda det stöd till kulturtidskrifter som administreras av Statens kulturråd.

Kapitel 13 Frågan om undantag från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar

I kapitel 13 redogörs för Finansdepartementets utredning och analys av om ett kvalificerat mervärdesskatteundantag bör införas för allmänna nyhetstidningar. Sammanfattningsvis är bedömningen att ett mervärdesskatteundantag inte bör införas. Ett sådant undantag är ett mindre effektivt mediepolitiskt verktyg än press- och mediestödet eftersom det framför allt gynnar stora tidningar med stor upplaga och hög omsättning, som får en större del av stödet än mindre tidningar. Ett mervärdesskatteundantag bedöms vara kostsamt och innebära ett avsteg från mervärdesskattens primära syfte, vilket är att fungera som en fiskal skatt med så liten påverkan på ekonomin som möjligt. Dessutom ökar risken för gränsdragnings- och konkurrensproblem då jämförbara produkter som i dag har samma reducerade skattesats oavsett distributionsform skulle behandlas olika.

Kapitel 14 Konsekvenser av förslagen

I kapitel 14 redogörs för konsekvenserna av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474) och utredningens uppdrag.

Om nuvarande stödsystem behålls efter 2023 kommer utgifterna för driftsstödet att fortsätta öka mycket kraftigt, med runt 160 mnkr i nivå 2024 jämfört med 2021. Givet nuvarande anslagsnivå innebär det att budgetutrymmet för övriga stödformer minskar med motsvarande belopp.

Att driftsstödet avvecklas och ersätts med ett nytt redaktionsstöd enligt utredningens förslag medför en tydlig omfördelning av stödmedel från tidningar med driftsstöd till hela kollektivet av allmänna

nyhetsmedier. Effekterna dämpas dock något genom det föreslagna övergångsstödet och nedsättningen av det nya redaktionsstödet.

Minskningen av antalet stödformer innebär även att de administrativa kostnader som medieföretagen har i samband med ansökning om och redovisning av stöd minskar, samt att förutsägbarheten ökar om vilka stödbelopp som kommer att beviljas jämfört med nuvarande mediestöd.

Det sammanhållna redaktionsstödet medför en förbättrad incitamentsstruktur för medieföretagen, genom att stödet ökar med storleken på den redaktionella personalstyrkan, satsningar i områden med svag journalistisk bevakning och insatser på nationella minoritetsspråk.

Utredningens förslag bedöms i övrigt ha positiva effekter för företag i hela landet, liksom för sysselsättningen i olika delar av landet.

Avvecklingen av det rättighetsbaserade driftsstödet bidrar till mer förutsägbara förutsättningar för staten. Utredningen har i sina beräkningar utgått ifrån att redan beräknad nivå på anslaget för mediestöd i statens budget kommer att gälla även framöver. Det innebär att 877 mnkr kommer att finnas tillgängliga för det nya mediestödet, inklusive distributionsstödet, från 2024. Det övergångsstöd som behövs för att säkerställa en ordnad övergång till det nya stödsystemet delfinansieras av en nedsättning av det nya redaktionsstödet. Utöver detta kommer det att behöva tillföras extra medel till anslaget, främst under åren 2026–2028. Utredningen föreslår att detta finansieras genom omprioriteringar inom utgiftsområdet.

Förändringarna i stödsystemet medför nya uppgifter för MPRT som sammantaget bedöms öka myndighetens kostnader med 2 mnkr per år från 2023.

Förslagen i denna promemoria har även en positiv påverkan på demokratins funktionssätt, genom att fortsatt utgivning av medier som har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling av betydelse för demokratin säkras. Förslaget att basera redaktionsstödet på redaktionell personalstyrka har positiva effekter för sysselsättningen i olika delar av landet.

Med den utformning som föreslås i denna promemoria bör stödet kunna godkännas av Europeiska kommissionen som förenligt med EU:s statsstödsregelverk. Utredningens förslag innebär inte att några ytterligare personuppgifter kommer att behandlas av MPRT utöver vad som gäller i dag.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om mediestöd

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om mediestöd.

Med mediestöd avses statsbidrag till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier.

Syfte

2 § Syftet med mediestödet är att stärka demokratin genom att

1. främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet, och
2. bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt.

Allmänna nyhetsmedier

3 § Med allmänt nyhetsmedium avses ett medium som

1. har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling av betydelse för demokratin, och
2. har ett redaktionellt innehåll bestående av

- regelbunden och allsidig nyhetsrapportering med ett brett utbud av ämnen och perspektiv, och
- granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Om flera allmänna nyhetsmedier är att anse som ett och samma medium, trots att vart och ett har en egen titel, ska de vid tillämpningen av denna lag betraktas som ett och samma medium.

Mottagare av mediestöd

4 § Mediestöd får lämnas till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier.

Stöd får under en övergångsperiod även lämnas till juridiska personer som ger ut andra nyhetsmedier.

Stöd får dock inte lämnas till staten, en kommun, en region eller en juridisk person som bedriver verksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Allmänna förutsättningar för mediestöd

5 § Mediestöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som

1. har en publicistisk verksamhet som inte står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet,
2. har ett redaktionellt innehåll som utgör en väsentlig del av hela innehållet,
3. har ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning som utgör en betydande del av mediets hela redaktionella innehåll,
4. är allmänt tillgängliga,
5. har en egen titel med självständiga redaktionella resurser,
6. har en ansvarig utgivare,
7. främjar tillgängliggörande av sitt redaktionella innehåll till personer med funktionsnedsättning,
8. är riktade till en svensk målgrupp,
9. publiceras med hög regelbundenhet, och
10. har en god användarförankring i bevakningsområdet.

Nyetablerade allmänna nyhetsmedier

6 § Mediestöd får lämnas för nyetablerade allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i 5 § 1–9 och som kan förväntas få en god användarförankring i bevakningsområdet. Stöd under dessa förutsättningar får lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium.

Allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna

7 § Mediestöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och

1. uppfyller villkoren i 5 § 1–7,
2. huvudsakligen är riktade till en eller flera målgrupper inom de nationella minoriteterna i Sverige,
3. publiceras med regelbundenhet, och
4. har en god användarförankring i sina målgrupper.

Mediestödsnämnden

8 § Mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv (mediestödsnämnden) beslutar om mediestöd.

9 § Mediestödsnämnden består av en ordförande samt lägst fyra och högst sju andra ledamöter. För ledamöterna finns ersättare till det antal regeringen bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i riksdagen eller Regeringskansliet får inte vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om mediestöd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.2 Förslag till förordning om mediestöd

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Grundläggande bestämmelser om mediestöd finns i lagen (2023:000) om mediestöd. I denna förordning finns ytterligare bestämmelser om sådant stöd.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Stöd enligt denna förordning får lämnas i enlighet med Europeiska kommissionens beslut den 00 xxx 2023 i ärende SA.00000.

3 § Mediestöd enligt denna förordning lämnas i form av redaktionsstöd och distributionsstöd. Redaktionsstöd lämnas i form av allmänt redaktionsstöd och utökat redaktionsstöd.

Mediestöd lämnas även i form av ett tillfälligt stöd under 2024–2028 till juridiska personer som ger ut dagstidningar för vilka driftsstöd enligt den upphävda presstödsförordningen (1990:524) har beviljats under 2023 (övergångsstöd). Vid tillämpningen av denna förordning i frågor som rör övergångsstöd ska sådana dagstidningar jämställas med allmänna nyhetsmedier.

Annat mediestöd än distributionsstöd lämnas i mån av tillgång på medel.

Uttryck i förordningen

4 § I denna förordning avses med:

redaktionell personal: anställd personal som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet.

stödgrundande kostnad: den årliga lönekostnaden, inklusive sociala avgifter, för den redaktionella personalen.

distributionsföretag: distributionsföretag, postbefordringsföretag samt befordringsföretag i särskilda tidningsutdelningsturer där minst två tidningsföretag deltar.

samdistribution: distribution av tryckta abonnerade nyhetstidningar i vilken minst två tidningsföretag deltar och som utförs av distributionsföretag.

Bedömning av de allmänna förutsättningarna för mediestöd

5 § Vid bedömningen av om ett allmänt nyhetsmedium uppfyller de allmänna förutsättningarna i 5 § 2 och 3 lagen (2023:000) om mediestöd får omfattningen i förhållande till storleken på det allmänna nyhetsmediets bevakningsområde beaktas.

Vid bedömning av om den allmänna förutsättningen för stöd i 5 § 7 lagen om mediestöd är uppfylld ska den tekniska utvecklingen och det allmänna nyhetsmediets storlek och ekonomiska förutsättningar beaktas.

Med god användarförankring i bevakningsområdet enligt 5 § 10 lagen om mediestöd avses ett minsta antal regelbundna användare som motsvarar 15 procent av invånarna i bevakningsområdet, dock högst 3 000.

6 § Frågan om ett allmänt nyhetsmedium uppfyller de allmänna förutsättningarna för mediestöd enligt 5 § lagen (2023:000) om mediestöd ska bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år som bidraget söks för. För nyetablerade nyhetsmedier som avses i 6 § lagen om mediestöd får bedömningen i stället göras med utgångspunkt i förhållandena under den tidsperiod för vilken det finns uppgifter att tillgå, dock minst sex månader.

Särskilda förutsättningar för allmänt redaktionsstöd

7 § Allmänt redaktionsstöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som

1. har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten,
2. har redaktionell personal motsvarande minst två årsarbetskrafter och en stödgrundande kostnad på minst 750 000 kronor, och
3. bedriver lokal eller regional nyhetsförmedling av vikt för demokratin inom bevakningsområdet.

8 § Allmänt redaktionsstöd får lämnas också för allmänna nyhetsmedier som uppfyller förutsättningarna i 7 § lagen (2023:000) om mediestöd och som

1. uppfyller villkoret i 7 § 1, och
2. har redaktionell personal motsvarande minst en årsarbetskraft och en stödgrundande kostnad på minst 375 000 kronor.

9 § Allmänt redaktionsstöd får lämnas även för allmänna nyhetsmedier som

1. uppfyller villkoren i 7 § 1 och 2, och
2. är av särskild vikt för mediemångfalden eller för grupper som är underförsörjda när det gäller journalistisk bevakning.

Fastställande och beräkning av stödet

10 § Allmänt redaktionsstöd får lämnas med högst

1. 1 800 000 kronor, men inte överstiga 75 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som uppgår till högst 2 400 000 kronor,
2. 1 440 000 kronor, men inte överstiga 60 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 2 400 000 kronor och uppgår till högst 4 800 000 kronor,
3. 1 680 000 kronor, men inte överstiga 40 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 4 800 000 kronor och uppgår till högst 9 000 000 kronor,
4. 4 200 000 kronor, men inte överstiga 20 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 9 000 000 kronor och uppgår till högst 30 000 000 kronor, och
5. 15 000 000 kronor, men inte överstiga 10 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 30 000 000 kronor och uppgår till högst 180 000 000 kronor.

11 § För allmänna nyhetsmedier som bedriver sådan lokal eller regional nyhetsförmedling som avses i 7 § 3 i en begränsad utsträckning får det allmänna redaktionsstödet sättas ned till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas enligt 10 §.

12 § Det allmänna redaktionsstödet ska under en period om tre år sättas ned för allmänna nyhetsmedier som

1. inte har beviljats redaktionsstöd enligt den upphävda mediestödsförordningen (2018:2053) under 2023, eller

2. har beviljats redaktionsstöd enligt den upphävda mediestödsförordningen under 2023 med ett belopp som understiger det allmänna redaktionsstöd som annars skulle lämnas enligt 10 och 11 §§.

För allmänna nyhetsmedier enligt första stycket 1 ska det allmänna redaktionsstödet sättas ned med en andel av det allmänna redaktionsstöd som annars skulle lämnas enligt 10 och 11 §§. För allmänna nyhetsmedier enligt första stycket 2 ska stödet sättas ned med en andel av skillnaden mellan det redaktionsstöd som har beviljats 2023 och det allmänna redaktionsstöd som annars skulle lämnas enligt 10 och 11 §§.

Med andel enligt andra stycket avses

1. tre fjärdedelar under första året,

2. hälften under andra året, och

3. en fjärdedel under tredje året.

Särskilda förutsättningar för utökat redaktionsstöd

13 § Utökat redaktionsstöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i 7–9 §§ för

1. insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning, och

2. insatser där det redaktionella innehållet till minst 25 procent är på något eller några av de nationella minoritetsspråken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter.

Utökat redaktionsstöd enligt första stycket 1 får dock inte lämnas för ett allmänt nyhetsmedium som har fått stöd för lokal journalistik enligt den upphävda mediestödsförordningen (2018:2053) för samma område och tidsperiod.

Om det finns synnerliga skäl, får utökat redaktionsstöd lämnas även för allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i 7 § 2 och 3 för insatser enligt första stycket 1 och 2.

14 § Utökat redaktionsstöd får lämnas med

1. 600 000 kronor per område och år för insatser enligt 13 § första stycket 1,

2. 600 000 kronor per år för insatser enligt 13 § första stycket 2 på ett av de nationella minoritetsspråken, och

3. 800 000 kronor per år för insatser enligt 13 § första stycket 2 på minst två av de nationella minoritetsspråken.

15 § Frågan om ett område har svag journalistisk bevakning enligt 13 § första stycket 1 ska bedömas utifrån i vilken omfattning området bevakas av allmänna nyhetsmedier samt utifrån områdets geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar för journalistisk bevakning. Med ett område avses en kommun eller en del av en eller flera närliggande kommuner.

Vad redaktionsstödet får användas till

16 § Allmänt redaktionsstöd får användas endast för kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet.

Utökat redaktionsstöd får användas endast för kostnader som är förknippade med de insatser som avses i 13 § som stödet har lämnats för.

Särskilda förutsättningar för distributionsstöd

17 § Distributionsstöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som är tryckta abonnerade nyhetstidningar och som

1. har en upplaga som i huvudsak är betald,

2. har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från det pris som jämförbara tidningar har, och

3. distribueras av ett distributionsföretag.

18 § Distributionsstöd får lämnas endast om sökanden skriftligen förbinder sig att

1. avstå från egen distribution av den abonnerade tryckta nyhetstidningen inom alla områden där stödberättigad samdistribution

förekommer om denna påbörjas vid en tidpunkt då den egna tidningen kan medfölja, och

2. överlämna hela distributionsarbetet till distributionsföretaget i varje område där tidningen deltar i stödberättigad samdistribution.

Förmedling av stödet

19 § Ett distributionsföretag får förmedla distributionsstöd endast om företaget skriftligen förbinder sig att uppfylla följande villkor:

1. Företaget ska inom sitt verksamhetsområde anordna samdistribution där det finns förutsättning för stödberättigad samdistribution.

2. För samdistributionen ska företaget tillämpa prissättning enligt 3 för sådan abonnerad tryckt nyhetstidning som omfattas av en förbindelse enligt 18 § och som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka.

3. Prissättningen ska vara sådan att storleken av den enskilda nyhetstidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Om det blir väsentliga kostnadsskillnader får dock prissättningen anpassas till dessa skillnader. En sådan prissättning får däremot inte innebära att priset för distributionen av ett exemplar av den mest kostnadskrävande tidningen blir mer än tio procent högre än priset för distribution av ett exemplar av den minst kostnadskrävande tidningen.

4. Företaget ska hålla samdistributionen öppen för samtliga nyhetstidningar

a) vars upplaga är i huvudsak betald och har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från vad jämförbara tidningar har, och

b) som vid tiden för samdistributionens början finns tillgängliga på orten.

5. Företaget ska delge anbud på samdistribution inom ett distributionsområde till samtliga nyhetstidningar som omfattas av undertecknad förbindelse enligt 18 § vid en och samma tidpunkt.

Förbindelsen ska distributionsföretaget ge in till mediestödsnämnden.

Beräkning och utbetalning av stödet

20 § Distributionsstöd betalas ut med 20 öre per exemplar av den tryckta abonnerade nyhetstidningen.

21 § Om en eller flera nyhetstidningar lämnar samdistributionssystemet och de kvarvarande nyhetstidningarna i samdistributionen i distributionsområdet därmed drabbas av väsentliga kostnadsökningar, ska extra distributionsstöd ges under högst tre år. Det extra stödet för de kvarvarande nyhetstidningarna får varje år sammanlagt inte vara högre än det belopp som betalats ut det senaste året för den eller de nyhetstidningar som lämnat samdistributionssystemet. Det extra stödet ska fördelas för de kvarvarande nyhetstidningarna efter deras årliga andel av distribuerade tidningsexemplar.

Särskilda förutsättningar för övergångsstöd

22 § Övergångsstöd får lämnas för dagstidningar

1. för vilka driftsstöd enligt den upphävda presstödsförordningen (1990:524) har beviljats under 2023, och
2. som inte beviljas redaktionsstöd eller som beviljas redaktionsstöd med ett belopp som understiger det genomsnittliga driftsstödet som lämnats för 2021–2023.

23 § För dagstidningar som inte beviljas redaktionsstöd får övergångsstöd lämnas med högst en andel av det genomsnittliga driftsstöd enligt den upphävda presstödsförordningen (1990:524) som beviljats för 2021–2023.

För dagstidningar som beviljas redaktionsstöd får övergångsstöd lämnas med högst en andel av skillnaden mellan redaktionsstödet och det genomsnittliga driftsstödet enligt första stycket.

Övergångsstöd får lämnas under högst en period som motsvarar det antal år som dagstidningen har fått driftsstöd under perioden 2019–2023.

Övergångsstöd får lämnas med högst följande andelar:

År som driftsstöd lämnats	2024	2025	2026	2027	2028
2019–2023	5/6	2/3	1/2	1/3	1/6
2020–2023	4/5	3/5	2/5	1/5	
2021–2023	3/4	1/2	1/4		
2022–2023	2/3	1/3			
Endast 2023	1/2				

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

Prioritering

25 § Redaktionsstödet och övergångsstödet ska fördelas mellan de sökande som uppfyller förutsättningarna för dessa stöd.

Vid fördelningen av redaktionsstödet och övergångsstödet ska mediestödsnämnden ta särskild hänsyn till i vilken utsträckning som stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet enligt 2 § lagen (2023:000) om mediestöd uppfylls. Nämnden får därvid beakta bland annat mediets insatser för svagt bevakade områden och för nationella minoriteter samt mediets förankring i bevakningsområdet.

Nämnden får vid fördelningen av redaktionsstödet och övergångsstödet även beakta behovet av en ordnad övergång för tidningar som har haft driftsstöd enligt den upphävda presstödsförordningen (1990:524) under lång tid.

Storleken på det sammanlagda redaktionsstödet och övergångsstödet

26 § Redaktionsstödet enligt 7–16 §§ och övergångsstödet enligt 22–24 §§ får sammanlagt lämnas med högst ett belopp som inte överstiger

1. 75 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader uppgår till högst 20 000 000 kronor,

2. 60 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader överstiger 20 000 000 kronor men inte 50 000 000 kronor, och

3. 40 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader överstiger 50 000 000 kronor.

Ärendenas handläggning

27 § En ansökan om mediestöd ska vara skriftlig och ges in till mediestödsnämnden.

28 § Ett beslut om mediestöd får förenas med villkor. Dessa ska framgå av beslutet. I beslutet ska även sista dag för redovisning enligt 29 § framgå.

Redovisning

29 § Den som har tagit emot redaktionsstöd ska lämna en redovisning till Myndigheten för press, radio och tv om hur stödet använts och vilka kostnader det har täckt. Stödmottagaren ska samtidigt redovisa vilka resultat som har uppnåtts i förhållande till det ändamål som stödet har beviljats för.

Den som har ansökt om eller tagit emot mediestöd ska på begäran från mediestödsnämnden lämna även andra uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering.

30 § Mediestödsnämnden ska med utgångspunkt i den redovisning som ska lämnas enligt 29 § kontrollera att mediestödet använts i överensstämmelse med denna förordning.

Hinder mot att lämna mediestöd

31 § Mediestöd får inte lämnas till en sökande som

1. har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs, eller

2. är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar att ett stöd beviljat av en svensk stödgivare är olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

Utbetalning av mediestöd

32 § Redaktionsstöd och övergångsstöd betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Distributionsstöd betalas ut månadsvis i efterskott till distributionsföretaget. Distributionsföretaget tillgodoför tidningsföretaget dess andel av beloppet.

33 § Mediestöd får inte betalas ut till den som

1. har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs, eller
2. är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar att ett stöd beviljat av en svensk stödgivare är olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

Mediestödsnämnden får besluta att beviljat mediestöd tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att stödet beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller att rätt till stödet av annan anledning saknas.

Återbetalning och återkrav

34 § Den som tagit emot mediestöd är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. stödet helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,
4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 29 §, eller
5. villkor i beslutet om stöd inte har följts.

35 § Om någon är återbetalningsskyldig enligt 34 §, ska mediestödsnämnden besluta att helt eller delvis kräva tillbaka mediestödet.

Om ett belopp som återkrävts med stöd av första stycket inte återbetalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Om det finns särskilda skäl, får mediestödsnämnden helt eller delvis avstå från krav på återbetalning enligt första stycket eller ränta enligt andra stycket.

36 § Bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring finns i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Bemyndigande

37 § Myndigheten för press, radio och tv får meddela ytterligare föreskrifter om:

1. definitionen av allmänt nyhetsmedium som avses i 3 § lagen (2023:000) om mediestöd,
2. allmänna förutsättningar för mediestöd som avses i 5 § 2–10 samma lag,
3. stöd till nyetablerade allmänna nyhetsmedier som avses i 6 § samma lag,
4. stöd till allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna som avses i 7 § samma lag,

38 § Myndigheten för press, radio och tv får också meddela ytterligare föreskrifter om:

1. bedömning av de allmänna förutsättningarna för mediestöd som avses i 5 och 6 §§,
2. särskilda förutsättningar för allmänt redaktionsstöd som avses i 7–12 §§,
3. särskilda förutsättningar för utökat redaktionsstöd som avses i 13–15 §§,
4. vad redaktionsstödet får användas till som avses i 16 §,
5. särskilda förutsättningar för distributionsstöd som avses i 17–21 §§,
6. särskilda förutsättningar för övergångsstöd som avses i 22–24 §§, och

7. prioritering som avses i 25 §,

Myndigheten får också meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

39 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av 202X. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för stöd som har beslutats före utgången av 202X.

1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Bilaga[1]

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
64. stöd enligt lag (2023:0000) om mediestöd, stöd enligt pressstödsförordningen (1990:524) eller enligt motsvarande äldre föreskrifter, stöd enligt förordningen (2016:137) om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar, stöd enligt mediestödsförordningen (2018:2053), stöd enligt förordningen (2020:716) om statligt stöd för utgivning av tryckta allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19, stöd enligt förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag och stöd enligt förordning (2023:0000) om mediestöd.	sekretessen gäller enbart enligt 9 § första stycket 1

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

[1] Senaste lydelse 2022:424.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv

dels att 26 § ska upphöra att gälla,

dels att 2, 25 och 31 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
Myndigheten har uppgifter enligt	
1. lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden,	
2. radio- och tv-lagen (2010:696),	
3. radio- och tv-förordningen (2020:878),	*3. lag (2023:0000) om mediestöd,*
4. presstödsförordningen (1990:524),	*4.* radio- och tv-förordningen (2020:878),
5. mediestödsförordningen (2018:2053),	*5.* presstödsförordningen (1990:524),
6. förordningen (2020:716) om statligt stöd för utgivning av tryckta allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19,	*6.* mediestödsförordningen (2018:2053),
7. kungörandeförordningen (1977:827),	*7.* förordningen (2020:716) om statligt stöd för utgivning av tryckta allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19,
8. förordningen (1998:32) om standarder för sändning av radio- och tv-signaler,	*8.* kungörandeförordningen (1977:827),
9. förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen, *och*	*9.* förordningen (1998:32) om standarder för sändning av radio- och tv-signaler,
	10. förordningen (2019:1256) om uppgifter för Myndigheten för press, radio och tv vid

[2] Senaste lydelse 2021:1206.

10. förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag.	förhandsprövning av tjänster hos public service-företagen, *11.* förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag, *och* *12. förordning (2023:0000) om mediestöd.*
25 §[3]	
Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns mediestödsnämnden. Mediestödsnämnden har de uppgifter som framgår av presstödsförordningen (1990:524), mediestödsförordningen (2018:2053), förordningen (2020:716) om statligt stöd för utgivning av tryckta allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 och förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag.	Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns mediestödsnämnden. Mediestödsnämnden har de uppgifter som framgår av *lag (2023:0000) om mediestöd*, presstödsförordningen (1990:524), mediestödsförordningen (2018:2053), förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag *och förordningen (2023:0000) om mediestöd.*
26 §	
Mediestödsnämnden består av en ordförande, en vice ordförande och högst tolv andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.	
Mediestödsnämnden är beslutsför när ordföranden och	Mediestödsnämnden är beslutsför när ordföranden *eller en vice ordförande* och minst

[3] Senaste lydelse 2021:1206.

minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.	hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Om ett ärende är så brådskande att mediestödsnämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Ärenden som inte uppenbart är av större vikt eller principiell betydelse får avgöras av ordföranden eller en vice ordförande.

31 §

Regeringen utser för en bestämd tid ordförande, vice ordförande samt andra ledamöter i mediestödsnämnden.	Regeringen utser för en bestämd tid ordförande, vice ordförande samt andra ledamöter *och ersättare* i mediestödsnämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt uppdraget (se bilaga 1) föreslå hur stödet till nyhetsmedier kan förbättras framför allt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa stöden till det moderna medielandskapet. I uppdraget ingår att utvärdera befintliga stödformer och lämna förslag till hur stödformerna ska utformas, inklusive vilka kriterier som ska ligga till grund för fördelning av stöd. Utredaren ska även föreslå hur en övergång till ett förändrat system ska genomföras. De förändringar som föreslås ska ha en bred politisk förankring och ska efter godkännande av Europeiska kommissionen kunna träda i kraft senast den 1 januari 2024. Uppdraget ska redovisas i form av en promemoria i departementsserien i juni 2022.

Enligt uppdraget ska utredaren varken lämna förslag eller bedömningar på skatte- eller socialavgiftsområdet. Finansdepartementet har utrett frågan om kvalificerat mervärdesskatteundantag för tidningar, vilket bland omfattar analys och bedömningar om möjligheterna och förutsättningarna för införande av ett sådant undantag. Finansdepartementets utredning redovisas i kapitel 13 i denna promemoria.

2.2 Utgångspunkter för uppdraget

Utgångspunkten för Mediestödsutredningens arbete är enligt uppdraget de grundläggande överenskommelser som gjordes i bred politisk samsyn vid införandet av mediestödet 2018, vilka även har införts i mediestödsförordningen (2018:2053):

- Stödsystemets övergripande syfte är ”att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet” (2 §).
- Stöd ska lämnas till allmänna nyhetsmedier. Med ett allmänt nyhetsmedium avses ”ett medium som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden” (3 §).

I sitt förslag ska utredningen utgå ifrån att press- och mediestöden ska vara effektiva och ändamålsenliga och bidra till förutsägbara förutsättningar för såväl medieaktörer som för staten. De förslag som lämnas bör därför så långt det är möjligt innebära att parallella stödformer, det vill säga stödformer som ersätter samma typ av kostnader, undviks.

En central fråga är om det nuvarande driftsstödet ska fasas ut och ersättas av ett mer teknikneutralt stöd för redaktionella kostnader. Om ett sådant förslag lämnas ska det kompletteras med förslag om en ordnad övergång för de tidningar som i dag får driftsstöd.

Enligt uppdraget ska press- och mediestöden så långt det är möjligt fördelas utifrån objektiva och kvantitativa kriterier och bidra såväl till långsiktiga och förutsägbara förutsättningar som till en oberoende och lokalt förankrad nyhetsförmedling i hela landet. De positiva delarna av det rättighetsbaserade driftsstödet bör därvid så långt det är möjligt tas till vara. Samtidigt kräver ett press- och mediestöd som är anpassat till ett digitalt medielandskap andra former av kriterier och avgränsningar. Det handlar dels om att klargöra vilka förutsättningar som behöver uppfyllas för att en aktör ska vara berättigad till stöd, dels om att tydliggöra på vilka grunder prioriteringar ska ske om de medel som avsatts inte räcker till alla sökande. Denna typ av kriterier är avgörande för att stöden ska uppnå syftet att främja allmänhetens tillgång till oberoende kvalitativ nyhetsförmedling i hela landet.

2.3 Utredningsarbetet

Enligt uppdraget bör utformningen av press- och mediestöden ha ett brett politiskt stöd. En bred politisk förankring av de förslag som mediestödsutredningen lägger fram ska vara säkerställd. Utredningen har under hela arbetet fört dialog med de i riksdagen representerade partierna. Sammanlagt har 24 bilaterala möten med företrädare för partierna hållits. Därutöver anordnades under utredningsarbetet ett forskar- och kunskapsseminarium som framför allt var riktat mot de partiföreträdare som omfattats av utredningens dialog med riksdagspartierna. Det finns en bred politisk uppslutning kring inriktningen av det framtida mediestöd som utredningen presenterar, detsamma gäller den huvudsakliga utformningen av själva förslagen till mediestöd. Det bör understrykas att det breda politiska stödet gäller inriktning och utformning av det direkta mediestödet. Utredningens externa dialoger har inte omfattat frågan om mervärdesskatt.

Då utredningen organisatoriskt har utgjort en del av Kulturdepartementet har förslag och bedömningar även förankrats kontinuerligt inom Regeringskansliet. På motsvarande sätt har utredningen löpande hållits informerad om Finansdepartementets utredning om ett kvalificerat mervärdesskatteundantag.

I enlighet med uppdraget har utredningen även haft en nära dialog och ett flertal möten med aktörer i mediebranschen, såväl branschorganisationer som enskilda mediekoncerner och företag. Utredningen har också haft en tät dialog med Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) och kontakt med andra för uppdraget relevanta statliga myndigheter och utredningar. Utredningen har därutöver genomfört ett samråd med företrädare för de nationella minoriteterna.

I bilaga 2 redovisas vilka aktörer utredningen har träffat och vid vilken tidpunkt i utredningsarbetet detta har skett.

Frågan om hur medielandskapet utvecklas och hur presstödet ska anpassas till detta har behandlats i flera betänkanden från statliga utredningar under 2000-talet. Nämnas bör särskilt Presstödskommitténs slutbetänkande *Översyn av det statliga stödet till dagspressen* (SOU 2013:66) från september 2013 och Medieutredningens slutbetänkande *En gränsöverskridande mediepolitik – för upplysning, engagemang och ansvar* (SOU 2016:80) från november 2016. Mediestödsutredningen har tagit tillvara dessa utredningar och fokuserat

analysen av mediemarknaden och olika stödformer på utvecklingen efter 2016 och prognoser för kommande år (se kapitel 4).

I faktainsamlingen har utredningen i huvudsak använt material ur öppna källor vilka har tillhandahållits av aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik med anknytning till medieområdet, exempelvis Nordicom och MPRT. Utredningen har också deltagit i två seminarier med medieforskare vid bland annat Göteborgs universitet, Södertörns högskola och Mittuniversitetet. Bland annat vid dessa tillfällen har även erfarenheter från andra länder, särskilt Norge och Danmark, beaktats.

En källförteckning återfinns i slutet av promemorian. Utöver de källor som nämns där bygger utredningens slutsatser på uppgifter som har inhämtats direkt från ansvariga myndigheter och branschaktörer. Dessa underlag förvaras i Kulturdepartementet.

2.4 Promemorians disposition

Efter författningsförslaget i kapitel 1 och denna inledning där utredningen beskriver sitt uppdrag och hur utredningsarbetet har bedrivits, följer fyra kapitel i vilka redogörs för bakgrunden till förslaget om ett nytt mediestöd. I kapitel 3 beskrivs de rättsliga förutsättningarna för direkt och indirekt mediestöd, i kapitel 4 de utmaningar som följer av medielandskapets utveckling, i kapitel 5 nuvarande press- och mediestöds påverkan på mediemarknaden och i kapitel 6 vilka stödåtgärder som har genomförts i de nordiska länderna.

I kapitel 7 sammanfattas de beskrivna förutsättningarna och utmaningarna med en diskussion om utgångspunkter för framtidens mediestöd. Därefter följer fyra kapitel i vilka utredningen redogör för sina förslag. I kapitel 8 behandlas grunderna för mediestödet, i kapitel 9 villkoren för och beräkningen av redaktionsstödet, i kapitel 10 beslutsformer i det nya systemet och i kapitel 11 övergången från nuvarande stödsystem till det nya.

I kapitel 12 diskuteras frågan om en utvidgning av mediestödet till tidskrifter och i kapitel 13 redogör Finansdepartementet för sin bedömning i frågan om undantag från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar. I kapitel 14 beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag och i kapitel 15 lämnas författningskommentarer.

3 Rättsliga förutsättningar för stöd till medieföretag

I detta kapitel redogörs för de rättsliga förutsättningarna för press- och mediestöden. Inledningsvis beskrivs gällande bestämmelser för de direkta statliga stöden till kommersiella nyhetsmedier, det vill säga press- och mediestöden, samt hur beslut om dessa stöd fattas. Därefter följer en redogörelse för det indirekta stöd i form av reducerad mervärdesskatt som bland annat tidningsföretag åtnjuter. Sist i kapitlet görs en genomgång av EU:s regelverk för statligt stöd vilket måste följas vid utformning av stöd till medieföretag.

3.1 Gällande bestämmelser för press- och mediestöden

3.1.1 Mål och övergripande stödstruktur

Målet för statens mediepolitik är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17, bet. 2014/15: KrU6, rskr. 2014/15:96). Regeringen har uttalat att värnandet av en mångfald av olika röster kräver såväl en stark och oberoende public service som en mångfald av kommersiella oberoende mediebolag med lokal journalistik och granskning. En central mediepolitisk uppgift är att skapa förbättrade förutsättningar för oberoende medier i hela landet (prop. 2017/18:154 s. 11).

De direkta stöden finns i flera olika former. Presstödet, som infördes i början av 1970-talet, regleras genom presstödsförordningen (1990:524) och består av stödformerna driftsstöd och distributionsstöd. Mediestödet regleras genom mediestödsförordningen

(2018:2053) och ges i form av stöd för journalistik i svagt bevakade områden (vita fläckar-stöd), innovations- och utvecklingsstöd samt redaktionsstöd. Mediestödsförordningen infördes i februari 2019 men de särskilda bestämmelserna om redaktionsstöd infördes först i augusti 2020. Både presstödsförordningen och mediestödsförordningen är tidsbegränsade till den 31 december 2023.

I januari 2022 infördes även ett särskilt stöd för att kompensera tidningsutgivare för ökade distributionskostnader med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag. Förordningen upphör att gälla vid utgången av 2025.[4]

Bland tidigare stödformer av relevans kan nämnas utvecklingsstödet som fanns under åren 2016–2019 och det tillfälliga utgivningsstödet som betalades ut under 2020 för att stödja allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.[5]

3.1.2 Normgivningsprocessen

Press- och mediestöden regleras som framgår ovan i förordningar som har utfärdats av regeringen och inte i lag. Denna rättsliga form för reglering av stöden har gällt sedan presstödet infördes i början av 1970-talet. Regeringen har tidigare uttalat att bestämmelser om nya former av mediestöd i regeringsformens mening utgör offentligrättslig reglering till förmån för enskilda och alltså faller inom regeringens så kallade restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Det gäller även om möjligheten att få mediestöd är förenad med vissa villkor eller andra föreskrifter som är betungande för enskilda, eftersom regleringen som helhet är gynnande för enskilda. Det gäller också om det krävs beslut av riksdagen om tilldelningen av medel. Det ansågs därför möjligt för regeringen att reglera de nya stödformerna i en förordning (prop. 2017/18:154 s. 18 f.).

Frågor om press- och mediestöden har genom åren behandlats såväl i samband med regeringens budgetpropositioner som i särskilda propositioner. Förändringar i systemet har därmed

[4] Förordning (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag.
[5] Dessa stöd reglerades i förordningen (2016:137) om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar respektive förordning (2020:716) om statligt stöd för utgivning av tryckta allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

genomförts genom att riksdagen fullt ut eller med vissa ändringar har godkänt en proposition där regeringen redovisar sina överväganden och förslag. Regeringen har därefter beslutat om ändringar i aktuella förordningar. Några förslag till utformning av förordning har i allmänhet inte redovisats i de propositioner som regeringen har lagt fram. Trots att det har rört sig om författningar som riksdagen ställt sig bakom finns det således inte några författningskommentarer som kan ge vägledning om den närmare tolkningen av bestämmelserna (SOU 2013:66 s. 51 f.).

I sitt förslag till nytt mediestöd föreslog Medieutredningen en kombination av reglering på lag- och förordningsnivå (SOU 2016:80 s. 317 f.). I efterföljande proposition anförde regeringen att den såg principiella fördelar med en uppdelning mellan bestämmelser i lag och förordning, men då regeringen valde att endast gå vidare med delar av utredningens förslag ansågs systematiska skäl tala för att reglera de nya stödformerna genom förordningar som regeringen fattade beslut om.

Alltsedan presstödets införande har regeringen bundit presstödsförordningens innehåll med riksdagen genom propositioner. Vid införandet av mediestödet 2018 valde regeringen, i en avvägning mellan stabilitet och flexibilitet, att binda införandet av och syftet med de nya stödformerna med riksdagen, dock inte innehållet i den nya förordningens bestämmelser (prop. 2017/18:154 s. 19).

Enligt regeringen påverkar inte riksdagsbindningen möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (prop. 2017/18:154 s. 19). Regeringen har i presstödsförordningen lämnat utrymme för Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Samma möjlighet finns i mediestödsförordningen där myndigheten också får meddela ytterligare föreskrifter om ett antal bestämmelser, bland annat definitionen av allmänt nyhetsmedium och förutsättningar för mediestöd.[6]

[6] Föreskrifterna publiceras i Myndigheten för press, radio och tv:s författningssamling (MPRTFS) som finns tillgänglig via myndighetens webbplats (https://www.mprt.se/regelverk/regler-stod-till-medier/).

3.1.3 Presstöd

Stöd enligt presstödsförordningen lämnas med belopp som framgår av förordningen under förutsättning att kriterierna för stöd är uppfyllda (rättighetsstöd). Enligt Presstödskommittén har det inte funnits en uttrycklig vilja i förarbetena till presstödsförordningen att skapa en rättighetslagstiftning, men förordningen har dock utformats på ett sådant sätt att den i praktiken har uppfattats som en rättighetsförordning (SOU 2013:66 s. 85 ff. och 354).

Enligt 1 kap. 1 § kan stöd ges till företag som ger ut dagstidningar, men det kan i vissa fall även ges stöd till företag som ger ut andra tidningar. Tidningar som ges ut av staten eller en kommun berättigar inte till stöd. Vad som avses med *dagstidning* framgår av 1 kap. 6 §:

> 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 och i huvudsak distribueras inom landet. Den ska vidare komma ut under ett eget namn och ha ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 55 procent av det totala redaktionella innehållet. Med dagstidning avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Om flera publikationer är att anse som en och samma publikation, trots att de uppfyller kravet på minst 55 procent eget redaktionellt innehåll och kommer ut under olika namn, ska de vid tillämpningen av förordningen betraktas som en (1 kap. 7 §). Tidigare krävdes att det skulle vara ”uppenbart” att flera publikationer är att anse som en och samma för att nämnden skulle bedöma dem som en, men detta rekvisit togs bort 2016 (prop. 2014/15:88 s. 13). *Redaktionellt innehåll* används i betydelsen hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag av annonsandelen och andelen egna annonser. *Annonsandel* används i betydelsen andelen betalt utrymme av hela tidningsutrymmet under ett kalenderår. *Andel egna annonser* används i betydelsen andelen utrymme av hela tidningsutrymmet under ett år som används för direkt marknadsföring av den egna tidningsutgivande verksamheten (1 kap. 6 §).

Tidningsföretag som vill ha presstöd ska ansöka om det skriftligen (1 kap. 2 § och 5 kap. 1 §), varefter ansökningarna prövas av mediestödsnämnden vid MPRT. Mediestödsnämnden får vid tillämpningen av presstödsförordningen inte ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor (5 kap. 3 §). Nämndens beslut enligt förordningen får inte överklagas (5 kap. 4 §). Se närmare om nämnden och dess beslutsformer i avsnitt 3.2.

Enligt 1 kap. 4 § får driftsstöd endast användas för att täcka kostnader som är knutna till utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för. Enligt 5 kap. 3 a § ska ett tidningsföretag som har beviljats driftsstöd för en dagstidning årligen i efterhand lämna in en redovisning till mediestödsnämnden om hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Nämnden ska med utgångspunkt i den lämnade redovisningen kontrollera att driftsstödet används i överensstämmelse med denna förordning. Nämnden ska årligen göra en sammanställning av uppgifterna, vilken ska ges in till regeringen och Europeiska kommissionen.

Driftsstöd

Driftsstödet består av allmänt driftsstöd och begränsat driftsstöd. Närmare bestämmelser om driftsstöd finns i förordningens andra kapitel, där det regleras under vilka förutsättningar hög- och medelfrekventa dagstidningar respektive lågfrekventa dagstidningar är berättigade till allmänt driftsstöd. Uttrycken *hög- och medelfrekvent dagstidning* används i betydelsen att en dagstidning normalt kommer ut med sex eller sju nummer per vecka respektive tre till fem nummer per vecka. Uttrycket *lågfrekvent dagstidning* används i betydelsen att en dagstidning normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka (1 kap. 6 §).

Grundläggande stödvillkor

I 2 kap. 1 och 3 §§ anges de grundläggande villkoren för att en tidning ska vara berättigad till allmänt driftsstöd:

- Tidningen ska ha en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar. Om tidningens redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli ska den ha en abonnerad upplaga på minst 750 exemplar.
- Dess totalupplaga ska till övervägande del vara abonnerad.
- Den får inte ha en täckningsgrad som överstiger 30 procent.
- Det företag som ger ut tidningen ska, om driftsstöd tidigare har beviljats för tidningen, ha redovisat användningen av stödet enligt 5 kap. 3 a §.

Totalupplaga definieras som en tidnings totala distribuerade upplaga med avdrag för lösnummerreturer och fasta arbetsexemplar. Med *täckningsgrad* avses en tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren. Mediestödsnämnden får bestämma att en tidnings täckningsgrad ska beräknas för en del av utgivningsorten eller för ett annat område än utgivningsorten, om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde (1 kap. 6 §).

För hög- och medelfrekventa dagstidningar gäller även att tidningens abonnemangspris inte får vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori. Dessutom anges att en tidning får uteslutas från stöd eller få stödet nedsatt till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas, om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden.

För lågfrekventa dagstidningar krävs särskilt att tidningens abonnemangspris för helår inte understiger ett av presstödsnämnden fastställt lägsta pris, att den ska ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår samt att den inte får ha en betald annonsandel som överstiger 50 procent av dess hela tidningsutrymme under ett kalenderår. Det finns dessutom större möjligheter för lågfrekventa dagstidningar att sprida exemplar i marknadsföringssyfte med undantag från villkoret om abonnerad totalupplaga.

Stödbelopp

Enligt 2 kap. 2 § beräknas det årliga allmänna driftsstödet för hög- och medelfrekventa dagstidningar genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med nedanstående bidragssatser. Med *veckovolym* avses tidningens upplaga multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka (1 kap. 6 §).

1. 330 000 kronor upp till en veckovolym om 30, högst 9,9 miljoner kronor,
2. 242 000 kronor för en veckovolym mellan 30 och 71, högst 9,922 miljoner kronor,
3. 33 000 kronor för en veckovolym mellan 71 och 251, högst 5,94 miljoner kronor, och
4. 27 500 kronor för en veckovolym från 251 och därutöver, dock högst 14,238 miljoner kronor.

Enligt 2 kap. 2 b § får det sammanlagda allmänna driftsstödet till en hög- eller medelfrekvent dagstidning inte överstiga 40 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av tidningen.

För att exemplifiera: En tidning som kommer ut tre dagar per vecka med en upplaga på 10 000 exemplar har en veckovolym på 30, och får därmed driftsstöd enligt punkt 1 på 9,9 miljoner kronor, under förutsättning att stödet inte överstiger 40 procent av rörelsekostnaderna.

Stödnivåerna för hög- och medelfrekventa dagstidningar höjdes med 10 procent i januari 2019 i samband med införandet av mediestödet (prop. 2017/18:154 s. 31). Då höjdes dock inte taket för det sammanlagda årliga allmänna driftsstödet som fortsatt inte får överstiga 40 miljoner kronor.

Tidigare hade så kallade storstadstidningar, det vill säga hög- och medelfrekventa dagstidningar utgivna i Stockholm, Göteborg eller Malmö, rätt till ett extrastöd som motsvarar en viss procentandel av de nettokostnader som följer av de krav som särskilt ställs på denna tidningskategori. Extrastödet avskaffades i januari 2016 samtidigt som stödnivåerna för hög- och medelfrekventa dagstidningar höjdes generellt (prop. 2015/16:1, utg.omr. 1 s. 143).

Sedan 2016 gäller att alla läsarintäkter ska behandlas likvärdigt när stödbeloppen bestäms (prop. 2014/15:88 s. 16 f.). I förordningen

uttrycks detta genom att veckovolymen beräknas utifrån *såld upplaga*, vilken definieras som en tidnings abonnerade upplaga samt den upplaga som motsvarar läsarintäkterna från digital publicering och försäljning av lösnummer.

Om det allmänna driftsstöd som en hög- eller medelfrekvent dagstidning berättigar till understiger det driftsstöd som en lågfrekvent dagstidning vid motsvarande upplaga berättigar till, ska i stället stödnivån enligt den paragrafen gälla (2 kap. 2 a §).

För lågfrekventa dagstidningar används enligt 2 kap. 4 och 5 §§ en modell med fasta stödbelopp för olika sålda upplagor (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Allmänt driftsstöd för lågfrekventa dagstidningar

Såld upplaga (minst antal exemplar)	Stöd vid utgivning en dag per vecka (kronor)	Stöd vid utgivning två dagar per vecka (kronor)
9 000	5 523 000	6 944 000
8 000	4 936 000	6 205 000
7 000	4 348 000	5 466 000
6 000	4 055 000	5 097 000
5 000	3 761 000	4 728 000
4 000	3 408 000	4 285 000
3 000	3 056 000	3 841 000
2 000	2 351 000	2 955 000
1 500	1 763 000	2 217 000

Källa: Presstödsförordningen 2 kap. 4 och 5 §§.

Stödnivåerna för denna tidningskategori har legat fast sedan januari 2017 då stödbeloppen för tidningar som kommer ut en dag per vecka höjdes med 5 procent (prop. 2016/17:1, utg.omr. 1 s. 106). För tidningar som kommer ut två dagar per vecka höjdes stödet senast i januari 2016, då med 10 procent (prop. 2015/16:1, utg.omr. 1 s. 146).

För tidningar vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli och som har en abonnerad upplaga på minst 750 och högst 1 499 exemplar lämnas årligt allmänt driftsstöd med belopp som mediestödsnämnden beslutar. Stödet får dock högst uppgå till det belopp som i normalfallet gäller för lågfrekventa tidningar med en såld upplaga på minst 1 500 exemplar.

Enligt 2 kap. 5 a § får det allmänna driftsstödet till en lågfrekvent dagstidning inte överstiga 75 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen.

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

Begränsat driftsstöd

Presstödsförordningens andra kapitel innehåller också bestämmelser för så kallat begränsat driftsstöd. Enligt 7 § kan sådant stöd lämnas till tidningar som uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad, om täckningsgraden på grund av geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden uppenbart ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga. Enligt 8 § kan begränsat driftsstöd också lämnas för en dagstidning som uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad, om tidningen har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på något eller några av språken finska, samiska eller meänkieli och tidningens utgivningsort är en kommun som ingår i förvaltningsområdet för något av språken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Mediestödsnämnden får bestämma att stöd får lämnas även om tidningens utgivningsort inte är en kommun som ingår i förvaltningsområdet för något av de språk som tidningen skriver på, om det är uppenbart att tidningens spridningsområde innefattar ett sådant förvaltningsområde.

Begränsat driftsstöd lämnas med belopp som motsvarar vad en lågfrekvent dagstidning är berättigad till, dock högst 2 351 000 kronor. En tidning som har rätt till stöd enligt 8 § kan dock få upp till 2 955 000 kronor i årligt stöd om det redaktionella innehållet till minst 25 procent är skrivet på fler än ett av språken finska, samiska eller meänkieli (10 §).

En tidning vars redaktionella innehåll inte i huvudsak är skrivet på svenska men som uppfyller alla övriga förutsättningar för dagstidning i 1 kap. 6 § har rätt till driftsstöd om den vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige, om den har sin huvudredaktion i Sverige och om minst 90 procent av den abonnerade upplagan är spridd i

Sverige. För en tidning vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli gäller inte villkoret om spridning i Sverige, men driftsstöd lämnas bara för den upplaga som i huvudsak distribueras inom Sverige (11 §).

Beräkning och utbetalning

Enligt 2 kap. 12 § ska frågan om huruvida en tidning uppfyller kraven för driftsstöd bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks. Bedömningen av om driftsstödet överstiger en viss andel av tidningens rörelsekostnader ska dock göras med utgångspunkt i förhållandena under de två kalenderår som föregår det år för vilket bidrag söks.

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

Driftsstöd beräknas för kalenderår och med en tolftedel av bidraget för varje kalendermånad. Driftsstöd lämnas för varje hel kalendermånad som tidningen kommer ut under det år som stödet avser. Driftsstödet ska betalas ut månadsvis i förskott (2 kap. 13 §).

Avveckling av driftsstöd

En dagstidning som inte längre har rätt till fullt driftsstöd på grund av att den överskrider kravet på högsta hushållstäckning är under det första året efter det att sådan rätt upphörde berättigad till tre fjärdedelar av det närmast föregående årets stödbelopp. Under de därpå följande två åren är tidningen, om den inte åter har rätt till fullt driftsstöd, berättigad till hälften respektive en fjärdedel av stödbeloppet (2 kap. 15 §).

Återbetalning och återkrav

I 2 kap. 16 § anges villkor för när tidningsföretag som tagit emot driftsstöd är skyldiga att återbetala stödet. Det gäller bland annat om

företaget genom att lämna oriktiga uppgifter har orsakat att stödet lämnats felaktigt eller med för högt belopp, om stödet har använts till annat än utgivning av den stödberättigade tidningen eller om företaget inte har redovisat hur stödet har använts.

Om ett tidningsföretag är återbetalningsskyldigt ska mediestödsnämnden besluta att kräva tillbaka ett belopp som motsvarar vad företaget oriktigt har fått. Mediestödsnämnden kan dock efterge kravet på återbetalning om det finns särskilda skäl (2 kap. 17 §). Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet (2 kap. 18 §).

Distributionsstöd

I presstödsförordningens fjärde kapitel finns bestämmelser om distributionsstöd, vilket lämnas med ett visst belopp för varje abonnerat exemplar av en dagstidning som delas ut inom ramen för tidningarnas samdistribution. I 1 § anges de grundläggande villkoren för distributionsstödet:

- Tidningens upplaga ska i huvudsak vara betald.
- Abonnemangspriset får inte uppenbart avvika från det pris som tidningar har i den kategori som tidningen tillhör.
- Tidningen ska distribueras av ett distributionsföretag eller av ett befordningsföretag i lantbrevbäringsturer eller särskilda tidningsutdelningsturer där minst två tidningsföretag deltar.

För att få distributionsstöd ska tidningsföretag skriftligen förbinda sig att avstå från egen distribution inom alla områden där stödberättigad samdistribution förekommer om denna påbörjas vid en tidpunkt då den egna tidningen kan medfölja. Hela distributionsarbetet ska överlämnas till postbefordringsföretaget respektive distributionsföretaget i varje område där tidningen deltar i stödberättigad samdistribution. Mediestödsnämnden får medge att ett distributionsföretag som underentreprenör anlitar ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i en koncern med tidningsföretag. Medgivande får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för en sådan ordning. En förutsättning är också att övriga tidningsföretag som deltar i samdistributionen inom distributionsområdet godtar att

underentreprenören anlitas (2 §). Om mediestödsnämnden medger det får två distributionsföretag samtidigt svara för stödberättigad samdistribution inom ett distributionsområde (3 §).

Distributionsstöd lämnas årligen med 20 öre per exemplar (8 §). Stödet per exemplar har höjts vid två tillfällen under de senaste åren; med 50 procent i januari 2019 (prop. 2017/18:154 s. 31) och med cirka 30 procent i januari 2021 (prop. 2020/21:1, utg.omr. 1 s. 102).

Stödet betalas ut månadsvis i efterskott till distributionsföretaget eller postbefordringsföretaget, som i sin tur tillgodoför tidningsföretaget dess andel av beloppet (4 §). Enligt 5 och 7 §§ får ett distributionsföretag eller postbefordringsföretag förmedla distributionsstöd endast om företaget skriftligen förbinder sig att uppfylla ett antal villkor. Ett av dessa är att företaget ska hålla samdistributionen öppen för samtliga dagstidningar vars upplaga är i huvudsak betald och har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör, och som vid tiden för samdistributionens början finns tillgängliga på orten. Distributionsföretaget ska dessutom tillämpa en så kallad *princip om lika pris* för de tidningsföretag som har förbundit sig att delta i samdistributionen.[7] Principen innebär att prissättningen ska vara sådan att storleken av den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte får inverka på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. En viss anpassning av prissättningen får dock ske om det uppstår väsentliga kostnadsskillnader exempelvis på grund av att distributionen av någon av tidningarna leder till särskilda transportkostnader. Priset för distributionen av den mest kostnadskrävande tidningen får dock inte vara mer än 10 procent högre än priset för distribution av den minst kostnadskrävande tidningen.

Ett distributionsföretag får inte förmedla distributionsstöd om distributionsföretaget ägs av eller ingår i en koncern med ett eller några få tidningsföretag. Under vissa förutsättningar kan detta dock ändå medges (6 §).

Enligt 9 § är ett tidningsföretag återbetalningsskyldigt om det har tagit emot distributionsstöd och inte har följt en förbindelse att avstå från egen distribution i enlighet med 2 §.

[7] Principen om lika pris ska inkludera tidningar som normalt utkommer med minst ett nummer per vecka. För en tidning som kommer ut en gång per vecka gäller vidare att den ska ha minst 1 procents hushållstäckning i den A-region där tidningens utgivningsort är belägen. Kommunernas indelning i A-regioner framgår av bilagan till presstödsförordningen.

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

Enligt 11 § ska distributionsstöd inte betalas om ett tidningsföretag får vinst av tidningsdistributionen på ett sätt som uppenbarligen innebär ett kringgående av principen om lika pris i 5 §.

3.1.4 Mediestöd

I mediestödsförordningen (2018:2053) finns bestämmelser om mediestöd, det vill säga statsbidrag till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier. Enligt 1 § lämnas mediestöd i mån av tillgång till medel för redaktionell verksamhet (redaktionsstöd), lokal journalistik samt innovation och utveckling. Enligt 2 § är syftet med mediestödet att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet. Vad som avses med allmänt nyhetsmedium framgår av 3 §:

> Med allmänt nyhetsmedium avses ett medium som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

För redaktionsstöd beviljat för 2020 gällde en särskild bestämmelse (3 a §) som innebar att definitionen av nyhetsmedium vidgades till att även omfatta en del av en radio- eller tv-kanal som har till primär uppgift att bedriva nyhetsbevakning.

Enligt 4 § får mediestöd lämnas till allmänna nyhetsmedier som

1. har ett redaktionellt innehåll som utgör minst 50 procent av hela innehållet,[8]

[8] Detta krav låg tidigare på 40 procent när det gäller redaktionsstöd för 2020.

2. har ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning som utgör minst 20 procent av mediets hela innehåll,
3. är allmänt tillgängliga,
4. har en egen titel med självständiga redaktionella resurser,
5. har en ansvarig utgivare,
6. följer god medieetisk sed,
7. främjar tillgängliggörande av sitt redaktionella innehåll till personer med funktionsnedsättning,[9]
8. är riktade till en svensk målgrupp,
9. publiceras eller sändas minst 45 gånger per år (hög regelbundenhet),[10] och
10. har minst 1 500 regelbundna användare (god användarförankring).

Mediestöd får även lämnas till nyetablerade allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i punkterna 1–9 och som kan förväntas få en god användarförankring. Stöd under dessa förutsättningar får lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium (5 §).

Stöd för lokal journalistik får lämnas till allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i punkterna 2–9 ovan och som kan förväntas uppnå ett redaktionellt innehåll som utgör minst 50 procent av hela innehållet och en god användarförankring. Stöd under dessa förutsättningar får lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium (6 §).

Mediestöd får lämnas till allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och uppfyller villkoren i punkterna 1–7 ovan. Dessutom krävs att medierna publiceras eller sänds regelbundet (motsvarande minst 10 gånger per år), huvudsakligen är riktade till en eller flera målgrupper inom de nationella minoriteterna i Sverige, och har minst 750 regelbundna användare i sina målgrupper (7 §).

[9] Vid bedömningen av om förutsättningen i denna punkt uppfylls ska den tekniska utvecklingen och det allmänna nyhetsmediets storlek och ekonomiska förutsättningar beaktas (4 § andra stycket).
[10] Detta krav låg tidigare på 15 gånger per år när det gäller redaktionsstöd för 2020.

Frågan om ett allmänt nyhetsmedium uppfyller kraven för mediestöd ska enligt 8 § bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år som bidraget söks för. För nyetablerade allmänna nyhetsmedier får bedömningen i stället göras med utgångspunkt i förhållandena under den tidsperiod för vilken det finns uppgifter att tillgå, dock minst sex månader.

Om flera allmänna nyhetsmedier är att anse som ett och samma medium, trots att vart och ett har en egen titel, ska de vid tillämpningen av denna förordning betraktas som ett och samma medium (9 §).

Enligt 16 § får mediestöd inte beviljas till allmänna nyhetsmedier som ges ut av staten, en kommun eller en region eller av verksamhet som finansieras genom lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Mediestöd får inte heller beviljas en sökande som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Särskilda förutsättningar för redaktionsstöd

Redaktionsstöd får sedan bestämmelserna om denna stödform infördes 2020 lämnas till allmänna nyhetsmedier som har behov av ekonomiskt stöd för sin redaktionella verksamhet, dock inte till medier som får driftsstöd enligt presstödsförordningen. Under 2020 var redaktionsstödet emellertid även tillgängligt för medier som får driftsstöd. Redaktionsstöd får endast användas för kostnader som är förknippade med mediets redaktionella verksamhet (9 a §). Redaktionsstöd ska fördelas mellan de sökande som uppfyller förutsättningarna för stöd (9 b §).

Storleken på redaktionsstödet ska enligt 9 c § fastställas utifrån de årliga kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet. I samma bestämmelse anges hur mycket stöd som högst får lämnas, vilket framgår av tabell 3.2.

Tabell 3.2 Beräkning av redaktionsstödet

Årliga kostnader (kr)	Maximal stödandel (%)	Maximalt stöd (kr)
0 – 4 999 999	75	2 500 000
5 000 000 – 9 999 999	75	4 500 000
10 000 000 – 24 999 999	60	10 000 000
25 000 000 – 39 999 999	40	15 000 000
40 000 000 –	40	25 000 000

Källa: Mediestödsförordningen 9 c §.

Särskilda förutsättningar för stöd för lokal journalistik

Stöd för lokal journalistik, också benämnt vita fläckar-stöd, får enligt 10 § lämnas till allmänna nyhetsmedier för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning. Frågan om ett område har svag journalistisk bevakning ska bedömas utifrån i vilken omfattning området bevakas av allmänna nyhetsmedier samt utifrån områdets geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar för journalistisk bevakning. Med ett område avses en kommun eller en del av en eller flera närliggande kommuner.

Storleken på stödet ska fastställas utifrån omfattningen av mediets journalistiska verksamhet i området. Stöd får uppgå till högst 2 miljoner kronor per område och kalenderår och får sedan 2021 beviljas för en insats under högst tre år. Stödnivån höjdes under 2020 från att tidigare ha uppgått till 1 miljon kronor per område. Stöd för lokal journalistik kan delas mellan två eller flera allmänna nyhetsmedier om en sådan fördelning bedöms bäst främja den journalistiska bevakningen av området (11 §). Stödet får endast användas för kostnader som är direkt förknippade med den journalistiska verksamhet som det allmänna nyhetsmediet bedriver i området (12 §).

Även medier som får driftsstöd enligt presstödsförordningen kan få stöd för lokal journalistik, under förutsättning att det sammanlagda stödet inte överstiger en viss andel av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av den stödberättigade tidningen. För hög- och medelfrekventa dagstidningar är den högsta stödandelen 40 procent och för lågfrekventa dagstidningar 75 procent.

För allmänna nyhetsmedier som får redaktionsstöd gäller att mediet kan beviljas stöd för lokal journalistik högst med ett belopp som tillsammans med beviljat redaktionsstöd inte överstiger

1. 75 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om rörelsekostnaderna uppgår till högst 19 999 999 kronor,
2. 60 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om rörelsekostnaderna uppgår till minst 20 000 000 kronor och högst 49 999 999 kronor, och
3. 40 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om rörelsekostnaderna uppgår till minst 50 000 000 kronor.

Särskilda förutsättningar för innovations- och utvecklingsstöd

Innovations- och utvecklingsstöd får enligt 13 § lämnas till allmänna nyhetsmedier för insatser eller förstudier som avser utveckling av redaktionellt innehåll i digitala kanaler, innovationer och utveckling när det gäller digital publicering och spridning av det allmänna nyhetsmediets innehåll, eller utveckling av digitala affärsmodeller.

Innovations- och utvecklingsstöd lämnas i form av projektbidrag och får beviljas för en insats under högst tre år och för en förstudie under högst ett år. Stöd får lämnas för insatser och förstudier som avser ett allmänt nyhetsmedium eller till samarbetsprojekt som omfattar flera sådana medier. Stöd får dock inte lämnas till en förstudie eller insats som har inletts innan en ansökan om stöd getts in (14 §).

Stöd enligt 13 § får lämnas för högst 40 procent av kostnaden för en insats eller förstudie. För insatser med särskild betydelse för de nationella minoriteterna, för barn och unga eller för personer med funktionsnedsättning får stöd dock lämnas för högst 75 procent av kostnaden. Projekt som finansieras av innovations- och utvecklingsstöd får inte finansieras av annat statligt stöd (15 §).

Handläggning, redovisning och återbetalning

En ansökan om mediestöd ska vara skriftlig och ges in till mediestödsnämnden. Nämnden får efter prövning av ansökan förena beslut om mediestöd med villkor (17–19 §§). Nämndens beslut får inte överklagas (27 §). Mediestödsnämnden ska vid sin fördelning av stöd

enligt denna förordning särskilt ta hänsyn till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet enligt 2 § uppfylls (20 §). Se närmare om nämnden och dess beslutsformer i avsnitt 3.2.

Den som har tagit emot mediestöd ska lämna en redovisning till mediestödsnämnden om hur stödet använts, vilka kostnader det har täckt och vilka resultat som har uppnåtts i förhållande till det ändamål som stödet har beviljats för. Stödmottagaren ska på begäran från mediestödsnämnden även lämna andra uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering (21 §). Nämnden ska med utgångspunkt i denna redovisning kontrollera att mediestödet har använts i överensstämmelse med förordningen.

Mediestöd får inte betalas ut till den som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Mediestöd får inte heller betalas ut till ett företag som är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden. Nämnden får besluta att beviljat mediestöd tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att stödet beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller att rätt till stödet av annan anledning saknas (23 §).

I 24 § anges villkor för när medieföretag som tagit emot mediestöd är skyldiga att återbetala stödet. Det gäller bland annat om företaget genom att lämna oriktiga uppgifter har orsakat att stödet lämnats felaktigt eller med för högt belopp, om stödet inte har använts för det ändamål som det har beviljats för eller om företaget inte har redovisat hur stödet har använts.

Om någon är återbetalningsskyldig ska mediestödsnämnden enligt 25 § besluta att helt eller delvis kräva tillbaka mediestödet. Om ett belopp som återkrävts inte återbetalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Nämnden får helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning eller ränta om det finns särskilda skäl.

3.1.5 Stöd vid varannandagsutdelning av post

Förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag trädde i

kraft i januari 2022. Förordningen innehåller bestämmelser om statligt stöd till juridiska personer som ger ut tryckta allmänna nyhetstidningar. Stödet syftar till att kompensera dessa tidningar för kostnader för distribution varje dag med anledning av att utdelningsfrekvensen för vissa tjänster inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet reduceras (1 §).

Med tryckt allmän nyhetstidning avses i förordningen en tidning som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

De allmänna förutsättningarna för stödet enligt 6 § har stora likheter med motsvarande kriterier för mediestödet enligt 4 § mediestödsförordningen (se avsnitt 3.1.4 ovan). Viktiga skillnader är dock att stöd endast får lämnas för distribution av tryckta allmänna nyhetstidningar, att tidningarna ska ha getts ut under de 12 månader som närmast föregick den period som stöd lämnas för, att totalupplagan i huvudsak ska vara abonnerad, samt att den abonnerade upplagan ska uppgå till minst 1 500 exemplar per utgåva. Till skillnad från i mediestödet ställs inget krav på att tidningen främjar tillgängliggörande av sitt redaktionella innehåll till personer med funktionsnedsättning.

Enligt 8 § ska storleken på stödet fastställas utifrån den tryckta allmänna nyhetstidningens distribuerade postupplaga i de områden där samdistribution inte erbjöds senast under 2019. Den årliga storleken på den distribuerade postupplagan ska bedömas med utgångspunkt i förhållandena under kalenderåret 2020 och avse de dagar som ordinarie utdelning av post inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten inte erbjuds. Stöd ska betalas ut med 14,50 kronor per exemplar för åren 2021–2023, 10 kronor per exemplar för år 2024 respektive 7 kronor per exemplar för år 2025.

Stödet får enligt 9 § endast användas för kostnader som är direkt förknippade med distribution av den tryckta allmänna nyhetstidning som stödet lämnats för i sådana områden som avses i 8 §.

Flera av de allmänna bestämmelserna i mediestödet har överförts till det nya stödet med i princip samma betydelse. Det gäller bland annat villkoren om hinder mot att bevilja och utbetala stöd (5 och 7 §§), ärendenas handläggning (10 och 11 §§), redovisning (12 och

13 §§), återbetalning och återkrav (14 och 15 §§), rätt att meddela föreskrifter (17 §) samt överklagande (18 §).

3.2 Beslutsformer

Som har nämnts ovan prövas frågor om press- och mediestöd av mediestödsnämnden. Nämnden, vilken är inordnad som ett särskilt beslutsorgan i MPRT, benämndes tidigare presstödsnämnden men fick sitt nuvarande namn 2019 i samband med att de nya stödformerna inom mediestödet infördes (prop. 2017/18:154 s. 34).

Regeringens styrning av mediestödsnämnden bygger på myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelser och på olika uttalanden i presspolitiska propositioner. Den konkreta styrningen kommer därefter till uttryck i förordningen med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (2020:879). Av instruktionen (27 och 28 §§) framgår att nämnden ansvarar för sina beslut, men att nämnden också ansvarar inför myndighetens ledning, som i sin tur ansvarar inför regeringen för att nämnden tilldelas resurser för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Som framgår i avsnittet om normgivningsprocessen ovan får MPRT meddela föreskrifter om verkställigheten av press- och mediestöden.

Den nuvarande sammansättningen av mediestödsnämnden är till stor del oreglerad. Varken presstödsförordningen eller mediestödsförordningen innehåller några bestämmelser om detta. Till skillnad från vad som gäller för granskningsnämnden för radio och tv, ett annat särskilt beslutsorgan inom MPRT, saknas stöd i lag för nämndens inrättande och sammansättning. I instruktionen för MPRT (26 §) anges att mediestödsnämnden ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och högst tolv andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Det anges också att nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Vidare finns bestämmelser om att i de fall ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom andra kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam

avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

För ledamöter som inte är ordförande eller vice ordförande finns inga särskilda kravspecifikationer eller nomineringsprinciper. I den nuvarande nämnden ingår bland andra medieforskare, journalister och ledamöter som har utsetts på förslag av de politiska partierna i riksdagen.[11] De sistnämndas deltagande baseras på en historisk tradition enligt vilken regeringen har berett partierna möjlighet att nominera ledamöter (prop. 2017/18:154 s. 36).

3.3 Reducerad mervärdesskatt

I Sverige är mervärdesskatten normalt sett 25 procent, enligt 7 kap. 1 § första stycket mervärdesskattelagen (1994:200). För vissa varor och tjänster gäller reducerade skattesatser på antingen 6 procent eller 12 procent. Omsättning av dagstidningar, böcker, tidskrifter och andra liknande produkter beskattas med en skattesats på 6 procent, enligt tredje stycket i samma bestämmelse.

Möjligheten att tillämpa olika skattesatser på mervärdesskatteområdet regleras av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet). Medlemsstaterna ska enligt artikel 97 i direktivet tillämpa en normalskattesats på lägst 15 procent, men får enligt artikel 98 och 99 tillämpa en eller två reducerade mervärdesskattesatser, som dock inte får vara lägre än 5 procent. Reducerade skattesatser får endast tillämpas på leverans av varor och tillhandahållande av tjänster i de kategorier som anges i bilaga III till direktivet. Av punkten 6 i denna bilaga följer att reducerade skattesatser bland annat får tillämpas på tillhandahållande av dagstidningar och tidskrifter antingen på fysiska bärare eller på elektronisk väg eller bådadera. Detta gäller dock inte publikationer som helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam och publikationer som helt eller huvudsakligen består av videoinnehåll eller hörbar musik.

Möjligheten att tillämpa reducerade skattesatser även på tillhandahållanden på elektronisk väg tillkom genom en ändring i mervärdesskattedirektivet i november 2018. I och med detta infördes i

[11] En förteckning över mediestödsnämndens ledamöter finns på MPRT:s webbplats (https://www.mprt.se/om-oss/om-verksamheten/vara-namnder/).

mervärdesskattelagen den 1 juli 2019 den lägre skattesatsen 6 procent även för elektroniska publikationer, det vill säga produkter som tillhandahålls på elektronisk väg och som motsvarar böcker, tidningar och tidskrifter samt andra liknande produkter. Produkter som helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam eller helt eller huvudsakligen består av rörlig bild eller hörbar musik omfattas inte av den reducerade skattesatsen (prop. 2018/19:73). I dag beskattas därmed tidningar, tidskrifter och böcker i fysisk och elektronisk form med en reducerad skattesats på 6 procent.

Rådet beslutade den 5 april 2022 att ändra mervärdesskattedirektivet på så sätt att medlemsstaterna får möjlighet att införa reducerade skattesatser och nollskattesatser på fler varor och tjänster än idag. Ändringarna innebär bland annat en möjlighet att införa nollskattesats för tidningar, tidskrifter och böcker i fysisk och elektronisk form (enligt artikel 98.2 och punkten 6 i bilaga III i mervärdesskattedirektivet). Nollskattesats innebär att noll procent mervärdesskatt läggs på omsättningen men att säljaren har rätt till återbetalning av sådan mervärdesskatt som betalats vid förvärv i verksamheten (ett så kallat kvalificerat undantag).

Nollskattesats med kvalificerat undantag har tidigare tillämpats för dagstidningar i Sverige. Inför EU-inträdet 1995 konstaterades att undantaget inte var konformt med EG-rätten men ändå möjligt att behålla enligt Sveriges anslutningsfördrag (SOU 1994:88 s. 160 ff.). Kort därefter valde dock Sverige att slopa det kvalificerade undantaget och i stället införa en reducerad skattesats för allmänna nyhetstidningar på 6 procent (prop. 1995/96:45).

Se kapitel 13 för närmare utredning och bedömning avseende lämpligheten att sänka mervärdesskatten för omsättning av allmänna nyhetstidningar.

3.4 Tillämpningen av EU:s statsstödsregler på stöd till medier

3.4.1 Regleringen av statligt stöd i EU

I artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns bestämmelser om statligt stöd.

Bestämmelserna omfattar stöd från offentliga aktörer såsom stat, kommun eller landsting till en verksamhet som bedrivs på en marknad. Av artikel 107.1 framgår att en åtgärd utgör statligt stöd om den uppfyller samtliga av följande villkor:

1. Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
2. Stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel.
3. Stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.
4. Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I bedömningen om kriterierna är uppfyllda ska åtgärdens ekonomiska effekter snarare än syften beaktas. Utgångspunkten i fördraget är att statligt stöd till företag är oförenligt med den inre marknaden, men enligt artikel 107.2 och 107.3 kan Europeiska kommissionen (kommissionen) tillåta statsstöd som är eller kan vara förenligt med den inre marknaden. Även bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 kan utgöra grund för kommissionen att tillåta ett statsstöd.

Artikel 108 i EUF-fördraget innehåller bestämmelser om kommissionens granskning av statsstöd. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. I Sverige hanteras sådana anmälningar av Regeringskansliet. En åtgärd får inte genomföras förrän den godkänts av kommissionen. Detta förbud kallas för genomförandeförbudet.

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3. Kommissionen har med stöd i bemyndigandet antagit ett antal så kallade gruppundantagsförordningar som anger vilka grupper av stöd som undantas från anmälningsskyldigheten och vilka krav på insyn och kontroll som ställs på medlemsstaterna i fråga om stöd som undantagits från denna skyldighet. Kommissionen har också antagit förordningar om stöd av mindre betydelse, det vill säga stödåtgärder som inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 och som därför inte behöver anmälas. Därutöver har kommissionen i olika tolkningsmeddelanden uttalat hur statsstödsreglerna bör tillämpas på olika områden. Sådana meddelanden finns bland annat för närliggande områden som filmstöd och public service-medier, men inte för mediestöd.

Kommissionen har således enligt EUF-fördraget ansvar för tillämpningen av unionsreglerna om statsstöd, och medlemsstaterna är enligt huvudregeln skyldiga att tillämpa ett särskilt anmälningsförfarande för allt nytt stöd som inrättas och för förändringar av villkoren för befintligt stöd. Stöd som inte anmälts och som redan betalats ut kan efter prövning av kommissionen beslutas vara oförenligt med fördraget. Sådant stöd, inklusive ränta, ska återkrävas från stödmottagaren. Även en svensk domstol kan pröva om en åtgärd utgör ett statsstöd som skulle ha anmälts till kommissionen.

Utöver hanteringen av anmälningsärenden förekommer det att kommissionen i enlighet med artikel 108.1 i EUF-fördraget begär upplysningar från medlemsstaten för att kunna granska vidtagna åtgärder enligt gruppundantagsförordningarna och för att kunna granska befintligt stöd. Med befintligt stöd avses bland annat sådana stöd där kommissionen tidigare lämnat sitt godkännande samt stöd som existerat före anslutningen till EES/EU och som vid inträdet anmälts som existerande stöd. Vid förfarandet enligt artikel 108.1 i EUF-fördraget kan kommissionen anse att det är nödvändigt att lämna förslag till så kallade lämpliga åtgärder i syfte att säkerställa att ett befintligt stöd ändras så att det blir förenligt med den inre marknaden. Detta kan till exempel innebära att krav ställs på att ett stöd antingen ändras eller avskaffas. Skulle kommissionens förslag inte accepteras inleds en formell granskning enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget.

3.4.2 Tillämpning av statsstödsreglerna på stöd till medier

Ingen av kommissionens förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten är tillämplig på stöd till medier. De nya stöd som införs och ändringar i befintliga stöd som genomförs måste därför först anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 108.3. Då det saknas tolkningsmeddelanden om mediestöd bedömer kommissionen om stödåtgärderna kan godkännas i enlighet med det generella undantaget i artikel 107.3 c i EUF-fördraget, det vill säga stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Enligt kommissionens praxis när det gäller mediestöd godkänns stödåtgärderna för

en begränsad tid, normalt upp till sex år. I bedömningen av om undantaget kan tillämpas gör kommissionen ett så kallat balanstest där stödets positiva och negativa effekter vägs mot varandra. I testet undersöks framför allt följande aspekter (se till exempel Europeiska kommissionen 2020a s. 13):

- Är stödåtgärden inriktad på ett tydligt definierat mål av allmänt intresse?
- Är stödåtgärden väl utformad för att nå målet? Här granskas särskilt om stödet
  - är nödvändigt, det vill säga om det riktar sig mot ett marknadsmisslyckande,
  - har en incitamentseffekt, det vill säga kommer att ändra stödmottagarens beteende,
  - är ett lämpligt verktyg för att uppnå målet eller om det finns andra bättre verktyg,
  - är proportionerligt, det vill säga om samma beteendeförändring skulle kunna uppnås med mindre stöd.
- Är snedvridningen av konkurrensen och påverkan på handeln begränsad så att den sammantagna effekten är positiv?
- Följer stödåtgärden kraven på transparens?

Kommissionen har på sin webbplats sammanställt sin praxis när det gäller stöd till medier i en enkel databas.[12] Här finns bland annat ett antal beslut som rör tillfälliga stödåtgärder i flera medlemsstater med anledning av coronapandemin. Bland annat mot denna bakgrund uppmanade EU:s ministerråd i juni 2021 kommissionen att utvärdera tillämpningen av reglerna om statligt stöd till de kulturella och kreativa sektorerna, i syfte att överväga behovet av anpassning (Ministerrådet 2021). Kommissionen har i sin handlingsplan för att stödja mediernas återhämtning och omvandling aviserat att den håller på att bedöma behovet av lämpliga åtgärder på området (Europeiska kommissionen 2020b).

[12] Databasen benämns Commission decisions on State aid to the Press och uppdateras löpande, se https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf.

3.4.3 De svenska press- och mediestödens förenlighet med statsstödsreglerna

Kommissionen har i beslut om de svenska press- och mediestöden konstaterat de utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eftersom de finansieras med statliga medel, gynnar vissa företag som uppfyller stödets kriterier, snedvrider konkurrensen på marknaden och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I besluten har även EU-domstolarnas praxis beaktats (se till exempel Europeiska kommissionen 2020a s. 12).

Presstödet ansågs utgöra ett befintligt stöd vid Sveriges EU-inträde 1995. Kommissionen initierade dock 2006 en granskning av driftsstödet eftersom den ansåg att systemet inte längre var förenligt med den gemensamma marknaden. Stödet kunde dock godkännas 2010 efter att Sverige accepterat kommissionens förslag till lämpliga åtgärder, vilket bland annat innebar en sänkning av maxnivån för driftsstödet till så kallade storstadstidningar (Europeiska kommissionen 2010 och SOU 2013:66 s. 92 ff.).

Efter denna granskning av det befintliga presstödet har kommissionen efter anmälan från Sverige godkänt ändringar i press- och mediestöden vid en rad tillfällen och inga formella granskningar enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget har inletts.[13] I oktober 2018 godkändes en höjning av driftsstödet till hög- och medelfrekventa tidningar med 10 procent och distributionsstödet med 50 procent. I samma beslut godkände kommissionen införandet av mediestödet, närmare bestämt stödet för lokal journalistik och innovations- och utvecklingsstödet. Enligt beslutet godkänns de föreslagna åtgärderna till och med den 31 december 2023 (Europeiska kommissionen 2018). I juli 2020 godkände kommissionen införandet av redaktionsstödet samt en höjning av den samlade budgeten för press- och mediestöden för att täcka nyhetsmediernas intäktsbortfall under coronapandemin (Europeiska kommissionen 2020a). I november 2021 godkändes det särskilda stödet för att kompensera tidningsutgivare för ökade distributionskostnader med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag, till utgången av 2025 (Europeiska kommissionen 2021b).

[13] Utöver de beslut som nämns i texten har kommissionen också godkänt en förlängning av presstödet 2015, införandet av utvecklingsstödet 2016 och det tillfälliga utgivningsstödet under 2020.

4 Medielandskapets utveckling

Internet och den digitala medieteknologin har på ett dramatiskt sätt ritat om kartan över det svenska medielandskapet under 2000-talet. Det konstaterar Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) och Nordicom i rapporten *Medieutveckling 2021 – Medieekonomi*. De förändrade publik- och annonsörsmönster som har följt i de nya medieteknikernas fotspår har inte bara banat väg för helt nya aktörer på medieområdet, de ställer också de etablerade medieföretagen inför stora utmaningar (MPRT och Nordicom 2021 s. 7). Coronapandemin har under de senaste två åren drivit på existerande trender, men även bidragit till att andra trender har brutits (s. 5).

I detta kapitel beskrivs det svenska medielandskapets utveckling under de senaste åren, bland annat med avseende på befolkningens förändrade medievanor, publik- och reklammarknadernas utveckling och vilka konsekvenser förändringarna har för medieföretagens ekonomi. Som nämnts i kapitel 2 har frågan om hur medielandskapet utvecklas och hur presstödet ska anpassas till detta behandlats av flera statliga utredningar under 2000-talet, senast av Medieutredningen 2016. Fokus i följande redogörelse ligger därför på utvecklingen för de svenska tidningsföretagen under de senaste fem åren. I slutet av kapitlet lämnar utredningen också en prognos om utvecklingen framåt i den mån den kan förutsägas utifrån tillgängliga data.

4.1 Förändrade medievanor

4.1.1 Användningstid och räckvidd

Mediebarometern, Nordicoms årliga undersökningar av den svenska befolkningens medievanor, visar att den totala medieanvändningen

har ökat markant under de senaste åren, från 340 minuter per dag 2016 till 418 minuter per dag 2020 och 411 minuter per dag 2021 (se tabell 4.1).[14] I rapporten Medieekonomi konstateras att den kraftiga ökningen under 2020 har ett tydligt samband med ett ökat informationsbehov i befolkningen under coronapandemin (MPRT och Nordicom 2021 s. 5). Som framgår av tabellen ökade användningen av samtliga övergripande medieslag mellan 2019 och 2020, följt av en viss minskning 2021. För dagstidningarna fortsatte den långsiktiga trenden att användarna rör sig mer och mer från tryckta till digitala produkter.

Tabell 4.1 Användning av olika medier 2016–2021 (minuter per dag)

Medieform	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ljudmedier	120	127	115	137	145	140
Textmedier, varav	55	62	69	64	72	70
Tryckt dagstidning	*19*	*17*	*15*	*11*	*10*	*9*
Digital dagstidning	*5*	*10*	*10*	*14*	*18*	*18*
Rörlig bild	119	120	120	112	139	139
Sociala medier	46	50	53	51	60	59
Totalt	**340**	**359**	**357**	**367**	**418**	**411**

Källa: Nordicom 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b och 2022 (egen bearbetning).
Anm.: Se även fotnoten längst ned på sidan.

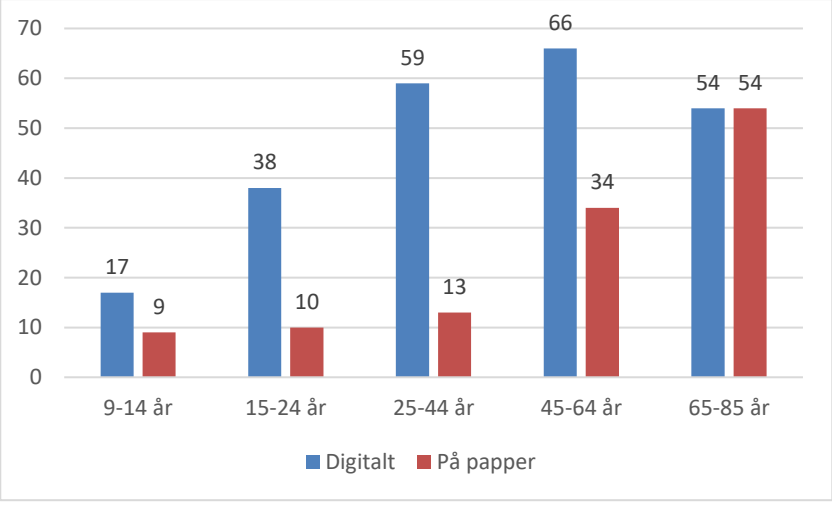
Under 2021 läste 68 procent av befolkningen någon dagstidning, digitalt eller på papper, en vanlig dag. Huvuddelen, 56 procent, läste tidningen digitalt, medan räckvidden för dagstidningen på papper var 28 procent. Bakom räckvidden för befolkningen som helhet döljer sig stora skillnader mellan olika grupper, framför allt mellan åldersgrupper. 84 procent av 65–85-åringarna läser en dagstidning varje dag, men endast 23 procent av 9–14-åringarna (Nordicom 2022 s. 52). Av figur 4.1 nedan framgår också tydligt att det framför allt är de äldre som läser dagstidningen på papper medan tidningarnas digitala räckvidd är som störst i åldersspannet 25–64 år.

Dagstidningarnas digitala räckvidd är något högre bland personer med högskoleutbildning (65 procent) än bland personer utan sådan

[14] Jfr Nordicom 2019 s. 18, Nordicom 2020 s. 6, Nordicom 2021b s. 6 och Nordicom 2022 s. 6. Den samlade dagliga användningstiden inkluderar också den samtidiga medieanvändningen, det vill säga att medier mycket väl kan användas parallellt. Till och med 2019 ingår befolkningen 9–79 år i undersökningen. Från och med 2020 har urvalet utökats till befolkningen
9–85 år.

utbildning (56 procent). Den digitala dagstidningen har också en starkare ställning i storstäderna (62 procent) än på landsbygden (50 procent). När det gäller läsning av papperstidningen har utbildningsnivå och bostadsort mindre betydelse (Nordicom 2022 s. 51).

Figur 4.1 Dagstidning: daglig räckvidd 9–85 år 2021 (procent)

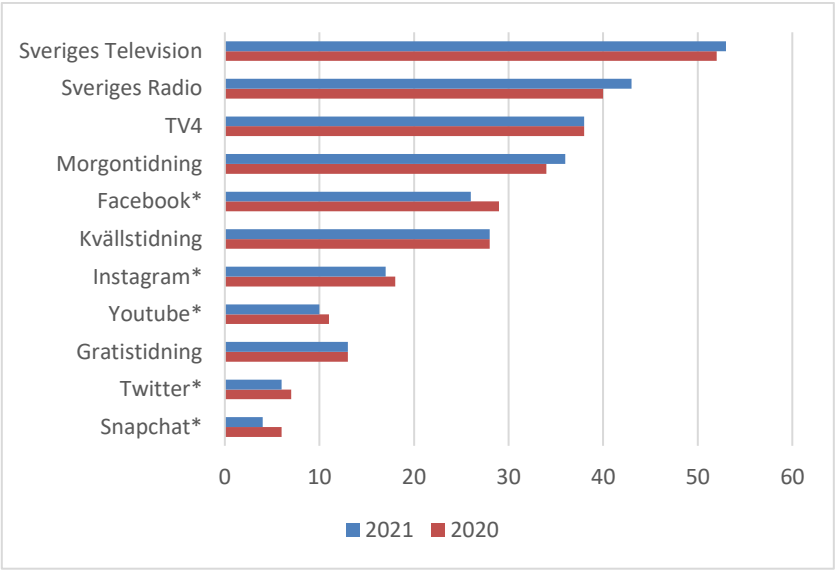


Källa: Nordicom 2022 s. 51.

4.1.2 Nyhetskonsumtion

Enligt Nordicom vände sig befolkningen under 2020 framför allt till de professionella nyhetsmedierna för att täcka sitt ökade informationsbehov under coronapandemin (MPRT och Nordicom 2021 s. 5). Som illustreras i figur 4.2 nedan höll detta mönster i sig även under 2021, då SVT var den största nyhetskanalen med en daglig räckvidd på 53 procent. Facebook var med 26 procents daglig räckvidd den största sociala nätverkstjänsten när det gäller nyhetskonsumtion. Samtliga traditionella nyhetskanaler behöll eller ökade sin räckvidd mellan 2020 och 2021, medan de sociala medierna minskade i räckvidd som nyhetstjänster. För morgontidningarna, som har ökat från 31 procent 2019 till 36 procent 2021, innebär utvecklingen de senaste åren ett trendbrott efter flera års minskad räckvidd som nyhetskanal.

Figur 4.2 Nyheter: daglig räckvidd 9–79 år 2020 och 2021 (procent)



Källa: Nordicom 2022 s. 95 och 99 (egen bearbetning). * = Social nätverkstjänst.
Anm.: För traditionella medier avses andelen som tagit del av nyheter i respektive medium i traditionell form eller digitalt.

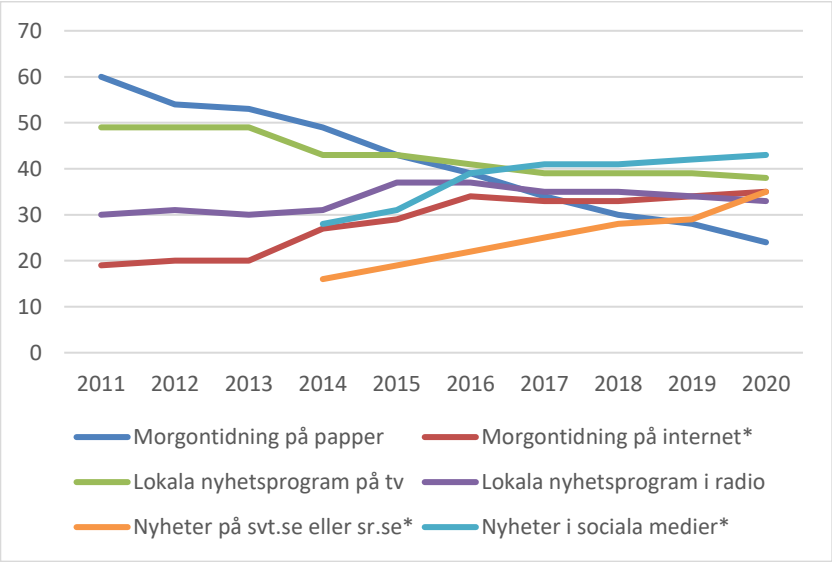
Enligt Reuters Institute når SVT Nyheter 57 procent av användarna varje vecka och är därmed den största traditionella nyhetskanalen i Sverige. Aftonbladet är den största nyhetskällan online med 41 procents räckvidd varje vecka (Reuters Institute for the Study of Journalism 2021 s. 105).

I likhet med vad som gäller för mediekonsumtionen i stort är skillnaderna i nyhetskonsumtion stora mellan olika åldersgrupper. I åldersgruppen 9–14 år är Instagram den mest använda nyhetskällan (33 procents daglig räckvidd), med Youtube på andra plats (29 procent). Även bland 15–24-åringarna toppas listan av Instagram (44 procent), medan Facebook kommer tvåa (31 procent). Morgontidningarnas räckvidd i dessa åldersgrupper är 8 respektive 12 procent (Nordicom 2022 s. 95 och 99).

I den senaste upplagan av den årliga undersökningen *Svenskarna och internet* bekräftas bilden av att sociala medier är den främsta digitala nyhetskällan för barn och ungdomar i alla skolåldrar. Youtube är den nätverkstjänst som har störst räckvidd som nyhetskanal bland barn i mellanstadieåldern och uppåt (Internetstiftelsen 2021 s. 243).

Svenskarnas medievanor har förändrats mycket under 2010-talet efter att smarta telefoner och sociala medier blivit en del av vardagen. Som framgår av figur 4.3 minskar traditionella nyhetsmedier i traditionella format i betydelse som nyhetskällor till förmån för digitala och sociala medier. Särskilt tydlig är utvecklingen för morgontidning på papper där den regelbundna användningen har minskat från 60 procent 2011 till 24 procent 2020.

Figur 4.3 Regelbunden användning av olika medier 2011–2020



Källa: SOM-institutet 2021 (egen bearbetning).
Anm.: Diagrammet avser användning minst fem dagar per vecka, förutom graferna märkta med * som avser användning minst tre dagar per vecka.

Utvecklingen bekräftas vid undersökningar av vilka medier som allmänheten vänder sig till för att informera sig om samhälle, politik och andra frågor som har betydelse för det demokratiska deltagandet, bland annat vid studier av den politiska kommunikationen under valrörelsen 2018 (Oscarsson och Strömbäck 2019 samt Nord, Nygren och Volny 2019). Samtidigt konstateras att traditionella medier fortfarande har en stark ställning som källor till information om frågor av betydelse för väljarnas val av parti. Högst värderade under de lokala valen 2018 var SVT:s lokala nyheter; 33 procent av väljarna ansåg att informationen i denna kanal var mycket eller ganska viktig för röstbeslutet. Näst viktigast var morgontidningen på papper

(23 procent), på tredje plats kom lokalradion i Sveriges Radio (22 procent) och därefter morgontidningens nyhetssajt (18 procent). Motsvarande andel för andra lokala nyhetssajter var 10 procent, för Facebook 10 procent och för andra sociala medier och bloggar 6 procent (Nord, Nygren och Volny 2019 s. 32).

I en undersökning av hur befolkningen i Sverige nås av och uppfattar information om coronapandemin konstateras att traditionella nyhetsmedier som tv, tidningar och radio har varit den svenska allmänhetens främsta källa till information om coronaviruset. Förtroendet har varit högst för rapporteringen i public service (Vetenskap & Allmänhet 2021 s. 7).

Enligt Medieakademins förtroendebarometer för 2022 har 70 procent stort förtroende för Sveriges Radio, vilket därmed är det medieföretag som åtnjuter störst förtroende i Sverige. Därefter följer SVT på 66 procent, den lokala tidningen på 48 procent, Dagens Nyheter på 47 procent och Svenska Dagbladet på 42 procent. Kvällstidningarna Aftonbladet och Expressen hamnar avsevärt längre ned med 19 respektive 15 procent. För samtliga medieföretag har förtroendesiffrorna legat på en stabil nivå, till och med något ökande, under de senaste fem åren. Mätningen visar att förtroendet för public service varierar stort mellan olika partiers sympatisörer. Högst ligger miljöpartisterna (91 procent för Sveriges Radio och 86 procent för SVT) och lägst sverigedemokraterna (35 respektive 31 procent). Förtroendet för sociala medieplattformar som Facebook och Twitter är mycket lågt (6 respektive 7 procent), och dessutom fallande över tid (Medieakademin 2022 s. 18 ff.).

4.2 Lokala medieekologier

4.2.1 En del av en större medieekologi

De snabba förändringarna med nya digitala plattformar och sociala medier har lett till ett ökat intresse inom medieforskningen för hur traditionella lokalmedier, nya plattformar, andra aktörer och medborgare samspelar i lokalsamhället. Samspelet kan benämnas *lokal medieekologi*, där de ekologiska metaforerna används för att analysera hur nya medier påverkar hela mediesystemet och hur systemet

kan bidra till samhällets informationsbehov. Ett ekologiskt perspektiv tar även in publikens erfarenhet som är viktig i förståelsen av den lokala journalistiken. Människor kombinerar olika typer av lokala medier; journalistik, reklam, lokala händelser, diskussioner och personliga relationer flätas samman i flödet på sociala medier. Den lokala medieekologin kan även betecknas som ett *hybridmediesystem* av komplicerade relationer och beroenden där de traditionella medierna finns kvar men anpassar sig till de nya villkoren (Nygren och Tenor 2020 s. 63 ff. och 79).

Hos lokala och regionala medier möts och blandas två skilda logiker för olika medietyper, dels nyhetsmediernas *nyhetslogik* som bygger på envägskommunikation och journalistiska principer, dels en *sociala medier-logik* som handlar om engagemang, dialog, delningar och nätverk. Sociala medier har blivit en integrerad plattform för medieföretagen; där hittar journalisterna idéer och källor, där finns en plattform för dialog med publiken och där finns en väg till publiken genom delningar och interaktioner (Nygren och Tenor 2020 s. 75 f.).

De lokala medieekologierna ingår i större medieekologiska system som inbegriper regionala och nationella nyhetssystem. Nyheter vandrar mellan de olika nivåerna i dessa ekosystem, de blir som ”föda” i näringskedjor av nyheter som i slutändan ger mediekonsumenterna bilden av regionen och Sverige. I denna kedja står lokaltidningen för den största delen av de lokala nyheterna, som en ”nyckelart”. Större regionala tidningar, lokalradion och SVT:s regionala nyheter tar många av sina nyheter från mindre och mer lokala medier. Det saknas svenska undersökningar om hur mycket nyheter som återanvänds, men en dansk studie har visat att 64 procent av alla nyheter som publiceras under en vecka är nyheter som återpubliceras utan att något väsentligt läggs till av den egna redaktionen. Inget pekar på att andelen skulle vara lägre i Sverige (Nygren och Tenor 2020 s. 68).

De enda verkligt nationella medierna är public service som har en redaktionell närvaro i hela landet. Sveriges Radio har i nuläget redaktioner på 51 orter och SVT på 43 orter (Sveriges Radio 2022 s. 78 och SVT 2022 s. 38). Både Ekoredaktionen och SVT Nyheter har därmed tillgång till redaktionella system som innehåller alla nyheter som produceras lokalt, och ur detta flöde tar de fram nyheter från hela landet. De fyra stora tidningarna i Stockholm – Dagens

Nyheter, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen – är nationella i sin spridning men har en begränsad innehållsproduktion utanför huvudstaden. I stället är de beroende av regionala och lokala medier för sitt nyhetsflöde. Nyhetsbyrån TT följer medier i hela landet och plockar upp det som kan vara av intresse nationellt. Runt två tredjedelar av Stockholmstidningarnas nyheter från Sverige utanför huvudstaden kommer från TT, och resten direkt från regionala medier. Två tredjedelar av alla nyheter från Sverige utanför Storstockholm handlar om brott och olyckor. En annan stor del (18 procent) handlar om sporthändelser (Nygren och Tenor 2020 s. 68).

Dagens Nyheter och Aftonbladet har på senare år börjat bygga upp nya lokala redaktioner utanför Stockholm, som ett led i en digital strategi att vara verkligt nationella tidningar. Samtidigt har Dagens Nyheters ägare Bonnier News skaffat sig tillgång till lokal journalistik genom köpen av Mittmedia och Hall Media, bildandet av Bonnier News Local och partnerskapet med Gota Media (se vidare i avsnitt 4.5.2). Enligt Bonnier News medger den nya organisationen, vilken rymmer runt 40 lokaltidningstitlar, också kostnadssynergier bland annat genom skapandet av gemensamma funktioner för administration, redigering och tv-sändningar. Lokala nyheter produceras av titlarnas egna redaktioner på respektive ort, men annat material som utrikesnyheter och featureartiklar delas inom organisationen (Bonnier News 2022).

4.2.2 Förändrade lokala medieekologier

Den förskjutning från traditionella till digitala och sociala medier som beskrevs i föregående avsnitt gäller till stor del även i de lokala medieekologierna. Läsningen på digitala plattformar har ökat men kompenserar inte alls för den minskade läsningen av lokaltidningen. Sedan de flesta tidningar börjat ta betalt för nyheterna på internet har den digitala läsningen av lokala tidningar till och med sjunkit något. Fortfarande anses dock lokaltidningen och andra traditionella medier vara viktigare än sociala medier för att hålla sig orienterad om vad som händer i det lokala samhället (Nygren och Tenor 2020 s. 69 och 73 f.).

En norsk studie av olika mediers demokratiska funktion på det lokala planet visar ett liknande resultat. Den lokala dagstidningen

och lokal public service uppfyller användarnas demokratiska behov i något högre grad än sociala medier. Resultaten visar dock att lokala nyhetsorganisationer generellt är sämre på att uppfylla demokratiska behov digitalt än i tryckt format (Olsen 2020 s. 518 ff.).

Användningen av lokala medier beror i hög grad på vilka medier som finns på orten. Kartläggningar av lokala mediestrukturer visar stora skillnader i olika delar av landet (Nygren och Tenor 2020 s. 71 f.):

- I *storstäderna och deras förorter* har dagstidningarna en mycket begränsad lokal bevakning och inga lokala redaktioner. Läsningen av prenumererade dagstidningar är betydligt lägre både på papper och digitalt. I stället är det lokala gratistidningar i stadsdelar och förortskommuner som står för den lokala bevakningen. Även lokalradion används mindre, den har bara hälften så stor andel av publiken som på landsbygden. SVT har dock en stor publik.
- *Större regionala städer* har en stark lokal mediestruktur med redaktioner för lokala dagstidningar och regional public service. De är välbevakade, och dessutom finns ofta fristående hyperlokala sajter och gratistidningar.
- *Medelstora kommuner* på pendlingsavstånd från större städer eller med industrier har ofta lokala redaktioner för dagstidningar. Användningen av traditionella medier är hög.
- I *glesbygdskommuner* har ofta lokala redaktioner stängts, och det finns ganska svaga gratistidningar och nyhetssajter. Bevakningen är mycket sparsam, med någon enstaka nyhet om kommunen och blåljusnyheter. Tidningsläsningen ligger fortfarande på en hög nivå eftersom många äldre bor där. Det samma gäller för lyssningen på lokalradio.

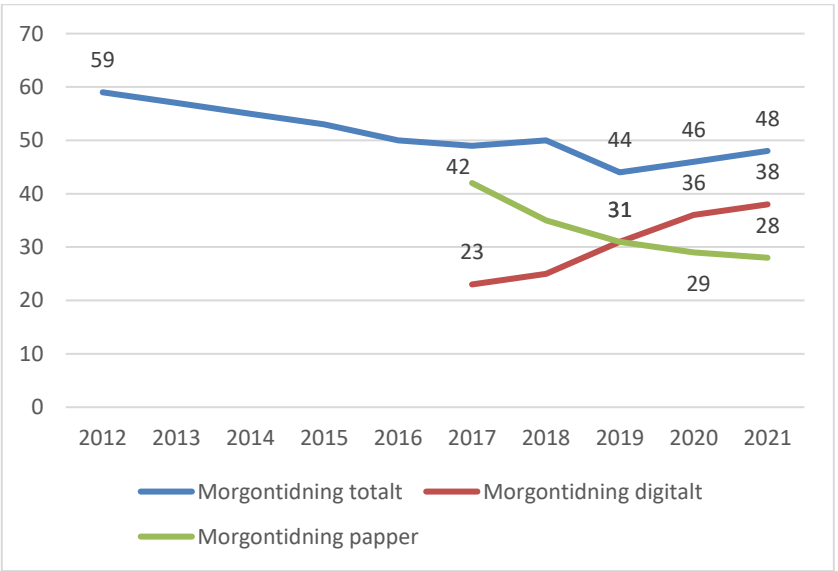
Under 2000-talet har lokaltidningarna stängt många lokalredaktioner och bevakningen har i hög grad centraliserats till huvudredaktionen och ett fåtal lokala redaktioner. Detta har lett till en diskussion om ”vita fläckar” i främst glesbygdsområden och storstädernas förorter, där lokala journalister och lokal bevakning saknas. Diskussionen är en viktig bakgrund till införandet av det nya stödet för lokal journalistik 2019, vilket även benämns ”vita fläckar-stöd” (se kapitel 3). Som utvecklas närmare i kapitel 5 har antalet redaktioner

varit stabilt under det senaste året, och den tidigare ökningen av vita fläckar ser ut att ha stannat av.

4.3 Publikmarknadens utveckling

Den prenumererade tryckta morgontidningen har en mycket stark ställning i Sverige, såväl i ett historiskt perspektiv som i internationella jämförelser. Sin starkaste position hade den prenumererade morgontidningen i Sverige i början av 1990-talet. Sedan dess har försäljningen av prenumerationer gått tillbaka, med en acceleration under senare år (se figur 4.3 och Nordicom 2021a s. 38). Under 2020 vände dock denna trend för många tidningshus, till stor del tack vare den ökande mediekonsumtionen under coronapandemin (MPRT och Nordicom 2021 s. 5).

Figur 4.4 Prenumeration på morgontidning: tillgång i hushållet 9–79 år 2012–2021 (procent)



Källa: Nordicom 2013–2020, 2021b och 2022 (egen bearbetning).
Anm.: Före 2017 specificerades inte frågan om det gällde prenumeration på tryckt eller digital tidning.

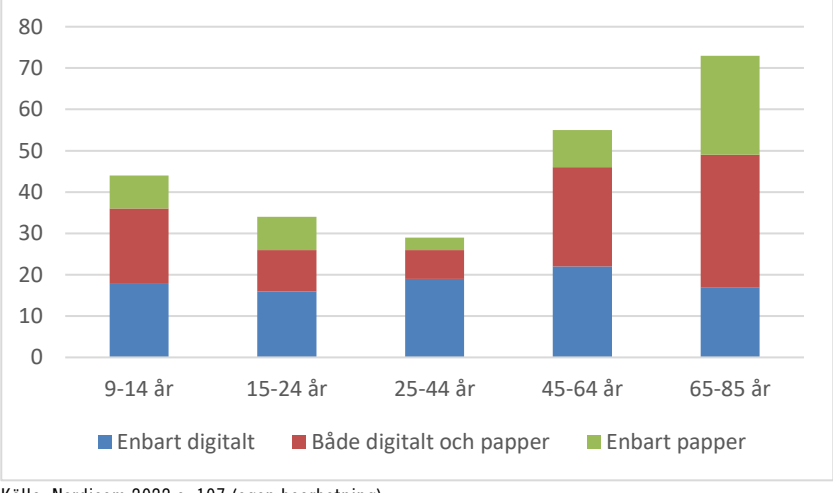
Som visas i figur 4.4 hade 48 procent av hushållen tillgång till en prenumererad morgontidning 2021, vilket är en ökning med 4 procentenheter jämfört med 2019. Bakom den totala ökningen ligger en

tydlig ökning av de digitala prenumerationerna, medan antalet prenumerationer på de tryckta produkterna fortsätter att minska. Sedan 2020 är tillgången till en digital prenumeration högre än till en prenumeration på papperstidningen.

Även tillgången till kvällstidningarnas digitala plustjänster ökade mellan 2020 och 2021, från 7 till 8 procent av hushållen.

I figur 4.5 visas hur tillgången till en morgontidning ser ut i olika åldersgrupper. Här framgår bland annat att tillgången till en morgontidning är minst i åldersgruppen 25–44 år (totalt 29 procent). Det är också i denna grupp som andelen prenumerationer på papper är lägst. Som framgått tidigare i detta kapitel är andelen tidningsläsare i åldersgruppen 9–14 år mycket låg. Att de har en hög tillgång till morgontidning beror sannolikt på att de ingår i samma hushåll som personer ur föräldragenerationen 45–54 år (Nordicom 2022 s. 106).

Figur 4.5 Prenumeration på morgontidning: tillgång i hushållet i olika åldersgrupper 2021 (procent)



Källa: Nordicom 2022 s. 107 (egen bearbetning).

Viljan att betala för digitala nyheter är internationellt sett hög i Sverige, och dessutom stigande. Under 2021 betalade 30 procent av svenskarna för tillgång till nyheter online, en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2020. Endast Norge har en högre andel (45 procent). Enligt Reuters Institute har den höga betalningsviljan i dessa länder ett samband med den prenumererade

morgontidningens traditionellt sett starka ställning i länderna (Reuters Institute for the Study of Journalism 2021 s. 14 f.).

Att andelen hushåll med tillgång till digital morgontidning växer och andelen med tryckt tidning krymper syns i branschens intäktsstatistik. Enligt tidningsutgivarnas branschorganisation TU uppgick de totala publikintäkterna hos de 106 morgonutgivna tidningar som medverkar i statistiken till knappt 5,9 miljarder kronor under 2021, vilket är en minskning på 2 procent jämfört med 2020 (tabell 4.2). Storstadspressens intäkter från tryckta och digitala kanaler sjönk med 7 procent till drygt 2,5 miljarder kronor samtidigt som landsortspressens intäkter växte med 3 procent till cirka 3,3 miljarder kronor. Majoriteten av de samlade publikintäkterna, 57 procent, tillfaller således landsortspressens 99 medverkande titlar. Resten, 43 procent, tillfaller de sju storstadstidningarna (TU 2022-03-21).

För de morgonutgivna storstadstidningarnas del kom 25 procent av publikintäkterna från de digitala produkterna och 75 procent från de tryckta. Den digitala intäktsandelen hos landsortstidningarna var betydligt mindre. Den stannade vid 16 procent samtidigt som de tryckta tidningarna svarade för 84 procent av intäkterna. Ett av skälen till skillnaden i intäktsfördelning är att gruppen landsortstidningar inkluderar ett stort antal lågfrekventa titlar, vilka i första hand distribueras och konsumeras i tryckt form (se vidare nedan).

TU:s statistik omfattar inte kvällstidningarna. Däremot går det att utifrån deras årsredovisningar för 2020 utläsa att både Aftonbladets och Expressens intäkter från läsarna sjönk under det året. Aftonbladets intäkter minskade med 2 procent till 803 miljoner kronor, medan Expressen tappade 6 procent ned till 694 miljoner (MPRT och Nordicom 2021 s. 47).

Tabell 4.2 Dagspressens tryckta och digitala konsumentintäkter helåret 2021 (miljoner kronor)

	Intäkter tryckta kanaler	Förändring (%)	Intäkter digitala kanaler	Förändring (%)	Totala intäkter	Förändring (%)
Landsortspress	2 801	-1	538	+28	3 340	+3
Storstadspress	1 897	-10	639	+3	2 535	-7
Morgonpress, totalt	**4 698**	**-5**	**1 177**	**+13**	**5 875**	**-2**

Källa: TU 2022-03-21 (egen bearbetning).
Anm.: I statistiken ingår uppgifter från 106 jämförbara titlar, varav 99 landsortstitlar och sju storstadstitlar (utgivna i Stockholm, Göteborg eller Malmö).

Den sammanlagda försäljningen av prenumerationer och lösnummer (den så kallade upplagan) av de 132 dagstidningar som revideras av Kantar Sifo låg på cirka 1,56 miljoner 2021, vilket är i princip samma nivå som 2020 (se tabell 4.3).[15] Inbromsningen sker efter en lång följd av år med vikande upplagetal. Sedan 2016, då upplagan enligt statistiken uppgick till 1,8 miljoner exemplar, har den samlade reviderade upplagan minskat med 13 procent (jfr MPRT 2017b). Det innebär i genomsnitt en minskning med runt 2,5 procent per år. Upplage-
statistiken omfattar sedan flera år såväl den tryckta tidningen som e-tidningsabonnemang och plusabonnemang. Av Kantar Sifos statistik framgår att det just är den växande digitala abonnemangsstocken och det faktum att allt fler väljer att betala för digitalt redaktionellt material som ligger bakom det inbromsade upplagefallet under de senaste åren. Som framgår av tabell 4.3 är den digitala tillväxten som störst bland de medelfrekventa titlarna, vilka därmed närmar sig de högfrekventa titlarna när det gäller upplagans digitala andel. För de reviderade titlarna som helhet har andelen försålda digitala prenumerationer ökat till knappt 35 procent 2021, en ökning med nästan 6 procentenheter jämfört med 2020 (Kantar Sifo 2022a).

Tabell 4.3 Dagspressens TS-reviderade upplagor efter utgivningsfrekvens 2021 (förändring från 2020 i procent)

Frekvens	Total upplaga		Tryckt upplaga		Digital upplaga		Digital andel, %	
(tidningar)	1000-tal	± %	1000-tal	± %	1000-tal	± %	2020	2021
6–7/vecka (55)	1 153	+0,5	705	-7,7	448	+16,6	33,5	38,9
3–5/vecka (32)	218	+0,2	150	-12,0	68	+44,7	21,6	31,1
1–2/vecka (45)	192	-2,0	163	-5,6	29	+24,6	11,9	15,1
Totalt (132)	**1 563**	**+0,1**	**1 018**	**-8,0**	**545**	**+19,9**	**29,1**	**34,9**

Källa: Kantar Sifo 2022a (egen bearbetning).
Anm.: Den sammanlagda upplagan omfattar endast de titlar som valt att revidera sig via Kantar Sifo. Dagens Nyheter, Dagens Industri, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen/GT/Kvällsposten ingår inte. I digital upplaga ingår digitala plusabonnemang. Förändringen (± %) jämfört med 2020 avser endast jämförbara titlar.

Dagens Nyheter, som inte revideras av Kantar Sifo, har i annat sammanhang redovisat en total prenumerationsstock på cirka 375 000.

[15] Den sammanlagda upplagan omfattar endast de titlar som valt att revidera sig via Kantar Sifo. Sex- och sjudagarstidningarna Dagens Nyheter, Dagens Industri, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen med editionerna GT och Kvällsposten ingår inte.

Av dessa är runt 243 000 digitala abonnenter, vilket ger en digital andel på närmare 65 procent. Av Expressens totalt 480 000 prenumeranter är 140 000 (29 procent) helt digitala. Schibsted redovisar inte upplagor för enskilda titlar, men området News Media, där bland annat Aftonbladet, Svenska Dagbladet, Omni och Podme ingår, hade i början av 2022 totalt 1,1 miljoner digitala prenumeranter i Sverige och Norge (Dagens Media 2022-04-04).

Kantar Sifo mäter också dagspressens räckvidd, det vill säga hur många i befolkningen som tar del av en enskild tidningstitel en genomsnittlig dag. Enligt dessa mätningar minskade den totala nettoräckvidden 2021 för sju av de tio morgon- och kvällstidningar (inklusive lokala editioner) som ges ut i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö (tabell 4.4). Enda undantagen var Aftonbladet och Göteborgs-Posten samt Skånska Dagbladet, som var den enda av tidningarna med fler läsare i de trycka kanalerna än i de digitala. Övriga storstadstidningar har alltså en större räckvidd i digitala kanaler än i tryckta och är därmed konsumtionsmässigt i första hand digitala produkter.

Tabell 4.4 Total nettoräckvidd under genomsnittlig dag för morgon- och kvällstidningar utgivna i storstad, 2021 (tusental)

Titel	Total netto-räckvidd	Tryckt räckvidd, inkl. e-tidning	Förändring, %	Digital räckvidd	Förändring, %
Aftonbladet	3 877	383	-3,8	3 779	+1,6
Expressen/GT/KvP	2 756	349	-9,6	2 631	-3,2
Dagens Nyheter	1 035	518	-4,8	768	-6,2
Svenska Dagbladet	691	314	-9,5	532	+4,3
Göteborgs-Posten	525	255	+4,5	398	+24,8
Dagens Industri	506	287	-1,0	296	+0,7
Sydsvenskan	310	159	-0,6	200	-21,6
Skånska Dagbladet	81	70	+29,6	18	-5,3

Källa: Kantar Sifo 2021 och 2022b (egen bearbetning).

För de 37 landsortstidningar som mätte sin totala nettoräckvidd under både 2020 och 2021 var resultatet blandat, men övervägande negativt. Här ökade tolv av de aktuella titlarna sin totala räckvidd samtidigt som tre redovisade en oförändrad räckvidd. För de återstående 22 titlarna var det vikande tal. Landsortstidningarna är i lägre grad än storstadstidningarna digitala produkter. Endast sex av de uppmätta landsortstidningarna har en större räckvidd digitalt än på

papper 2021. Som framgår av tabell 4.5 är Västerbottens-Kuriren den enda av de tio största landsortstitlarna som har sin huvudsakliga läsning i de renodlat digitala kanalerna (Kantar Sifo 2022b).[16]

Tabell 4.5 Total nettoräckvidd under genomsnittlig dag för de största morgontidningarna utgivna i landsort, 2021 (tusental)

Titel	Total nettoräckvidd	Tryckt räckvidd, inkl. e-tidning	Förändring, %	Digital räckvidd	Förändring, %
Helsingborgs Dagblad/LP/NST	204	145	+5,8	106	-23,1
Nya Wermlands-Tidningen	149	105	+10,5	85	+4,9
Upsala Nya Tidning	140	105	+10,5	64	+8,4
Nerikes Allehanda	137	93	+6,9	79	-8,1
Västerbottens-Kuriren	131	61	+-0	108	+13,7
Östgöta Correspondenten	125	96	+2,1	54	+8,0
Dalarnas Tidningar	110	75	-8,5	58	-12,1
Barometern/OT	107	88	+1,1	43	+16,2
Borås Tidning	101	70	-6,7	55	+27,9
Vestmanlands Läns Tidning	101	74	+25,4	49	-7,6

Källa: Kantar Sifo 2021 och 2022b (egen bearbetning).

Utvecklingen när det gäller tidningarnas digitala räckvidd indikerar att den dynamik som Reuters Institute benämner *winner takes most* (störst tar mest) även gäller digitala publikintäkter i Sverige. Statistiken visar tydligt att det är de största aktörerna, särskilt de stora Stockholmstidningarna Aftonbladet, Expressen, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet, som är mest framgångsrika i kampen om de digitala prenumeranterna. En liknande utveckling kan ses i andra länder, till exempel Norge och USA (MPRT och Nordicom 2021 s. 45, Reuters Institute for the Study of Journalism s. 15 och 104).

[16] Observera dock att läsning av e-tidning där den digitala utgåvan är en kopia av den tryckta tidningen räknas in i räckvidden för de tryckta kanalerna. Den mer generella digitala läsningen var således ofta mer omfattande än vad siffrorna för den renodlade digitala räckvidden speglar i tabellen.

4.4 Reklammarknadens utveckling

4.4.1 Långsiktig trend

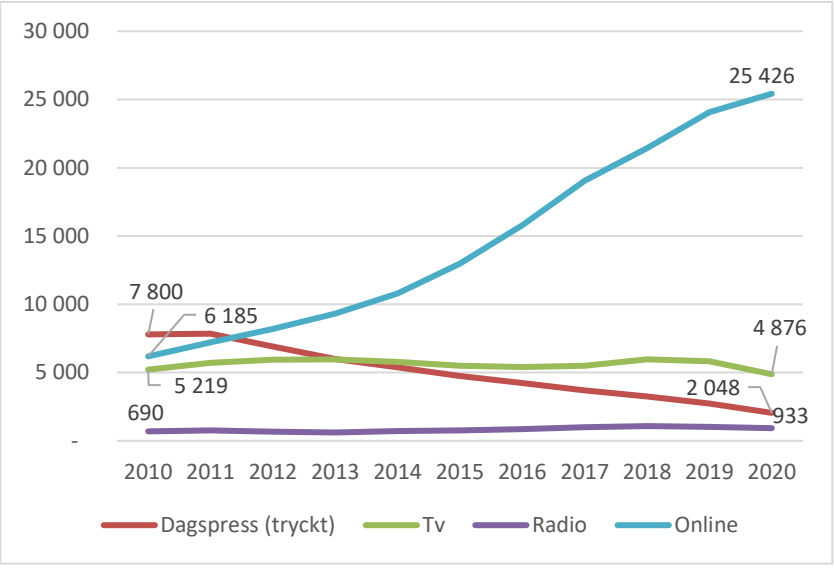
Vid sidan av publiken är försäljning av reklam den viktigaste intäktskällan för många av Sveriges medieföretag. Den svenska reklammarknaden har upplevt en stabil tillväxt under det senaste decenniet. Enligt statistik från Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) ökade de totala reklaminvesteringarna i annonsutrymme från cirka 31 miljarder kronor 2010 till drygt 41 miljarder kronor 2019. Den största förändringen på reklammarknaden under 2000-talet handlar inte främst om hur mycket svenska företag investerar i reklam, utan vilka typer av reklam de väljer att investera i. Under 2000-talet har det skett en tydlig förskjutning av de svenska reklaminvesteringarna från framför allt tryckta reklammedier till internet och digitala plattformar. Den här utvecklingen har accelererat under de senaste åren (Nordicom 2021a s. 70). Som framgår av figur 4.6 har investeringarna i reklam på internet mer än fyrdubblats under perioden 2010–2020, från drygt 6 till över 25 miljarder kronor. Under samma period minskade de sammanlagda investeringarna i de traditionella medierna tryckt dagspress, tv och radio från knappt 14 miljarder till mindre än 8 miljarder kronor. Särskilt svag har utvecklingen varit för den tryckta dagspressen som under perioden tappade nästan tre fjärdedelar av sina reklamintäkter (Nordicom 2021a s. 70).

IRM dubbelredovisar digitala reklaminvesteringar i bland annat nyhetsmedier och rörlig bild som räknas in både i kategorin internet och i respektive medieslag. Med hänsyn till det var de totala reklamintäkterna 2019 för nyhetsmedierna (morgon-, kvälls- och gratistidningar samt helt digitala nyhetssajter) drygt 6 miljarder kronor, varav 2 miljarder var digitala (MPRT och Nordicom 2021 s. 13).

Den digitala reklamen förekommer i en rad olika former. De reklamformer som tar den största delen av de svenska reklaminvesteringarna på nätet är sökordsmarknadsföring (SEM) och sökordsoptimering (SEO) vilka under 2019 svarade för 55 procent, eller omkring 13 miljarder kronor, av reklaminvesteringarna online. Detta reklamsegment domineras i dag helt av Google. Den näst största kategorin, som utgjorde 14 procent av de digitala reklam-

investeringarna 2019, var reklam i sociala nätverkstjänster. Här ingår den reklam som visas på Facebook, Instagram och andra sociala medier.

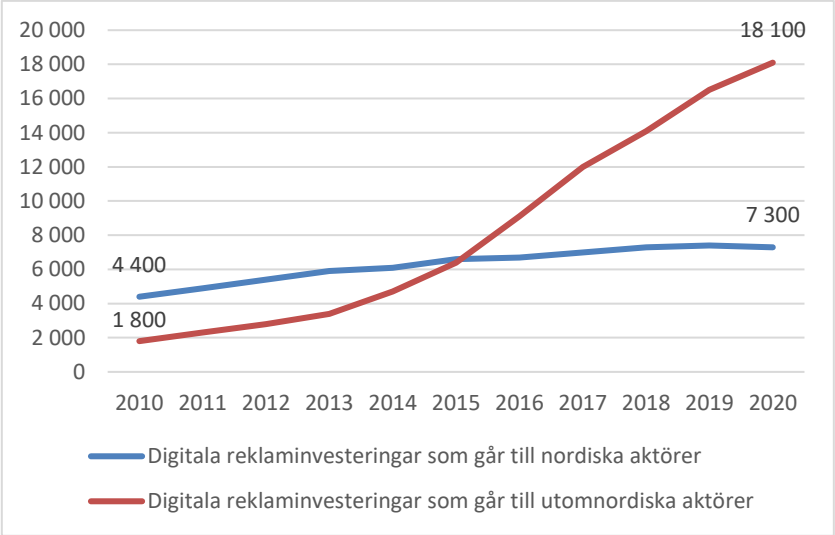
Figur 4.6 Reklaminvesteringar i olika medier 2010–2020 (miljoner kronor, löpande värden)



Källa: Nordicom 2021a s. 71 (egen bearbetning).

Utvecklingen har lett till att den digitala reklammarknaden i Sverige, liksom i andra länder, helt domineras av Google (som också omfattar Youtube) och Facebook (inklusive Instagram och Whatsapp). Exakt hur mycket reklam som dessa plattformar säljer i Sverige kan endast uppskattas eftersom inget av företagen redovisar sin försäljning i enskilda länder. Nordicoms skattningar utifrån tillgänglig statistik (se figur 4.7) pekar dock på att utomnordiska aktörers andel av den svenska reklammarknaden har vuxit mycket snabbt under 2010-talet (MPRT och Nordicom 2021 s. 15).

Figur 4.7 **Digitala reklaminvesteringar i Sverige som går till nordiska respektive utomnordiska aktörer 2010–2020 (miljoner kronor, löpande värden)**



Källa: MPRT och Nordicom 2021 s. 15 (egen bearbetning).
Anm.: Uppgifter om reklaminvesteringarna i utomnordiska digitala reklamplattformar bygger på estimat utifrån IRM:s statistik.

4.4.2 Utvecklingen under 2020 och 2021

Pandemiåret 2020 kom att bryta vissa trender och förstärka andra på den svenska reklammarknaden. För första gången sedan 2013 minskade reklaminvesteringarna i medier jämfört med året före, med 5,2 procent till 39 miljarder kronor. Pandemin drabbade dock andra delar av reklammarknaden, till exempel marknadsaktiviteter som mässor, sponsring och butikspromotion, ännu hårdare. Detta gjorde att hela den svenska reklammarknaden minskade med 11,3 procent 2020 jämfört med 2019. Det är det djupaste fall som IRM har uppmätt för ett enskilt år sedan 1975 (MPRT och Nordicom 2021 s. 12). Trots fortsatt pandemi medförde 2021 en mycket stark återhämtning på annonsmarknaden, särskilt under årets sista kvartal. Annonsmarknaden växte under året med 18,6 procent till ett nytt *all-time-high* på 46,4 miljarder kronor (IRM 2022).

Under både 2020 och 2021 fortsatte reklaminvesteringarna för enskilda medieslag att utvecklas enligt den långsiktiga trenden.

Reklamintäkterna för internet uppvisade en fortsatt tillväxt, med 5,6 procent till 25,4 miljarder kronor 2020 och med ytterligare 25,5 procent till 32,0 miljarder 2021. Särskilt starkt utvecklades söktjänsterna som ökade med 26,6 procent till 17,9 miljarder kronor 2021. Sökordsannonseringen är därmed marknadens i särklass största reklamsegment och utgör cirka 39 procent av de samlade reklaminvesteringarna i medier under 2021. Intäkterna för i princip alla andra medieslag minskade i olika utsträckning 2020, men ökade återigen 2021. För digitala nyhetsmedier minskade investeringarna med 9,6 procent till 1,9 miljarder kronor 2020 men ökade därefter starkt med 20,8 procent till 2,2 miljarder 2021. För tryckta nyhetsmedier är dock den nedåtgående tendensen fortsatt tydlig; med ett stort fall på 25,7 procent till 2,9 miljarder kronor 2020 och en liten minskning med 0,9 procent 2021. Enligt IRM föll dagspressens intäkter från reklam i tryckta tidningar med 695 miljoner kronor 2020 (se tabell 4.6). Störst var fallet för den tryckta kvällspressen vars intäkter minskade med 35 procent (MPRT och Nordicom 2021 s. 13 f. och s. 47 samt IRM 2022).

Enligt en uppskattning utifrån statistik från TU och kvällstidningarnas årsredovisningar uppgick de digitala reklamintäkterna för dagspressen till knappt 1,7 miljarder kronor under 2020, vilket är en minskning med 11 procent jämfört med 2019. Hårdast drabbades storstadspressen, medan drygt hälften av de digitala intäkterna placerades hos de två kvällstidningarna (tabell 4.6).

Tabell 4.6 Dagspressens tryckta och digitala reklamintäkter 2019–2020 (miljoner kronor)

	Intäkter tryckta tidningar		Förändring, % 2020/2019	Intäkter digitala kanaler		Förändring, % 2020/2019
	2019	2020		2019	2020	
Landsortspress	1 585	1 175	-26	382	371	-3
Storstadspress	941	731	-22	428	372	-13
Kvällspress	213	139	-35	1 062	932	-12
Totalt	**2 739**	**2 045**	**-25**	**1 872**	**1 675**	**-11**

Källa: MPRT och Nordicom 2021 s. 47 f. (egen bearbetning).
Anm.: Reklamintäkter för tryckta tidningar är exklusive reklambilagor. Uppgifterna om landsorts- respektive storstadspressens digitala reklamintäkter bygger på inrapportering till TU från berörda tidningsföretag. Uppgifterna om kvällspressens digitala reklamintäkter bygger på sammanvägningar av statistik från IRM, TU och berörda företags årsredovisningar. Siffrorna är därför att betrakta som estimat.

Tidningsföretagens årsredovisningar för 2020 visar upp samma övergripande bild som den offentliggjorda statistiken. Det är genomgående fallande tal bland de bolag som redovisar sina totala annons- och reklamintäkter. Djupast fall bland de redovisande bolagen noterade Hall Media och Ulricehamns Tidning där cirka 30 procent av annonsintäkterna försvann under coronaåret 2020 (MPRT och Nordicom 2021 s. 48).

Enligt TU:s statistik, vilken omfattar 99 landsorts- och sju storstadstidningar, ökade morgonpressens totala annonsintäkter med 4 procent under 2021. Annonseringen i digitala kanaler ökade med 15 procent, medan annonsintäkterna i tryckta tidningar sjönk med 1 procent. Under perioden 2019–2021 har de digitala kanalernas andel av de totala annonsintäkterna ökat från 23 till 30 procent (TU 2022-02-25).

4.5 Dagspressens ekonomiska ställning

Som har framgått hittills i detta kapitel har de senaste decennierna präglats av en krympande dagstidningsmarknad. Tidningsföretagens samlade omsättning har sjunkit över tid, så även 2020 då rörelseintäkterna (exklusive driftsstöd) minskade till 13 135 miljoner kronor jämfört med 13 421 miljoner kronor 2019 (MPRT och Nordicom 2021 s. 49). Utfallet under 2020 innebär att de svenska tidningsföretagen har förlorat närmare en tredjedel av sina intäkter sedan 2011 (se figur 4.7).

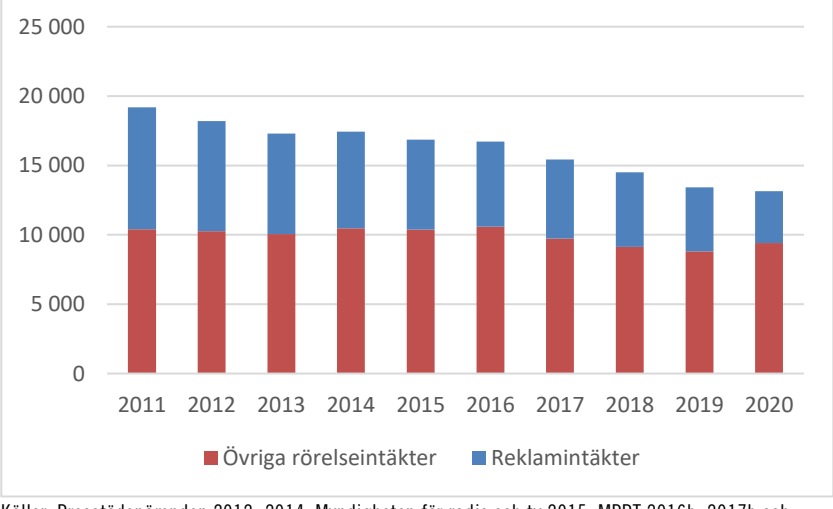
4.5.1 Publikintäkterna ökar i betydelse

Den sjunkande omsättningen beror framför allt på den minskande reklamförsäljningen, medan tappet på publikmarknaden har dämpats något genom ökade digitala intäkter. Sammantaget innebär detta att publikaffären har vuxit i betydelse för tidningsföretagens ekonomi på bekostnad av annonsaffären. Som framgår av figur 4.8 har övriga rörelseintäkter (exklusive driftsstöd) endast minskat marginellt mellan 2011 och 2020 medan reklamintäkterna har mer än halverats under samma period. Detta innebär att reklamintäkternas bidrag till de totala rörelseintäkterna har minskat från nästan 46 procent 2011 till 37 procent 2016 och cirka 28 procent 2020.

I takt med att rörelseintäkterna har sjunkit har tidningsföretagen tvingats att minska sina utgifter. Under 2020 uppgick de samlade rörelsekostnaderna till 13 764 miljoner kronor, vilken är en minskning med 2,6 procent jämfört med 2019. Tidningsföretagens samlade rörelsekostnader har minskat med 26 procent sedan 2011 och med 16 procent sedan 2016 (MPRT och Nordicom 2021 s. 49, MPRT 2016b s. 37 samt Presstödsnämnden 2012 bilaga 1).

Enligt MPRT och Nordicom har tidningsföretagen minskat sina produktionskostnader bland annat genom lägre försäljningsvolymer, redaktionella neddragningar, effektivare arbetssätt till följd av digitaliseringen, samt en ökad möjlighet till samordning och samarbete genom framväxten av större tidningskoncerner. Under det svåra pandemiåret 2020 genomförde bolagen dessutom nedbemanningar inom försäljningsorganisationerna till en följd av de vikande annonsintäkterna (MPRT och Nordicom 2021 s. 49).

Figur 4.8 Tidningsföretagens rörelseintäkter 2011–2020 (miljoner kronor, exklusive driftsstöd)



Källor: Presstödsnämnden 2012–2014, Myndigheten för radio och tv 2015, MPRT 2016b, 2017b och 2018b, MPRT och Nordicom 2019–2021 samt Nordicom 2021a (egen bearbetning).
Anm.: Statistiken över den del av reklamförsäljningen som är digital bör delvis betraktas som estimat. Se förklaring i anmärkning under tabell 4.6.

Kostnadsminskningarna har bidragit till att tidningsföretagen sammantaget har kunnat upprätthålla ett betryggande överskott i verksamheten större delen av 2000-talet. Under senare år har rörelseresultatet dock försämrats betydligt och landade 2019 på -221 miljoner

kronor även med statligt driftsstöd medräknat. Det är första gången resultatet för branschen som helhet slutade på minus (MPRT och Nordicom 2020 s. 41). Under 2020 uppnåddes en viss förbättring men det samlade rörelseresultatet var ändå negativt (-50 miljoner kronor) (MPRT och Nordicom 2021 s. 49).

Även bruttomarginalen för flerdagarspressen (tidningar som ges ut minst tre dagar per vecka) vände uppåt under 2020 till ett genomsnitt på 5,0 procent. Inte sedan början av 2010-talet har tidningsföretagens lönsamhet varit så god, vilket är ett mått på att fallande reklamintäkter har kompenserats med ökande publikintäkter, genomförda besparingar och utdelade statliga stöd under coronapandemin (MPRT och Nordicom 2021 s. 51).

Samtidigt som resultatet från tidningsrörelsen stärktes något försämrades resultatet från tidningsföretagens finansiella verksamhet under 2020. Det finansiella nettot slutade på -22 miljoner kronor, vilket är en försämring med 133 miljoner kronor jämfört med 2019 (MPRT och Nordicom 2021 s. 50).[17]

Det finns ännu ingen sammanställd bild av tidningsföretagens resultat för 2021. Några större mediehus har dock rapporterat att det har skett en viss återhämtning på marknaden, drivet av något ökande annons- och publikintäkter i förhållande till 2020.[18]

4.5.2 Tre dominerande tidningsgrupper

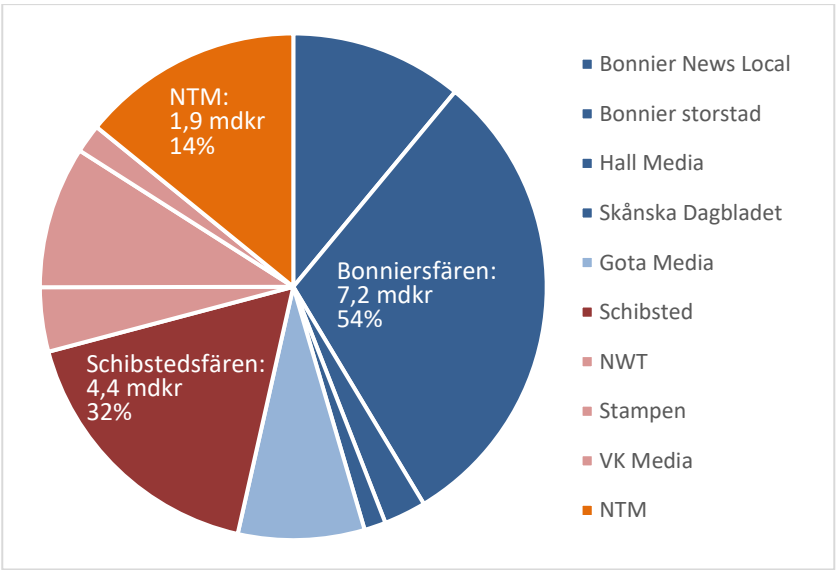
Den svenska tidningsmarknaden präglas av en påtaglig ägarkoncentration, vilket speglar en tydlig internationell trend. Genom förvärv och samgåenden under 2000-talet har landets dagstidningar kommit att kontrolleras av allt färre ägare. Skapandet av större tidningsgrupper har av ägarna ofta motiverats som en strategi för att möta en hårdnande konkurrens på mediemarknaden.

Utvecklingen mot större ägarkoncentration tog ny fart 2019 genom Bonnier-koncernens och norska mediekoncernen Amedias köp av Mittmedia, vilket under 2020 följdes upp med ett förvärv av

[17] Det finansiella resultat som redovisas här ska enligt MPRT och Nordicom inte likställas med resultatet för tidningsbranschen som helhet, bland annat eftersom ett antal av de stora tidningsbolagen har valt att centralisera – eller på annat sätt omlokalisera – sådana finansiella tillgångar som tidigare hanterades och redovisades av de enskilda tidningsföretagen. Eftersom analysen endast omfattar företag med tidningsverksamhet faller finansrörelsen från nämnda fall helt eller delvis utanför redovisningen.
[18] Se till exempel Bonnier News 2022-02-08, Dagens Nyheter 2022-02-07, Göteborgs-Posten 2022-02-11 och Sydsvenskan 2022-02-09.

Hall Media. Bonniers expansion på lokaltidningsmarknaden fortsatte under 2021 genom ingående av partnerskap och samägande med Gota Media samt de två samverkande bolagens köp av Skånska Dagbladets tidningsrörelse. En annan större strukturaffär under de senaste åren är det uppköp av Stampen Lokala Medier som genomfördes av konsortiet PNV Media, vilket består av NWT-gruppen i Karlstad, VK Media i Umeå och norska bolaget Polaris Media. Genom Amedias och Polaris Medias köp finns nu alla de tre stora norska tidningskoncernerna som betydelsefulla ägare på den svenska tidningsmarknaden. Den största aktören är Schibsted som äger Aftonbladet och Svenska Dagbladet och dessutom, i likhet med NWT-koncernen, betydande delar av Polaris (MPRT och Nordicom 2021 s. 37 f. och 51).

Figur 4.9 Dagspressens tre ägarsfärer (omsättning 2020 inklusive statligt stöd)



Källa: MPRT och Nordicom 2021 s. 52 ff. och Ohlsson 2022 (egen bearbetning).

Efter de senaste årens strukturaffärer domineras den svenska tidningsmarknaden av tre ägarsfärer: Bonnier, Schibsted och NTM Media med bas i Norrköping. Som framgår av figur 4.9 är Bonnier tillsammans med Gota Media den i särklass största sfären med en omsättning på 7,2 miljarder kronor 2020, vilket är en marknadsandel på 54 procent. Näst störst är Schibstedsfären (inklusive NWT, Stampen

och VK Media) på 4,4 miljarder kronor i omsättning och därefter följer NTM på 1,9 miljarder kronor. Utanför de tre ägarsfärerna finns ett antal mindre titlar, i huvudsak fådagarstidningar, som tillsammans endast bidrar med ett par procent av branschens omsättning.

Det ekonomiska utfallet för tidningsföretagen under 2020 var blandat. Trots fortsatt fallande intäkter uppvisade åtta av tio tidningsgrupper ett positivt resultat, bland annat till följd av kostnadsbesparingar. Även poster som ligger utanför tidningsrörelsen, till exempel fastighetsinnehav och pensionsavsättningar, hade stor påverkan på resultatet för flera tidningshus (MPRT och Nordicom 2021 s. 51 ff.).

4.6 Gratispressen

Enligt Gratistidningarnas förening delas gratistidningar ut till hushåll i 234 av landets 290 kommuner. Föreningens 142 medlemstitlar, de flesta utgivna en gång per vecka, har en total upplaga på drygt 3,5 miljoner exemplar. Gruppen rymmer en stor variation av produkter, från enklare annonsblad till redaktionellt genomarbetade nyhetstidningar som fyller en viktig funktion på lokala marknader där det saknas en prenumererad lokaltidning, exempelvis i storstädernas stadsdelar och kranskommuner. Bland de större utgivande bolagen finns Ge-Te Media som bland annat ger ut tidningar i Stockholmsområdet, samt Bonnierägda Lokaltidningen Mediacenter i Helsingborg. Många av de övriga tidningskoncernerna ger ut gratistidningar som komplement till de egna betaltidningarna (MPRT och Nordicom 2021 s. 55 och Gratistidningarnas förening 2021).

Gratistidningarna är i princip helt beroende av intäkter från försäljning av annonser, i huvudsak i den tryckta tidningen. Segmentet har därför drabbats särskilt hårt av den förskjutning av reklamintäkter från tryckta till digitala produkter som har pågått under det senaste decenniet, med en acceleration under coronapandemin (se avsnitt 4.4 ovan). Enligt IRM:s statistik (som enbart omfattar tryckta kanaler) har gratistidningarnas reklamintäkter mer än halverats under de senaste fem åren, från 1 404 miljoner kronor 2016 till 688 miljoner kronor 2021 (MPRT och Nordicom 2021 s. 55 samt IRM 2022).

4.7 Distribution av tryckta dagstidningar

Som har framgått tidigare i detta kapitel är försäljningen av tidningsprenumerationer på tydlig tillbakagång sedan drygt 30 år tillbaka. Den tryckta tidningsupplagan var allra högst 1989 och uppgick då till cirka 5 miljoner exemplar. 2012 hade den sjunkit till cirka 3,5 miljoner exemplar. Under 2010-talet har flera stora tidningar valt att inte längre ingå i den officiella upplagestatistiken vilket gör det svårt att följa utvecklingen över tid, men för de tidningar som fortfarande redovisar sin tryckta upplaga uppgick denna till drygt 1 miljon exemplar 2021 (se tabell 4.3 ovan). Upplagetappet omfattar såväl landsorts- som storstadspress och beror dels på en minskad efterfrågan, dels på en medveten strategi från tidningsföretagen. Storstadspressen har höjt prenumerationspriset för prenumeranter i landsorten och landsortstidningarna har minskat sina utgivningsområden (MPRT 2020b s. 13 f.).

När de tryckta upplagorna faller ökar den relativa kostnaden för att distribuera tidningen till hushållen. Detta har stor påverkan på branschen för tidningsdistribution, vilken består av tio företag, varav nio ägs av tidningsföretag och ett av statliga Postnord. Den samlade omsättningen för dessa bolag har fallit under en rad av år, från 4,8 miljarder kronor 2016 till 3,4 miljarder kronor 2020. Intäkterna för 2020 inkluderar även annan verksamhet, till exempel från paketdistribution. Den ökade e-handeln under coronapandemin bidrog till att det samlade rörelseresultatet för branschen trots allt blev positivt under 2020 (MPRT 2017b s. 46 samt MPRT och Nordicom 2021 s. 56).

Majoriteten av dagstidningarna delas ut under nattliga turer och delas ut tidigt på morgonen på tidningens utgivningsdag. Genom det statliga distributionsstödssystemet (se kapitel 3) har det skapats förutsättningar för samdistribution där distributionsföretagen delar ut konkurrerande tidningar i gemensamma turer. Under 2020 delades totalt 388 miljoner dagstidningsexemplar ut i samdistributionen, vilket utgör 95 procent av den samlade upplagan. Resterande 5 procent av upplagan, 17,5 miljoner exemplar, delades ut som posttidningar av Postnord. Det rör sig ofta om utdelning till mer svårtillgängliga adresser i landet (MPRT 2021b s. 18 f.).

Gratistidningarna delas ut till alla hushåll i ett utgivningsområde, exempelvis en kommun. De största aktörerna inom distribution av

gratistidningar är Svensk Direktreklam (SDR) och Postnord som tillsammans delar ut cirka 85 procent av upplagan. Övrig distribution utförs av vissa av samdistributionens aktörer eller i gratistidningens egen regi (MPRT 2021b s. 20).

Postnord påbörjade under 2021 en övergång till utdelning av post varannan dag inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten. Övergången, som ska vara genomförd under 2022, försvårar enligt MPRT möjligheterna till distribution av tidningar. Efter förslag från myndigheten infördes i början av 2022 ett tillfälligt distributionsstöd för att kompensera tidningsföretagen för ökade kostnader till följd av övergången till varannandagsutdelning av post (MPRT 2021b s. 22 ff.).

4.8 Utvecklingen framåt

Mycket tyder på att både publik- och reklammarknaden kommer att fortsätta utvecklas i den riktning som har beskrivits i detta kapitel. Ny statistik från TU illustrerar tydligt hur såväl annonsörer som nyhetskonsumenter förflyttar sig från den tryckta tidningen till digitala publikationer. Morgonpressens intäkter från läsarna ökade med 2 procent första kvartalet 2022 jämfört med motsvarande period 2021. Läsarintäkterna växer dock enbart på den digitala sidan. Morgonpressens annonsintäkter ökade sammantaget med 5 procent, varav 11 procent från digitala kanaler (TU 2022-05-13). Detta ligger helt i linje med IRM:s prognos över reklamintäkterna för 2022, vilken visar en ökning av omsättningen för digitala nyhetsmedier med 4 procent och en minskning för tryckta nyhetsmedier med 10,7 procent. För reklamintäkter via internet är prognosen en fortsatt ökning med 9,3 procent (IRM 2022).

Enligt en prognos från PwC som gäller hela Skandinavien fram till 2025 kommer publikintäkterna från den tryckta tidningsupplagan att minska med 6,4 procent under denna period, medan publikintäkterna från den digitala upplagan ökar med 7,6 procent. Annonsintäkterna från tryckta kanaler kommer samtidigt att minska med 7,6 procent, men öka med 3,6 procent från digitala kanaler. Tidningsföretagens samlade intäkter från konsumenter och annonsörer kommer att minska med 1,9 procent fram till 2025 (PwC 2021).

Uppgifterna från TU, IRM och PwC bekräftar bilden av att annonsintäkterna fortsätter att förflyttas till globala internetplattformar, samtidigt som tidningsföretagen ökar sina intäkter i digitala kanaler på bekostnad av tryckta kanaler, särskilt från publiken. Frågan är dock hur hållbart detta ökade beroende av publikintäkter är för företagens affär på längre sikt. Enligt Reuters Institute minskar intresset för nyheter generellt, och bland de medborgare som vill ta del av nyheter är det fortfarande en överväldigande del som inte vill betala för dem (Reuters Institute for the Study of Journalism 2021 s. 30).

Under första halvåret 2022 ser utvecklingen förhållandevis ljus ut för medieföretagen. Samtidigt är det viktigt att betona att pandemiåren 2020 och 2021, med ett exceptionellt nyhetsintresse och omfattande statliga stödinsatser, är vanskliga att använda som jämförelseår i en bedömning av företagens ekonomiska nuläge och utveckling framåt. Utöver det bidrar omvärldsfaktorer starkt till en stor osäkerhet i prognoser om den svenska ekonomin och i förlängningen om hur mediebranschens framtidsutsikter ska bedömas. Det gäller flaskhalsar i globala leveranskedjor till följd av coronapandemin, men särskilt stora störningar i den internationella ekonomin orsakade av kriget i Ukraina och sanktionerna mot Ryssland. Enligt HUI kan det osäkra världsläget i kombination med en instabil börs samt högre bränslekostnader, räntor och matpriser dämpa hushållens konsumtionen generellt. När konsumtionen minskar följer medieinvesteringar snabbt efter. Det kan innebära att tidigare positiva prognoser för medieinvesteringarna 2022 sannolikt kan behöva revideras (TU 2022-05-13).

En annan risk som slår mot lönsamheten för den tryckta tidningen är kraftigt stigande papperspriser, bland annat till följd av att pappersbruken ställer om sin produktion till annat än tidningspapper (Sveriges Radio 2021-11-18). Ytterligare osäkerhetsfaktorer som lyfts fram av aktörer i mediebranschen är kompetensförsörjningen framöver, med ökad konkurrens om de nya kompetenser som efterfrågas i det digitala medielandskapet, och hur ny EU-reglering fokuserad på globala internetplattformar kommer att påverka svenska medieföretag.

5 Press- och mediestödens påverkan på mediemarknaden

Utredningen ska enligt uppdraget utvärdera befintliga stödformer med särskilt fokus på hur mediestödet har fungerat de första åren och om mediestödsförordningen (2018:2053) varit ändamålsenligt utformad. I kapitel 3 redogjordes för de rättsliga förutsättningarna för press- och mediestöden och i kapitel 4 beskrevs hur marknadsförutsättningarna ser ut för kommersiella nyhetsmedier i ljuset av medielandskapets utveckling. I detta kapitel sammanförs dessa perspektiv i en analys av press- och mediestödens funktion, ändamålsenlighet och påverkan på mediemarknaden. Inledningsvis beskrivs stödens omfattning, såväl totalt sett som för olika kategorier av medier. Därefter följer en analys av stödens funktion och ändamålsenlighet vilken inriktar sig på utvecklingen av antalet tidningstitlar och omfattningen på deras redaktionella bevakning.

5.1 Stödens omfattning och fördelning

Som har beskrivits i kapitel 3 består presstödet av två stödformer, driftsstöd och distributionsstöd, och mediestödet av tre stödformer, redaktionsstöd, stöd för lokal journalistik (vita fläckar-stöd) samt innovations- och utvecklingsstöd. I december 2021 infördes också ett särskilt distributionsstöd vid varannandagsutdelning av post. Bland tidigare stöd som nu är avvecklade kan nämnas utvecklingsstödet och det tillfälliga utgivningsstödet. I tabell 5.1 sammanfattas hur mycket av dessa stöd som Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har betalat ut till stödmottagare under perioden 2016–2021. Som framgår av tabellen låg det utbetalade beloppet relativt stabilt till och med 2018. Den kraftiga ökningen därefter beror dels

på att fler tidningar har beviljats driftsstöd, dels på omfattande nya stödinsatser under coronapandemin (MPRT 2022a s. 19 ff.).

Tabell 5.1 Utbetalt press- och mediestöd 2016–2021 (miljoner kronor)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Presstöd, varav	511,1	518,7	462	574,6	661,2	743,9
Driftsstöd	*463*	*474,5*	*423,9*	*520,6*	*619,8*	*679,3*
Distributionsstöd	*48,1*	*44,2*	*38,1*	*54,0*	*51,6*	*64,6*
Mediestöd, varav				63,1	642,1	247,8
Redaktionsstöd					*500*	*91,1*
Stöd för lokal journalistik				*30,2*	*121,4*	*141,5*
Innovations- och utvecklingsstöd				*32,9*	*20,7*	*15,2*
Utvecklingsstöd	7,6	22,5	30,4	6,1	7,9	2,7
Tillfälligt utgivningsstöd					147	0
Fordran återkrav utbetalda stöd				-4,6	-10,2	14,4
Totala utbetalningar	**518,7**	**541,2**	**492,4**	**639,2**	**1 458,2**	**1 008,8**

Källor: MPRT 2017a–2022a.

En mer detaljerad redogörelse för hur press- och mediestöden har fördelats följer i nedanstående avsnitt.

5.1.1 Presstöd

Driftsstöd

Presstödet är ett rättighetsstöd som lämnas med belopp som framgår av presstödsförordningen under förutsättning att kriterierna för stöd är uppfyllda (se kapitel 3). Detta innebär för tidningsföretagen en förutsägbarhet som är positiv för planeringen av verksamheten. Ur ett statsfinansiellt perspektiv medför det dock en stor osäkerhet om hur kostnaderna på anslaget kommer att utvecklas framöver. Detta gäller särskilt driftsstödet, den i särklass största stödformen inom presstödet, vars utgiftsnivå – genom villkoret om maximal täckningsgrad på utgivningsorten – i hög grad är kopplad till hur enskilda tidningstitlar presterar på publikmarknaden. Trots detta har utgifterna för driftsstödet historiskt legat på en relativt stabil nivå. En viktig förklaring till detta är de successiva sänkningarna av taket för täckningsgraden, från som högst 49 procent till dagens

30 procent, vilka under lång tid hindrade nya tidningar att komma in i systemet trots fallande upplagor (Ohlsson 2021). Under senare år, framför allt sedan 2019, har marknadsutvecklingen dock varit så svag att flera tidningar har beviljats driftsstöd för första gången. Som framgår av tabell 5.2 och figur 5.1 gäller detta särskilt i kategorin högfrekventa tidningar (sex eller sju nummer per vecka). Efter att tio nya tidningar har kommit in i systemet uppgår antalet tidningar med driftsstöd i denna kategori idag till 24.

Tabell 5.2 Högfrekventa dagstidningar som har beviljats driftsstöd för första gången efter 2018 (tusentals kronor)

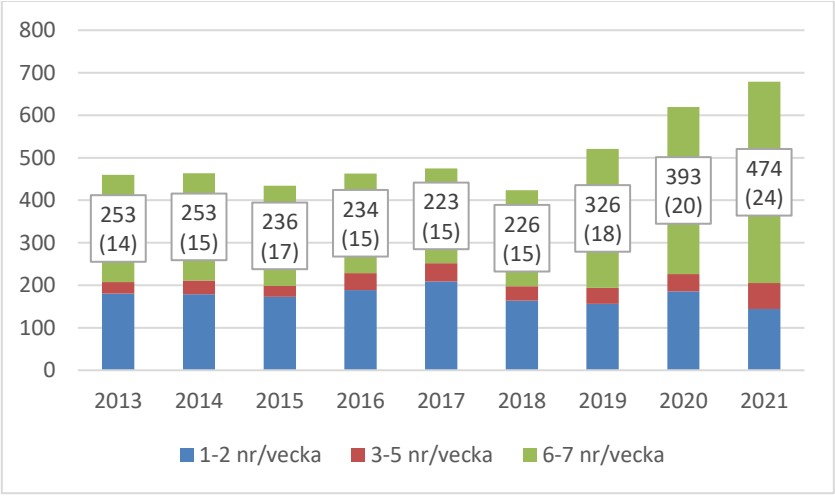
Tidning	2019	2020	2021	2022*
Borlänge Tidning			12 489	10 457
Gefle Dagblad	10 566	21 066	21 109	20 452
Göteborgs-Posten	40 000	40 000	40 000	38 365
Jönköpings-Posten			21 459	21 093
Nerikes Allehanda	25 630	25 392	25 557	24 277
Norrbottens-Kuriren		20 188	20 139	19 964
Sydsvenskan		31 661	33 465	31 235
TTELA			20 208	20 083
Upsala Nya Tidning		25 696	25 897	25 386
Vestmanlands Läns Tidning		22 413	22 436	21 505
Totalt	**76 196**	**186 416**	**242 759**	**232 817**

Källa: MPRT och Nordicom 2021, bilaga 6 och MPRT 2022b. * = Preliminärt belopp.
Anm.: Sedan 2018 har en högfrekvent tidning med driftsstöd (Östra Småland) lagts ned.

Att de nya tidningarna i systemet har förhållandevis stor upplaga speglas tydligt i utgiftsutvecklingen. Under 2018 utbetalades totalt 424 miljoner kronor (mnkr) i driftsstöd, varav 226 mnkr till högfrekventa dagstidningar. Tre år senare uppgick det totala driftsstödet till 679 mnkr, varav 474 mnkr gick till högfrekventa dagstidningar (se figur 5.1).

Även för de medelfrekventa tidningarna (tre till fem nummer per vecka) har utgifterna ökat under de senaste åren, från 34 mnkr 2018 till 61 mnkr 2021. Antalet tidningar med stöd inom denna kategori har under samma period ökat från sex till åtta. Antalet lågfrekventa tidningar (ett eller två nummer per vecka) med driftsstöd har minskat något, från 52 titlar 2018 till 46 titlar 2021. Utgifterna har under samma period minskat från 164 mnkr till 145 mnkr (MPRT 2019a s. 16 och MPRT 2022a s. 21).

Figur 5.1 Utbetalt driftsstöd per tidningskategori 2013–2021 (miljoner kronor)



Källa: MPRT 2016a, 2019a, 2022a (egen bearbetning).
Anm.: Infällda rutor i staplarna anger utbetalt driftsstöd till sex- och sjudagarstidningar. Inom parentes anges antal titlar i denna kategori som fått stöd.

Generellt kan sägas att de mindre tidningarna är mer stödberoende än de större. För de lågfrekventa tidningarna uppgår driftsstödets andel av de totala intäkterna i genomsnitt till runt 40 procent. Särskilt högt ligger stödandelen för de tidningar i denna kategori som inte är lokala nyhetstidningar utan snarare rikskspridda nischtidningar, exempelvis Internationalen (76 procent), Miljömagasinet (62 procent) och M-L Proletären (59 procent). Den genomsnittliga stödandelen ligger för de medelfrekventa tidningarna på cirka 26 procent och för de högfrekventa tidningarna på knappt 22 procent. Lägst stödandel (drygt 4 procent) har den största tidningen i driftsstödssystemet, Svenska Dagbladet (MPRT och Nordicom 2021 bilaga 3).[19]

Sammantaget innebär utvecklingen att antalet dagstidningar med driftsstöd har ökat från 73 till 78 sedan 2018. Det är dock färre än under perioden 2010–2017 då närmare 90 tidningar fick driftsstöd. Att utgifterna för driftsstödet ändå har ökat kraftigt beror som framgår ovan på att en högre andel stora tidningar har kommit in i systemet (MPRT 2022a s. 20). Som framgår av kapitel 7 finns

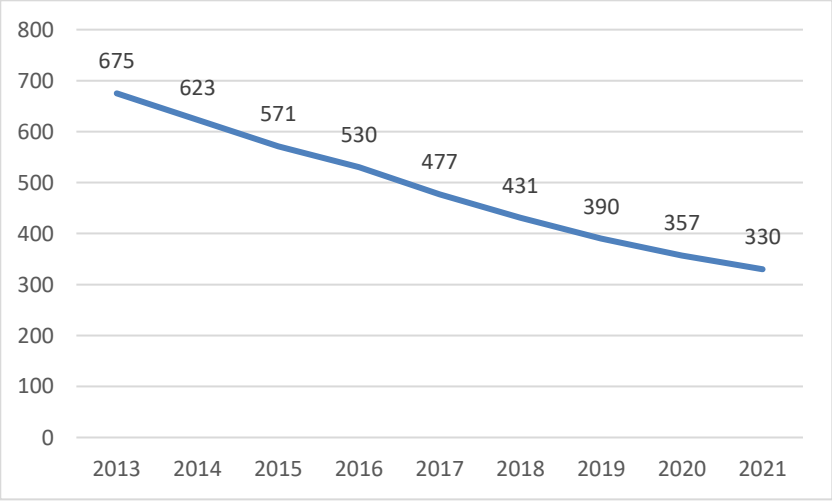
[19] Uppgifterna om stödandelar avser bokslut för 2020 och gäller endast de tidningsföretag som redovisar intäkter för en viss tidningstitel separat. Underlaget omfattar endast 49 av de 75 titlar som fick driftsstöd 2020.

därutöver ett stort antal tidningar som ännu inte har beviljats driftsstöd men som på grund av sjunkande upplagor är på väg att falla under gränsen för maximal täckningsgrad och därmed bli stödberättigade.

Distributionsstöd

Som beskrevs i föregående kapitel faller dagspressens tryckta upplaga kraftigt sedan flera år tillbaka. Det märks tydligt vid en analys av utvecklingen för distributionsstödet, som utgår med ett visst belopp per tryckt tidningsexemplar som distribueras inom ramen för tidningarnas samdistribution (se kapitel 3). Antalet exemplar med distributionsstöd har i princip halverats på mindre än tio år, från 675 miljoner exemplar 2013 till 330 miljoner exemplar 2021 (figur 5.2). Det motsvarar en årlig minskning av antalet exemplar med ungefär 8,5 procent.

Figur 5.2 Distribuerade exemplar med distributionsstöd (miljoner exemplar)



Källa: MPRT 2016a, 2019a och 2022a (egen bearbetning).

Utgifterna för stödet har följaktligen minskat sett över en längre period, men från 2019 och framåt märks en ökning på grund av att

stödet per exemplar har höjts. 2021 beviljades distributionsstöd om totalt 64,3 mnkr till 123 dagstidningar, att jämföra med 50,2 mnkr under 2020 (MPRT 2022a s. 22).[20]

Distributionsstödet förmedlas till dagstidningarna av distributionsföretagen, som är tio till antalet. Störst av dessa är Svensk Hemleverans som distribuerade 53 miljoner exemplar 2021 (MPRT 2022a s. 22).

5.1.2 Mediestöd

Mediestödet som infördes 2019 är till skillnad från presstödet och stödet vid varannandagsutdelning av post inte rättighetsbaserat utan beviljas i mån av medel. Då samtliga stöd finansieras via samma anslag i statens budget måste besluten om mediestöd beakta hur mycket medel som återstår på anslaget efter att de rättighetsbaserade stöden har fördelats. Detta medför att tillgängliga medel för mediestödet kan variera stort från ett år till ett annat. Budgetutrymmet för mediestödet har under 2020 även påverkats av att tillfälliga medel tillförts anslaget för att förstärka stödet på grund av coronapandemin, dels 200 mnkr i vårändringsbudgeten (prop. 2019/20:99), dels 500 mnkr i den sjunde extra ändringsbudgeten (prop. 2019/20:167).

Redaktionsstöd

Redaktionsstödet infördes i augusti 2020 i samband med att riksdagen beslutade om den nyss nämnda förstärkningen av mediestödet efter förslag från regeringen i den sjunde extra ändringsbudgeten. Vid samma tid infördes också ett tillfälligt utgivningsstöd för utgivning av tryckta allmänna nyhetstidningar med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Det tillfälliga stödet upphörde vid utgången av 2020. Fördelningen av redaktionsstöd under det första året präglades i hög grad av den hastigt försämrade ekonomiska situationen för dagspressen på grund av coronapandemin. Regeringen lyfte här särskilt fram den allvarliga situationen för företag

[20] Differensen mellan dessa belopp och uppgiften om utbetalt distributionsstöd i tabell 5.1 beror på att stödet betalas ut månadsvis i efterhand. Stöd som redovisas här avser perioden december 2020 – november 2021 medan den tidigare tabellen visar beviljat stöd avseende helår.

som är helt beroende av annonsintäkter, vilka inte omfattades av de då gällande press- och mediestöden (prop. 2019/20:167 s. 44 f.).

Storleken på redaktionsstödet ska beräknas utifrån mediets redaktionella kostnader upp till ett visst tak som framgår av mediestödsförordningen (9 c §, se kapitel 3). På grund av det begränsade budgetutrymmet, inte minst på grund av de kraftigt ökade utgifterna för driftsstödet (se ovan), har dock ingen av stödmottagarna fått i närheten av det maximala belopp som anges i förordningen.

Under 2020 inkom totalt 216 ansökningar om redaktionsstöd till MPRT. Av dessa beviljade mediestödsnämnden 159 ansökningar medel och totalt 500 mnkr fördelades (MPRT 2021a s. 22). Det utgjorde runt 52 procent av det maximala belopp som medierna skulle ha kunnat få enligt förordningen. Under 2021 inkom 126 ansökningar om redaktionsstöd, varav 106 beviljades. Det fördelade stödbeloppet uppgick detta år till 91,1 mnkr, vilket endast är 14 procent av det maximala redaktionsstödet enligt förordningen (MPRT 2022a s. 23 och MPRT 2022c s. 11).

I tabell 5.3 redovisas hur redaktionsstödet fördelades mellan olika kategorier av medier 2020 och 2021. Under 2020 var redaktionsstödet även tillgängligt för tidningsföretag som får driftsstöd. Denna kategori utgjorde sammantaget 60 de 159 mottagarna och fick totalt knappt 175 mnkr av redaktionsstödet detta år. Resterande 325 mnkr gick till 99 mottagare utan driftsstöd. Gemensamt för båda åren är att en mycket stor andel av stödet gick till låg-, medel- eller högfrekventa tidningar, det vill säga textbaserade medier som är prenumererade eller på annat sätt tar betalt av användarna för sitt innehåll. Andelen av stödet till denna kategori utgjorde drygt 86 procent 2020 och 77 procent 2021. Gratistidningarnas andel av stödet ökade från runt 7 procent 2020 till 12 procent 2021, medan renodlade webbtidningar fick knappt 4 procent av stödet 2020 och knappt 8 procent 2021. Resterande stöd, runt 3 procent respektive år, fördelades till ett mindre antal tidskrifter, radiokanaler och tv-kanaler.

Tabell 5.3 Fördelning av redaktionsstödet 2020 och 2021 (antal mottagare och tusentals kronor)

	2020		2021	
	Antal	**Belopp**	**Antal**	**Belopp**
Lågfrekvent tidning med driftsstöd	35	31 776	-	-
Lågfrekvent tidning utan driftsstöd	3	8 106	5	3 606
Medelfrekvent tidning med driftsstöd	5	12 899	-	-
Medelfrekvent tidning utan driftsstöd	10	28 210	10	7 463
Högfrekvent tidning med driftsstöd	20	130 139	-	-
Högfrekvent tidning utan driftsstöd	33	220 834	31	59 046
Gratistidning	28	34 461	31	10 937
Webbtidning	17	18 684	23	6 949
Tidskrift	4	10 538	2	1 746
Radiokanal	2	3 106	2	770
Tv-kanal	2	1 246	2	598
Totalt	**159**	**500 000**	**106**	**91 116**
Varav till tidningar med driftsstöd	***60***	***174 814***	**-**	**-**

Källa: MPRT och Nordicom 2021 bilaga 6, MPRT 2022b samt underlag från MPRT (egen bearbetning).

Stöd för lokal journalistik

Stödet för lokal journalistik, benämnt vita fläckar-stödet, infördes i februari 2019 och kan beviljas för insatser för journalistisk bevakning som innebär att ett nyhetsmedium startar, utökar eller bibehåller bevakningen av ett geografiskt område som saknar eller har svag journalistisk bevakning. Under 2019 kunde som högst en miljon kronor fördelas per område, men detta belopp höjdes till två miljoner kronor 2020. Sedan 2021 är det möjligt för aktörerna att ansöka om stöd för en period om tre år i stället för endast ett år. Av de 245 ansökningar som beviljades stöd för 2021 beviljades 92 stöd över tre år, alltså även för 2022 och 2023 (MPRT 2022a s. 23).

Enligt redovisningen i tabell 5.1 i början av kapitlet fördelades runt 30 mnkr i vita fläckar-stöd 2019, drygt 121 mnkr 2020 och drygt 141 mnkr 2021. Det första året gick mer än 90 procent (28 mnkr) av stödet till traditionella betalda medier (låg-, medel- och högfrekventa tidningar), men dessa mediers andel av stödet har minskat något under perioden, till 83 procent (101 mnkr) 2020 och 80 procent (113 mnkr) 2021. Till skillnad från redaktionsstödet har vita fläckar-stödet under hela perioden även varit tillgängligt för

tidningar med driftsstöd. Under 2019 gick närmare hälften av stödet till sådana tidningar, en andel som har minskat till en tredjedel under 2020 och 2021.

Mot bakgrund av vita fläckar-stödets syfte analyseras närmare i det följande hur stödet har fördelats i olika delar av landet. Under perioden 2019–2021 har stöd beviljats för journalistisk verksamhet i samtliga län förutom Gotland (tabell 5.4).

Tabell 5.4 Fördelning av stöd för lokal journalistik per län

Län	Folkmängd i länet	Folkmängd i kommuner med stöd	Stödbelopp 2021 (tkr)	Stöd per capita 2021 (kr)
Blekinge	158 937	60 003	1 877	12
Dalarna	288 387	111 416	9 208	32
Gotland	61 001	0	0	0
Gävleborg	287 767	15 443	2 605	9
Halland	340 243	36 938	2 350	7
Jämtland	132 054	67 730	6 405	49
Jönköping	367 064	186 777	6 152	17
Kalmar	247 175	82 849	5 511	22
Kronoberg	203 340	78 912	6 995	34
Norrbotten	249 693	105 948	11 154	45
Skåne	1 402 425	427 375	10 809	8
Stockholm	2 415 139	2 079 376	8 950	4
Södermanland	301 801	145 104	4 628	15
Uppsala	395 026	327 719	6 308	16
Värmland	283 196	200 276	3 260	12
Västerbotten	274 563	57 909	10 118	37
Västernorrland	244 193	127 430	1 891	8
Västmanland	278 967	219 763	4 410	16
Västra Götaland	1 744 859	816 378	30 374	17
Örebro	306 792	230 610	4 153	14
Östergötland	469 704	84 840	4 330	9
Totalt	**10 452 326**	**5 462 796**	**141 488**	**14**

Källa: SCB 2022 och MPRT 2022b (egen bearbetning).
Anm.: Kolumnen *Folkmängd i kommuner med stöd* avser kommuner för vilka stöd för lokal journalistik har beviljats någon gång under perioden 2019–2021. Vissa medier har beviljats stöd för kommuner som endast benämns ”m.fl.” i MPRT:s redovisning för 2021. Dessa kommuner har inte räknats med i tabellen.

I de totalt 194 kommuner där stöd har beviljats under perioden bor runt 5,5 miljoner invånare, alltså drygt hälften av Sveriges befolkning. I ett mindre antal kommuner, exempelvis Stockholm,

Eskilstuna och Kristianstad, har stöd beviljats endast för en specifik del av kommunen.

Vid en närmare analys av stödbeloppen för 2021 framgår att i särklass högst belopp har betalats ut i Västra Götalands län, totalt drygt 30 mnkr, till verksamhet i 38 av länets 49 kommuner. I tre län – Norrbotten, Skåne och Västerbotten – låg det totala stödbeloppet på drygt 10 mnkr. Norrbotten och Västerbotten ligger också bland de högsta när det gäller hur mycket stöd som har betalats ut per invånare i länet 2021 (45 kr respektive 37 kr). Denna lista toppas dock av Jämtland, där 49 kr per invånare betalades ut i vita fläckar-stöd 2021.

Vid fördelningen av vita fläckar-stöd använder MPRT flera parametrar, bland annat den kommungruppsindelning som har tagits fram av Sveriges kommuner och regioner (SKR) och som används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster (se tabell 5.5).

I tabell 5.6 redovisas hur vita fläckar-stödet har fördelats för verksamhet i olika typer av kommuner enligt SKR:s indelning. Som kan utläsas av tabellen har stödet i hög grad fördelats till pendlingskommuner (grupperna A2, B4, B5 och C7). I 140 av de 182 kommunerna i dessa grupper finns journalistisk verksamhet som har beviljats stöd under åren 2019–2021. Folkmängden i de kommuner där stöd har beviljats motsvarar 71 procent av den totala folkmängden i dessa kommungrupper. Under 2021 har nästan 102 mnkr fördelats i vita-fläckar-stöd till verksamhet i pendlingskommuner. I storstäder (A1), större städer (B3) och mindre städer/tätorter (C6) ligger andelen betydligt lägre (51, 39 respektive 16 procent). Endast knappt 7 mnkr fördelades i stöd till dessa kommungrupper 2021. Detta speglar sannolikt det faktum att medierna i stor utsträckning har sin utgivningsort och centrala redaktion i en kommun som tillhör någon av dessa grupper.

Tabell 5.5 SKR:s kommungruppsindelning och antal kommuner per grupp

Grupp	Beskrivning	Antal
A1	Storstad – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.	3
A2	Pendlingskommun nära storstad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.	43
B3	Större stad – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.	21
B4	Pendlingskommun nära större stad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.	52
B5	Lågpendlingskommun nära större stad – kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.	35
C6	Mindre stad/tätort – kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.	29
C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort – kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.	52
C8	Landsbygdskommun – kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).	40
C9	Landsbygdskommun med besöksnäring – landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.	15
Totalt		**290**

Källa: SKR 2021 (egen bearbetning).

Resterande 33 mnkr av 2021 års vita fläckar-stöd fördelades till landsbygdskommunerna (C8 och C9). Särskilt hög var stödandelen i grupp C9 där 93 procent av befolkningen bor i kommuner där stöd har beviljats. Det är också i denna grupp som stödet per invånare var som högst 2021 (62 kr).

I avsnitt 5.2 nedan analyseras närmare i vilken mån vita fläckar-stödet kan sägas ha uppfyllt sitt syfte, det vill säga ha bidragit till att minska antalet geografiska områden som saknar eller har svag journalistisk bevakning.

Tabell 5.6 Fördelning av stöd för lokal journalistik per kommungrupp

Kommungrupp	Folkmängd samtliga kommuner	Folkmängd i kommuner med stöd	Stödbelopp 2021 (tkr)	Stöd per capita 2021 (kr)
A1. Storstad	1 918 068	978 770	1 340	1
A2. Pendlingskommun nära storstad	1 971 591	1 485 143	14 824	8
B3. Större stad	2 489 454	967 896	2 956	1
B4. Pendlingskommun nära större stad	870 199	526 229	25 911	30
B5. Lågpendlings-kommun nära större stad	634 484	426 236	26 247	41
C6. Mindre stad/tätort	1 324 942	213 284	2 227	2
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	602 397	448 821	34 737	58
C8. Landsbygdskommun	488 610	274 731	23 733	49
C9. Landsbygdskommun med besöksnäring	152 581	141 686	9 514	62
Totalt	**10 452 326**	**5 462 796**	**141 488**	**14**

Källa: SKR 2021 och MPRT 2022b (egen bearbetning).
Anm.: Se tabell 5.4.

Innovations- och utvecklingsstöd

Innovations- och utvecklingsstödet infördes i februari 2019 och ersatte då det utvecklingsstöd som hade funnits sedan 2016 och endast kunde ges till tryckta tidningar. Innovations- och utvecklingsstöd får lämnas till allmänna nyhetsmedier för insatser eller förstudier som syftar till utveckling av redaktionellt innehåll i digitala kanaler, innovationer och utveckling när det gäller digital publicering och spridning av det allmänna nyhetsmediets innehåll, eller utveckling av digitala affärsmodeller. Insatserna kan pågå under som högst tre år. Som framgår av tabell 5.7 beviljade mediestödsnämnden stöd om 45,7 mnkr under 2019, 29,5 mnkr under 2020 och 17,2 mnkr under 2020. Utbetalningarna, som även omfattar stöd som beviljats tidigare år, uppgick till 32,9 mnkr 2019, 20,7 mnkr 2020 respektive 15,2 mnkr 2021 (se tabell 5.1 ovan).

I tabell 5.7 redovisas hur innovations- och utvecklingsstödet har fördelats mellan olika kategorier av medier. En tydlig trend under perioden är att stödfördelningen har förskjutits från traditionella till

nya medier. Under 2019 gick hela 99 procent av stödet till låg-, medel eller högfrekventa tidningar. Nästan en fjärdedel av det totala stödbeloppet (10 mnkr) beviljades en enskild titel, Norrköpings Tidningar. 2021 hade de traditionella betalda mediernas andel sjunkit till 56 procent. Den kategori som har ökat mest är webbtidningarna som inte fick något stöd alls 2019 men som 2021 hade ökat till 26 procent av stödet. Driftsstödstidningarnas andel av stödet har under perioden legat mellan 17 och 26 procent.

Tabell 5.7 Fördelning av innovations- och utvecklingsstödet 2019–2021 (antal mottagare och tusentals kronor)

	2019		2020		2021	
	Antal	**Belopp**	**Antal**	**Belopp**	**Antal**	**Belopp**
Lågfrekvent tidning med driftsstöd	2	777	8	2 787	3	452
Lågfrekvent tidning utan driftsstöd	-	-	-	-	-	-
Medelfrekvent tidning med driftsstöd	3	684	2	1 040	-	-
Medelfrekvent tidning utan driftsstöd	1	15*	-	-	-	-
Högfrekvent tidning med driftsstöd	5	10 634	4	1 206	2	2 965
Högfrekvent tidning utan driftsstöd	11	33 210	8	17 597	4	5 233
Gratistidning	1	358	2	289	8	2 107
Webbtidning	-	-	6	6 009	7	4 454
Tidskrift	-	-	1	594	1	950
Tv-kanal	-	-	-	-	1	1 000
Totalt	**23**	**45 679**	**31**	**29 522**	**26**	**17 161**
Varav till traditionella betalda medier	***22***	***45 321***	***22***	***22 630***	***10***	***9 650***

Källa: MPRT och Nordicom 2021 bilaga 6, MPRT 2022b samt underlag från MPRT (egen bearbetning).
Anm.: Beloppen avser beviljat stöd under respektive år.
* = Avser del av belopp beviljat till flera tidningar inom Gota Media.

5.2 Stödens funktion och ändamålsenlighet

Utredningen ska enligt uppdraget utvärdera befintliga stödformer med särskilt fokus på hur mediestödet har fungerat de första åren och om mediestödsförordningen varit ändamålsenligt utformad. För att kunna utvärdera hur stöden har fungerat måste först klargöras vilka målsättningar som har angetts för stöden, och därefter analyseras i vilken grad stöden har bidragit till att nå dessa målsättningar.

Presstödsförordningen saknar en syftesbestämmelse, men viss vägledning finns i förarbetena. Vid införandet av driftsstödets föregångare produktionsbidraget 1971 konstaterades att det hade ägt

rum en koncentrationsprocess under 1950- och 1960-talen, vilken främst hade drabbat andratidningar och mindre lokala tidningar. Enligt den dåvarande regeringen var utvecklingen en följd av marknadskrafternas spel, där förstatidningarnas övertag på annonsmarknaden var helt utslagsgivande. För att förhindra ytterligare tidningsnedläggningar ansåg regeringen att det behövdes ett ingripande i form av ett selektivt stöd som kanaliserades direkt till de tidningar som typiskt sett behövde det för att fortleva, det vill säga andratidningarna (SOU 2006:8 s. 76 f.). Distributionsstödet, först benämnd samdistributionsrabatt, infördes 1970 med syfte att stimulera de större tidningsföretagen att medverka i samdistribution av tidningar genom att kompensera dem för de kostnadshöjningar som detta skulle innebära. På detta sätt skulle även mindre tidningar kunna distribueras brett och tidningskonsumenternas valfrihet främjas (SOU 2006:8 s. 180 f.).

Syftet med mediestödet är att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet (2 § mediestödsförordningen). Inom ramen för denna målsättning får redaktionsstöd lämnas till medier som har behov av ekonomiskt stöd för sin redaktionella verksamhet, stöd för lokal journalistik lämnas till medier för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning och innovations- och utvecklingsstöd lämnas till medier bland annat för innovationer och utveckling av redaktionellt innehåll i digitala kanaler (9 a, 10 och 13 §§ samma förordning).

På ett övergripande plan kan en viktig målsättning med såväl presstödet som mediestödet sägas vara att säkerställa fortsatt utgivning och spridning av befintliga nyhetsmedier. När det gäller mediestödet är syftet dessutom att stimulera en utökning av nyhetsmediers verksamhet till nya geografiska områden, samt att främja etableringen av nya nyhetsmedier. Två förenklade mått på press- och mediestödens ändamålsenlighet kan därför vara dels hur antalet medietitlar har utvecklats, dels om de geografiska områden som medierna bevakar har blivit fler eller färre. Dessa två aspekter analyseras i det följande.

Såväl driftsstödet som distributionsstödet har utretts och utvärderats ingående vid flera tillfällen genom åren (se exempelvis SOU 2006:8, SOU 2013:66 och SOU 2016:80). Analysen i detta

avsnitt fokuseras därför på mediestödet och i viss mån på driftsstödets utveckling sedan 2016. Då mediestödet endast har funnits i tre år är det för tidigt att göra en systematisk utvärdering av om stödet har varit ändamålsenligt och väl utformat för att uppfylla sitt syfte. Ett annat problem är att det saknas ett nollalternativ att jämföra med, det vill säga hur utvecklingen hade sett ut om press- och mediestöden inte hade införts eller om de hade varit utformade på ett annat sätt. Till det kommer att det är svårt att säkerställa vilken roll stöden har haft i marknadsutvecklingen, och vad som beror på andra faktorer.

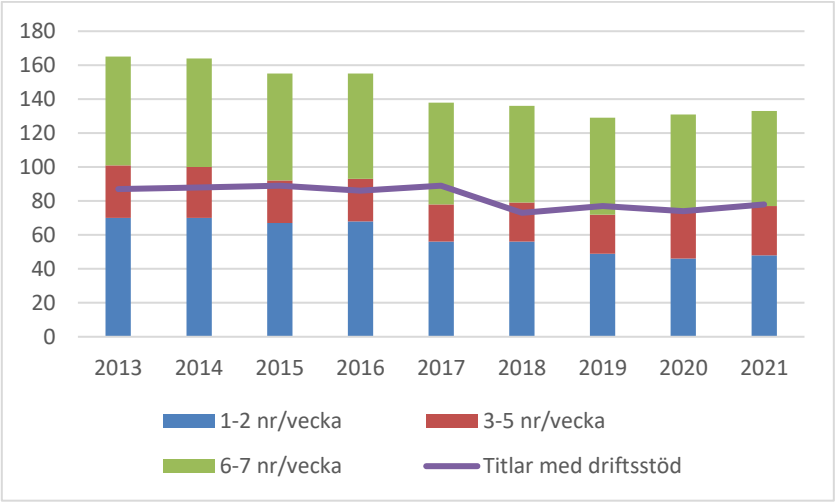
5.2.1 Antal titlar

Att mäta antalet tidningstitlar är en relativt komplicerad uppgift. Det är vanligt att tidningar använder flera titlar samtidigt, dels en gemensam titel, dels enskilda titlar för regionala eller lokala editioner. Ett exempel är de lokala tidningarna i Dalarna, bland annat Falu-Kuriren och Mora-Tidning, som ingår i och marknadsförs som Dalarnas Tidningar. I den följande analysen utgår utredningen från den redovisning som MPRT och Nordicom gör i de årliga rapporterna om mediernas ekonomi, vilken endast inkluderar de titlar som revideras av Kantar Sifo (tidigare TS). Bland de titlar som inte revideras finns bland annat Dagens Nyheter, Dagens Industri, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen med editionerna GT och Kvällsposten.

Som framgick av kapitel 4 präglas den svenska tidningsmarknaden av en påtaglig ägarkoncentration, vilket speglar en tydlig internationell trend. Efter förvärv och samgåenden under 2000-talet domineras marknaden i dag av tre ägarsfärer: Bonnier, Schibsted och NTM Media. Trots en omfattande omstrukturering och en tydlig minskning av antalet utgivande bolag har antalet tidningstitlar varit relativt stabilt, åtminstone fram till 2016, då antalet uppgick till 155 (se figur 5.3). Därefter har ett relativt många titlar försvunnit från marknaden, och i dag ligger antalet strax över 130. Det är framför allt segmentet fådagarstidningar (ett–två nummer per vecka) som har minskat, från 68 titlar 2016 till 48 titlar i dag. Antalet tidningstitlar med driftsstöd har under perioden minskat något, från knappt

90 till under 80, med en viss ökning under 2021 (se avsnitt 5.1.1 ovan).

Figur 5.3 Antal tidningstitlar totalt och med driftsstöd 2013–2021



Källa: Myndigheten för radio och tv 2015, MPRT 2016a, 2016b, 2017b, 2018b, 2019a och 2022a, MPRT och Nordicom 2019–2021 samt Kantar Sifo 2022a (egen bearbetning).
Anm.: Endast dagspresstitlar reviderade av Kantar Sifo är inkluderade i sammanställningen.

Kantar Sifo reviderar även vissa gratistidningar. I den senaste rapporten revideras 44 titlar, varav 32 kommer ut minst en gång varannan vecka (Kantar Sifo 2022a). Branschorganisationen Gratistidningarnas förening har 142 medlemstitlar, de flesta utgivna en gång per vecka (Gratistidningarnas förening 2021).

Som nämns ovan är det svårt att med visshet bedöma vilken roll press- och mediestöden har haft i marknadsutvecklingen, och vad som beror på andra faktorer. I en analys från 2007 drogs slutsatsen att driftsstödet hade ökat andratidningarnas överlevnadsmöjligheter utan att hota förstatidningarnas position, och att ingen av andratidningarna hade överlevt utan presstödet (se SOU 2013:66 s. 154). Även under en tioårsperiod därefter bidrog driftsstödet sannolikt till att upprätthålla antalet tidningstitlar på en stabil nivå. Som har beskrivits ovan har utvecklingen sedan 2017 dock varit tydligt negativ och driftsstödet har inte kunnat motverka nedläggningar av ett flertal titlar, framför allt inom kategorin lågfrekventa tidningar där beroendet av stöd är särskilt högt.

5.2.2 Bevakning av geografiska områden

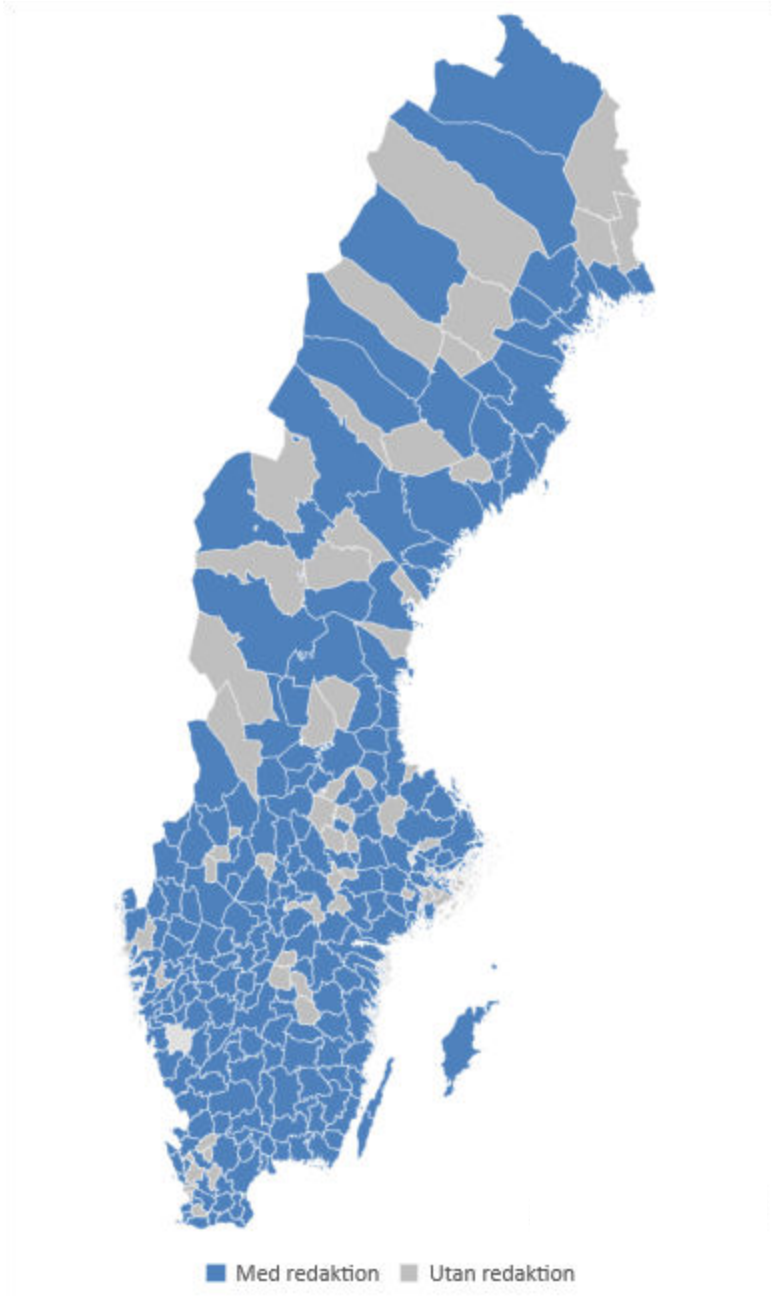
Institutet för mediestudier driver sedan 2015 en databas över redaktioner med lokalbevakning vilken uppdateras löpande.[21] I databasen ingår titlar som är lokala, har en regelbunden utgivning och åtminstone till viss del innehåller ett redaktionellt material med en allmän och allsidig bevakning av lokalsamhället. Databasen innehåller inga uppgifter om redaktionernas storlek och gör inte anspråk på att säga hur välbevakad en viss kommun är. Den kan ändå ge en bild av hur den redaktionella närvaron i landet förändras när medielandskapet stöps om.

Enligt institutets senaste rapport har det totala antalet redaktioner i landet minskat sedan mätningarna startade, men under de senaste åren har minskningen stannat av. Tomrummet efter nedlagda redaktioner har delvis fyllts av hyperlokala nyhetssajter, nystartade gratistidningar och annonsblad. Många av dessa titlar har dock en kort livslängd; nästan hälften av de redaktioner som har etablerats sedan 2015 har hunnit läggas ned igen. De vita fläckarna på mediekartan, definierat som kommuner där det helt saknas en redaktion i egentlig mening, alltså en stadigvarande och regelbundet bemannad fysisk lokal på plats, ökade från 54 till 67 under perioden 2015–2019. Fram till 2021 har antalet dock minskat något, till 63 kommuner. Vissa medier är ägnade att bevaka en viss kommun utan att ha en egentlig redaktion på plats där. Om sådana så kallade ”riktade titlar” räknas med som redaktionell bevakning är de vita fläckarna färre, 42 kommuner 2021. Även här syns en minskning sedan 2019 men en ökning sedan 2015 (Institutet för mediestudier 2021 s. 49 f.).

I den beskrivna utvecklingen ingår även etermedier, såväl Sveriges Radio som SVT som under senare år har öppnat nya lokalredaktioner bland annat i Karlshamn, Nyköping och Fagersta. Om dessa medier räknas bort är de vita fläckarna något fler, och har dessutom ökat i antal sedan 2019. Detta illustreras i kartorna på följande sidor (figur 5.4 och 5.5).

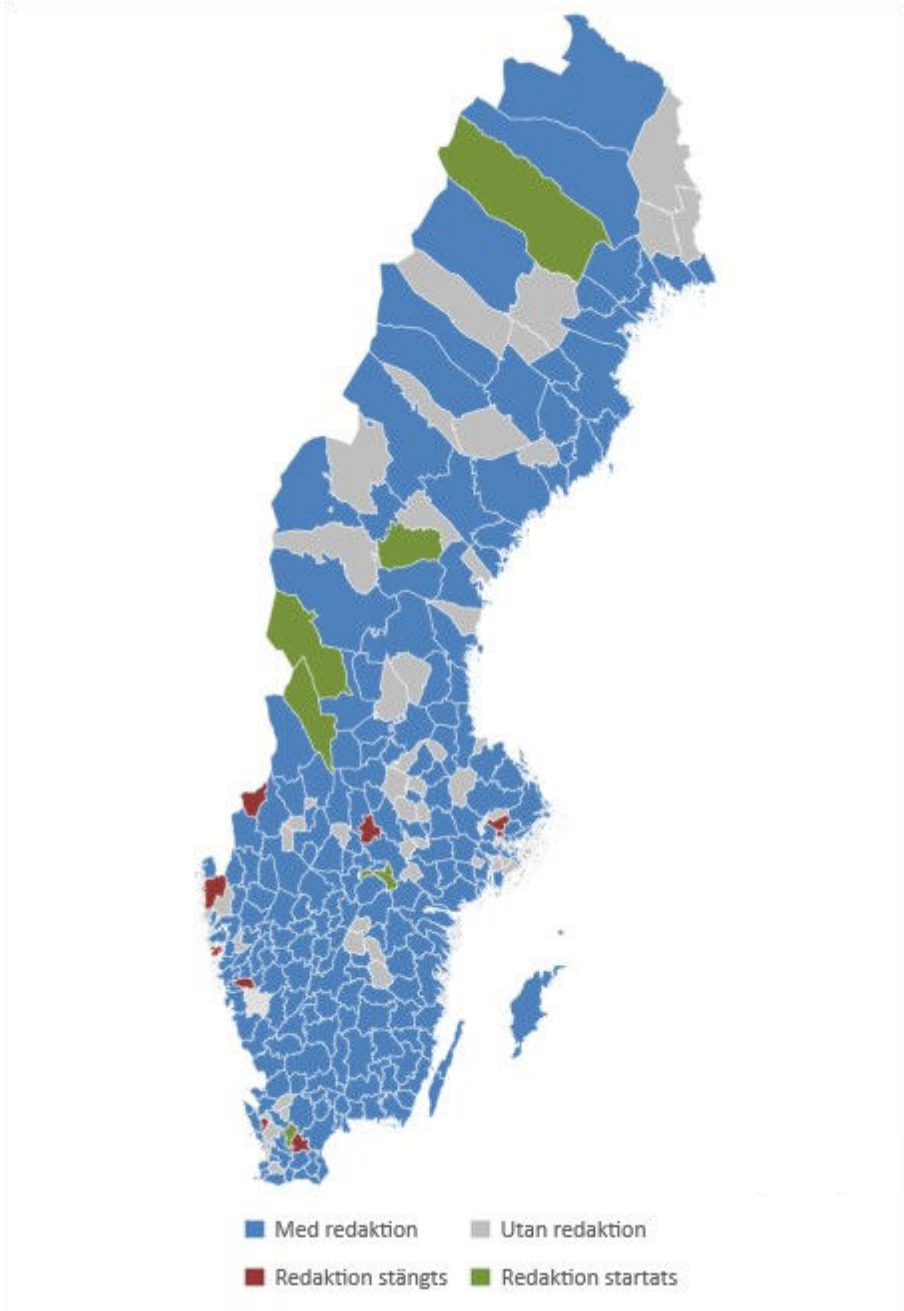
[21] Kommundatabasen finns tillgänglig på https://kommundatabas.mediestudier.se/.

Figur 5.4 Kommuner med redaktion 2019



Källa: Institutet för mediestudier 2022 (egen bearbetning).
Anm.: Urvalet avser redaktioner för dagspress, gratistidningar och lokala sajter den 1 januari 2019.

Figur 5.5 Kommuner med redaktion 2022 och utvecklingen sedan 2019



Källa: Institutet för mediestudier 2022 (egen bearbetning).
Anm.: Urvalet avser redaktioner för dagspress, gratistidningar och lokala sajter den 1 januari 2022.

2019 saknade 64 kommuner redaktioner för dagspress, gratistidningar eller lokala sajter, och 2022 har antalet ökat till 69. Under perioden har redaktioner startats i sex kommuner som tidigare saknade en sådan: Bräcke, Hallsberg, Höör, Jokkmokk, Malung-Sälen och Älvdalen. Samtidigt har redaktioner stängts i elva andra kommuner som därmed numera saknar en bemannad redaktion. I åtta av dessa, exempelvis Bjuv, Härryda och Nora, finns det dock fortfarande en titel som ägnas särskilt åt den kommunen. I resterande tre – Eda, Hörby och Tanum – saknas även en riktad titel.

I alla de sex kommuner där vita fläckar har täckts sedan 2019 har stöd för lokal journalistik beviljats minst en gång under perioden. Det tyder på att stödet har haft en effekt i dessa kommuner. Samtidigt är det så att stöd även har beviljats i alla de elva kommuner där nya vita fläckar har uppstått. Bland de 58 kommuner som saknar redaktion både 2019 och 2022 har stöd för lokal journalistik beviljats i 51 kommuner. Här verkar stödet alltså inte ha haft någon direkt effekt. I 14 av dessa kommuner finns förvisso riktade titlar men dessa har inte blivit fler under perioden. I de 215 kommuner som har bemannade redaktioner både 2019 och 2022 har stöd för lokal journalistik beviljats i 126 kommuner. Detta kan tyda på att stödet har bidragit till att medieföretag har kunnat bibehålla sin redaktionella bevakning genom stödet.

6 Nordisk utblick

I detta kapitel beskrivs de stödåtgärder som har genomförts i de nordiska länderna. Genomgången är fokuserad på Norge, Finland och Danmark eftersom dessa länder har tidningsmarknader som är jämförbara med den svenska och bedriver en aktiv mediepolitik med olika former av direkta och indirekta stöd för produktion, distribution eller utveckling av journalistiskt innehåll.

6.1 Norge

Norge är det land i världen där viljan att betala för digitala nyheter är allra störst. Under 2021 betalade 45 procent av norrmännen för tillgång till nyheter online, vilket är en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2020. Enligt Reuters Institute har den höga betalningsviljan i Norge, liksom i Sverige, ett samband med den prenumererade morgontidningens traditionellt sett starka ställning i landet, men även med det faktum att gratistidningar på papper inte har slagit igenom som koncept i landet (Reuters Institute for the Study of Journalism 2021 s. 14 f. och 92).

Marknadsutvecklingen under senare år påminner mycket om den i Sverige, med en stark digitaliseringstrend vilken dels har skärpt konkurrensen från globala plattformar som Google och Facebook, dels medfört en kraftig minskning av tidningarnas pappersupplagor (Medietilsynet 2021 s. 35).

6.1.1 Direkta stöd till medier

Det direkta mediestödet i Norge regleras i en lag om mediestöd (*mediestøtteloven*) som infördes i januari 2021. Enligt lagen (1 §) är syftet med mediestödet att främja en mångfald av redaktörsstyrda

medier över hela landet genom att bidra till förutsägbara ekonomiska ramar för mediernas verksamhet. Mediestöd kan ges i fem stödformer: produktionsstöd till nyhets- och aktualitetsmedier, stöd till samiska nyhets- och aktualitetsmedier, innovations- och utvecklingsstöd, stöd till lokala ljud- och bildmedier samt distributionsstöd till tidningar i Finnmark. Utöver lagen finns även särskilda förordningar (*forskrifter*) med mer detaljerade bestämmelser för respektive stödform.[22] Beslut om tilldelning av mediestöd fattas enligt mediestödslagen (10 §) av Medietilsynet, en myndighet under Kulturdepartementet. För beredningen av beslut om produktionsstöd har myndigheten stöd av ett särskilt utskott (*tilskuddsutvalg*) med fem ledamöter och lika många suppleanter. Besluten kan överklagas till en särskild nämnd (*Medieklagenemnda*) som utses av Kulturdepartementet (Medietilsynet 2021 s. 164).

Utöver mediestödet finns ytterligare ett antal stöd som syftar till att främja medieföretagens verksamhet, bland annat mervärdesskattebefrielse för redaktörsstyrda nyhetsmedier (se nedan) och upphandling av tidningsdistribution för att säkra utdelning sex dagar per vecka i hela landet (Medietilsynet 2021 s. 25 ff.).

Under 2021 beviljades mediestöd om totalt 450 miljoner norska kronor (NOK). I särklass mest, 370 miljoner NOK, utgick i form av produktionsstöd till totalt 148 nyhets- och aktualitetsmedier. Stödet till samiska medier omfattade knappt 36 miljoner NOK, stödet till lokala ljud- och bildmedier 21 miljoner NOK, innovations- och utvecklingsstödet 21 miljoner NOK och distributionsstödet till tidningar i Finnmark drygt 2 miljoner NOK (Medietilsynet 2021 s. 26 och 161).

Villkor för och beräkning av produktionsstödet

Syftet med produktionsstödet är enligt lagen om mediestöd (5 §) att stimulera till en mångfald av textbaserade nyhets- och aktualitetsmedier över hela landet, med ett brett journalistiskt innehåll riktat till allmänheten. Stödet ska också främja oberoende journalistik av hög kvalitet, särskilt i nyhets- och aktualitetsmedier som antingen verkar

[22] Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, forskrift om tilskudd til samiske aviser, forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier samt forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier. För distributionsstödet till tidningar i Finnmark finns ingen särskild förordning.

på små marknader eller utgör alternativ till ledande nyhetsmedier på de olika marknaderna. Av samma bestämmelse framgår att produktionsstöd lämnas i form av driftsstöd och att villkoren för att få stöd så långt det är möjligt ska vara objektiva och förutsägbara för stödmottagarna. Produktionsstödet är ett rättighetsbaserat stöd, vilket innebär att sökande som uppfyller kvalifikationskraven har rätt till stöd (Medietilsynet 2021 s. 159).

Enligt förordningen om produktionsstöd (3 §) måste ett nyhets- eller aktualitetsmedium uppfylla följande generella villkor för att få produktionsstöd:

1. Mediet ska ha som huvuduppgift att bedriva journalistisk produktion och förmedling av nyheter, aktualitetsfrågor och samhällsdebatt till allmänheten. Stöd lämnas inte till medier som huvudsakligen ägnar sig åt reklam och marknadsföring. Stöd ges inte heller till medier som huvudsakligen är riktade till medlemmar eller anställda i specifika organisationer, föreningar eller företag.
2. Mediet ska ha ett brett utbud av nyhets-, aktualitets- och debattmaterial från olika samhällsområden. Stöd ges inte till medier som främst innehåller annonser, och inte heller till medier som huvudsakligen innehåller material om ett eller några få samhällsområden eller material som är vinklat utifrån en särskild professionell, politisk, ideologisk, religiös eller etnisk bakgrund.
3. Mediet ska ha en ansvarig redaktör med tillräckliga befogenheter.
4. Mediet ska ta betalt för nyhets-, aktualitets- och debattmaterial och annonser enligt en allmänt tillgänglig prislista.
5. Mediet ska sälja minst hälften av sin upplaga via abonnemang. En produkt som säljs via lösnummer ska vara identisk med den abonnerade produkten.

I förordningen (4 §) finns även särskilda villkor relaterade till upplaga, utgivningsfrekvens och konkurrensposition. Två grundkrav är att mediet ska komma ut minst en gång per vecka och ha en upplaga på minst 1 000 exemplar. Därutöver finns olika villkor för maximal upplaga och spridning beroende på hur mediets konkurrenssituation ser ut.

Förordningen innehåller också detaljerade villkor om vilken verksamhet medierna får bedriva (5 §), hur stort överskott och hur stor rörelsemarginal som medierna får ha (6 §), hur mycket som får betalas ut i aktieutdelning och koncernbidrag (7 §) samt hur transaktioner inom koncerner får göras (8 §).

Produktionsstödet beräknas enligt förordningen (9 §) utifrån olika satser beroende på mediets konkurrensposition och geografiska hemvist. Hur stora belopp som beviljas i stöd är också beroende av budgettilldelningen för året. Medietilsynet prioriterar i stödgivningen de minsta lokaltidningarna (bland annat i Nordnorge) och medier med en större konkurrent på samma marknad (*nummer to-medier*), särskilt rikspridda sådana, medan mindre tidningar utan en större konkurrent på marknaden (*nummerén- og alenemedier*) har en lägre prioritet. 2021 gick 68 procent av produktionsstödet till 19 tidningar med en större konkurrent, medan övriga 119 stödmottagare fick dela på resterande 32 procent av stödet (Medietilsynet 2021 s. 162).

Enligt 10 § i förordningen får produktionsstödet inte överstiga 40 procent av medieföretagets samlade driftskostnader. Stödet per exemplar får inte överstiga det genomsnittliga prenumerationspriset.

6.1.2 Förändringar i mediestöden

I mars 2019 aviserade den dåvarande regeringen vissa förändringar i mediestödets mål och syfte: ett större fokus på små lokala medier i hela landet för att motverka geografiska vita fläckar, främjande av samhällsviktig och undersökande journalistik för att motverka tematiska vita fläckar, bidrag till innovation och utveckling i mediebranschen samt vissa anpassningar av incitamentsstrukturen (Kulturdepartementet i Norge 2019 s. 68). I april 2022 skickade Kultur- och jämställdhetsdepartementet ut ett förslag till ny förordning för produktionsstödet på remiss, med sikte på att den ska börja gälla inför tilldelningen av stöd för 2023 (Kultur- og likestillingsdepartementet 2022).

Medietilsynet har på uppdrag av Kulturdepartementet utvärderat de direkta mediestöden och publicerat sina slutsatser i en rapport i december 2021 (Medietilsynet 2021). Myndigheten föreslår bland annat att den ekonomiska ramen för det direkta mediestödet ökas

med runt 10 procent och att driftsstödet till nationella nischmedier bryts ut från produktionsstödet och läggs i en egen stödordning. För att främja de minsta lokaltidningarnas bidrag till kvalitativ journalistik i lokalsamhällena föreslås en sänkning av kravet på minsta upplaga till 750 exemplar och ett extra produktionsstöd för tidningar med en upplaga på mellan 1 000 och 2 000 exemplar (s. 9 ff.).

6.1.3 Indirekt stöd

I Norge är redaktörsstyrda nyhetsmedier som kommer ut minst en gång per vecka undantagna från mervärdesskatt. Undantaget omfattar utöver dagspress även betalda nyhetskanaler på tv och så kallad fördjupad journalistik (*dybdejournalistikk*), som kan inkludera facktidskrifters löpande digitala journalistik. Försäljning av konsumenttidskrifter (*ukepresse*) omfattas dock av normalskattesatsen (25 procent). Det samlade värdet av undantaget för nyhetsmedier beräknas till 2,5 miljarder NOK 2021 (Medietilsynet 2021 s. 25 och Nordicom 2021c).

Norge var först ut i Norden med att i mars 2016 undanta elektroniska nyhetstjänster från mervärdesskatt. Reformen anmäldes till EFTA:s övervakningsorgan (ESA) som bedömde att undantaget utgör statligt stöd, men att den kunde godkännas som förenlig med EES-avtalet fram till mars 2022. I februari 2022 förlängdes undantagets giltighet till mars 2028, efter nytt godkännande av ESA (Regeringen i Norge 2022, ESA 2022).

6.2 Danmark

Tidningsmarknaden i Danmark skiljer sig från övriga nordiska länders genom att de betalda dagstidningarna har en avsevärt lägre spridning bland medborgarna, vilket har lämnat ett marknadsutrymme som har fyllts av en omfattande utgivning av gratistidningar, särskilt av lokala och regionala tidningar som i de flesta fall kommer ut en gång per vecka. När upplagan för dessa så kallade ”distriktsblade” var som störst 2007 uppgick den till 6,3 miljoner exemplar (SOU 2013:66 s. 175 f.). Gratispressens starka ställning speglar sig än i dag i att danskarnas vilja att betala för digitala nyheter är betydligt lägre än i Norge och Sverige. Under 2021 betalade endast

16 procent av danskarna för tillgång till nyheter online (Reuters Institute for the Study of Journalism 2021 s. 14 f. och 74 f.).

Liksom i Sverige har globala plattformar som Google och Facebook ökat sina annonsintäkter kraftigt i Danmark under 2010-talet, vilket har slagit hårt mot framför allt lokala och regionala medier. Sedan 2010 har antalet veckotidningar minskat med 26 procent och antalet lokala tidningsredaktioner med 24 procent (Kulturministeriet 2022).

6.2.1 Direkta stöd till medier

I Danmark regleras mediestöd till textbaserade nyhetsmedier i tryckt eller digital form i en särskild lag (*lov om mediestøtte*) som infördes i januari 2014 och en förordning (*bekendtgørelse om mediestøtte*) från 2017. Mediestöd enligt detta regelverk kan ges i form av redaktionellt produktionsstöd, projektstöd och saneringsstöd (Slots- og Kulturstyrelsen 2022).

Beslut om mediestöd fattas av en särskild nämnd (*Medienævnet*) som utses av kulturministern för fyra år i taget och är inordnad i myndigheten Slots- og Kulturstyrelsen. Enligt mediestödslagen (12 §) ska nämnden bestå av sju medlemmar med expertis inom bland annat nyhetsförmedling, ekonomi, mediemarknad och journalistisk innovation.

Enligt mediestödslagen (3 §) måste ett nyhetsmedium uppfylla följande grundkriterier för att få redaktionellt produktionsstöd:

1. Mediet ska ha en självständig ställning med en ansvarig redaktör.
2. Antalet redaktionella medarbetare, inklusive den ansvariga redaktören, ska motsvara minst tre årsarbetskrafter.
3. Mediet ska vända sig till en bred krets av användare och inte vara inriktat mot särskilda näringslivs- eller fackliga intressen, medlemmar i arbetsgivar-, arbetstagar- eller branschorganisationer, politiska partier eller anställda i offentliga institutioner.
4. Mediet får inte ägas till två tredjedelar eller mer av arbetsgivar-, arbetstagar- eller branschorganisationer.
5. Mediet ska levereras i hela landet på lika villkor för användare och vara tillgängligt för alla, eventuellt mot betalning.

6. Minst hälften av innehållet ska bestå av redaktionellt material i form av artiklar med mera inom ett brett ämnesområde och med behandling av aktuellt nyhetsmaterial.
7. Det redaktionella materialet ska primärt handla om politiska, samhällsrelaterade och kulturella teman.
8. Minst en sjättedel av det samlade innehållet ska vara självständigt journalistiskt bearbetat med avsikt att publiceras i det aktuella mediet.
9. Mediet ska ges ut minst tio gånger per år.

Enligt ett förtydligande i förordningen (3 §) av punkt 2 får redaktionella medarbetare inkludera avlönade innehållsproducerande medarbetare, däribland avlönade praktikanter och redaktionella ledare med kreativ redaktionell slutproduktion som huvuduppgift. Frilansmedarbetare får inte räknas med. Produktionsstödet beräknas utifrån nyhetsmediets redaktionella kostnader. Stödet kan uppgå till maximalt 35 procent av de redaktionella kostnaderna med ett tak på 17,5 miljoner danska kronor (DKK).

Kompletterande stöd kan ges till rikstäckande tryckta nyhetsmedier som utkommer minst fyra dagar per vecka och har en upplaga på maximalt 40 000 exemplar, och till textbaserade digitala nyhetsmedier, bland annat under förutsättning att de inte har samma ägare som ett annat nyhetsmedium som omfattas av radio- och tv-lagstiftningen (4 § i lagen). För detta stöd gäller grundkriterierna ovan med skärpta krav med avseende på hur stor del av innehållet som ska bestå av redaktionellt material (punkt 6) och vara självständigt journalistiskt bearbetat (punkt 8). Det kompletterande stödet får för digitala medier uppgå till maximalt 50 procent av de redaktionella kostnaderna upp till ett tak på 17,5 miljoner DKK.

Projektstöd kan ges i form av bidrag för etablering och utveckling av nyhetsmedier (6–9 §§ i lagen), medan saneringsstöd kan ges till nyhetsmedier som har drabbats av akuta likviditetssvårigheter (10 §). Utöver mediestödet finns även ett distributionsstöd (*bladpuljen*) som kan lämnas till vissa periodiska tidningar och tidskrifter som kommer ut minst två gånger per år, vilken regleras i en särskild lag (Slots- og Kulturstyrelsen 2022).

Under 2021 beviljades 371 miljoner DKK i redaktionellt produktionsstöd till totalt 70 nyhetsmedier, varav cirka 55 miljoner

DKK i kompletterande stöd till två av dessa. Därutöver beviljades cirka 19 miljoner DKK i innovationsstöd och 21 miljoner DKK i distributionsstöd.

6.2.2 Förändringar i mediestöden

I Danmark läggs mediepolitikens inriktning fast genom politiska avtal mellan regeringen och ett eller flera partier i Folketinget. Nuvarande medieavtal, som ingicks 2018 och avser perioden 2019–2023, medförde bland annat att befrielsen från mervärdesskatt utvidgades till att gälla även digitala medier (se nedan) och att villkoren för mediestödet skärptes för att säkerställa att det ges till nyhetsmedier som har ett allmänt intresse för den danska befolkningen (Kulturministeriet 2018).

I februari 2022 publicerade regeringen sitt förslag (*udspil*) till ett nytt medieavtal som bland annat är inriktat på att främja lokal och regional journalistik, samt att hjälpa medierna att anpassa sig till det moderna medielandskapet och stärka deras position i konkurrensen gentemot techbolagen. Regeringen föreslog i linje med detta följande reformer när det gäller stöden till medier (Kulturministeriet 2022):

- Det redaktionella produktionsstödet ska omfördelas från stora rikstäckande medier till lokala och regionala nyhetsmedier, i syfte att stödja att det fortsatt finns journalister och medier nära medborgarna utanför de stora städerna. Omfördelningen ska motverka en ökad centralisering och i stället skapa incitament för placering av medier utanför de fyra största städerna.
- De lokala och regionala medierna ska kunna få utvecklingsstöd för att ställa om digitalt och erbjuda lokalt innehåll i ett format som är relevant och tillgängligt för fler medborgare.
- Två nya bidragspotter skapas, dels för att distriktstidningar och veckotidningar ska kunna producera mer lokal journalistik, dels för att främja lokala och regionala mediers samarbete med public service.
- Nuvarande textkrav i det redaktionella produktionsstödet mildras så att stödet i högre grad kan gå till bild- och ljudmedier.

- Det kompletterande produktionsstödet revideras så att det även omfattar mindre medier av hög journalistisk kvalitet.
- Innovationsstödet får mer plattforms- och teknikneutrala kriterier så att stöd kan ges likvärdigt till nyhetsförmedling via text, video, radio, poddar med mera Stödet inriktas också mer mot mindre och nya medier.
- En utredning ska tillsättas för att genomföra en genomgripande revision av mediestödet.
- Skärpta krav på att mottagare av mediestöd ska uppfylla avtalade löne- och arbetsvillkor.
- Det förenklas för nya medieverksamheter och start-ups att använda sig av crowdfounding.

6.2.3 Indirekt stöd

I Danmark finns inga reducerade mervärdesskattesatser utan bara en normalskattesats som är 25 procent. Alla medier förutom tidningar omfattas av normalskattesatsen. Dagstidningarna är befriade från mervärdesskatt, men betalar 3,54 procent av värdet på tidningsförsäljningen i löneskatt *(lønsumsafgift)*. Sedan 1 juli 2019 gäller samma villkor för digitala tidningar (*elektronisk leveret avis*), efter att en ändring av EU:s mervärdesskattedirektiv (2018) möjliggjort sådana regler.

6.3 Finland

I likhet med i Sverige och Norge baseras tidningsmarknaden i Finland på en stor andel prenumererad och hemburen morgonpress. Tidningskonsumtionen är bland de högsta i världen, och den tryckta pressen har en fortfarande en relativt stark ställning, åtminstone i ett internationellt perspektiv. Enligt Reuters Institute läser 31 procent av finländarna nyheter på papper varje vecka, vilket placerar dem på tredje plats bland de redovisade europeiska länderna, efter Österrike och Schweiz. Betalningsviljan för digitala nyheter är relativt hög (20 procent) men något lägre än i Sverige och Norge (Reuters Institute for the Study of Journalism 2021 s. 14 f. och 76 f.).

6.3.1 Direkta stöd till medier

I Finland är de direkta stöden till journalistik och medier betydligt mindre i omfattning än i de andra nordiska länderna. Det tidigare finska presstödet avvecklades nästan helt under en 20-årsperiod från början av 1990-talet och framåt, drivet av ett avregleringstryck från Finansministeriet och Europeiska kommissionen kombinerat med ett krympande statsfinansiellt utrymme. Det stöd till mindre partipolitiska tidningar som officiellt avskaffades 2008 har i stället bakats in i partistödet som ett stöd för partiernas kommunikation och informationsverksamhet (SOU 2013:66 s. 188 ff.).

Den enda del av det direkta presstödet som finns kvar är ett selektivt stöd som omfattar totalt 0,5 miljoner euro per år. Stödet regleras i en särskild förordning (*Statsrådets förordning om stöd för tidningspressen*) och beviljas av statsrådet efter föredragning från undervisnings- och kulturministeriet. Stöd kan beviljas till tidningar och nätpublikationer som ges ut på svenska, samiska, karelska, romani eller på teckenspråk. Stöd kan dessutom beviljas för produktion av nyhetstjänster på svenska och för produktion och publicering av material på samiska i samband med en tidning som ges ut på finska eller svenska. När det gäller tidningar finns ett tak på 15 000 i genomsnittlig upplaga. Stödet får maximalt uppgå till 40 procent av publikationskostnaderna, vilket bland annat inkluderar redaktions-, tryck-, marknadsförings-, administrations- och distributionskostnader (5 och 7 §§).

6.3.2 Förändringar i mediestöden

Under 2020 infördes ett temporärt stöd på totalt 7,5 miljoner euro med syfte att stödja medier som producerar journalistiskt innehåll och som drabbats av fallande intäkter på grund av coronapandemin 2020 (Kommunikationsministeriet 2020).

Det temporära stödet hade arbetats fram av en arbetsgrupp som tillsatts av kommunikationsministeriet, vilken i april 2021 återkom med ett förslag till permanent mediestöd som ska omfatta medier som erbjuder nyhets- och aktualitetsinnehåll. Den huvudsakliga stödformen föreslås vara ett teknikneutralt redaktionellt produktionsstöd till medier som på bred basis granskar teman som är av betydelse för demokratin, såväl avgiftsbelagda som avgiftsfria och helt

reklamfinansierade medier. Stödet ska få täcka kostnaderna för journalistiskt arbete och för att utveckla verksamheten och innehållet. Dessutom föreslog arbetsgruppen ett utvecklingsstöd som ska kunna beviljas nystartade medier och för utvecklingsprojekt i redan etablerade medier, och ett särskilt stöd till medborgarmedier som producerar innehåll bland annat för publik med invandrarbakgrund. Enligt förslaget ska de permanenta mediestöden beviljas av myndigheten Trafik- och kommunikationsverket, med stöd av en oberoende och tidsbunden mediestödsnämnd som ska lyda under verket och vars verksamhet regleras i lag (Statsrådet 2021a). Arbetsgruppens förslag bereds i kommunikationsministeriet och det har ännu inte reserverats några medel för stöden i statsbudgeten.

Mot bakgrund av ändringar i postlagen som medför att post kommer att delas ut tre i stället för fem dagar per vecka bereds även ett nytt distributionsstöd för tidningsutdelning i områden som saknar en heltäckande morgondistribution av tidningar. Stödmottagarna väljs ut genom konkurrensutsättning och ska förbinda sig att sköta tidningsutdelningen till ett fastställt pris. Stödet planeras att tas i bruk före utgången av 2022 (Statsrådet 2021b).

6.3.3 Indirekt stöd

I Finland är mervärdesskattesatsen för såväl nyhetsbärande medier som tidskrifter reducerad till 10 procent. Sedan juli 2019 gäller den reducerade skattesatsen även digitala publikationer, efter att en ändring av EU:s mervärdesskattedirektiv (2018) möjliggjort sådana regler.

7 Utgångspunkter för utformningen av framtidens mediestöd

I kapitel 4 tecknades en bild av medielandskapets utveckling. Marknaden för svenska nyhetsmedier är under ett starkt förändringstryck, med digitaliseringen som starkast pådrivande kraft. En viktig trend i detta är att digitala och sociala medier mer och mer tar över som nyhetskällor för publiken på bekostnad av traditionella medier, särskilt i yngre målgrupper. Samma mönster syns på reklammarknaden, där digitaliseringen har medfört en tydlig förskjutning av intäkterna från tryckta kanaler till digitala plattformar. Detta har öppnat upp den svenska reklammarknaden för global konkurrens från tech-jättar som Google och Facebook, men också utsatt de lokala reklammarknaderna för konkurrens från nationella medier. I vad som kan benämnas en *winner takes most*-logik lyckas de stora nyhetsmedierna baserade i Stockholm behålla en stark position genom att tillhandahålla ett innehåll av hög kvalitet som publik och annonsörer från andra delar av landet än huvudstaden är beredda att betala för. Den ökade konkurrensen från den nationella pressen ställer samtidigt den journalistik som bedrivs av lokala medier inför stora ekonomiska utmaningar. Som framgick av kapitel 5, där nuvarande press- och mediestöds marknadspåverkan analyserades, har utvecklingen bland annat lett till att tidigare starka lokala förstatidningar tappat så mycket i upplaga och hushållstäckning att de nu är berättigade till driftsstöd.

I detta kapitel diskuterar utredningen vilka slutsatser som bör dras av den beskrivna utvecklingen och formulerar sina utgångspunkter för förslagen i kommande kapitel om hur statens stöd till nyhetsmedier bör utformas i framtiden. Detta aktualiserar inledningsvis en grundläggande fråga om hur nyhetsmedierna bör

benämnas, och frågor om huruvida de begrepp som under lång tid har använts för att beskriva olika typer av tidningsföretag, inte minst i presstödsförordningen, fortfarande är relevanta.

Traditionellt sett har så kallade storstadstidningar som ges ut i Stockholm, Göteborg och Malmö skiljts ut från landsortstidningar som ges ut i andra delar av landet. Dagstidningar har också länge kategoriserats med avseende på frekvens i utgivningen av pappersupplagan mellan lågfrekventa (en till två utgåvor per vecka), medelfrekventa (tre till fem utgåvor per vecka) och högfrekventa (sex till sju utgåvor per vecka). En annan åtskillnad som har gjorts är mellan förstatidningar, som är störst på sin utgivningsort och i kraft av detta anses vara den starkaste aktören på den lokala mediemarknaden, och andratidningar, som har färre läsare på utgivningsorten och därmed förväntas ha en sämre konkurrensposition.

Som har diskuterats ovan är det i dag mer relevant att placera de stora Stockholmstidningarna, det vill säga Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen, i en egen kategori och snarare se dem som *nationella dagstidningar* som i sin bevakning primärt riktar sig till en nationell publik och konsumtionsmässigt främst är digitala produkter (se tabell 7.1). Titlarna utgivna i de andra storstäderna Göteborg och Malmö, exempelvis Göteborgs-Posten och Sydsvenskan, riktar sig primärt till befolkningen i ett geografiskt avgränsat område och bör därför i stället placeras i samma kategori som nyhetstidningar i andra delar av landet. Majoriteten av titlarna i denna grupp saknar en starkare konkurrent på sin ort och bör därför benämnas *lokala förstatidningar*, medan ett tiotal har en sådan konkurrent och därmed bör benämnas *lokala andratidningar*.

I takt med att medier alltmer uppdateras löpande i digitala kanaler tappar utgivningsfrekvens i betydelse som särskiljande faktor. Det är dock ändå relevant att fortsatt placera *lokala fådagarstidningar* i en egen kategori, det vill säga tidningar med utgivning en eller två gånger per vecka som primärt riktar sig till ett geografiskt begränsat område. Utanför dessa kategorier ligger en grupp av tidningar som kan benämnas *nischtidningar*. Dessa titlar riktar sig i sin redaktionella profil till en specifik målgrupp oavsett geografisk hemvist, med avseende på en viss identitet eller intressegemenskap.

Tabell 7.1 En ny kategorisering av svensk dagspress

Kategori	Definition	Exempel
Nationell dagstidning	Allmän dagstidning som i sin bevakning primärt riktar sig till en nationell publik.	Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet
Lokal förstatidning	Allmän dagstidning med utgivning minst tre gånger vecka som i sin bevakning primärt riktar sig till befolkningen i ett geografiskt avgränsat område, t.ex. ett län eller en kommun, och som saknar en större konkurrent på utgivningsorten.	Göteborgs-Posten, Gefle Dagblad, Trelleborgs Allehanda
Lokal andratidning	Allmän dagstidning med utgivning minst tre gånger vecka som i sin bevakning primärt riktar sig till befolkningen i ett geografiskt avgränsat område, t.ex. ett län eller en kommun, och som har en större konkurrent på utgivningsorten.	Dala Demokraten, Värmlands Folkblad
Lokal fådagarstidning	Allmän dagstidning med utgivning en–två gånger per vecka som i sin bevakning primärt riktar sig till befolkningen i ett geografiskt avgränsat område, t.ex. ett län eller en kommun.	Blekingeposten, Mariefreds Tidning
Nischtidning	Dagstidning som i sin redaktionella profil riktar sig till en specifik målgrupp oavsett geografisk hemvist, t.ex. med avseende på ideologi, partitillhörighet, religion, ålder eller minoritetsspråk.	ETC, Nya Tider, Aktuellt i Politiken, Ruotsin Suomalainen, Dagen, SvD Jr

Källa: Ohlsson 2021.

Den beskrivna marknadsutvecklingen har också medfört att den traditionella distinktionen mellan första- och andratidningar har blivit mindre relevant. Enligt den så kallade täckningstalsteorin, vilken ligger till grund för driftsstödets konstruktion, har förstatidningen genom en högre hushållstäckning på utgivningsorten en stark ställning på annonsmarknaden, eftersom företagen vill annonsera i den tidning som når ut till störst publik. På motsatt sätt anses andratidningen vara i ett underläge på annonsmarknaden, något som har motiverat ett selektivt stöd till denna tidningskategori. Då annonsmarknaden i stora delar inte längre är lokal säger hushållstäckningen dock allt mindre om en tidnings ekonomiska ställning och stödbehov i dag. I den nationella och globala konkurrensen om reklamintäkterna har de lokala första- och andratidningarna i grunden samma svårigheter att finansiera sin verksamhet. Det går därför inte längre att motivera ett statligt stöd som endast går till vissa lokala aktörer baserat på upplaga och täckningstal. Det blir snarare en tydlig illustration av hur driftsstödet snedvrider konkurrensen mellan medieföretag som i grunden har samma stödbehov. Det faktum att allt fler första-

tidningar tappar så mycket i hushållstäckning att de blir berättigade till driftsstöd belyser ytterligare att täckningstalsteorin har mist sin prediktionskraft. Då driftsstödet är rättighetsbaserat innebär det också tydliga statsfinansiella risker. Enligt en prognos från Myndigheten för press, radio och tv har åtta dagstidningar utan driftsstöd en hushållstäckning som ligger strax över 30 procent och kan komma och ansöka om sådant stöd 2023 till ett totalt belopp på drygt 100 miljoner kronor (MPRT 2022e).

Mediebranschen är inne i en omställningsperiod där företagen har kommit olika långt i att utveckla fungerande affärsmodeller. Som framgick av kapitel 4 är de nationella dagstidningarna i första hand digitala produkter, medan de lokala nyhetstidningarna, särskilt de med lägre utgivningsfrekvens, har en betydligt lägre andel digitala prenumeranter. Enligt medieforskningen finns det ett samband mellan den digitala upplagans andel av den totala upplagan och tidningens långsiktiga ekonomiska bärkraft, vilket tydligt indikerar ett större stödbehov bland mindre lokaltidningar än bland de nationella tidningarna (Ohlsson 2022).

Mediestödets syfte är i dag att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till en oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet. Mot bakgrund av den problembild som diskuteras ovan kommer detta sannolikt att vara en relevant uppgift för statens mediepolitik under lång tid framöver.

I takt med utvecklingen har målsättningarna om lokal närvaro och extern mångfald i allt högre grad kommit i konflikt med varandra. I detta vägval handlar det inte längre om att säkra ett maximalt antal tidningstitlar eller om att till varje pris hjälpa ekonomiskt svaga medier utan tillräckligt marknadsunderlag att överleva. Det handlar inte heller om att upprätthålla en lokal konkurrens mellan första- och andratidningar, vilken i viss mån är konstlad eftersom titlarna ofta ges ut inom samma mediekoncern. Uppgiften är i stället att så långt möjligt säkra att det finns åtminstone en lokal nyhetsaktör i varje kommun med tillräcklig ekonomisk bärkraft för att ta sig igenom den digitala transformationen. I grunden handlar det alltså om att upprätthålla en demokratisk infrastruktur genom att ge medieföretag de bästa möjliga förutsättningarna för att verka på sina marknader på kommersiella grunder, men också om att ge utrymme

för mindre medieföretag med seriösa journalistiska ambitioner att växa.

Det som nu sagts skulle starkt sammanfattat kunna uttryckas som att utredningens förslag innebär att det tidigare mångfaldsmålet i mediestödspolitiken ersätts med ett demokratimål.

Mångfaldsmålet har emellertid inte helt spelat ut sin roll. Det finns fortfarande flera grupper i samhället som är underförsörjda när det gäller kvalitetsjournalistik, inte minst minoritetsgrupper. Barn och unga utgör otvetydigt grupper som i mycket begränsad utsträckning nås via de allmänna nyhetsmedierna. Stöd till medier som riktar sig till grupper som är underförsörjda med nyhetsrapportering kommer att ha en viktig plats i ett framtida mediestöd. Det är alldeles uppenbart också så att det på den nationella marknaden finns medier som är av särskild betydelse för den publicistiska mångfalden och som inte med självklarhet klarar sin överlevnad utan ett bibehållet mediestöd.

Som diskuterades i kapitel 4 har lokala och regionala medier en central roll i vad som kan benämnas den lokala medieekologin. Framför allt lokaltidningarna står för den största delen av den lokala nyhetsproduktionen, som en ”nyckelart” med stort ansvarstagande när det gäller att informera om lokala händelser och granska lokala makthavare. Skillnaderna är dock stora i olika delar av landet. I storstäderna och deras förorter har de traditionella dagstidningarna en begränsad lokal bevakning och i stället är det lokala gratistidningar i stadsdelar och förortskommuner som står för den lokala bevakningen. Kvalitativ journalistik är emellertid dyr och kräver redaktioner med resurser och redaktionella ambitioner. Det är därför rimligt att ett framtida mediestöd riktas in på att stimulera anställning av personal som utför journalistiska arbetsuppgifter. Det är också ett led i att göra stödet mer teknikneutralt utan att det bidrar till att bevara föråldrade system för produktion och distribution.

Runt om i Sverige finns områden där det är extra svårt att få ekonomisk bärkraft i journalistiska satsningar, exempelvis i lands- och glesbygd samt i storstädernas förorter. Stödet för lokal journalistik har som framgår av kapitel 5 visat sig betydelsefullt för att täcka de vita fläckar som har uppstått på mediekartan. Att främja insatser i svagt bevakade områden bör därför vara ett viktigt inslag även i framtidens mediestöd.

8 Grunderna för mediestödet

I detta kapitel lämnar utredningen sina förslag om vilka stödformer som ska ingå i det framtida mediestödet, hur stödet ska regleras och vilka grundläggande förutsättningar som ska gälla för stödet.

8.1 Stödformer inom mediestödet

Förslag: Mediestöd ska lämnas i form av redaktionsstöd, distributionsstöd och stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag (varannandagsstöd). Redaktionsstöd ska lämnas i form av allmänt redaktionsstöd och utökat redaktionsstöd.

Mediestöd ska lämnas även i form av ett tillfälligt stöd (övergångsstöd).

Redaktionsstöd och övergångsstöd ska lämnas i mån av tillgång på medel.

Bestämmelserna om distributionsstöd ska föras över till den nya regleringen.

Bedömning: Driftsstödet och innovations- och utvecklingsstödet bör avvecklas.

Enligt uppdraget ska utredningen föreslå hur stödet till medier kan förbättras framför allt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa systemet till det moderna medielandskapet. En utgångspunkt när det gäller utformningen av förslagen är att press- och mediestöden ska vara effektiva och ändamålsenliga och bidra till förutsägbara förutsättningar för såväl medieaktörer som för staten. De förslag som lämnas bör därför så långt det är möjligt

innebära att parallella stödformer, det vill säga stödformer som ersätter samma typ av kostnader, undviks.

Dagens press- och mediestöd består av ett flertal stödformer (se närmare i kapitel 3). Presstödet, som infördes i början av 1970-talet, regleras genom presstödsförordningen (1990:524). Stödet består av stödformerna driftsstöd och distributionsstöd. Mediestödet regleras genom mediestödsförordningen (2018:2053) och ges i form av stöd för journalistik i svagt bevakade områden (vita fläckar-stöd), innovations- och utvecklingsstöd samt redaktionsstöd. I mediestödet ingår även ett särskilt stöd för att kompensera tidningsutgivare för ökade distributionskostnader med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag, vilket regleras i en särskild förordning.[23] Stödformerna har förvisso olika syften och överlappar inte varandra helt och hållet, men det är ändå tydligt att dagens lapptäcke av stöd till stor del täcker samma kostnader och att det finns utrymme att göra stödstrukturen lättare att överblicka. Det är därför rimligt att minska antalet stödformer i det framtida mediestödet, vilket bidrar till en ökad transparens och förutsebarhet i tillämpningen. Med tanke på de höga administrativa kostnader som är förknippade med stödansökningarna är det också ett mål i sig att förenkla för medieföretagen bland annat genom färre stödformer. I linje med detta föreslår utredningen dels att driftsstödet och innovations- och utvecklingsstödet avvecklas, dels att det införs ett nytt redaktionsstöd i vilket nuvarande vita fläckar-stöd integreras.

Driftsstödet ersätts med ett nytt redaktionsstöd

Den mest grundläggande delen av utredningens uppdrag är att anpassa stödsystemet till dagens medielandskap. Hur medieföretagens marknadsförutsättningar har förändrats under det senaste decenniet har beskrivits i tidigare kapitel. Den så kallade täckningstalsteorin har under flera decennier fått motivera att driftsstödet endast har lämnats till vissa lokala aktörer med lägre upplaga och täckningstal, trots dess mycket tydliga snedvridande effekter på de lokala marknaderna. Så som medielandskapet ser ut i dag är denna motivering inte längre giltig.

[23] Förordning (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag.

Utredningen konstaterar också att driftsstödet i betydande utsträckning har utgjort ett stöd för en produktions- och distributionsteknik som nu delvis håller på att fasas ut. Medieföretagens digitala omställning innebär minskande kostnader för tryck och distribution, men alla medieföretag har inte kommit lika långt i denna utveckling. Det är därför av utomordentlig vikt att statens stödinsatser på ett kontrollerat sätt medverkar till en teknikförändring som är nödvändig för framtiden.

Ett annat viktigt mål för utredningens arbete är att framtida stödformer ska bidra till större förutsägbarhet för statens finanser. Som har konstaterats bygger driftsstödet på rättighet till stöd för tidningar under en viss täckningsgrad, vilket innebär en stor statsfinansiell risk i en marknadsutveckling där flera stora tidningar tappar upplaga och därmed närmar sig gränsen för att berättiga till stöd. Kostnadsutvecklingen blir allt svårare att kontrollera och bidrar starkt till att andra stödformer trängs undan.

Utredningen anser därför att det finns starka skäl som talar för att avveckla driftsstödet. Nyhetsmediernas behov av stöd är emellertid fortfarande stort, och i hög grad kopplat till svårigheter att finansiera den redaktionella verksamheten när annonsintäkterna viker (se kapitel 4 och 7). Det är därför mer ändamålsenligt att statens stödinsatser riktas in mer direkt på det som är kärnan i nyhetsmediernas arbete: att producera kvalitetsjournalistik av vikt för demokratin, oavsett i vilken form denna publiceras och distribueras. Utredningen föreslår därför att nuvarande teknikneutrala redaktionsstöd utvecklas till ett *allmänt redaktionsstöd* och tydligare kopplas till medieföretagens kostnader för redaktionell personal. Förslaget, som beskrivs närmare i kapitel 9, innebär att en större vikt i redaktionsstödet läggs vid medier med betydelse för demokratin på lokal och regional nivå.

En avveckling av driftsstödet kommer med nuvarande anslagsnivå att frigöra medel som blir tillgängliga för redaktionsstödet. Då många tidningsföretag har fått driftsstöd under lång tid och får en stor del av sina kostnader täckta av detta är det dock viktigt att avvecklingen sker under ordnade former. Utredningen föreslår därför att tidningar som har beviljats driftsstöd 2023 ska kunna få ett tillfälligt mediestöd i form av *övergångsstöd* under en period om maximalt fem år. Den närmare utformningen av övergångsstödet, som lämnas i mån av tillgång på medel, beskrivs i kapitel 11.

Vita fläckar-stödet integreras i redaktionsstödet

Redaktionsstödet och stödet för lokal journalistik utgör två separata stödformer inom dagens mediestöd. Bakgrunden till detta är att stöden infördes vid olika tillfällen. Medieutredningen föreslog 2016 att det skulle införas ett nytt produktionsstöd. Som en del av detta skulle ytterligare produktionsstöd kunna lämnas bland annat för journalistisk verksamhet i kommuner som är obevakade eller svagt bevakade (SOU 2016:80 s. 353). Regeringen gick i efterföljande proposition endast vidare med förslaget om stöd för journalistik i svagt bevakade områden, varför detta efter riksdagens beslut blev en egen stödform vid införandet av mediestödet i februari 2019 (prop. 2017/18:154, bet. 2017/18:KU43, rskr. 2017/18:407). Redaktionsstödet infördes först i augusti 2020 som en del av ett större stödpaket med anledning av coronapandemin (prop. 2019/20:167).

Med nuvarande ordning hanteras stöden i två olika ansökningsprocesser, vilket bland annat innebär en onödigt stor administrativ börda för såväl medieföretagen som den ansvariga myndigheten. Som ett led i att göra mediestöden effektivare och lättare att hantera bedömer utredningen därför att vita fläckar-stödet bör integreras som en del av ett sammanhållet teknikneutralt redaktionsstöd. Utredningen föreslår att denna del benämns *utökat redaktionsstöd* och ska kunna lämnas för såväl bevakning av svagt bevakade geografiska områden som för insatser som inkluderar redaktionellt innehåll på något eller några av de nationella minoritetsspråken. Förslaget, som beskrivs närmare i kapitel 9, innebär alltså att ett medium som huvudregel måste uppfylla villkoren för det allmänna redaktionsstödet för att kunna få utökat redaktionsstöd.

Dagens driftsstöd och distributionsstöd är rättighetsbaserade. Redaktionsstödet kommer, liksom vad som gäller i dagens mediestödsförordning, dock att lämnas i mån av tillgång på medel. Det är knappast möjligt att konstruera ett rättighetsbaserat system för ett teknikneutralt redaktionsstöd. Däremot är det av utomordentlig betydelse med tydliga regler i författningarna och genomarbetade motivuttalanden som kan läggas till grund för nämndens stödbeslut.

Innovations- och utvecklingsstödet avvecklas

Innovations- och utvecklingsstödet infördes som en del av mediestödet 2019, vilket var en breddning av det utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar som hade införts 2016. Utredningen bedömer att dessa projektbaserade stöd har uppfyllt sitt syfte under flera års tid. Enligt branschaktörer är det dock förknippat med höga administrativa kostnader, vilket har bidragit till att stödet främst har fördelats mellan ett fåtal större mediekoncerner (se kapitel 5). Dessutom bedöms att de flesta projekt som medieföretagen har initierat och fått stöd för sannolikt hade genomförts även utan stöd. Det finns också vissa möjligheter att söka projektstöd via andra myndigheter och aktörer. Utredningen anser därför att innovations- och utvecklingsstödet bör avvecklas.

Distributionsstödet och varannandagsstödet blir en del av mediestödet

Distributionsstödet infördes 1970 med syfte att stimulera tidningsföretagen att medverka i samdistribution av tidningar. Under de fem decennier som har passerat sedan dess har medieföretagens förutsättningar naturligtvis förändrats, inte minst när det gäller distribution av tryckta dagstidningar. Utredningen bedömer trots detta att distributionsstödet fortfarande fyller en viktig funktion för att i viss mån hålla nere kostnaderna för att distribuera den pappersupplaga som ännu efterfrågas av hushållen. Distributionsstödet omfattar enbart prenumererade nyhetstidningar. Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har 2021, på uppdrag av regeringen, utrett möjligheten att utöka distributionsstödet till fler tidningskategorier, bland annat gratistidningar. Myndigheten bedömde att en utvidgning sannolikt skulle få begränsad effekt. Förslaget har inte heller fått starkt stöd i samband med remitteringen av myndighetens förslag. Regeringen har hittills inte gått vidare med något förslag om utvidgning av distributionsstödet till fler tidningskategorier. Stödet bör därför behållas i sin nuvarande form, vilket bland annat innebär att det även fortsättningsvis kommer att vara rättighetsbaserat. För att hålla samman regleringen av statens stöd till nyhetsmedierna bör bestämmelserna om distributionsstödet dock föras in som en del av mediestödet.

I december 2021 infördes ett särskilt stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag (varannandagsstöd). De allmänna bestämmelserna i den föreslagna lagen om mediestöd kommer att gälla även för detta stöd, men stödet bör fortsatt regleras i en egen förordning (se nedan).

Under våren 2022 har en fråga aktualiserats om varannandagsstödet kompenserar mediehusen för merkostnader som följer av övergången till varannandagsutdelning på det sätt som var avsikten (se exempelvis TU 2022-04-13). Regeringen beslutade i juni 2022 om ändringar i förordningen som reglerar varannandagsstödet för att göra stödet mer träffsäkert och ändamålsenligt. Ändringen, som innebär att stöd ska kunna ges upp till fem dagar per vecka, träder i kraft den 1 augusti 2022. Stödet är tidsbegränsat, bland annat med anledning av Postfinansieringsutredningens uppdrag.

Postfinansieringsutredningen har i uppdrag att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten (dir. 2020:101). I detta ingår överväganden om vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning. I direktivet nämns bland annat att distribution av tidningar är viktig ur ett demokratiperspektiv och att utdelning via ordinarie postgång är en förutsättning för att tidningar ska kunna levereras till hushåll i hela landet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

8.2 Reglering av mediestödet

Förslag: Det ska införas en ny lag om mediestöd. Lagen ska reglera mediestödets syfte och grundläggande förutsättningar för stöd. Den ska också innehålla bestämmelser om mediestödsnämnden.

Det ska införas en ny förordning om mediestöd vilken kompletterar bestämmelserna i lagen. Det särskilda distributionsstödet vid varannandagsutdelning ska dock alltjämt regleras i en särskild förordning.

Medieutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att det skulle införas en ny lag om mediestöd i vilken de övergripande och mer långsiktiga villkoren för mediestödet skulle slås fast, medan de närmare

bestämmelserna, som behövde vara mer flexibla, skulle meddelas i en förordning (SOU 2016:80 s. 317 ff.). I efterföljande proposition anförde regeringen att den såg principiella fördelar med en uppdelning mellan bestämmelser i lag och förordning. För ett framtida stödsystem som i sin helhet är anpassat till mediemarknadens förutsättningar och krav kan det därför finnas anledning att överväga en sådan struktur på regleringen. Mot bakgrund av att regeringen valde att endast gå vidare med delar av utredningens förslag, gjordes dock bedömningen att bestämmelserna om de nya stödformerna skulle införas i en ny förordning (prop. 2017/18:154 s. 18 f.). Införandet av de nya stödformerna och syftet är bundna med riksdagen medan mer detaljerade bestämmelser inte är riksdagsbundna.

Som regeringen anförde i propositionen gäller som en allmän utgångspunkt att bestämmelser om nya former av mediestöd i regeringsformens mening utgör offentligrättslig reglering till förmån för enskilda och alltså faller inom regeringens så kallade restkompetens (se 8 kap. 7 § regeringsformen och prop. 1973:90 s. 210). Det gäller även om möjligheten att få mediestöd är förenad med vissa villkor eller andra föreskrifter som är betungande för enskilda, eftersom regleringen som helhet är gynnande för enskilda (jfr NJA 1984 s. 648 och RÅ 1995 ref. 4). Det gäller också om det krävs beslut av riksdagen om tilldelningen av medel. Det är alltså möjligt för regeringen att reglera de nya stödformerna i en förordning (prop. 2017/18:154 s. 18 f.).

Presstödet regleras nu i en förordning, men genom propositioner har regeringen redovisat innehållet för riksdagen. Denna rättsliga form för presstödets reglering har gällt sedan tidigt 1970-tal. Förändringar i systemet har gått till så att riksdagen fullt ut eller med vissa ändringar godkänt en proposition i vilken regeringen redovisat sina överväganden och förslag beträffande presstödet. Regeringen har därefter beslutat om ändringar i förordningsregleringen. Några författningsförslag har i allmänhet inte funnits med i det underlag som riksdagen har beslutat om. Detta har samtidigt inneburit att regler på detaljnivå varit bundna med riksdagen. I skilda sammanhang har övervägts om regleringen helt eller delvis bör införas i lag, men ingen regering har ännu presenterat något sådant förslag (se exempelvis prop. 1975/76:131 s. 132 och prop. 1996/97:3 s. 177).

Presstödet har väsentligt bestämts utifrån fast angivna kriterier. Med de förändringar som nu föreslås kommer reglerna att ha en i

viss mån annan karaktär. Ett teknikneutralt stöd kan inte på samma sätt utgå från upplagestorlek, hushållstäckning och siffersatta andelar av mediets innehåll. I stället anges kriterier i något mer allmänna termer. Typiskt sett talar detta för att regleringen sker genom en kombination av abstrakta normer och motiv som så långt det är möjligt ger ledning för den tolkning som måste ske vid tillämpningen. Häri ligger ett av skälen för förslaget till en förändrad sammansättning av mediestödsnämnden (se kapitel 10).

Det bör också sägas att mediestödet i praktiken utgör en viktig del av demokratiregleringen i det svenska samhället. Så länge stödet kunde bygga på siffersatta kriterier hade det ingen avgörande betydelse om normgivningen rent formellt skedde genom lag eller förordning. Oavsett val av regleringsform var det riksdagen som tog ställning till den reglering som direkt bestämde vilka som skulle få stöd och hur stort detta skulle vara. När fasta kriterier ersätts av något mer allmänt formulerade kriterier ökar vikten av en beslutsordning där det faktiskt är riksdagen som beslutar om de grundläggande regler som gäller för mediestödet. I sammanhanget kan påpekas att presstödet, när det en gång inrättades, övervägdes i samma sammanhang som stödet till de politiska partierna (SOU 2006:8 s. 74). Förhållandet mellan medier och partier har sedan dess förändrats på ett helt avgörande sätt. Men ovedersägligt är att det främsta skälet till att staten alltfort ger stöd till allmänna nyhetsmedier är att detta har stor betydelse för demokratin i det moderna samhället.

Utredningen instämmer mot denna bakgrund i Medieutredningens slutsats att det bör införas en lag genom vilken riksdagen slår fast övergripande bestämmelser om mediestödets grunder, syfte och allmänna förutsättningar. Även grundläggande frågor om mediestödsnämndens oberoende bör regleras i lagen. Riksdagen bör dock inte längre besluta om den typ av detaljfrågor som den traditionellt har behövt ta ställning till genom den regleringsform som historiskt har valts för presstödet. Med tanke på den snabba förändringstakt som präglar medielandskapet skulle det innebära en bristande flexibilitet när det gäller möjligheten att anpassa regleringen efter nya förutsättningar. Lagens bestämmelser bör därför hållas på en principiell nivå, medan mer specifika bestämmelser, exempelvis om utformningen av stödformer, stödnivåer och redovisningskrav, bör ligga inom regeringens mandat att besluta om i förordning. Liksom tidigare behöver det även finnas utrymme för den ansvariga myndigheten att meddela

närmare föreskrifter om hur bestämmelserna i lag och förordning ska tillämpas.

De kvantitativa avgränsningarna föreslås alltså ersättas av mer allmänt formulerade kriterier. Användningen av allmänt formulerade kriterier förutsätter tolkning. Underlag för tolkningen finns i motivuttalanden och författningskommentarer. Enligt utredningens bedömning ger lag och förordning i kombination med dessa texter en god vägledning för nämnden. Viktigt i sammanhanget är att det är den sökande som har bevisbördan för att förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Det innebär att den sökande väljer hur uppgifterna ska styrkas. På kritiska punkter bör en eventuell tolkningsmarginal verka till den sökandes fördel.

För att komplettera bestämmelserna i lagen bör det införas en ny förordning om mediestöd, vilken bland annat innehåller närmare bestämmelse om de olika stödformerna inom mediestödet. Det särskilda distributionsstödet vid varannandagsutdelning bör dock alltjämt regleras i en särskild förordning.

Nuvarande presstödsförordning och mediestödsförordning gäller till utgången av 2023 och kommer därmed att upphöra att gälla i samband med införandet av lagen och den nya förordningen. I kapitel 11 redogörs för vad som ska gälla avseende stöd enligt dessa förordningar som har beslutats före utgången av 2023.

8.3 Mediestödets syfte

Förslag: Mediestödet ska syfta till att stärka demokratin genom att

1. främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet, och
2. bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt.

Enligt uppdraget är en utgångspunkt för utredningens arbete de grundläggande överenskommelser som gjordes i bred politisk samsyn vid införandet av mediestödet 2018. Det inkluderar bland annat syftet med mediestödet som har formulerats enligt följande i mediestödsförordningen (2 §):

> Syftet med mediestödet är att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet.

Av bestämmelsen framgår att stödet ska riktas till *allmänna nyhetsmedier*. I presstödsförordningen, som saknar syftesbestämmelse, används i stället begreppet *allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning*.

Utredningen föreslår att begreppet *allmänt nyhetsmedium* förs över från mediestödsförordningen till den nya regleringen. Avsikten är likväl att ytterligare betona vikten av nyhetsförmedlingen, vilket utvecklas närmare i avsnitt 8.4 nedan. Detta följer av den avgörande förändringen som sker i och med att själva utgångspunkten för mediestödet förändras.

Mediestödets nuvarande syftesbestämmelse kan sägas rymma två målsättningar, dels *lokal närvaro* (nyhetsförmedling i hela landet), dels *extern mångfald* (en mångfald av allmänna nyhetsmedier). Som har diskuterats i tidigare kapitel har dessa målsättningar i allt högre grad kommit i konflikt med varandra. Ursprungligen motiverades presstödet med en strävan efter bevarad mångfald. Med de stora strukturella förändringar som har skett på mediemarknaden är det framför allt strävan efter att det överhuvudtaget ska finnas en medial offentlighet över hela landet som motiverar mediestödet. Därvidlag är nyhetsförmedling – rapportering men också grundläggande granskning – av störst betydelse. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen en starkare betoning på målsättningen om lokal närvaro, det vill säga att prioritera medier med betydelse för demokratin på lokal och regional nivå. Det primära syftet bör alltså vara att främja tillgången till allmänna nyhetsmedier över hela landet, det vill säga så långt möjligt i landets samtliga kommuner och regioner, vilka med hög kvalitet ägnar sig åt lokal och regional nyhetsförmedling. Ett begränsat utrymme kommer emellertid också att finnas för att stödja allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet som är av särskild vikt för mångfalden på nationell nivå eller för grupper som är underförsörjda i det samlade medieutbudet. I det ligger även en strävan efter publicistisk mångfald, det vill säga att stödet i möjligaste mån bör fördelas till en bredd av aktörer i mediebranschen.

För att bättre spegla den föreslagna inriktningen bör en ändring göras i den bestämmelse som anger mediestödets syfte, där det

framhålls att främjandet av en mångfald av medier är ett delsyfte i sig och inte främst ett verktyg för att främja tillgången till oberoende nyhetsförmedling i hela landet. Syftesbestämmelsen bör därför i stället formuleras enligt följande:

> Syftet med mediestödet är att stärka demokratin genom att
> 1. främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet, och
> 2. bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt.

Nu finns en uttolkning av vad som ska avses med hög kvalitet i föreskrifter till mediestödet utfärdade av Myndigheten för press, radio och tv. Uttolkningen har mött kritik. Ordningen har delvis betingats av att de grundläggande reglerna har återfunnits i en förordning beslutad av regeringen. Författningskommentarer som skulle ha kunnat bidra till tolkningen av vad som ska avses med ”hög kvalitet” och vilket utrymme för tillämpning som finns för en sådan bestämmelse har saknats. Samtidigt är det uppenbart att det redan i syftet med mediestödet kan läsas in att kvalitet ingår i den övergripande målsättningen med mediestödet.

En syftesbestämmelse är inte ämnad att tillämpas som en självständig förutsättning för stöd. Däremot kan syftesbestämmelsen få betydelse vid uttolkningen av andra bestämmelser, exempelvis definitionen av allmänna nyhetsmedier eller allmänna förutsättningar för stöd. Syftesbestämmelsen får också indirekt tillämpning om det blir fråga om prioritering av stöd för det fall det saknas tillräckliga medel att fullt ut tillgodose alla ansökningar, se avsnitt 11.4.

8.4 Definition av allmänna nyhetsmedier

Förslag: Med allmänt nyhetsmedium ska avses ett medium som
1. har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling av betydelse för demokratin, och
2. har ett redaktionellt innehåll bestående av
- regelbunden och allsidig nyhetsrapportering med ett brett utbud av ämnen och perspektiv, och
- granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Bedömning: Med allmänt nyhetsmedium bör inte avses ett medium som till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Enligt den politiska överenskommelse som slöts om mediestödet 2018, vilken utgör en utgångspunkt för utredningens arbete, ska mediestöd lämnas till allmänna nyhetsmedier, vilka definieras på följande sätt i nuvarande mediestödsförordning (3 §):

> Med allmänt nyhetsmedium avses ett medium som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Begreppet allmänna nyhetsmedier infördes i mediestödsförordningen. I presstödsförordningen finns i stället en utförlig förklaring av vad som avses med dagstidning (1 kap. 6 §):

> 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 och i huvudsak distribueras inom landet. Den ska vidare komma ut under ett eget namn och ha ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 55 procent av det totala redaktionella innehållet. Med dagstidning avses inte en tidning som normalt kommer ut med ett eller två nummer per vecka och vars redaktionella innehåll till övervägande del är inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Definitionen i presstödsförordningen innefattar därmed även allmänna förutsättningar för stöd.

Det skulle kunna ligga nära till hands att försöka precisera den betydelse ett medium ska ha för demokratin på lokal eller regional nivå för att kvalificera sig för mediestöd. Nedan diskuteras omfattningen av nyhetsbevakningen, likaså kravet på kontinuitet. Allmänt bör dock konstateras att mediesystemet är komplext. Ett medium kan ha stor betydelse även om det i sig inte når särskilt många användare. Ofta används begreppet *medieekologi* vilket står för att

olika medier samspelar på ett sätt som kan vara komplicerat att klarlägga och beskriva (se kapitel 4). Inte minst gäller detta i ett samhälle med en rik flora av sociala medier. Medier med begränsad räckvidd men med hög trovärdighet kan ha stor betydelse som primär nyhetskälla. Detta medieekologiska synsätt har också betydelse för kravet på räckvidd. Å ena sidan är det rimligt att det finns ett uttalat krav på användarförankring. Men å andra sidan är räckvidden och dess kvalitet avsevärt mycket svårare att bedöma när det inte längre främst handlar om prenumererade papperstidningar.

Definitionen av dagstidning i presstödsförordningen innehåller som framgår ovan ett preciserat krav på *andelen* redaktionellt innehåll. Inte minst till följd av den tekniska utvecklingen är det inte längre vare sig möjligt eller motiverat att bibehålla den typen av krav. Ett av särdragen hos digitala medier är att det inte längre finns några utrymmesbegränsningar. I avsnitt 8.5.2 nedan utvecklas resonemanget om hur kravet på andel redaktionellt innehåll bör utformas.

Det är också viktigt att betona betydelsen av att det handlar om fortlöpande redaktionell bevakning. Medborgarna ska kunna förlita sig på en kontinuerlig nyhetsbevakning från de medier som av demokratiskäl ges mediestöd.

Avsikten är att starkare än tidigare betona att stöd ska ges till nyhetsmedier. Men detta innebär självfallet inte att åsiktsmaterial som debatt- och opinionsartiklar skulle sakna betydelse för den lokala och regionala demokratin. Tvärtom kan åsiktsmaterial i stor utsträckning bidra till att skapa en stark lokal eller regional demokratisk offentlighet. Åsiktsmaterialet ersätter emellertid inte nyhetsrapportering, och är i sig inte en nödvändig del av innehållet för att ett medium ska vara stödberättigat. Granskande journalistik i numera vedertagen mening (*grävande journalistik*) är inte heller en nödvändig förutsättning för att mediet ska vara stödberättigat.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en justering av definitionen av allmänna nyhetsmedier i nuvarande mediestödsförordning, vilken bör föras in i den nya lagen om mediestöd. Enligt förslaget bör definitionen ha följande lydelse, i vilken tydligare betonas att nyhetsförmedling ska vara fortlöpande och ha betydelse för demokratin:

> Med allmänt nyhetsmedium avses ett medium som
> 1. har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling av betydelse för demokratin, och

2. har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden och allsidig nyhetsrapportering
- med ett brett utbud av ämnen och perspektiv, och
- granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Det anges inte särskilt i förslaget att det ska handla om någon viss typ av medier: text-, ljud- eller bildmedier. Därmed finns inte någon begränsning därvidlag. Som nyss sagts betonas starkare än tidigare att stödet främst avser nyhetsmedier. Därmed ligger det mer eller mindre i sakens natur att stödet främst är riktat till medier för deras ”ordburna” innehåll, det vill säga text och ljud. Men självfallet diskvalificerar inte bildinnehåll ett medium från stöd. Överhuvudtaget kommer sannolikt allt fler medier att innehålla såväl text och ljud som rörlig bild. I och med att den typ av kvantifierade avgränsningar, som nu finns i såväl press- som mediestödet, är utmönstrade blir inte relationen mellan olika typer av innehåll av samma betydelse som tidigare.

Den grundläggande synen på mediestödet, att genom stöd till nyhetsbevakning stärka den lokala och regionala demokratin, skulle kunna motivera en förhållandevis snäv syn på vilket nyhetsinnehåll som ska motivera mediestöd. Men ett sådant synsätt uttrycker en förenklad syn på den demokratiska processen. Ytterst handlar demokratin om att hantera gemensamma angelägenheter i samhället. Artiklar eller inslag om exempelvis det lokala kultur- eller nöjeslivet kan ha en betydelse som kan mäta sig med en kritisk granskning av det demokratiska beslutsfattandet i kommunen. Till detta kommer den viktiga utgångspunkten att staten rent generellt, och så långt möjligt, ska hålla distans till innehållsliga bedömningar.

Däremot är det viktigt att betona att specialmedier inte bör komma i fråga för mediestöd. För att exemplifiera: en regional mattidning är inte i detta sammanhang att betrakta som ett nyhetsmedium. Detsamma gäller en digital nyhetssajt som har gjort till sitt huvuduppdrag att bevaka lokal eller regional sport eller det regionala nöjeslivet. Det nu sagda bör innebära att ett medium som framför allt rapporterar om händelser inom ett visst samhällsområde inte kvalificerar för stöd. Ett medium som huvudsakligen rapporterar om skolans värld är inte ett allmänt nyhetsmedium. Detsamma gäller ett medium som främst rapporterar om kyrkliga förhållanden. Däremot kan ett medium som rapporterar brett om samhällsfrågor men gör

det utifrån ett livsåskådningsperspektiv mycket väl vara stödberättigat.

Just denna senare ämnesvisa gränsdragning kan naturligtvis erbjuda svårigheter i tillämpningen. Samtidigt kommer stöd väsentligen utgå till lokala och regionala medier. Lokala och regionala specialmedier är, och kommer sannolikt att vara, förhållandevis sällsynta. Icke desto mindre bedömer utredningen att den gränsdragning som görs i presstödsförordningen mot typer av medier som inte kan komma i fråga för stöd fortfarande är relevant. Det bör alltså betonas att begreppet allmänt nyhetsmedium inte bör omfatta medier som till övervägande del är inriktade på avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Branschorganisationen Sveriges Tidskrifter har i kontakter med utredningen framfört mediestödet även bör omfatta tidskrifter. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att bredda definitionen av allmänt nyhetsmedium så att den även inkluderar medier som inte erbjuder regelbunden och allsidig nyhetsförmedling, men vars redaktionella innehåll består av ”fördjupad bevakning och granskning av samhälleliga angelägenheter och samhällets institutioner” (Sveriges Tidskrifter 2022b). Det bör först konstateras att det finns veckoutgivna tidskrifter som med dagens regelverk definieras som allmänna nyhetsmedier och därmed får mediestöd. Om det väl handlar om medier med bredd i sitt innehåll innebär utredningens förslag till ändrad definition ingen förändring i denna del. Som utvecklas närmare i kapitel 12 anser utredningen att det däremot inte är lämpligt att vidga definitionen till att även inkludera medier utan fortlöpande nyhetsbevakning på det sätt som Sveriges Tidskrifter vill. Ett tidskriftsstöd behöver sannolikt vara selektivt på ett helt annat sätt än mediestödet, och skulle kräva helt andra regler och en helt annan myndighets- och beslutsstruktur.

8.5 Allmänna förutsättningar för mediestöd

I detta avsnitt redogör utredningen för de allmänna förutsättningar som föreslås gälla för samtliga stödformer inom mediestödet.

8.5.1 Ett demokrativillkor införs

Förslag: Mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har en publicistisk verksamhet som inte står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet.

Bedömning: Genom införandet av ett demokrativillkor bör nuvarande villkor i mediestödsförordningen om att mediestöd får lämnas till allmänna nyhetsmedier som följer god medieetisk sed tas bort.

Frågan om införandet av ett demokrativillkor

Frågan om det bör införas ett demokratikriterium för press- och mediestödet har övervägts tidigare. Presstödskommittén bedömde att en bestämmelse om respekt för demokratins idéer som en grundläggande förutsättning för att få del av stödet inte borde införas (SOU 2013:66 s. 405). Kommitténs ordförande förordade emellertid en sådan bestämmelse i en reservation mot detta ställningstagande (s. 437 ff.). Medieutredningen föreslog att det skulle införas en demokratiparagraf i mediestödsförordningen som innebär att medier för att vara stödberättigade ska präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (SOU 2016:80 s. 29 och 331). I efterföljande proposition anförde regeringen att uppställandet av krav som innebär att skattemedel inte delas ut för att användas i syfte att främja antidemokratiska ändamål ligger väl i linje med regeringsformens programstadgande för den offentliga verksamheten, det vill säga att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket RF). Med hänvisning bland annat till remissopinionen ansåg regeringen emellertid inte att den i det läget kunde ställa sig bakom ett demokratikriterium (prop. 2017/18:154 s. 27 f.).

Den fortsatta internationella utvecklingen visar att hotet om en medieutveckling som inte understödjer en väl fungerande demokrati utan snarare sätter demokratin under hot kan bli reellt. Det går

knappast att utgå ifrån att det som har hänt i andra länder med stark demokratisk tradition inte skulle kunna hända också i Sverige. Det finns skäl att i samband med förnyelsen av mediestödet precisera det grundläggande krav på anhängighet till demokratins principer för de medieverksamheter som ska kunna beviljas stöd.

Det har i tidigare diskussioner kunnat spåras en rädsla för att ett demokratikriterium i mediestödssystemet skulle vålla oklarhet om förhållandet mellan tryck- och yttrandefrihetsregleringen och mediestödet. Utredningens uppfattning är att det finns synnerligen starka skäl för att hålla rågången klar mellan yttrandefrihetsreglering och regler om mediestöd. Den grundlagsreglerade tryck- och yttrandefriheten handlar om rätten att, i förhållande till den offentliga makten, fritt yttra sig i tryckt skrift och andra medier. Det brukar betecknas som en ”negativ” frihet. Mediestödet ska tvärtom genom ekonomiskt stöd främja förekomsten av dagsmedier som en del av en väl fungerande demokratisk offentlighet. Som Presstödskommitténs ordförande anförde i sin reservation i kommitténs slutbetänkande är det naturligt att den som söker stöd av allmänna medel för att bedriva medieverksamhet underkastar sig de villkor som regering och riksdag i demokratisk ordning ställer upp, liksom att det bland dessa villkor ingår att respektera det demokratiska samhällets grunder (SOU 2013:66 s. 446). Utredningen instämmer i detta och drar samma slutsats, det vill säga att det inte finns något grundlagshinder mot att införa en demokratibestämmelse i mediestödet. Det är snarare så att programstadgandet i regeringsformen väl motiverar detta. Det offentliga bör inte finansiera verksamhet som bedrivs i strid med statens värdegrund.

Utformningen av ett demokrativillkor

Det svenska samhällets grundläggande värderingar kommer till uttryck i regeringsformen. I den framgår grunderna för det svenska statsskicket: att Sverige ska vara en demokratisk rättsstat, att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen, som bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt, förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse. Andra grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på kommer i

regeringsformen till uttryck i bland annat program- och målsättningsstadganden och genom de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna (1 kap. 2 § och i 2 kap. regeringsformen).

Vid utformningen av ett demokrativillkor skulle en naturlig utgångspunkt kunna vara att ta ledning av regeringsformens lydelse, exempelvis begrepp som *statsskickets grunder* och *grundläggande fri- och rättigheter*. I olika sammanhang har dock demokrativillkor utformats där utredningar och analyser har resulterat i avvägningar och överväganden som bör beaktas i den mån det är relevant för ett demokrativillkor för mediestöd.

Olika typer av demokratikrav finns i de flesta sammanhang där statliga bidrag utgår till verksamhet som kan betecknas som samhällelig, bland annat stöd till trossamfund och organisationer inom civilsamhället. I en lagrådsremiss som lämnades till Lagrådet den 19 maj 2022 konstaterar regeringen att det finns flera former av demokrativillkor i olika bidragsförordningar, men att ett gemensamt drag är att de uppställer krav om att respektera grundläggande demokratiska värderingar. Enligt regeringen finns det vissa problem kopplade till nuvarande demokrativillkor, bland annat att det finns omotiverade skillnader och att villkoren är svåra att tillämpa. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i den lag som reglerar Allmänna arvsfondens bidragsgivning införs ett demokrativillkor som bland annat innebär att stöd ur fonden inte ska få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar individer eller grupper eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

En liknande bestämmelse föreslås också införas i en ny lag om statsbidrag till trossamfund. Regeringen bedömer vidare att ett i huvudsak likalydande demokrativillkor som det som föreslås för stöd ur

Allmänna arvsfonden bör uppställas för övrig statlig bidragsgivning som riktar sig till civilsamhället (Kulturdepartementet 2022-05-19).

Som regeringen konstaterar i lagrådsremissen finns det i dag inte något enhetligt mönster för utformningen av demokratistadganden i lagar och förordningar som styr verksamhet där särskilda krav ställs på verksamhetens fristående ställning och integritet. Regeringens ambition att ta bort omotiverade skillnader mellan demokrativillkor i stöd som riktar sig till civilsamhälle och trossamfund bör i grunden välkomnas. Utredningen bedömer emellertid att det finns goda skäl för särskilda överväganden om hur ett demokrativillkor för stöd till medieföretag bör formuleras, eftersom medieverksamhet har tydliga särdrag.

I radio- och tv-lagen (2010:696) anges allmänna krav för att tillstånd ska ges till leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv (5 kap. 1 §) respektive till den som sänder ljudradio med tillstånd av regeringen (14 kap. 1 §). Enligt bestämmelserna ska ”programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.”

Medierna har en grundläggande betydelse för det demokratiska samhället. Meningar ska brytas mot varandra. Olika verklighetsbilder ska kunna ges. Även sådant som i en tid är helt inopportunt att säga eller skildra kan rymma sanningar som i en annan tid blir avgörande för samhällets framåtskridande. Detta hindrar inte att demokratin verkar inom en yttre ram som är väl bestämd genom de historiska erfarenheterna under de senaste lite mer än hundra åren.

Grunderna för det demokratiska statsskicket framgår som nämnts ovan av regeringsformen. Ofta sammanfattas demokratins kärnvärden i sex punkter:

1. Fria val
2. Flera partier
3. Politiska rättigheter
4. Rättssäkerhet och likhet inför lagen
5. Respekt för de mänskliga rättigheterna

6. En statsförvaltning som fungerar[24]

Det skulle kunna ligga nära till hands att i mediestödssammanhang fullt ut använda den formulering som återfinns i radio- och tv-lagen. Regleringen av etermedierna ryms dock i en annan tradition än den som ursprungligen gällde för föreskrifter om presstöd. Detta i sig utgör ett skäl för att utforma en särskild demokratibestämmelse som gäller just för mediestödet. Enligt vad utredningen har inhämtat är demokratibestämmelsen i radio- och tv-lagen svår att tillämpa, särskilt när det gäller bedömningen av om ett programföretags verksamhet *som helhet präglas* av demokratiska idéer och principer. Det förefaller något enklare att bedöma om en verksamhet står i strid med eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket, i linje med vad som föreslås som villkor för stöd till civilsamhället enligt regeringens lagrådsremiss. Det finns anledning att använda begreppet *styrelseskick* som föreslås användas i demokrativillkoret för civilsamhället. Begreppet leder tydligare tankarna till på vilket sättet landets styrs, det vill säga vår demokrati, jämfört med regeringsformens begrepp *statsskick* som snarare kan förknippas primärt med vår konstitutionella monarki. Det finns likväl anledning att i viss mån hämta mönster från radio- och tv-lagen, inte minst när det gäller kravet på respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Detta infördes i dåvarande radiolagen redan 1978 (prop. 1977/78:91 s. 230).

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det som en allmän förutsättning för att få mediestöd införs en bestämmelse med följande lydelse:

> Mediestöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som har en publicistisk verksamhet som inte står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet.

Återhållsamhet vid tillämpning av villkoret

Medier med en publicistisk verksamhet och ett innehåll som inte uppfyller förhållandevis högt ställda krav på tillförlitlighet och relevans tjänar inte en fungerande demokratisk process. Detta har

[24] Se exempelvis Riksdagen – Demokratins kännetecken.

betydelse för tillämpningen av demokrativillkoret, men också för bedömningen av vad som är att anse som ett allmänt nyhetsmedium (se föregående avsnitt). Den internationella utvecklingen, också i länder med en mycket stark demokratisk tradition, visar att stora och viktiga medier har eftergivit till synes självklara krav på att det som publiceras i rimlig utsträckning ska vara sant och relevant. En liknande utveckling i Sverige kan inte uteslutas.

Med hänsyn till vikten av mediernas oberoende och integritet är det samtidigt viktigt att iaktta återhållsamhet med att underkänna ett medium som stödmottagare på grund av dess publicistiska verksamhet. Det bör inte vara fråga om en politisk värdering utan om en saklig bedömning. En tydlig situation som bör innebära diskvalificering från mediestöd är om mediets ansvarige utgivare har dömts för hets mot folkgrupp eller något annat tryck- eller yttrandefrihetsbrott. I detta fall skulle mediestödsnämnden inte behöva fatta något självständigt beslut utan endast hänvisa till rättsväsendets bedömning av huruvida en redaktion har överträtt gränsen för tillåtna yttranden.

Det kommer emellertid att uppstå situationer där nämnden behöver göra svårare avvägningar. Här bör en diskvalificering från stöd endast komma i fråga om mediets journalistik under en längre period karaktäriseras av felaktigt eller vilseledande innehåll. En särskild fråga är om ett medium används för medveten och systematisk desinformation. Om så är fallet ska självfallet inget mediestöd utgå.

Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på risken för tidsbundenhet i de bedömningar som ligger till grund för beslut om stöd. Det som i en tid kan uppfattas ligga klart utanför det godtagbaras ramar kan i en annan tid tillhöra det allmänt omfattade. Så långt det låter sig göras ska nämndens beslut bygga på rent objektiva bedömningar.

Det är i sammanhanget av största vikt att peka på den avgörande skillnaden mellan den yttrandefrihetsrättsliga regleringen och bedömningar av om ett medium ska anses vara stödberättigat. Det handlar om två helt olika delar av rättssystemet som har helt olika syften. En sammanblandning riskerar att gröpa ur styrkan i det yttrandefrihetsrättsliga skyddssystemet.

Nuvarande villkor om god medieetisk sed

I nu gällande mediestödsförordning (4 § första stycket 6) anges som en förutsättning för stöd att mediet i fråga följer god medieetisk sed. Utredningen anser det som självklart att mediestöd inte ska lämnas till medier som aktivt ignorerar eller motverkar allmänt omfattade etiska hänsyn, exempelvis om respekt för enskildas privatliv. Genom nuvarande bestämmelse finns det emellertid en koppling mellan det av staten oberoende medieetiska systemet och det av staten reglerade och finansierade mediestödet som kan anses problematisk. Enligt MPRT:s föreskrifter om mediestöd presumeras ett allmänt nyhetsmedium som är anslutet till det medieetiska systemet uppfylla kravet på god medieetisk sed (14 § MPRTFS 2021:2). Det medieetiska systemets oberoende ställning skulle därigenom kunna sättas i fråga.

Om utredningens förslag till demokrativillkor införs är hänvisningen till god medieetisk sed inte längre nödvändig. Med radio- och tv-lagens formulering om respekt för den enskilda människans frihet och värdighet, i detta sammanhang kompletterad med integritet, skulle alltfort grund finnas för att vid en bedömning av om en medieverksamhet är berättigad till stöd ta hänsyn till hur mediet regelmässigt i sin journalistik hanterar uppgifter som rör enskilda personer. Det är i regel inte tillräckligt med enstaka artiklar eller inslag utan det behöver vara fråga om återkommande eller särskilt allvarliga fall och det behöver alltså göras en samlad bedömning. Huruvida en verksamhet är ansluten till det medieetiska systemet eller ej får ingen självständig betydelse. Som nämns ovan är ett annat exempel som utgör grund för bedömningen att mediestöd inte ska lämnas vid förekomsten av tryck- eller yttrandefrihetsbrott, exempelvis hets mot folkgrupp.

Den uttryckliga hänvisningen till respekten för integriteten bör ses mot bakgrund av den utveckling som integritetsskyddet över huvud taget har genomgått. Genom en ändring i regeringsformen 2010 fördes ett generellt stadgande om integritetsskydd in i den svenska författningen (prop. 2009/10:80, prop. 2009/10:81, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). I propositionen (prop. 2009/10:80 s. 171 ff.) diskuterades ingående såväl bakgrunden till förslaget som innebörden av ett generellt integritetsskydd. Det är värt att uppmärksamma att det även finns andra regelverk som innebär integritetsskydd. Regelverk

som, till skillnad från fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen, inte bara rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Detta har blivit tydligt i anslutning till förändringen av EU:s dataskyddsförordning (GDPR). I den nämnda propositionen förs även en diskussion om vad som avses med integritet. När det gäller mediestödet sätts knappast denna fråga på sin spets. Dels finns en lång tradition såväl nationellt som internationellt när det gäller skyddet för privatlivet i publicistiska sammanhang. Dels är avsikten att förevarande bestämmelse ska aktualiseras först när det föreligger en tydlig avvikelse.

8.5.2 Villkor om andel redaktionellt innehåll

Förslag: Mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har ett redaktionellt innehåll som utgör en väsentlig del av hela innehållet.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (4 § första stycket 1) är en allmän förutsättning för mediestöd att det redaktionella innehållet utgör minst 50 procent av hela innehållet. I presstödsförordningen finns motsvarande bestämmelse enbart för lågfrekventa dagstidningar. En sådan tidning ska för att få driftsstöd ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår och får inte ha en betald annonsandel som överstiger 50 procent av tidningsutrymmet under ett kalenderår (2 kap. 3 § första stycket 4 och 5).

Som betonats ovan har digitala medier en helt annan karaktär än den tryckta tidningen. Det finns i praktiken inte några utrymmesbegränsningar som motiverar att det redaktionella innehållet ska utgöra en specifik andel av det totala innehållet. Avgörande i ett framtida mediestöd är snarare att det finns ett redaktionellt innehåll som har den omfattningen att det kan bli av beaktansvärd betydelse inom bevakningsområdet.

I detta ligger också att bevakningen sker fortlöpande. Kravet på innehåll bör fortsättningsvis snarare handla om den kvantitativa omfattningen i sig, inte andelen av det redaktionella innehållet. Samtidigt är det inte möjligt att ange generella och absoluta tal för hur stort detta lokala eller regionala innehåll ska vara genom regler som ska gälla också digitala medier. Det är inte heller rimligt att samma

krav ska gälla oberoende av bevakningsområdets storlek. I en liten kommun eller ett område med begränsad folkmängd kan ett begränsat antal artiklar i veckan utgöra en viktig grund för demokratisk gemenskap och fri åsiktsbildning. I ett storstadsområde kan samma mängd av redaktionellt innehåll vara av marginell betydelse, det vill säga inte vara av vikt för demokratin.

Utredningens förslag innebär att nuvarande siffersatta villkor ersätts med begreppet *väsentlig del*, i vilket ryms en möjlighet att relatera mängden redaktionellt innehåll till storleken på bevakningsområdet.

Avsikten är inte att kravet på omfattningen av det redaktionella innehållet i grunden ska förändras. Däremot läggs fortsättningsvis inga begränsningar på omfattningen av annat innehåll, och mediestödsnämnden kan utforma bedömningsgrunder som är så långt möjligt teknikneutrala.

Utgångspunkten är att ett medium för att vara stödberättigat ska utgöras av ett allmänt nyhetsmedium som har till sin primära uppgift att bedriva en fortlöpande nyhetsförmedling. Lagen ställer alltså grundläggande krav på karaktären hos stödberättigade medier.

Utrymme skapas för att kravet på omfattningen av det redaktionella kan avvägas mot storleken på bevakningsområdet.

En avgörande förändring sker i och med att mediestödet relateras till de redaktionella resurserna (se kapitel 9). Mediestödsnämnden kan därmed vid sin prövning av om en sökande uppfyller lagens krav också utgå från förhållandet mellan redaktionella resurser och redaktionell produktion. Även om detta inte på något sätt ger en absolut utgångspunkt för bedömning kommer nämnden med det stora jämförelsematerial som den förfogar över att få tämligen god vägledning för en rimlighetsbedömning. Har det redaktionella innehållet en rimlig omfattning i förhållande till det stöd som söks?

Viktigt att understryka är att mediestödsnämnden, i likhet med andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, omfattas av 1 kap. 9 § regeringsformen. Nämnden har därför i sin verksamhet att bland annat iaktta saklighet och opartiskhet. Bedömningen av om ett nyhetsmedium ska ges stöd eller ej ska göras utifrån en objektiv måttstock. Om innehållet har sin tyngdpunkt i politisk bevakning eller i frågor som exempelvis allmänt gäller levnadsbetingelserna i orten eller regionen ska inte tillmätas någon avgörande betydelse. Detta hindrar inte att avsikten är att ge stöd för medier med relevans

för den lokala eller regionala demokratin och med viss bredd när det gäller ämnen och perspektiv. Som sagts tidigare kvalificerar inte en lokal eller regional specialsajt för exempelvis sport, näringsliv eller nöje för mediestöd. Den föreslagna definitionen av allmänna nyhetsmedier som anger att mediet ska bevaka sådant som rör ”för demokratin grundläggande skeenden” bör ges en vid tolkning. Demokratin verkar inte blott över avgränsade delar av samhället utan återverkar på hela det moderna samhället.

8.5.3 Villkor om andel egenproducerat redaktionellt innehåll

Förslag: Mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning som utgör en betydande del av mediets hela redaktionella innehåll.

Enligt den nuvarande regleringen av presstödet gäller som förutsättning för stöd att det egna redaktionella innehållet utgör minst 55 procent av det totala redaktionella innehållet. Kravet framgår av definitionen av dagstidning (1 kap. 6 §, se ovan). I mediestödsförordningen (4 § första stycket 2) har bestämmelsen i stället införts som en allmän förutsättning för mediestöd, med lydelsen att exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning ska utgöra minst 20 procent av mediets hela innehåll.

Medieutredningen förde ett ingående resonemang om de olika tröskelkraven för mediestöd (SOU 2016:80 s. 331 ff.). Av naturliga skäl var utredningens utgångspunkt snarare mångfald än att det över huvud taget skulle finnas medier som bas för demokratin på lokal och regional nivå.

Fortfarande gäller att det är angeläget att stödja medier med unikt egenproducerat innehåll, men i linje med vad som har framförts ovan är det varken möjligt eller lämpligt att generellt ange absoluta tal i en reglering som ska fungera i ett digitalt medielandskap. Utredningen föreslår därför att nuvarande siffersatta villkor ersätts med begreppet *betydande del*. Ej heller här är avsikten att i grunden förändra kravet på omfattningen av det egenproducerade redaktionella innehållet i förhållande till nuvarande mediestödsförordning.

I betydande utsträckning kan det resonemang som tidigare förts om det redaktionella innehållet visavi annat innehåll också föras när det gäller förhållandet mellan egenproducerat innehåll och annat redaktionellt innehåll. I en digital framtid finns ingen anledning att, om än indirekt, begränsa publiceringen av exempelvis byråmaterial. Men det är angeläget att vidmakthålla ett krav på lokal och regional originaljournalistik. I detta kommer syftesbestämmelsens krav på såväl kvalitet som oberoende till uttryck. Det egenproducerade innehållet har en betydelse som påtagligt bidrar till mediets karaktär. Om detta sedan sker genom ett stort antal egenproducerade inslag eller genom ett begränsat antal inslag av särskilt stor tyngd kan knappast föreskrivas på förhand.

Med anknytning till vad som sagts tidigare om medieekologi kan originaljournalistik vara mer betydelsefull än vad spridningen av primärmediet ger vid handen.

Som nämnts måste en bedömning göras av mediets karaktär. Det handlar inte om att pröva enskilda utgåvor eller enskilda inslag utan om att göra en helhetsbedömning. Den sökande ska underbygga påståendet att det medium för vilket stöd söks har betydelse för demokratin och att det redaktionella innehållet är karaktärsbestämmande för mediet. Samtidigt bör det vara rimliga krav som ställs på den sökande för att undvika en allt för stor och administrativt tung process vid ansökan.

8.5.4 Villkor om periodicitet

Förslag: Mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som publiceras med hög regelbundenhet.

Definitionen av dagstidning i presstödsförordningen (1 kap. 6 §) inkluderar ett krav på att tidningen ska komma ut med minst ett nummer per vecka. Enligt mediestödsförordningen (4 § första stycket 9) gäller att medier för att få stöd ska publiceras eller sändas med hög regelbundenhet, vilket innebär minst 45 gånger per år.

Utredningen föreslår att villkoret om periodicitet i mediestödsförordningen tas som utgångspunkt även i den nya regleringen, dock utan nuvarande kvantifiering av minsta antal utgåvor. Enligt förslaget ska mediestöd alltså få lämnas för medier som publiceras med

hög regelbundenhet, vilket har en tydlig koppling till kravet på fortlöpande nyhetsförmedling i definitionen av allmänna nyhetsmedier (se ovan).

Avsikten är inte att väsentligen ändra nivån i förhållande till nuvarande krav. I och med att *ständig uppdatering* är ett nyckelbegrepp i den digitala medieverkligheten är emellertid inte krav på siffersatt periodicitet anpassat till dagens förhållanden. Kravet på att nyhetsförmedlingen ska ske med hög regelbundenhet kommer fortsättningsvis att gälla såväl tryckta som digitala medier. I praktiken kommer det knappast att bereda mediestödsnämnden några svårigheter att bedöma om ett medium uppfyller kravet på hög regelbundenhet. Om ett medium regelmässigt inte rapporterar om större lokala händelser eller normalt inte följer upp egna publicerade nyheter svarar det alldeles uppenbart inte för en fortlöpande nyhetsförmedling. Därmed fyller det inte den roll i det demokratiska samhället som motiverar mediestödet. En tryckt tidning som kommer ut mer sällan än veckovis, med eventuellt undantag för semester- och andra ledighetsperioder, bör alltså i princip inte kvalificera för stöd. En annan fråga är hur uppdateringar sker. Färre fysiskt distribuerade utgåvor kan kompletteras med digital publicering. För att uppfylla kravet på hög regelbundenhet behöver det dock vara i sådan omfattning att det är fråga om publicering och inte enbart uppdateringar av en mindre del av innehållet.

8.5.5 Villkor om användarförankring

Förslag: Mediestöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har en god användarförankring i bevakningsområdet.

Mediestöd ska även få lämnas för nyetablerade allmänna nyhetsmedier som kan förväntas få en god användarförankring i bevakningsområdet. Stöd under dessa förutsättningar ska få lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium.

Enligt presstödsförordningen (2 kap. 1 och 3 §§) förutsätter driftsstöd att en tidning har en abonnerad upplaga på minst 1 500 exemplar, eller 750 exemplar om dess redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli. I mediestödsförordningen (4 § första stycket 10) anges kravet som att mediet ska ha en god

användarförankring, vilket innebär minst 1 500 regelbundna användare.

En tidningsprenumeration låter sig väl definieras. Betydligt svårare är att ange vad en användare av ett digitalt medium är. Det är likaså svårt att bestämma och kontrollera användarförankringen hos gratismedier. Det är också värt att notera att ett betydande antal kommuner har ett så begränsat invånarantal att ett användarkrav på minst 1 500 hushåll innebär att den nuvarande gränsen i presstödsförordningen på 30 procents hushållstäckning överskrids.

Utredningen föreslår att nuvarande siffersatta krav på användarförankring tas bort och att stöd ska få lämnas till medier som har en god användarförankring i bevakningsområdet. Vad som krävs för att uppnå detta kan variera beroende på typ av medium och utgivningsort. För digitala medier är kravet på 1 500 regelbundna användare tämligen lågt satt i normalfallet – det vill säga i något större kommuner. För gratisdistribuerade tidningar – oavsett om distributionen sker direkt till hushållen eller genom ställ – gäller generellt att distributionen med marginal överstiger 1 500 exemplar. En i viss mån annan fråga är om detta också innebär att användarförankringen, det vill säga den breda läsningen av mediet, motsvarar den vida distributionen men det förefaller osannolikt att det skulle vara möjligt att annonsfinansiera en tidning om den inte lästes.

Ett krav på räckvidd för digitala medier bör för att vara rimligt inte sättas lägre än det som gäller i dag. Samtidigt kommer den digitala transformationen att göra ett generellt krav på visst antal användare oberoende av marknadens storlek alltmer irrelevant. Utredningen anser därför att en rimlig modell för att ange användarförankring är att bestämma en miniminivå kombinerad med en procentandel av invånarna i bevakningsområdet, vilket exempelvis kan vara en kommun, en del av en kommun, ett antal kommuner eller en region. Enligt utredningens bedömning är en rimlig miniminivå 15 procent av invånarna i bevakningsområdet, men om 15 procent motsvarar mer än 3 000 invånare bör gränsen i stället sättas vid 3 000 regelbundna användare.

För medier på regional nivå kommer i praktiken inte procentandelen ha någon relevans.

Som när det gäller alla andra kvalifikationsgrunder för mediestöd har den sökande att visa att förutsättningarna är uppfyllda för att

beviljas mediestöd. Uppgifterna om antalet användare kan styrkas på olika sätt.

Nyetablerade allmänna nyhetsmedier

Enligt nuvarande mediestödsförordning (5 §) får mediestöd lämnas även till nyetablerade medier som kan förväntas få en god användarförankring och uppfyller övriga allmänna förutsättningar i 4 §. Utredningen föreslår att bestämmelsen förs över till den nya regleringen med innebörden att stöd får lämnas till nyetablerade allmänna nyhetsmedier som uppfyller övriga allmänna förutsättningar för mediestöd och kan förväntas få en god användarförankring i bevakningsområdet. Liksom i dag ska stöd under dessa förutsättningar få lämnas endast vid ett tillfälle per nyhetsmedium.

8.5.6 Allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna

Förslag: Bestämmelsen om mediestöd för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna ska föras över till den nya regleringen utan ändringar i sak.

Av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att nationella minoriteter i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar, i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3). Det framgår vidare att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska, samt att det allmänna även i övrigt ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.

En viktig del av det allmännas ansvar för att främja de nationella minoriteternas språk och kultur är att stimulera ett medieutbud som speglar gruppernas intressen och bevakar frågor av betydelse för dem. Detta har bland annat kommit till uttryck genom särskilda lättnader i press- och mediestöden för medier riktade till de nationella

minoriteterna. Enligt nuvarande mediestödsförordning (7 §) får mediestöd lämnas till allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk även om de inte uppfyller villkoren om periodicitet och god användarförankring. En förutsättning för detta är att medierna uppfyller samtliga övriga allmänna förutsättningar för mediestöd, samt

- publiceras regelbundet, motsvarande minst 10 gånger per år,
- huvudsakligen är riktade till en eller flera målgrupper inom de nationella minoriteterna i Sverige, och
- har minst 750 regelbundna användare i sina målgrupper.

Enligt presstödsförordningen (2 kap. 8 §) kan tidningar som till minst 25 procent är skrivna på något eller några av språken finska, samiska eller meänkieli och ges ut i en kommun som ingår i förvaltningsområdet för något av språken enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk få så kallat begränsat driftsstöd även om hushållstäckningen på utgivningsorten överstiger gränsvärdet enligt de allmänna bestämmelserna.

Undantagen i press- och mediestöden för medier som riktar sig till nationella minoriteter fyller en viktig funktion för att främja nyhetsproduktion för målgrupper som är underförsörjda på detta område i dag. Utredningen gör efter samråd med företrädare för de nationella minoriteterna bedömningen att kraven i nuvarande bestämmelse i mediestödsförordningen ligger på en rimlig nivå. Bestämmelsen bör därför utan ändringar i sak föras in i den nya regleringen, men på samma sätt som övriga allmänna förutsättningar för mediestöd bör det göras utan siffersatta krav.

I kapitel 9 redogörs för de närmare förutsättningarna när det gäller allmänt redaktionsstöd och utökat redaktionsstöd till medier som riktar sig till nationella minoriteter.

8.6 Övriga bestämmelser om mediestöd

Förslag: Övriga villkor för mediestöd ska föras över till den nya regleringen utan ändringar i sak.

Utöver vad som har diskuterats i ovanstående avsnitt innehåller mediestödsförordningen ytterligare ett antal villkor för mediestöd som enligt utredningens mening bör föras över till den nya regleringen utan ändringar i sak. Det gäller för det första de allmänna förutsättningar som finns i 4 § första stycket 3–5, 7 och 8, det vill säga att mediestöd får lämnas till allmänna nyhetsmedier som

- är allmänt tillgängliga,
- har en egen titel med självständiga redaktionella resurser,
- har en ansvarig utgivare,
- främjar tillgängliggörande av sitt redaktionella innehåll till personer med funktionsnedsättning, och
- är riktade till en svensk målgrupp.

Liksom i dag bör bedömningen av om kravet på tillgängliggörande av innehållet för personer med funktionsnedsättning är uppfyllt beakta den tekniska utvecklingen och det allmänna nyhetsmediets storlek och ekonomiska förutsättningar.

Vidare bör den nya regleringen även innehålla följande villkor, varav flertalet överförs från nuvarande reglering utan ändringar i sak:

- Mediestöd får lämnas endast till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier.
- Mediestöd får inte lämnas till staten, en kommun, en region eller en juridisk person som bedriver verksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.
- Mediestöd får inte lämnas till en sökande som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

- Mediestöd får inte lämnas till en sökande som är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarat att ett stöd beviljat av en svensk stödgivare är olagligt och oförenligt med den inre marknaden.
- Om flera allmänna nyhetsmedier är att anse som ett och samma medium, trots att vart och ett har en egen titel, ska de vid tillämpningen av bestämmelserna betraktas som ett och samma medium.
- Frågan om ett allmänt nyhetsmedium uppfyller kraven för mediestöd ska bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år som bidraget söks för. För nyetablerade nyhetsmedier får bedömningen i stället göras med utgångspunkt i förhållandena under den tidsperiod för vilken det finns uppgifter att tillgå, dock minst sex månader.[25]

Utöver dessa bestämmelser finns ett antal bestämmelser av administrativ karaktär som också bör föras över till den nya regleringen utan ändringar i sak, exempelvis om ärendenas handläggning, hinder för utbetalning, redovisning, återbetalning och återkrav.

[25] Frågan om bedömningsperiod diskuteras vidare i kapitel 10.

9 Ett sammanhållet redaktionsstöd

I föregående kapitel redogjorde utredningen för sitt övergripande förslag om stödformer inom mediestödet. En central del av detta är att driftsstödet avvecklas och ersätts med ett nytt redaktionsstöd som fokuserar på kärnan i nyhetsmediernas arbete: att producera kvalitetsjournalistik av vikt för demokratin. I detta kapitel lämnas närmare förslag om villkor för och beräkning av det allmänna och utökade redaktionsstödet.

I kapitel 11 finns förslag om hur övergången från nuvarande stödsystem till det nya redaktionsstödet ska genomföras. Detta inkluderar bland annat införandet av ett övergångsstöd samt frågor om prioritering inom redaktionsstödet och övergångsstödet.

9.1 Särskilda förutsättningar för allmänt redaktionsstöd

9.1.1 Behov av ekonomiskt stöd

Förslag: Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller de allmänna förutsättningarna för mediestöd och har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (9 a §) får redaktionsstöd lämnas till allmänna nyhetsmedier som har behov av ekonomiskt stöd för sin redaktionella verksamhet. I regleringen av driftsstödet i presstödsförordningen saknas motsvarande behovsbestämmelse, men den framgår indirekt genom begränsningen till tidningar med en täckningsgrad på under 30 procent. Enligt täckningstalsteorin har

tidningar med en relativt låg hushållstäckning på utgivningsorten ett behov av stöd genom sin svaga ställning på annonsmarknaden.

Utredningen anser att ett villkor om behov av ekonomiskt stöd bör gälla för det allmänna redaktionsstödet även fortsättningsvis. Då statens resurser är begränsade bör statliga bidrag som princip endast lämnas till företag som bedriver verksamhet av allmänt intresse men inte klarar av att finansiera den på kommersiella grunder. Att en åtgärd riktar in sig på ett marknadsmisslyckande är också en central aspekt när stöd bedöms i förhållande till EU:s statsstödsregelverk (se kapitel 3). Till det kommer att redaktionsstödet ska lämnas i mån av tillgång på medel. Mot bakgrund av vad som har diskuterats ovan om utvecklingen på publik- och annonsmarknaderna (se kapitel 4) bedömer utredningen att behovet av ekonomiskt stöd kommer att vara stort även fortsättningsvis bland de nyhetsmedier som omfattas av det föreslagna mediestödet. Det finns dock medieföretag som är mycket lönsamma, vilket kan bero både på höga intäkter och låga kostnader, och som därför inte bör komma i fråga för stöd.

Som beskrivs i kapitel 6 innehåller regleringen av produktionsstödet i Norge detaljerade villkor om hur stort ekonomiskt överskott och hur stor rörelsemarginal som medierna får ha, hur mycket som får betalas ut i aktieutdelning och koncernbidrag samt hur transaktioner inom koncerner får göras. Utredningen har övervägt om detta är en lämplig metod för behovsprövning även i det svenska mediestödet, men bedömer att den typen av regelverk kan bli alltför tungrott och medföra höga administrativa kostnader för både medieföretagen och den handläggande myndigheten. Utredningen anser därför att det ska ankomma på den som söker stöd att visa att den verksamhet för vilken stöd söks inte har ekonomisk bärkraft. En liknande bedömning gjorde Medieutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2016:80 s. 355).

Enligt Myndigheten för press, radio och tv har nuvarande bestämmelse om behov av ekonomiskt stöd i princip inte legat till grund för ett beslut om avslag, eftersom den har bedömts vara svår att tillämpa. Det finns därför anledning att utveckla resonemanget om var gränsen bör gå för att exkludera sökanden från stöd på denna grund.

Enligt utredningens bedömning bör enstaka förlustår inte innebära att rätt till stöd föreligger, däremot flera år med ekonomiskt otillfredsställande resultat. Bedömningen bör inte bygga enbart på

om det bokförda resultatet är positivt eller negativt. Dels måste bedömningen vara bredare än så, dels måste bedömningen utgå ifrån att långsiktig överlevnad förutsätter en viss grad av lönsamhet. I och med att medieägandet har förändrats i grunden – stora delar av den traditionella landsortspressen är numera koncernägd – kommer prövningen av behovet av stöd att bygga på redovisningar av kostnader och kostnadsfördelning som görs av mediekoncernerna. Det ligger ett mycket stort ansvar på dessa att göra en sådan redovisning så rättvisande som möjligt.

Utgångspunkten för bedömningen bör vara rörelseresultatet över en längre period än bara enstaka år och med hänsyn tagen till vad som krävs för överlevnad på något längre sikt. Det är knappast möjligt eller lämpligt att mer i detalj ange lönsamhetsmått som ska läggas till grund för den behovsprövning som ska ske. Endast utgivaren själv kan beskriva det ekonomiska sammanhang i vilket verksamheten drivs och därmed de ekonomiska krav som ställs för att den långsiktiga utgivningen inte ska vara hotad. Innebörden av det som nu har sagts bör vara att det ska vara förhållandevis tydligt att behov av stöd inte föreligger för att det inte ska utgå.

Bedömningen av den ekonomiska situationen ska göras *före* stöd. Stödet ska inte jämkas med hänsyn till att stödet kan lyfta mediets ekonomiska resultat över en tänkt erforderlig resultatnivå.

9.1.2 Minsta personalstyrka

Förslag: Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har anställd personal motsvarande minst två årsarbetskrafter som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet, och en stödgrundande kostnad på minst 750 000 kronor.

För medier som riktar sig till nationella minoriteter ska det krävas en anställd personalstyrka motsvarande minst en årsarbetskraft som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet, och en stödgrundande kostnad på minst 375 000 kronor.

I nuvarande reglering av press- och mediestöden saknas villkor om minsta personalstyrka. Det finns dock en tydlig koppling till det

krav i mediestödet på en viss andel egenproducerat redaktionellt innehåll som finns redan i dag och som diskuterades i kapitel 8. En viktig aspekt på detta är den betydelse som arbetet inom ramen för en redaktion har. Såväl journalistisk kvalitet som kontinuitet i journalistisk bevakning förutsätter i betydande utsträckning att den enskilda journalistiska insatsen sker i ett redaktionellt sammanhang. Det är därför rimligt att statens stödinsatser i första hand riktas till medier med ett minsta antal medarbetare. Utredningen anser att det bör införas ett villkor för redaktionsstödet som innebär att mediet måste ha en anställd personalstyrka på motsvarande två årsarbetskrafter som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmedium som stödet gäller. Denna nivå speglar enligt utredningens bedömning en miniminivå när det gäller redaktionell ambition och professionell uthållighet.

För medier som riktar sig till de nationella minoriteterna, vilka i allmänhet har en sämre ekonomisk situation och svårare att rekrytera kvalificerad arbetskraft, bör kravet ställas lägre. Utredningen bedömer att en rimlig nivå är en årsarbetskraft som är anställd för att arbeta med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet.

Utredningen bedömer vidare att kravet på minsta personalstyrka bör inkludera ett villkor som säkerställer att medieföretaget har personalkostnader på en viss nivå. Det bör därför införas ett villkor om stödgrundande kostnad som relateras till den minsta kostnaden för ett företag att anställa en journalist på heltid. Enligt Journalistförbundet är den kollektivavtalade lägstalönen för en journalist utan akademisk examen 24 931 kronor per månad från april 2022 (Journalistförbundet 2022). Medräknat sociala avgifter innebär det en lönekostnad på knappt 400 000 kronor per år för en årsarbetskraft. Mot denna bakgrund bör det införas ett krav på en lägsta årlig kostnad för redaktionell personal (lönekostnader inklusive sociala avgifter) på 750 000 kronor, vilket ligger nära den minsta lönekostnaden för två heltidsanställda journalister. För medier som riktar sig till nationella minoriteter bör kravet följaktligen vara 375 000 kronor per år.

Begreppet stödgrundande kostnad beskrivs närmare i avsnitt 9.3.1 nedan.

9.1.3 Lokal och regional nyhetsförmedling

Förslag: Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som bedriver lokal eller regional nyhetsförmedling av vikt för demokratin inom bevakningsområdet.

Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas också för allmänna nyhetsmedier som är av särskild vikt för mediemångfalden eller för grupper som är underförsörjda när det gäller journalistisk bevakning.

Villkoret om lokal och regional nyhetsförmedling ska inte gälla för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna.

Som diskuterades i föregående kapitel är den viktigaste uppgiften för det framtida mediestödet, efter de stora strukturella förändringar som har skett på mediemarknaden, att säkerställa att det överhuvudtaget finns en medial offentlighet över hela landet. Stödets primära syfte bör därför vara att främja tillgången till lokal och regional nyhetsförmedling över hela landet, det vill säga så långt möjligt i landets samtliga kommuner och regioner. I linje med detta anser utredningen att det nya redaktionsstödet väsentligen bör användas för att ge stöd till medier som har till uppgift att bedriva nyhetsbevakning på lokal och regional nivå, där det tydligast finns ett marknadsmisslyckande på så sätt att det saknas tillräcklig finansiering av kvalitetsjournalistik av värde för demokratin.

Utbudet av nyhetsmedier på nationell nivå har ökat till följd av den tekniska utvecklingen. Men med detta är inte sagt att också mångfalden i alla avseenden har blivit större. Det finns anledning att särskilt uppmärksamma förutsättningarna för nyhetsmedier som riktar sig till medborgargrupper – grupper av medborgare eller permanent boende i Sverige – som är särskilt svagt tillgodosedda genom det allmänna medieutbudet på nationell nivå. Det kan handla om barn och ungdomar eller om grupper med en livs- eller samhällsåskådning som inte fullt ut representeras genom det allmänna medieutbudet. På motsvarande sätt finns det anledning att särskilt uppmärksamma medier med särskild betydelse för den breda mångfalden i kvalificerad nyhetsbevakning på nationell nivå. Men avsikten är att det ska handla om ett kvalificerat krav som ställs på nationella medier som ska ha rätt till mediestöd, vilket kommer till uttryck i

kravet på att mediet ska vara av särskild vikt för mediemångfalden. Det är alltså fråga om en undantagsbestämmelse. Utredningens bedömning är att det kommer att handla om ett begränsat antal medier.

Rent tekniskt kan mångfaldsintressena tillgodoses genom att begränsade medel inom anslaget för mediestöd särskilt avsätts för att ge stöd till de kategorier av medier som nu nämnts. Det bör understrykas att stödet till nationella medier främst är avsett att ge goda förutsättningar för medier som hittills har haft stöd och som har en särskild vikt för mediemångfalden på nationell nivå. Men även om syftet är att motverka utslagningen av medier som redan har stor och särskild vikt för mångfalden har naturligtvis nyetablerade medier i princip samma rätt till stöd som befintliga medier om de väl tillfredsställer kraven i regleringen.

Utredningen bedömer vidare att villkoret om lokal och regional nyhetsförmedling inte bör gälla för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna. Detta villkor skulle vara svårt att uppfylla eftersom dessa medier riktar sig till målgrupper som ofta är utspridda över ett större geografiskt område än en kommun eller en region.

9.2 Särskilda förutsättningar för utökat redaktionsstöd

Förslag: Utökat redaktionsstöd ska få lämnas för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning samt för insatser där det redaktionella innehållet till minst 25 procent är på något eller några av de nationella minoritetsspråken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter.

Utökat redaktionsstöd ska få lämnas för allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren för allmänt redaktionsstöd. Om det finns synnerliga skäl ska utökat redaktionsstöd få lämnas även för allmänna nyhetsmedier som inte har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten.

Utökat redaktionsstöd ska inte få lämnas för allmänna nyhetsmedier som har fått stöd för lokal journalistik enligt mediestödsförordningen (2018:2053) för samma område och tidsperiod.

Frågan om ett område har svag journalistisk bevakning ska även fortsatt bedömas utifrån den omfattning i vilken området

bevakas av allmänna nyhetsmedier samt utifrån områdets geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar för journalistisk bevakning. Med ett område avses en kommun eller en del av en eller flera närliggande kommuner.

En viktig del av utredningens uppdrag är att värna lokalt förankrad nyhetsförmedling. I det perspektivet är det nuvarande stödet för lokal journalistik (vita fläckar-stödet) inom mediestödet viktigt, och mycket tyder på att det har bidragit till att antalet redaktionella vita fläckar på Sverigekartan inte längre ökar (se kapitel 5). Samtidigt bör parallella stödformer undvikas så långt som det är möjligt. Som diskuterats i kapitel 8 föreslår utredningen därför att vita fläckar-stödet i princip behålls men arbetas in som en del av ett sammanhållet redaktionsstöd och benämns *utökat redaktionsstöd*. Utredningens förslag innebär alltså att utökat redaktionsstöd ska få lämnas till samma typ av insatser som dagens vita fläckar-stöd, det vill säga för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning.

I likhet med vad som gäller i nuvarande vita fläckar-stöd ska frågan om ett område har svag journalistisk bevakning bedömas utifrån i vilken omfattning området bevakas av allmänna nyhetsmedier samt utifrån områdets geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar för journalistisk bevakning. Med ett område avses en kommun, en del av en kommun eller flera närliggande kommuner sammantagna.

Genom bestämmelsen om begränsat driftsstöd i presstödsförordningen (2 kap. 8 §) finns en möjlighet till undantag från kravet på högsta täckningsgrad för tidningar som till minst 25 procent är skrivna på något eller några av språken finska, samiska eller meänkieli och ges ut i en kommun som ingår i förvaltningsområdet för något av språken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. I nuläget har endast en tidning (Haparandabladet/Haparannanlehti) begränsat driftsstöd enligt denna bestämmelse. Utredningen anser efter samråd med företrädare för de nationella minoriteterna att undantaget fyller en viktig funktion för att främja medier som riktar sig till de nationella minoriteterna. Det bör därför föras över till den nya regleringen och inkluderas som en del av det utökade redaktionsstödet. För att ytterligare stimulera etableringen av nya medier med redaktionellt innehåll på de nationella minoritetsspråken bör nuvarande begränsning till tre av språken

tas bort, likaså kopplingen till förvaltningsområde för språken enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Det betyder alltså att även medier med en viss andel redaktionellt innehåll på jiddisch och romani chib kan kvalificera för utökat redaktionsstöd enligt bestämmelsen.

Utredningens förslag innebär att utökat redaktionsstöd endast kan beviljas medieföretag som uppfyller kriterierna för allmänt redaktionsstöd. Det kan dock finnas situationer där det enda medieföretag som har kapacitet att bevaka en journalistisk vit fläck är mycket lönsamt och därmed inte uppfyller alla kriterier för redaktionsstödet. Om sådana synnerliga skäl föreligger bör det därför vara möjligt att bevilja utökat redaktionsstöd även för medier som inte har behov av ekonomiskt stöd för den redaktionella verksamheten.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (11 §) får stöd för lokal journalistik beviljas för en insats under högst tre år. Beslut om detta som fattas under 2022 och 2023 kan därför omfatta insatser som pågår under 2024 och 2025. De nyhetsmedier som har fått sådant stöd ska inte kunna få utökat redaktionsstöd för samma insatser. Det behöver därför föras in en bestämmelse i den nya förordningen om att utökat redaktionsstöd inte får lämnas för allmänna nyhetsmedier som redan har fått stöd för lokal journalistik enligt den nuvarande mediestödsförordningen för samma område och tidsperiod.

9.3 Stödnivåer

9.3.1 Stödgrundande kostnad för allmänt redaktionsstöd

Förslag: Storleken på det allmänna redaktionsstödet ska fastställas utifrån den årliga lönekostnaden, inklusive sociala avgifter, för den anställda personal som arbetar med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet.

Allmänt redaktionsstöd ska få användas endast för kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet.

Som har diskuterats ingående i tidigare kapitel är driftsstödet i presstödssystemet i det närmast automatiskt verkande. Krav på såväl

upplaga, hushållstäckning som innehåll anges med exakthet. Redaktionsstödet enligt mediestödsförordningen har utformats med mönster från presstödsförordningen. Situationen förändras emellertid på ett avgörande sätt när den tryckta tidningen i stor utsträckning ersätts av digital distribution och digitala medier. En följd av detta bör vara att synen på bestämningsgrunderna för mediestödet förändras. Den tidigare exaktheten har i betydande utsträckning varit skenbar, inte minst i och med att de tillämpats också på digitala medier. Utredningen föreslår nu att de tidigare kriterierna ersätts med tekniskt sett något mer allmänt uttryckta krav. Detta kan ge intrycket att utrymmet för skönsmässiga bedömningar ökar, men så är det knappast. Huvuddelen av stödet blir fortsättningsvis beroende av dels att innehållet i ett medium är av vikt för demokratin lokalt och/eller regionalt, dels de redaktionella kostnaderna.

Nuvarande redaktionsstöd baseras på mediernas redaktionella kostnader, det vill säga de årliga kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet. Utredningens förslag innebär att stödunderlaget snävas in till att endast inbegripa kostnaderna för den personalstyrka som är anställd för att arbeta med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet. Det blir därmed tydligare att redaktionsstödet riktas till journalistisk verksamhet och därmed ger incitament till att utöka den redaktionella bemanningen. Som stödgrundande kostnad bör få räknas den årliga lönekostnaden, inklusive sociala avgifter, för de medarbetare som är anställda för att arbeta med journalistiska arbetsuppgifter för det allmänna nyhetsmediet.

Vad som inte får ingå i stödunderlaget är sådant som inköpt redaktionellt material och byråmaterial, liksom kostnader för personal som inte arbetar med journalistiska arbetsuppgifter. Att utredningen har valt att ta kostnaderna för anställd redaktionell personal som utgångspunkt för beräkningen av stödet utgör i sig inget ställningstagande för en viss organisering av det redaktionella arbetet.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (9 a § andra stycket) får redaktionsstöd endast användas för kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet. Motsvarande bestämmelse bör föras in i den nya regleringen.

9.3.2 Beräkning av allmänt redaktionsstöd

Förslag: Allmänt redaktionsstöd ska få lämnas med högst

1. 1 800 000 kronor, men inte överstiga 75 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som uppgår till högst 2 400 000 kronor,
2. 1 440 000 kronor, men inte överstiga 60 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 2 400 000 kronor och uppgår till högst 4 800 000 kronor,
3. 1 680 000 kronor, men inte överstiga 40 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 4 800 000 kronor och uppgår till högst 9 000 000 kronor,
4. 4 200 000 kronor, men inte överstiga 20 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 9 000 000 kronor och uppgår till högst 30 000 000 kronor, och
5. 15 000 000 kronor, men inte överstiga 10 procent av den stödgrundande kostnaden, för den del av kostnaden som överstiger 30 000 000 kronor och uppgår till högst 180 000 000 kronor.

För allmänna nyhetsmedier som bedriver lokal eller regional nyhetsförmedling i en begränsad utsträckning ska det allmänna redaktionsstödet få sättas ned till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas.

Enligt presstödsförordningen (1 kap. 6 § och 2 kap. 2 §) beräknas driftsstödet till hög- och medelfrekventa dagstidningar genom att tidningens veckovolym, det vill säga upplagan multiplicerad med det antal nummer som normalt ges ut per vecka, multipliceras med en bidragssats som blir mindre ju större veckovolymen är (se kapitel 3). Det maximala stödbeloppet är 40 miljoner kronor per år, men det får inte överstiga 40 procent av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av tidningen (2 kap. 2 b §). För lågfrekventa dagstidningar kan stödbeloppet utläsas direkt av förordningen utifrån tidningens upplaga (2 kap. 4 och 5 §§). För denna tidningskategori får driftsstödet täcka 75 procent av rörelsekostnaderna (2 kap. 5 a §).

Redaktionsstödet beräknas i dag utifrån de årliga kostnader som är förknippade med det allmänna nyhetsmediets redaktionella verksamhet enligt en bestämmelse vilken innehåller fem nivåer med olika

stödandelar och maxbelopp (9 c § mediestödsförordningen). Ju högre redaktionella kostnader, desto mindre andel av kostnaderna får stödet täcka. På den lägsta nivån får stödet uppgå till 75 procent av kostnaderna och på den högsta till 40 procent. Redaktionsstödet kan maximalt uppgå till 25 miljoner kronor per år (se kapitel 3).

Gemensamt för driftsstödet och nuvarande redaktionsstöd är att det medges en högre stödnivå för mindre medier. Bakom detta ligger analysen att mindre medieföretag generellt har ett större stödbehov och mestadels saknar möjligheter att allokera kostnader för administration och liknande till gemensamma funktioner inom en större koncern. Utredningen bedömer att denna analys fortfarande är giltig och anser att det allmänna redaktionsstödet bör beräknas med en relativt hög stödnivå för mindre medier vilken minskar i takt med ökande redaktionella personalkostnader.

Utredningen föreslår att det allmänna redaktionsstödets nivå fastställs genom en stödtrappa med fem steg, vilken medierna tar sig uppför olika långt beroende på hur stor den redaktionella personalstyrkan är. Till skillnad från nuvarande redaktionsstöd, där medierna beroende på storleken på kostnaderna hamnar direkt på en viss nivå, föreslås stödet alltså adderas i takt med växande antal medarbetare.

Utredningen har övervägt om stödet bör baseras på schabloner i form av ett fast belopp per redaktionell medarbetare omräknat till årsarbetskrafter. En sådan modell skulle ha fördelen att det förenklar hanteringen för såväl de ansökande företagen som för den ansvariga myndigheten, inte minst när det gäller redovisningen av hur stödet har använts och vilka kostnader det har täckt. Samtidigt måste det beaktas att lönenivåerna för journalister skiljer sig markant mellan olika delar av landet, vilket framgår tydligt av Journalistförbundets lönestatistik. Det finns därmed en risk att ett system med schabloner överkompenserar företag på orter med lägre lönenivå, vilket dels kan upplevas som orättvist, dels vara problematiskt i förhållande till EU:s statsstödsregler. Utredningen föreslår därför att redaktionsstödet baseras på faktiska lönekostnader inklusive sociala avgifter, vilket är en mer rättvis och transparent konstruktion som inte leder till problem med överkompensation. Utöver ökad administration skulle en sådan konstruktion ha nackdelen att medieföretagen pressar upp lönenivåer i syfte att få mer i stöd, men det lär sannolikt endast vara ett marginellt problem.

Hur trappstegen ska utformas i stödtrappan är i hög grad avhängigt storleken på anslaget för mediestöd i statsbudgeten. Utredningen bedömer efter dialog med riksdagens partier att det saknas ett brett politiskt stöd för en nivåhöjning av anslaget, men sannolikt finns stöd för en tillfällig höjning av anslaget för att hantera en ordnad övergång från dagens system till det nya. Utgångspunkten för beräkningarna är därför att redan beräknad anslagsnivå kommer att gälla även 2024 och framåt, och att extra medel anslås under en begränsad period för att hantera övergången. Om redan intecknade medel för distributionsstödet och stödet för varannandagsutdelning räknas bort återstår då ett årligt utrymme på cirka 830 miljoner kronor. Utredningens förslag till övergångslösning, vilken även inkluderar en upptrappning av det allmänna redaktionsstödet under åren 2024–2026 för medier som får högre stöd i det nya systemet än i det gamla, beskrivs i kapitel 11.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen de stödnivåer och maxbelopp för det allmänna redaktionsstödet som framgår av tabell 9.1.

Tabell 9.1 Stödtrappa för det allmänna redaktionsstödet

Lönekostnader för redaktionell personal inklusive sociala avgifter

Nivå	Kostnad golv (kr)	Kostnad tak (kr)	Stödandel (%)	Maxbelopp (kr)
1	750 000*	2 400 000	75	1 800 000
2	2 400 001	4 800 000	60	1 440 000
3	4 800 001	9 000 000	40	1 680 000
4	9 000 001	30 000 000	20	4 200 000
5	30 000 001	180 000 000	10	15 000 000
Totalt				**24 120 000**

* Gäller som tröskelkrav (se avsnitt 9.1.2). För allmänna nyhetsmedier som riktar sig till de nationella minoriteterna är tröskelkravet 375 000 kronor. Om sökanden tar sig över denna nivå får även kostnader under tröskeln räknas med i underlaget.

Enligt den föreslagna stödtrappan kan det allmänna redaktionsstödet alltså uppgå till totalt 24 120 000 kronor per år.

Som kan utläsas av tabellen bygger utredningens beräkningar på enheter om 600 000 kronor, vilket motsvarar ungefär den årliga lönekostnaden inklusive sociala avgifter för att anställa en journalist med medianlön enligt Journalistförbundets statistik. Med detta antagande motsvarar lönekostnaderna i tabell 9.1 följande antal årsarbetskrafter:

Tabell 9.2 Antal årsarbetskrafter (ÅAK) i stödtrappan

Nivå enligt tabell 9.1	Lägsta antal ÅAK	Högsta antal ÅAK
1	2	4
2	4	8
3	8	15
4	15	50
5	50	300

Anm. Tabellen bygger på antagandet att den genomsnittliga årliga kostnaden för att anställa en journalist är 600 000 kronor inklusive sociala avgifter.

Som har nämnts bör huvudinriktningen för redaktionsstödet vara lokala och regionala medier. Undantagsvis kan medier som ansöker om stöd komma att bedriva lokal och regional nyhetsförmedling enbart i begränsad utsträckning. I sådana fall bör det finnas en möjlighet för mediestödsnämnden att sätta ned stödet till ett lägre belopp än vad som annars skulle lämnas. Motsvarande möjlighet finns i nuvarande driftsstöd, och avser då om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden (2 kap. 1 § andra stycket pressstödsförordningen).

9.3.3 Beräkning av utökat redaktionsstöd

Förslag: Utökat redaktionsstöd ska få lämnas med

1. 600 000 kronor per område och år för insatser för journalistisk bevakning av områden med svag bevakning,
2. 600 000 kronor för insatser där det redaktionella innehållet till minst 25 procent är på något av de nationella minoritetsspråken enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter, och
3. 800 000 kronor för insatser enligt 2 som inkluderar mer än ett av språken.

Utökat redaktionsstöd ska få användas endast för kostnader som är förknippade med de insatser som stödet har lämnats för.

Stödet för lokal journalistik i det nuvarande mediestödet fastställs utifrån omfattningen av det allmänna nyhetsmediets journalistiska

verksamhet i det aktuella området. Stödet får uppgå till högst två miljoner kronor per område och kalenderår och får beviljas för en insats under högst tre år. Stöd för lokal journalistik kan delas mellan två eller flera allmänna nyhetsmedier om en sådan fördelning bedöms bäst främja den journalistiska bevakningen av området (11 § mediestödsförordningen).

Nuvarande ordning innebär alltså att den beviljade stödnivån i hög grad påverkas av vilka andra medier som söker vita fläckar-stöd i samma område. Enligt vad utredningen har inhämtat genom samtal med branschföreträdare upplevs detta som problematiskt eftersom det är svårt att förutsäga hur stort stödet kommer att bli, vilket skapar en osäkerhet kring om det kommer att finnas tillräcklig finansiering för långsiktiga journalistiska satsningar i de svagt bevakade områdena. Att stödet kan beviljas för tre år minskar denna osäkerhet något, men inte i tillräckligt hög grad.

För att öka stödets förutsägbarhet och därmed incitamenten att satsa långsiktigt på journalistik i svagt bevakade områden och på redaktionellt innehåll på nationella minoritetsspråk föreslår utredningen att det utökade redaktionsstödet ges med ett fast belopp per insats. Beloppets nivå ska inte påverkas av om något annat medium ansöker om stöd för en liknande insats, exempelvis i samma kommun. Som diskuteras i avsnitt 9.2 ovan krävs naturligtvis att området bedöms som svagt bevakat för att utökat redaktionsstöd över huvud taget ska beviljas.

Med ett fast belopp per insats anser utredningen att förutsägbarheten är tillräckligt stor för medieföretagen för att det inte ska vara nödvändigt med ett utrymme för beslut om utökat redaktionsstöd för mer än ett år i taget.

Utredningen bedömer att en rimlig nivå på det utökade redaktionsstödet är 600 000 kronor per insats och år. Det motsvarar ungefär den årliga kostnaden för att anställa en journalist med medianlön (se ovan). En insats kan vara att journalistiskt bevaka ett område med svag bevakning eller att tillhandahålla en journalistisk produkt där det redaktionella innehållet till minst 25 procent är på ett nationellt minoritetsspråk. Om insatsen inkluderar mer än ett nationellt minoritetsspråk får beloppet höjas till 800 000 kronor.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (12 § första stycket) får stöd för journalistisk verksamhet användas endast för kostnader som är direkt förknippade med den journalistiska verksamhet som det

allmänna nyhetsmediet bedriver i området. Det bör införas en motsvarande bestämmelse i den nya regleringen om att det utökade redaktionsstödet endast får användas för kostnader som är förknippade med de insatser som stödet har lämnats för.

10 Beslut om mediestöd

I detta kapitel lämnar utredningen sina förslag om hur beslut om mediestöd ska fattas i det nya systemet. Det inkluderar bland annat frågor om möjligheten att överklaga mediestödsnämndens beslut och om nämndens sammansättning.

10.1 Mediestödsnämndens beslut

Förslag: Beslut om mediestöd ska fattas av mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv.

Nämndens beslut ska inte få överklagas.

Mediestödsnämnden ska vara beslutsför när ordföranden eller en vice ordförande och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Ärenden som inte uppenbart är av större vikt eller principiell betydelse ska dock få avgöras av ordföranden eller en vice ordförande.

Bedömning: Mediestödsnämnden bör vara beslutsför när ordföranden eller en vice ordförande och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Om ett ärende är så brådskande att mediestödsnämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, bör ärendet få avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, bör ordföranden ensam få avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Enligt 17 § mediestödsförordningen (2018:2053) prövar mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) frågor om mediestöd enligt förordningen. Av 5 kap.

presstödsförordningen (1990:524) framgår att frågor om presstöd prövas av samma nämnd. I förordningen (2020:879) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv (MPRT:s instruktion) finns närmare bestämmelser om mediestödsnämnden, exempelvis att nämnden är ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten (25 §), att nämnden ansvarar för sina beslut (27 §) samt att ledningen för MPRT ansvarar inför regeringen för att nämnden tilldelas resurser för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt (28 §).

Utredningen ser inga skäl att ändra på den grundläggande ordningen att beslut om mediestöd fattas av mediestödsnämnden med stöd av MPRT:s resurser. När det gäller nämndens hemvist kan noteras att regeringen i mars 2022 tillsatte en utredare för att analysera konsekvenserna av ett eventuellt inordnande av uppgifterna vid Statens medieråd i MPRT (Ku 2022:A). Utredaren ska bland annat ska se över behovet av ett byte av myndighetens namn. Utredningen ska slutföras senast den 15 augusti 2022.

Enligt 27 § mediestödsförordningen och 5 kap. 4 § presstödsförordningen får mediestödsnämndens beslut enligt förordningarna inte överklagas. Överklagandeförbudet har tidigare motiverats med att nämnden bör ses som en domstol som anses uppfylla de rättssäkerhetskrav som ställs upp i artikel 6 i Europakonventionen (NJA 2002 s. 288). Under utredningens arbete har frågan väckts om att det bör införas en möjlighet att överklaga nämndens beslut, bland annat i ljuset av att det införs ett nytt system i vilket rättsläget kan vara otydligt när det gäller förutsättningarna för mediestöd och redaktionsstöd, vilket anses skapa en osäkerhet om hur ansökningar bör utformas. Ett alternativ skulle då vara att besluten ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Utredningen bedömer emellertid att en möjlighet att överklaga nämndens beslut inte bör införas. För det första kommer det faktum att det sammanhållna redaktionsstödet lämnas i mån av tillgång på medel innebära att nämnden måste fatta alla beslut om fördelning av stöd samtidigt eller inom ett kort tidsspann. Detta innebär att det inte kommer att finnas några ytterligare stödmedel att fördela efter en eventuell överklagan. För det andra bör risken vara relativt liten för att nämnden fattar felaktiga beslut på grund av brister i ansökningarna. Enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet ändra ett beslut om detta är felaktigt exempelvis på grund av att det har tillkommit nya

omständigheter, och dessutom begär MPRT regelmässigt in kompletteringar före beslut om ansökningar bedöms bristfälliga. Denna ordning kan naturligtvis gälla även i det nya systemet.

Övervägande skäl talar alltså för att nämndens beslut inte ska kunna överklagas. Samtidigt understryker detta kraven på en mycket omsorgsfull dialog mellan myndigheten och de sökande inför nämndens beslut. Inte minst gäller detta under de första åren när praxis läggs fast.

En annan fråga som har aktualiserats är den bristande förutsägbarheten när det gäller mediestödsnämndens beslut, vilken har sin bakgrund i att avgöranden om redaktionsstöd och stöd för lokal journalistik har kommit sent under det år för vilket stöd söks. Det skulle därför vara lämpligt att nämndens stödbeslut fattades året före det år för vilket stöd söks, eller åtminstone i början av stödåret. Utredningen bedömer att avvecklingen av driftsstödet och minskningen av antalet stödformer i sig kommer att förenkla myndighetens stödhantering, eftersom det blir en större förutsägbarhet när det gäller budgetutrymmet för respektive stödform.

Enligt nuvarande reglering ska frågan om ett medium uppfyller kraven för mediestöd bedömas med utgångspunkt i förhållandena under det kalenderår som föregår det år som bidraget söks för. Utredningen har övervägt om bedömningsperioden i stället bör ligga ett år längre tillbaka i tiden, i syfte att få fram ett beslutsunderlag på ett tidigare stadium. Det vore dock problematiskt att begagna sig av underlag till stöd för handläggningen som sträcker sig långt bak i tiden, eftersom risken ökar markant att förhållandena har hunnit ändras mellan kvalifikationsåret och stödåret.

Utredningen bedömer att ett bättre alternativ är att MPRT inom sitt mandat ser över ansökningsprocessen i syfte att ytterligare öka förutsägbarheten för medieföretagen. MPRT har för utredningen beskrivit följande process för ansökan om mediestöd:

1. Maj–augusti år 0: Medieföretagen ansöker om stöd för stödåret (det vill säga år 1).
2. September–december år 0: MPRT handlägger ansökningarna om stöd för år 1.
3. December år 0: Mediestödsnämnden beslutar om vilka aktörer som uppfyller kriterierna för stöd och därmed ska beviljas stöd för år 1.

4. Mars–april år 1: Efter att aktörerna har lämnat in ekonomiska redovisningar för kvalifikationsåret (år 0) fattas ett andra beslut om vilka belopp som ska betalas ut i stöd. Detta beslut kan enligt MPRT fattas av nämndens ordförande.
5. År 1: Stödet betalas ut i efterskott med en fjärdedel per kvartal. Det är viktigt att utbetalningarna ska kunna pausas vid större förändringar hos aktörerna, exempelvis konkurser.
6. April år 2: Aktörerna redovisar hur stödet har använts år 1.

Denna process ger rimligen goda förutsättningar för den dialog som nyss nämnts.

Som framgår av processen (steg 4) bedömer MPRT att beslutet om fördelning av stöd kan fattas av ordföranden. Bland annat av detta skäl bör det införas en möjlighet för nämnden att delegera sådana och andra beslut i ärenden som inte uppenbart är av större vikt eller principiell betydelse till ordförande eller vice ordförande. Denna ordning skapar större utrymme för mediestödsnämnden att svara för tolkning av stödbestämmelserna och ta ställning i principiella frågor, något som ökar i betydelse med ett teknikneutralt stöd.

Utöver nämnda delegeringsmöjlighet bör det i likhet med i dag vara möjligt för mediestödsnämnden att fatta beslut i en mindre konstellation. Nämnden bör därför kunna vara beslutsför när ordföranden eller en vice ordförande och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Liksom tidigare bör det också gälla att ärenden som är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

10.2 Mediestödsnämndens sammansättning

Förslag: Mediestödsnämndens sammansättning ska regleras i lagen om mediestöd.

Mediestödsnämnden ska bestå av en ordförande samt lägst fyra och högst sju andra ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare till det antal regeringen bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i riksdagen eller Regeringskansliet ska inte få vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska få vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

Enligt MPRT:s instruktion (26 §) består Mediestödsnämnden av en ordförande, en vice ordförande och högst tolv andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Som har diskuterats i kapitel 3 är den nuvarande sammansättningen av mediestödsnämnden till stor del oreglerad. Till skillnad från vad som gäller för granskningsnämnden för radio och tv, ett annat särskilt beslutsorgan inom MPRT, saknas stöd i lag för nämndens inrättande och sammansättning. För ledamöter som inte är ordförande eller vice ordförande finns inga kravspecifikationer eller nomineringsprinciper. I den nuvarande nämnden ingår bland andra medieforskare, journalister och företrädare för de politiska partierna i riksdagen. De sistnämndas deltagande baseras på en tradition enligt vilken regeringen har berett partierna möjlighet att nominera ledamöter (prop. 2017/18:154 s. 36).

Medieutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att den nya mediestödsnämndens sammansättning skulle slås fast i en ny lag om mediestöd. Enligt den föreslagna bestämmelsen skulle leda-möter nominerade av organisationer som företräder publicister, journalister och medieföretag utgöra en majoritet i nämnden (SOU 2016:80 s. 28 och 378 ff.). Regeringen bedömde emellertid att mediebranschens aktörer inte borde involveras i ett förfarande för nominering av ledamöter. En sådan ordning ansågs kunna ge upphov till jävsproblematik. Regeringen framhöll vidare vikten av att

nämndledamöterna står obundna av olika partsintressen och i ledamotsrollen uteslutande företräder nämnden. Samtidigt instämde regeringen i vad utredningen framfört om att nämnden i sitt arbete gärna får samråda med berörda intressegrupper, myndigheter och annan relevant expertis, samt vid behov använda sig av referensgrupper, där det till exempel är möjligt att få in branschkunskap i avgränsade frågor. Regeringen bedömde dock att dessa aspekter av nämndens arbete inte behövde regleras särskilt (prop. 2017/18:154 s. 36).

I likhet med Medieutredningen anser utredningen att mediestödsnämndens sammansättning bör regleras i lag. Nämndens uppgift att besluta om mediestöd är central för mediepolitiken och därmed i förlängningen för demokratins funktionssätt. Dess oberoende ställning bör därför garanteras av riksdagen genom den nya lagen om mediestöd. Nämndens förändrade roll (se ovan) motiverar även en i viss mån annorlunda sammansättning än i dag. Ska nämnden ha som en huvuduppgift att ta ställning i viktigare frågor och fatta vägledande beslut bör den vara mindre än i dag. Utredningen bedömer att en rimlig nivå är minst fem och högst åtta ledamöter inklusive ordföranden. För att minska nämndens sårbarhet bör det även finnas ersättare till det antal regeringen bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Liksom i dag bör ordförande och vice ordförande vara lagfarna domare.

För att nämnden ska fungera som praxisskapande organ bör det finnas ledamöter med gedigen kunskap om och erfarenhet av kvalificerad medieverksamhet. Lämpligen ingår därför ett par ledamöter med forskningsbakgrund, likaså ett par ledamöter som har sin bakgrund i praktisk medieverksamhet. I och med att nämndens beslutsfattande får starkare drag av rättstillämpning är det dock inte motiverat med det starka politiska inslag som nämnden har i dag. Samtidigt är det fortfarande motiverat att ett par ledamöter har allmän samhällelig bakgrund.

Det skulle kunna motiveras att närmare reglera nämndens sammansättning i lag. Utvecklingen på mediemarknaden är dock så snabb att regeringen bör ha möjligheten att fortlöpande anpassa den kompetens som nämnden inrymmer till förändrade förhållanden.

Det är av även mycket stor vikt att nämnden åtnjuter ett brett och allmänt förtroende och att minimera risken för kritik mot att nämndens beslut speglar partsintressen. Av detta skäl behöver fler

steg tas för att stärka nämndens oberoende. Riksdagen har slagit fast att den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i Regeringskansliet inte får vara ledamot i granskningsnämnden för radio och tv (prop. 2019/20:168 s. 153) eller i ägarstiftelsen för public servicebolagen SVT, Sveriges Radio och UR (prop. 2017/18:261 s. 50). Detta har bland annat motiverats med att det är viktigt att ledamöterna står obundna av olika partsintressen, och att risken för lojalitetskonflikter och otydliga ansvarsförhållanden måste minimeras (prop. 2019/20:168 s. 154). Utredningen anser att denna argumentering är giltig även i förhållande till mediestödsnämndens oberoende, och att de begränsningar som har införts när det gäller granskningsnämndens och förvaltningsstiftelsens sammansättning bör utgöra en miniminivå även för mediestödsnämnden. Utöver detta bör inte heller anställda i riksdagen kunna förordnas i nämnden. Då mediestödet i stor utsträckning kommer att fördelas till medieföretag som verkar på lokala och regionala marknader är det även rimligt att utsträcka begränsningen även till politiker som verkar inom kommuner och regioner. För att avgränsa kretsen till makthavare med större politiskt inflytande bör den dock inte inkludera personer som utför politiska uppdrag mer eller mindre ideellt, det vill säga fritidspolitiker. Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör införas en bestämmelse i lagen om mediestöd som innebär att den som är riksdagsledamot, statsråd eller anställd i riksdagen eller Regeringskansliet inte får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

11 En ordnad övergång till ett nytt redaktionsstöd

I detta kapitel lämnar utredningen förslag om när de nya bestämmelserna om mediestödet ska träda i kraft. Det inkluderar frågor om hur övergången från nuvarande stödsystem, där driftsstödet utgör en omfattande del, till ett nytt system ska genomföras. Utredningen föreslår att det införs ett övergångsstöd för de tidningar som drabbas negativt av avvecklingen av driftsstödet, vilket kompletteras med ett förslag om nedsättning av det allmänna redaktionsstödet i syfte att delfinansiera övergångsstödet.

11.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen och förordningen om mediestöd ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Bedömning: Presstödsförordningen (1990:524) och mediestödsförordningen (2018:2053) upphör att gälla den 31 december 2023. De upphävda förordningarna gäller dock fortfarande för stöd som har beslutats före utgången av 2023.

Införandet av den nya förordningen förutsätter Europeiska kommissionens godkännande av de nya stödformerna och stödnivåerna. Den nya förordningen bör gälla under den tidsperiod som kommissionens godkännande avser.

Presstödsförordningen (1990:524) och mediestödsförordningen (2018:2053) upphör enligt övergångsbestämmelserna till förordningarna att gälla den 31 december 2023. Bakgrunden till tidsbegränsningen är att Europeiska kommissionen har godkänt press-

och mediestöden som statligt stöd i EU-rättslig mening fram till detta datum (se kapitel 3). De upphävda förordningarna kommer emellertid att behöva fortsätta att gälla för stöd som har beslutats före utgången av 2023. Det betyder att det under en period kommer att finnas två parallella stödsystem, där Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) exempelvis behöver hantera redovisningar i efterhand av stöd som betalats ut enligt nuvarande system. Det gäller inte minst stöd för lokal journalistik som har beviljats över flera år.

Den nya lagen och förordningen om mediestöd behöver alltså träda i kraft den 1 januari 2024. Utan en ny reglering på plats senast vid detta datum saknas grund för att besluta om och betala ut mediestöd under 2024. Detta kräver dock att Europeiska kommissionen först har godkänt de nya stödformerna och stödnivåerna inom mediestödet i statsstödshänseende. Liksom när det gäller nuvarande press- och mediestöd kommer kommissionens godkännande sannolikt att avse en begränsad tidsperiod. Den nya förordning som innehåller materiella bestämmelser om de olika stödformerna kommer därför att behöva tidsbegränsas. Enligt praxis godkänner kommissionen statliga stöd för en period av sex år, vilket betyder att den nya förordningen bör tidsbegränsas till utgången av 2029.

Även om den nya regleringen inte träder i kraft förrän i januari 2024 behöver förberedelser göras under 2023 för att införa det nya stödsystemet. Enligt den ansökningsprocess som MPRT har beskrivit för det nya stödsystemet ska medieföretagen ansöka om stöd mellan maj och augusti året före det år som stöd söks för (se kapitel 10). Det kräver bland annat att myndigheten behöver ta fram föreskrifter för det nya stödet parallellt med att förslag om regleringen bereds i Regeringskansliet och riksdagen samt med kommissionen.

11.2 Övergångsstöd för medier som tidigare har beviljats driftsstöd

Förslag: Tillfälligt mediestöd i form av övergångsstöd ska få lämnas för dagstidningar för vilka driftsstöd enligt presstödsförordningen (1990:524) har beviljats under 2023, och som antingen inte beviljas redaktionsstöd eller beviljas redaktionsstöd

med ett belopp som understiger det genomsnittliga driftsstödet som lämnats för 2021–2023.

För dagstidningar som inte beviljas redaktionsstöd ska övergångsstöd få lämnas med högst en andel av det genomsnittliga driftsstöd enligt presstödsförordningen som beviljats för 2021–2023. För dagstidningar som beviljas redaktionsstöd ska övergångsstöd få lämnas med högst en andel av skillnaden mellan redaktionsstödet och det genomsnittliga driftsstödet för 2021–2023.

Övergångsstöd ska få lämnas under högst en period som motsvarar det antal år som dagstidningen har fått driftsstöd under perioden 2019–2023.

Storleken på andelen av det tidigare driftsstödet respektive av skillnaden mellan redaktionsstödet och det tidigare driftsstödet ska framgå av förordningen.

Övergångsstöd ska få användas endast för kostnader som är förknippade med utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för.

En central fråga i utredningens uppdrag är hur det nuvarande driftsstödet i presstödet ska fasas ut och ersättas av ett mer teknikneutralt stöd för redaktionella kostnader. Om ett sådant förslag lämnas ska det kompletteras med förslag om en ordnad övergång för de tidningar som i dag får driftsstöd. Som framgår av kapitel 8 och 9 föreslår utredningen att driftsstödet ska avvecklas och ersättas med ett allmänt redaktionsstöd som tydligare kopplas till medieföretagens kostnader för redaktionell personal.

Övergången från det tidigare driftsstödet till ett enhetligt redaktionsstöd ger betydande effekter för ett antal stödberättigade tidningar. I grunden har förändringen sin förklaring i det djupgående teknikskiftet som sker. En mycket stor andel av ett tidningsföretags kostnader har tidigare utgjorts av pappers-, tryck- och distributionskostnader. I övergången till digital produktion och distribution bortfaller merparten av dessa kostnader. Kvar blir väsentligen kostnader för redaktionella medarbetare. Detta gäller för såväl traditionella tidningsföretag som digitala medieföretag. I detta ligger det avgörande skälet till att utredningen förslår att driftsstödet enligt presstödsförordningen ersätts av ett generellt och teknikneutralt redaktionsstöd.

Omställningen kan dock bli krävande såväl för ett antal medieföretag som för deras kunder. Det motiverar generösa övergångsregler. De sex åren från 2024 till och med 2029 kan därmed ses som en sammanhållen omställningsperiod. Utformningen av övergångsbestämmelserna blir därmed av nästan lika stor betydelse för många företag som reglerna för det nya redaktionsstödet i sig.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det införs ett tillfälligt mediestöd i form av övergångsstöd vilket omfattar tidningsföretag som ger ut dagstidningar så som de definieras i presstödsförordningen och som beviljas driftsstöd för denna titel enligt samma förordning under 2023. Övergångsstödet kan bli aktuellt om titeln inte beviljas redaktionsstöd i det nya systemet, och lämnas då som en andel av det genomsnittliga driftsstöd som beviljats för 2021–2023. Det kan också aktualiseras om det beviljade redaktionsstödet, det vill säga det sammanlagda allmänna och utökade redaktionsstödet, uppgår till ett lägre belopp än det genomsnittliga driftsstödet för åren 2021–2023. I detta fall lämnas övergångsstöd som en andel av mellanskillnaden mellan det genomsnittliga driftsstöd som beviljats för åren 2021–2023 och det beviljade redaktionsstödet för aktuellt år. Andelen minskas i båda fallen med lika stora andelar till 0 procent under en övergångsperiod om högst fem år, genom en nedtrappning som högst får motsvara det antal år som tidningen har fått driftsstöd under perioden 2019–2023 (se tabell 11.1).

Tabell 11.1 Nedtrappning av övergångsstödet

År som driftsstöd lämnats	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2019–2023	5/6	2/3	1/2	1/3	1/6	0
2020–2023	4/5	3/5	2/5	1/5	0	0
2021–2023	3/4	1/2	1/4	0	0	0
2022–2023	2/3	1/3	0	0	0	0
Endast 2023	1/2	0	0	0	0	0

Anm. I tabellen anges andelarna av det genomsnittliga driftsstöd som beviljats för åren 2021–2023 eller andelen av mellanskillnaden mellan tidigare driftsstöd och beviljat redaktionsstöd aktuellt år.

Två räkneexempel får illustrera den föreslagna konstruktionen.

Tidningen A har haft driftsstöd sedan 2012 och fått i genomsnitt 6 miljoner kronor (mnkr) i stöd 2021–2023. Tidningen beviljas inte något redaktionsstöd under 2024 och får då fem sjättedelar av driftsstödet detta år, det vill säga 5 mnkr. 2025 uppgår övergångsstödet till två tredjedelar av driftsstödsnivån, alltså 4 mnkr.

Tidningen B har haft driftsstöd sedan 2021 och fått i genomsnitt 9 mnkr i stöd 2021–2023. År 2024 får tidningen sammanlagt 2 mnkr i allmänt och utökat redaktionsstöd, alltså 7 mnkr mindre än det genomsnittliga driftsstödet. Övergångsstödet 2024 blir då tre fjärdedelar av 7 mnkr, det vill säga 5,25 mnkr. Tillsammans med det beviljade redaktionsstödet blir det totala stödet 7,25 mnkr 2024. Året efter kan tidningen få hälften av mellanskillnaden, vilket ger ett totalt stöd på 5,5 mnkr.

Som framgår av tabellen ovan bör andelarna gälla för aktuellt år. Om en tidning exempelvis avvaktar med att söka övergångsstöd till 2025 kommer den att få stöd enligt procentsatsen för det året.

Enligt vad som har föreslagits i kapitel 8 lämnas övergångsstödet i mån av tillgång på medel, i likhet med redaktionsstödet. Mot bakgrund av vad som sägs ovan om att omställningen från driftsstöd till redaktionsstöd kan bli krävande för många tidningsföretag bör övergångsstödet prioriteras i rimlig mån i stödgivningen (se vidare nedan).

På motsvarande sätt som för redaktionsstödet (se kapitel 9) bör det införas en bestämmelse om att övergångsstöd ska få användas endast för kostnader som är förknippade med utgivningen av den dagstidning som stödet har beviljats för. Det innebär bland annat att inget övergångsstöd ska beviljas om utgivningen av dagstidningen upphör.

11.3 Nedsättning av allmänt redaktionsstöd

Förslag: För den som beviljas allmänt redaktionsstöd enligt den nya lagen och förordningen om mediestöd men inte haft redaktionsstöd enligt mediestödsförordningen (2018:2053) ska det allmänna redaktionsstödet sättas ned med en andel av det stöd som annars skulle lämnas.

För den som 2023 har beviljats redaktionsstöd enligt mediestödsförordningen till en lägre nivå än allmänt redaktionsstöd enligt de nya bestämmelserna ska det allmänna redaktionsstödet sättas ned med en andel av skillnaden mellan det redaktionsstöd som har beviljats 2023 och det stöd som annars skulle lämnas.

Nedsättningen ska ske under en övergångsperiod på tre år.

Enligt utredningens beräkningar kommer övergångsstödet att ta en ansenlig del av medlen på mediestödsanslaget i anspråk; totalt närmare 1,2 miljarder kronor under åren 2024–2028 (se vidare i konsekvensanalysen i kapitel 14). Då det saknas politiskt stöd för att avsevärt höja anslaget behöver övergångsstödet till stor del finansieras inom nuvarande anslagsramar. Införandet av det allmänna redaktionsstödet kommer att innebära en omfattande överföring av stödmedel från tidningar med driftsstöd till andra nyhetsmedier. Som en del av en ordnad övergång till ett nytt redaktionsstöd är det inte orimligt att de medier som påverkas positivt av denna inte får omedelbar tillgång till den nya stödnivån i dess helhet. Utredningen bedömer därför att övergångsstödet delvis bör finansieras genom en nedsättning av redaktionsstödet under en övergångsperiod för de medier som får ett ökat stöd genom den nya ordningen.

Utredningen föreslår att den som beviljas allmänt redaktionsstöd enligt den nya lagen och förordningen om mediestöd, men inte haft redaktionsstöd enligt nuvarande mediestödsförordning, ska få stödet nedsatt under en övergångsperiod till en viss andel av det stöd som annars skulle lämnas. En rimlig längd på övergångsperioden är tre år. Nedsättningen minskar successivt under övergångsperioden och uppgår till tre fjärdedelar det första året, hälften det andra året och en fjärdedel det tredje året. Från det fjärde året görs ingen nedsättning och stödet uppgår därmed till hela det beräknade beloppet enligt den nya förordningen.

På motsvarande sätt ska de företag som har beviljats redaktionsstöd 2023 enligt nuvarande mediestödsförordning, men till en lägre nivå än allmänt redaktionsstöd enligt de nya bestämmelserna, få sitt stöd nedsatt under en övergångsperiod på tre år. Även i detta fall bör nedsättningen minska med lika stora andelar enligt ovan, men avser då mellanskillnaden mellan den gamla nivån och det stöd som annars skulle lämnas.

Den föreslagna nedsättningen bör enbart gälla det allmänna redaktionsstödet och inte det utökade redaktionsstödet. Utredningen bedömer att det är viktigt att det redan när det nya systemet införs finns tydliga incitament för medierna att genomföra insatser för svagt bevakade områden och på nationella minoritetsspråk. Det finns annars en betydande risk att påbörjade satsningar inte kan fortsätta.

11.4 Prioritering inom redaktionsstödet och övergångsstödet

Förslag: Redaktionsstödet och övergångsstödet ska fördelas mellan de sökande som uppfyller förutsättningarna för redaktionsstöd.

Vid fördelningen av redaktionsstödet och övergångsstödet ska mediestödsnämnden ta särskild hänsyn till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet uppfylls. Nämnden ska därvid få beakta bland annat insatser för svagt bevakade områden, insatser för nationella minoriteter och mediets förankring i bevakningsområdet.

Nämnden ska även få beakta behovet av en ordnad övergång för tidningar som har haft driftsstöd under lång tid.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (9 b §) ska redaktionsstödet fördelas mellan de sökande som uppfyller förutsättningarna för stöd. Enligt en annan bestämmelse (20 §) ska mediestödsnämnden vid sin fördelning av stöd enligt förordningen särskilt ta hänsyn till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet uppfylls. Dessa bestämmelser har blivit särskilt aktuella i samband med att fler stora dagstidningar har beviljats driftsstöd för första gången vilket har medfört att budgetutrymmet för mediestödet har krympt avsevärt. Särskilt påverkat av detta är redaktionsstödet. Under 2021 fördelades totalt 91,1 miljoner kronor i detta stöd, vilket endast utgjorde 14 procent av det maximala belopp som de medier som ansökte om stöd skulle ha kunnat få enligt bestämmelsen i förordningen (se kapitel 5).

Det nya redaktionsstödet och övergångsstödet kommer att lämnas i mån av tillgång på medel. Även om driftsstödet avvecklas kommer det sannolikt att uppstå nya situationer där medlen inte räcker till för att alla sökanden ska kunna få de stödbelopp som räknas fram enligt bestämmelserna. Det kommer därför att behövas en möjlighet att göra prioriteringar även i den nya regleringen. Detta önskemål vinner ökad tyngd i och med att rättighetsstödet enligt presstödsförordningen generellt ersätts av ett redaktionsstöd som inte kan ha samma absoluta karaktär som driftsstödet och därmed heller inte utformas som ett rättighetsstöd. Myndigheten för press, radio och tv

har också efterfrågat preciseringar när det gäller vad som ska ges prioritet vid beslut om stöd (MPRT 2022c).

Redan i utformningen av ett redaktionsstöd ligger en form av prioritering. Med ökade redaktionella ambitioner följer ett högre stöd upp till det tak som finns i stödsystemet. Samtidigt innebär det motsatsvis också en prioritering genom den avtrappning av stödnivån som sker när de redaktionella kostnaderna ökar. Prioritet ges åt att det finns en grundläggande nyhetsbevakning lokalt och regionalt över hela landet. Detta är viktigare än ambitionsnivån i bevakningen.

Det som nu sagts skulle tala för att någon prioritering annan än den som följer av regelsystemet i sig inte skulle vara motiverad. Om anvisade medel inte räcker för att ge det stöd som regelsystemet leder till borde en generell och likformig reduktion av stöden ske.

Samtidigt kan inte efterfrågan på stöd förutses. Därför är det rimligt att mediestödsnämnden ges möjlighet att faktiskt prioritera. Utredningen bedömer att nuvarande bestämmelse om att särskild hänsyn ska tas till i vilken utsträckning stödet kan förväntas bidra till att syftet med mediestödet uppfylls bör föras in även i den nya regleringen. Som mycket klart framgår av vad som tidigare sagts är det nyhetsbevakningen som står i centrum. Det är den fortlöpande och tillförlitliga nyhetsrapporteringen som utgör själva förutsättningen för en väl fungerande demokrati. Därmed är det rimligt att uppenbara skillnader i ambitionen när det gäller nyhetsbevakning kan utgöra grund för prioritering mellan i övrigt likvärdiga medier. Viktiga insatser i detta sammanhang är sådana som görs för svagt bevakade områden och nationella minoriteter. Även mediets förankring i bevakningsområdet bör kunna utgöra grund för prioritering i detta sammanhang, liksom satsningar på innovation och utveckling som kan få betydelse för hela mediebranschen. Utöver det kan det finnas anledning för nämnden att beakta behovet av en ordnad övergång för tidningar som har haft driftsstöd under lång tid.

Att i detalj föreskriva hur mediestödsnämnden ska prioritera, om den alls finner behov av att göra det, låter sig likväl inte göras. Betydande frihet bör ges nämnden att utforma prioriteringsgrunder och modeller för prioritering utifrån de utgångspunkter som anges i lagen och förordningen. Till bilden hör också att mediebranschen är stadd i snabb förändring. Mediestödsnämnden bör ha möjlighet att vid prioritering av mediestödet ta hänsyn till hur förutsättningarna förändras under den period som de nya reglerna kommer att gälla.

11.5 Högsta stödnivå för redaktionsstödet och övergångsstödet

Förslag: Det sammanlagda redaktionsstödet och övergångsstödet ska få beviljas högst med ett belopp som inte överstiger

1. 75 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader uppgår till högst 20 000 000 kronor,
2. 60 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader överstiger 20 000 000 kronor men inte 50 000 000 kronor, och
3. 40 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader överstiger 50 000 000 kronor.

Enligt nuvarande mediestödsförordning (12 §) gäller att ett allmänt nyhetsmedium som både får stöd för lokal journalistik och antingen redaktionsstöd eller driftsstöd inte kan få stöd till mer än en viss andel av de rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet. Denna begränsning av stödintensiteten är en viktig aspekt vid Europeiska kommissionens bedömningar av statliga stöd, särskilt när det är möjligt för företag att ackumulera stöd (prop. 2017/18:154 s. 22). Det behöver därför finnas en motsvarande bestämmelse även i den nya regleringen. Utredningen bedömer att den nivå på stödintensiteten som i dag gäller för medier som får stöd för lokal journalistik och redaktionsstöd bör gälla även framgent, men även inkludera övergångsstödet som för ett antal medier kommer att uppgå till betydande belopp. Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som innebär att redaktionsstödet och övergångsstödet sammantaget får beviljas högst med ett belopp som inte överstiger

1. 75 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader uppgår till högst 20 000 000 kronor,
2. 60 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader överstiger 20 000 000 kronor men inte 50 000 000 kronor, och

3. 40 procent av rörelsekostnaderna som är förknippade med utgivningen av det allmänna nyhetsmediet, om dessa kostnader överstiger 50 000 000 kronor.

Övergångsstöd kan komma att lämnas till dagstidningar som inte är allmänna nyhetsmedier enligt definitionen i den nya lagen. Vid tillämpningen av denna bestämmelse ska sådana dagstidningar jämställas med allmänna nyhetsmedier.

Utredningen har övervägt om bestämmelsen även bör inkludera distributionsstödet. Detta stöd är emellertid så litet i omfattning att det har en försumbar påverkan på det totala mediestödets andel av rörelsekostnaderna. Dessutom skulle bestämmelsen bli svår för MPRT att tillämpa eftersom distributionsstödet förmedlas via distributionsföretag och fastställs först efter det år som stödet gäller.

12 Frågan om utvidgning av mediestödet till tidskrifter

Bedömning: Mediestödet bör inte utvidgas till att omfatta tidskrifter. Frågan om ett särskilt tidskriftsstöd bör utredas närmare.

Under utredningsarbetets gång har frågan lyfts, särskilt av branschorganisationen Sveriges Tidskrifter, om att mediestödet bör utvidgas till att också omfatta tidskrifter (Sveriges Tidskrifter 2021 och 2022b).

Enligt Sveriges Tidskrifter finns det 4 250 tidskrifter i Sverige, varav de flesta är medlemstidskrifter. Tidskriftsbranschen omsatte knappt 6,9 miljarder kronor 2021, vilket är en ökning med 4 procent jämfört med 2020, men en minskning med drygt 15 procent sedan 2016. Sveriges Tidskrifters 375 medlemstitlar representerar cirka 70 procent av branschens omsättning (Sveriges Tidskrifter 2021 och 2022a).

Enligt en vanlig definition är en tidskrift en periodisk skrift, med en bestämd titel som ges ut enligt en utgivningsplan ett visst antal gånger varje år. Det handlar om alltifrån stora, affärsdrivna veckotidningar och medlemstidningar till små ideellt drivna specialtidskrifter. En tidskrift skiljer sig från en dagstidning genom att den kommer ut mer sällan, inte mer än en gång per vecka, och vanligen inte förmedlar allmännyheter utan är specialiserade mot exempelvis kulturmaterial eller förströelse (SOU 2012:65 s. 288). Det måste dock konstateras att medieutvecklingen har medfört att gränslinjen mellan tidningar och tidskrifter inte alls är lika skarp som tidigare. Många tidskrifter, även tryckta sådana, uppdateras digitalt löpande en eller flera gånger per vecka. Det finns också publikationer som läsarna nog uppfattar som tidskrifter som har en utgivningsfrekvens

som väl stämmer överens med vad som krävs för att få driftsstöd eller redaktionsstöd enligt gällande regler. Visst mediestöd utgår också i dag till ett begränsat antal tidskrifter.

Detta hindrar inte att det fortfarande finns en tämligen klar rågång mellan tidningar och tidskrifter. Den tydligaste skillnaden är att tidskriften snarare ger fördjupning inom ett ofta lite snävare ämnesområde än de allmänna nyhetsmedierna som snarare ger bredd i sin nyhetsrapportering.

Utredningen föreslår att kravet på nyhetsförmedling betonas starkare i mediestödet (se kapitel 8). Stödet inriktas också väsentligen mot lokala och regionala medier. Utredningens förslag innebär alltså att utrymmet för att ge stöd till tidskrifter snarare begränsas än vidgas. Skälet till detta är inte att tidskrifterna saknar betydelse för demokratin utan att press- och mediestödet redan har vidgats till allt fler mottagare och att tidningar berättigade till betydande stödbelopp är på väg in i systemet. Med en utvidgning av mediestödet till tidskrifter är risken uppenbar för att kretsen av stödmottagare vidgas ytterligare, vilket skulle kräva ett betydligt större anslag i statens budget. Med den mycket rika tidskriftsflora som finns måste ett tidskriftsstöd dessutom vara selektivt på ett helt annat sätt, och skulle kräva helt andra stödkriterier, än det allmänt inriktade mediestödet. Med ett tidskriftsstöd krävs sannolikt även en annan beslutsordning, andra bedömningar och en annan myndighetshemvist än för mediestödet.

Under arbetets gång har frågan om tidskrifternas plats i mediestödssystemet även berörts i samtal med riksdagens partier. Svaren kan tydligt sammanfattas med att det i nuläget inte finns ett brett politiskt stöd för att utvidga mediestödet till att också gälla tidskrifter.

Utredningen instämmer i grunden med Sveriges Tidskrifter om att ett antal tidskrifter har stor betydelse för den demokratiska offentligheten. Mediestödsutredningens uppdrag omfattar emellertid inte frågan om tidskriftsstöd och stödet från de politiska partierna har inte varit tillräckligt brett för att motivera att frågan väcks.

Enligt uppdraget kan utredningen göra en bedömning av behovet av och förutsättningarna för andra åtgärder som på längre sikt kan bidra till det övergripande syftet att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling och en mångfald av allmänna nyhetsmedier. Uppdraget talar i och för sig uttryckligen om

nyhetsförmedling och nyhetsmedier. Likväl finns det anledning att just peka på betydelsen av tidskrifter. Utredningen har i kontakter med medieforskare sökt belysning av frågan om hur medieekologin faktiskt fungerar, vilket beskrivs i kapitel 4. En av slutsatserna är att det finns medier, en del traditionella sådana men också nya digitala medier, som har mycket stor betydelse för demokratin i stort utan att de i sig når en särskilt stor mottagarkrets. De fungerar som ”mediernas medier”. De är inte lokala eller regionala, de har ofta begränsad bredd i såväl ämnesval som användarkrets, men de är likväl viktiga.

Utredningens slutsats är alltså att mediestödet inte bör utvidgas till att omfatta tidskrifter. I stället bör frågan om ett tidskriftsstöd utredas närmare, med inriktningen att det bör handla om ett särskilt stöd just till tidskrifter. En eventuell framtida utredning skulle kunna undersöka möjligheterna att bredda det stöd till kulturtidskrifter som administreras av Statens kulturråd och som fyller en viktig funktion bland annat för främjandet av kulturdebatt i vid mening i Sverige (Statens kulturråd 2022). I dag förmedlas knappt 30 miljoner kronor i stöd till runt 90 kulturtidskrifter. För att få effekt skulle en utvidgning kräva en substantiell ökning av de medel som i dag anvisas för tidskriftsstödet.

13 Frågan om undantag från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar

I detta kapitel redogörs för Finansdepartementets utredning och analys av om ett kvalificerat mervärdesskatteundantag bör införas för allmänna nyhetstidningar. Sammanfattningsvis är bedömningen att ett mervärdesskatteundantag inte bör införas. Ett mervärdesskatteundantag bedöms vara kostsamt och innebära ett avsteg från mervärdesskattens primära syfte, vilket är att fungera som en fiskal skatt med så liten påverkan på ekonomin som möjligt. Det skulle dessutom innebära ökade administrativa kostnader, ökade gränsdragningsproblem och konkurrensproblem, framför allt i förhållande till tidskriftsbranschen. Ett sådant undantag skulle också vara ett mindre träffsäkert och effektivt mediepolitiskt verktyg än press- och mediestöd eftersom det framför allt gynnar tidningar med stor upplaga och hög omsättning.

13.1 Bakgrund

När Sverige gick med i EU (då EG) den 1 januari 1995 var omsättning av allmänna nyhetstidningar undantagen från mervärdesskatt. Med allmänna nyhetstidningar menades publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka. För andra tidningar, såsom populär- och fackpress, eller för böcker och andra tryckta skrifter togs dock full mervärdesskatt ut. Undantaget för allmänna nyhetstidningar var ett så kallat kvalificerat undantag, vilket innebar att tidningarna hade rätt till återbetalning av sådan mervärdesskatt som betalats vid förvärv av varor och tjänster i verksamheten. Ett sådant undantag med avdragsrätt kallas ofta för

nollskattesats. Undantaget hade motiverats av tidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen (prop. 1995/96:45 s. 8). Det kvalificerade undantaget bestod med stöd av övergångsregler i Sveriges anslutningsfördrag även efter den 1 januari 1995.

Den 1 januari 1996 slopades det kvalificerade undantaget för omsättning av allmänna nyhetstidningar. Sedan dess beskattas omsättning av allmänna nyhetstidningar med den reducerade skattesatsen 6 procent. I förarbetena till lagändringen framhölls att motivet bakom undantaget för allmänna nyhetstidningar, det vill säga deras framskjutna roll i den demokratiska processen, fortfarande var giltigt i högsta grad. Den statsfinansiella situationen var emellertid mycket ansträngd. Regeringen ansåg därför att det var nödvändigt att föreslå att skatteplikt infördes för omsättning av allmänna nyhetstidningar. På grund av dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen valdes en reducerad skattesats. Denna lägre skattesats skulle även gälla de radio- och kassettidningar som skattemässigt jämställdes med de allmänna nyhetstidningarna (prop. 1995/96:45 s. 9). Övriga tidningar och tidskrifter beskattades med normalskattesatsen, 25 procent, fram till den 1 januari 2002 då skattesatsen för omsättning av böcker, tidskrifter, kartor, notblad med mera sänktes från 25 procent till 6 procent (prop. 2001/02:45).

Sedan den 1 juli 2019 är mervärdesskattesatsen 6 procent även för elektroniska publikationer, det vill säga produkter som tillhandahålls på elektronisk väg och som motsvarar böcker, tidningar och tidskrifter samt andra liknande produkter. Produkter som helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam eller helt eller huvudsakligen består av rörlig bild eller hörbar musik omfattas inte. Sänkningen av mervärdesskatten på elektroniska publikationer är avsedd att skapa bättre förutsättningar för kultur- och mediebranschen att anpassa sig till det nya medielandskapet där en stor del av konsumtionen av nyheter, böcker och tidningar sker digitalt (prop. 2018/19:73).

I dag beskattas därmed tidningar, tidskrifter och böcker i fysisk och elektronisk form med en reducerad skattesats på 6 procent.

13.2 Reducerad skattesats för tidningar med mera

Möjligheten att tillämpa olika skattesatser på mervärdesskatteområdet regleras av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november

2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet). Mervärdesskattedirektivet är genomfört i svensk lagstiftning huvudsakligen genom mervärdesskattelagen (1994:200), förkortad ML. Den svenska normalskattesatsen är 25 procent (7 kap. 1 § första stycket ML). Det finns två reducerade skattesatser, 12 och 6 procent, som används för vissa varor och tjänster (dessa framgår av 7 kap. 1 § andra och tredje stycket ML).

Enligt 7 kap. 1 § tredje stycket punkt 1 ML gäller den lägre skattesatsen 6 procent vid omsättning, unionsinternt förvärv och import av följande varor under förutsättning att varorna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam:

– böcker, broschyrer, häften och liknande alster, även i form av enstaka blad,
– tidningar och tidskrifter,
– bilderböcker, ritböcker och målarböcker för barn,
– musiknoter, och
– kartor, inbegripet atlaser, väggkartor och topografiska blad.

Enligt punkt 2 i bestämmelsen gäller samma skattesats för omsättning, unionsinterna förvärv och import av program och kataloger om de ges ut i syfte att informera om sådan verksamhet som i sig beskattas med 6 procent. Sådana verksamheter är

1. konserter, cirkus-, teater-, opera- eller balettföreställningar eller andra jämförliga föreställningar,
2. biblioteks- och museiverksamhet om inte omsättningarna i denna är undantagna från skatteplikt,
3. tillträde till eller förevisning av djurpark, förevisning av naturområden utanför tätort samt av nationalparker, naturreservat, nationalstadsparker och Natura 2000-områden, och
4. idrottstjänst, om inte omsättningen är undantagen från skatteplikt.

Skattesatsen 6 procent ska också i vissa fall tillämpas beträffande program eller kataloger för sådan verksamhet som avses i 3 kap. 18 § ML (verksamhet som inte medför skattskyldighet eller rätt till

återbetalning enligt 10 kap. 9–13 §§ ML). Detta gäller under förutsättning att de inte är helt eller huvudsakligen ägnade åt reklam.
Vidare beskattas enligt punkt 3 i bestämmelsen omsättning av radiotidningar samt omsättning, unionsinternt förvärv och import av kassettidningar och av kassetter eller något annat tekniskt medium som återger en uppläsning av innehållet i en vara som omfattas av den första punkten med skattesatsen 6 procent.

Enligt punkt 4 i bestämmelsen beskattas även omsättning, unionsinternt förvärv och import av en vara som genom teckenspråk, punktskrift eller annan sådan särskild metod gör skrift eller annan information tillgänglig särskilt för personer med läsnedsättning med skattesatsen 6 procent.

Enligt punkt 5 i bestämmelsen beskattas omsättning av sådana produkter som avses i punkterna 1–4 med skattesatsen 6 procent, om de

1. tillhandahålls på elektronisk väg,
2. inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam, och
3. inte helt eller huvudsakligen består av rörlig bild eller hörbar musik.

13.3 Ett ändrat mervärdesskattedirektiv tillåter nollskattesats för tidningar

Mervärdesskattedirektivet är den centrala rättsakten för mervärdesbeskattningen inom EU. Direktivet reglerar bland annat medlemsstaternas möjligheter att tillämpa olika skattesatser på mervärdesskatteområdet.

Rådet beslutade den 5 april 2022 att ändra mervärdesskattedirektivet på så sätt att medlemsstaterna får möjlighet att införa reducerade skattesatser och nollskattesatser på fler varor och tjänster än i dag. Ändringarna innebär bland annat en möjlighet att införa nollskattesats för tidningar i fysisk och elektronisk form (artikel 98.2 och punkten 6 i bilaga III i mervärdesskattedirektivet).

13.4 Bör nollskattesats införas för omsättning av allmänna nyhetstidningar?

Frågan är om en nollskattesats för omsättning av allmänna nyhetstidningar är en lämplig stödåtgärd för att uppnå de mediepolitiska målen. Målen för statens mediepolitik är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (se vidare kapitel 3). Bland medlen för att uppnå detta mål finns direkta stöd till branschen genom till exempel press- och mediestöd.

Omsättning av allmänna nyhetstidningar omfattas i dag även av ett indirekt stöd genom den reducerade skattesatsen på 6 procent (i stället för 25 procent). Sedan mervärdesskattedirektivet ändrats är det EU-rättsligt möjligt att införa en nollskattesats för omsättning av allmänna nyhetstidningar. Frågan är om en sådan ändring av skattereglerna skulle vara en lämplig väg att gå för att stötta de allmänna nyhetstidningarna och bidra till att målen med statens mediepolitik uppnås.

13.4.1 Samhällsekonomiska utgångspunkter

Mervärdesskatten är i grunden en fiskal skatt, vars syfte är att generera skatteintäkter för finansiering av statens utgifter. Därför är det viktigt att skatteuttaget sker på ett effektivt sätt. I följande avsnitt diskuteras vad som från nationalekonomiska utgångspunkter kännetecknar ett effektivt skatteuttag. Därefter diskuteras mervärdesskatten som styrmedel.

Effektivt skatteuttag

Skatternas främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Enligt nationalekonomisk teori bör beskattning utformas så att den önskade nivån av skatteintäkter uppnås till så låga samhällsekonomiska kostnader som möjligt. Användningen av skatteintäkterna ger upphov till samhällsekonomiska intäkter, men uttaget medför i allmänhet samhällsekonomiska kostnader. Dessa uppstår genom att skatteuttaget snedvrider ekonomiska beslut jämfört med en situation

utan skatter. För att den samhällsekonomiska vinsten av skattefinansierade verksamheter ska bli så positiv som möjligt är det angeläget att beskattningen utformas så att de samhällsekonomiska kostnaderna av skatteuttaget minimeras.

Mervärdesskatten anses allmänt vara en effektiv skatt eftersom den jämfört med andra skatter ger upphov till mindre snedvridningar i ekonomin (se vidare exempelvis SOU 2005:57 s. 355 ff.). I syfte att minimera de samhällsekonomiska kostnaderna för att få in de önskade skatteintäkterna bör mervärdesskattebasen värnas. En sänkning av mervärdesskatten som finansieras genom en ökning av ineffektivare skatter bedöms innebära att de samhällsekonomiska nettokostnaderna för finansieringen av de offentliga utgifterna ökar.

En skattesatsdifferentiering innebär att marknaden påverkas genom att konsumenterna ökar sin efterfrågan på vissa varor och tjänster och minskar sin efterfrågan på andra. Resurser som används i sektorer med högre skattesats går i stället till att öka produktionen av en vara eller tjänst med lägre skattesats. Därmed uppkommer en real kostnad i form av de varor och tjänster som går förlorade eftersom de inte längre är lönsamma att producera i sektorer med hög skattesats (SOU 2005:57 s. 360 ff.).

Mervärdesskatten som styrmedel

Nuvarande differentieringar av mervärdesskatten grundar sig på en önskan att styra efterfrågan på vissa varor och tjänster och att indirekt stödja vissa branscher eller grupper av individer för att uppnå vissa mål. Den sänkta mervärdesskatten på tidningar och tidskrifter från 25 till 6 procent har motiverats av tidningarnas viktiga roll i den demokratiska processen och kan därför anses vara ett exempel på en indirekt stödåtgärd för en bransch. Ett exempel på sänkt mervärdesskatt med önskan att styra efterfrågan av varor är den sänkta mervärdesskatten på böcker från 25 till 6 procent med syftet att öka läsandet.

I en situation där sänkt mervärdesskatt slår igenom fullt ut på priserna, bedöms efterfrågan på berörda varor och tjänster öka. I exemplet sänkt mervärdesskatt på böcker, där syftet var att öka läsandet, kan det därmed anses viktigt att skattesänkningen slår igenom på konsumentpriserna. I den mån skattesänkningen inte slår

igenom fullt ut på priserna möjliggör det i stället att producenterna i berörda branscher kan öka sina överskott. Mervärdesskatten som ett indirekt stöd kan således verka både genom en ökad efterfrågan och genom ökade överskott.

Att använda mervärdesskatten som styrmedel eller som indirekt stöd för att uppnå vissa mål går emot mervärdesskattens primära syfte att fungera som en fiskal skatt och styra ekonomin så lite som möjligt. Lämpligheten av att använda mervärdesskatten som styrmedel eller som stödåtgärd beror av träffsäkerheten, hur stor styrning som uppnås och till vilken kostnad.

13.4.2 Lämpligheten av ett kvalificerat undantag för allmänna nyhetstidningar

I detta avsnitt analyseras lämpligheten att införa ett kvalificerat undantag från mervärdesskatt för omsättning av allmänna nyhetstidningar som en indirekt stödåtgärd. Lämpligheten analyseras utifrån påverkan på administrativ börda och träffsäkerhet. Andra viktiga aspekter som påverkar lämpligheten är effekter på gränsdragning och konkurrens.

Ökad administrativ börda

Det krävs resurser för att kunna följa komplicerade regler, såväl för myndigheter som för skattskyldiga. Den administrativa börda som skattesystemet lägger på myndigheter och skattskyldiga kan delas upp i administrationskostnader och fullgörandekostnader. Med administrationskostnader avses de administrativa kostnader som uppstår hos myndigheter, till exempel Skatteverket, och domstolar. Med fullgörandekostnader avses företagens kostnader för att redovisa skatt och att lämna uppgifter till i första hand Skatteverket. Fullgörandekostnaderna ger en bild av hur krångligt ett system är för de skattskyldiga.

Administrativa kostnader för myndigheter och domstolar

Ett system med olika skattesatser kräver mer arbete än ett system med enbart en skattesats. Olika skattesatser innebär att det måste fastställas vilken typ av transaktion som utförs för att avgöra vilken skattesats som transaktionen ska beskattas med. I de fall det är svårt att dra gränsen mellan transaktionerna uppstår ytterligare arbete för myndigheter och domstolar på grund av omprövningar och överklaganden. Den gränsdragning mellan allmänna nyhetstidningar och bland annat tidskrifter som en lägre skattesats för de allmänna nyhetstidningarna skulle innebära, medför administrativa kostnader för myndigheter och domstolar på grund av arbete med att avgöra vilken skattesats som ska användas (se om gränsdragningsproblemen nedan under rubriken *Gränsdragningsproblem*).

Fullgörandekostnader för skattskyldiga

En nollskattesats för allmänna nyhetstidningar i kombination med en skattesats på 6 procent för tidskrifter, böcker och andra publikationer skulle innebära att företag som säljer både allmänna nyhetstidningar och någon av de tidningar, böcker eller publikationer som beskattas med 6 procent skulle behöva hantera två skattesatser. Även om företagen inte hanterar två skattesatser kan nya fullgörandekostnader uppstå i samband med att de behöver ta ställning till vilken skattesats de ska tillämpa. Företagen kan även drabbas av fullgörandekostnader i samband med domstolsprocesser om avgränsningen av en reducerad skattesats eller nollskattesats är otydlig.

Regeringen gav 2003 NUTEK (numera Tillväxtverket) i uppdrag att genomföra mätningar av den administrativa börda hos företagen som orsakas av regelverken. Resultaten i NUTEK:s rapport *Mätning av företagens administrativa börda* visar att kravet att hantera flera skattesatser för mervärdesskatt i samband med fakturering är det krav i mervärdesskattelagen som tar mest tid för det enskilda företaget (NUTEK 2004).

Även Skatteverket har i rapporten *Krånglig moms – en företagsbroms?* från 2006 uppskattat fullgörandekostnaderna för företagen att leva upp till kraven i mervärdesskattelagen. Undersökningen visar att det finns ett tydligt samband mellan företagens kostnader för mervärdesskattehanteringen och antalet skattesatser de hanterar.

För företag som hanterade fler skattesatser uppgick merkostnaden av att hantera fler skattesatser till 30 procent av de totala fullgörandekostnaderna för mervärdesskatten. Resultaten i rapporten visar också att den enskilt viktigaste förklaringen till storleken på fullgörandekostnaderna hos företagen är företagens storlek. Fullgörandekostnaderna slår avsevärt hårdare mot små företag än stora. Ett företag med 1–4 anställda har till exempel drygt 35 gånger så höga fullgörandekostnader per anställd som ett företag med 50–499 anställda. Det betyder att ökade fullgörandekostnader till följd av flera skattesatser slår betydligt hårdare mot mindre företag än mot större företag (Skatteverket 2006).

Enligt Statistiska Centralbyråns näringslivsindelning bedrev 4 727 företag utgivning av böcker, tidskrifter och annan förlagsverksamhet 2021. Av dessa var det 3 302 företag som gav ut dagstidningar, böcker och tidskrifter (SNI-koderna 58.110, 58.131 och 58.140). Av dessa företag gav 163 företag i huvudsak ut dagstidningar och 731 gav i huvudsak ut tidskrifter. Resterande företag bedrev i huvudsak bokförlag.

Av de företag som gav ut dagstidningar hade drygt 50 procent ingen anställd och var per definition så kallade enmansföretag. Drygt 20 procent hade 1–4 anställda vilket innebär att totalt drygt 70 procent av företagen hade 0–4 anställda. Resterande företag utgjordes av små, medelstora och stora företag. Endast drygt 6 procent av alla företagen som gav ut dagstidningar hade fler än 50 anställda. Det betyder att denna grupp företag består av en majoritet av mycket små företag som drabbas betydligt hårdare av ökade fullgörandekostnader till följd av ökad mervärdesskattehantering vid en nollskattesats på dagstidningar.

Till dessa ökade fullgörandekostnader kommer även ökade fullgörandekostnader hos de företag som är återförsäljare av dagstidningar, tidskrifter och böcker och behöver hantera olika skattesatser för dessa varor. Det fanns 2021 omkring 6 500 företag som bedrev detaljhandel som omfattar bland annat livsmedel, drycker och tobak i butik, varuhus eller stormarknad (SNI-koderna 47.11 och 47.19). Majoriteten av dessa företag kan antas sälja både dagstidningar, tidskrifter och böcker. Inom uppdelningen av företag enligt SNI-koderna finns även specialiserad butikshandel med böcker och tidningar (SNI-koderna 47.61 och 47.62). Totalt uppgick dessa företag till omkring 700 år 2021. Omkring hälften bedrev butikshandel med

böcker och andra hälften bedrev butikshandel med tidningar. Statistik saknas för att bedöma hur vanligt det är att dessa butiker säljer böcker, tidskrifter och dagstidningar tillsammans.

Träffsäkerhet

Träffsäkerheten för en stödåtgärd bedöms utifrån i vilken utsträckning stödet faktiskt tillfaller de grupper av individer eller producenter man vill gynna. En sänkt mervärdesskatt för omsättning av allmänna nyhetstidningar träffar tidningsbranschen grovt men är ett mindre träffsäkert och effektivt mediepolitiskt verktyg än mediestöd för att uppnå målet med statens mediepolitik. Det övergripande målet för statens mediepolitik är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan (se kapitel 3).

För att en sänkning av mervärdesskatten för omsättning av allmänna nyhetstidningar ska få en effekt på efterfrågan behöver skattesänkningen övervältras i priset mot konsument. På lång sikt efter en mervärdesskattesänkning, när ekonomin befinner sig i ett nytt läge, antas generellt utifrån nationalekonomisk teori att en mervärdesskattesänkning slår igenom fullt ut i konsumentpriset. Vad prisgenomslaget i verkligheten blir kan dock se olika ut i olika branscher beroende på branschernas förutsättningar. Givet det begränsade prisgenomslag Bokpriskommissionen kom fram till för böcker och tidskrifter efter den sänkta mervärdesskatten på böcker och tidskrifter 2002 bör det indirekta stödet en mervärdesskattesänkning på allmänna nyhetstidningar innebär verka både genom en ökad efterfrågan på allmänna nyhetstidningar och genom att tidningsföretagen kan öka sina överskott.[26]

Den svenska dagstidningsbranschen domineras av ett fåtal stora koncerner. De senaste åren har ägarkoncentrationen ökat ytterligare genom att de stora koncernerna har köpt upp lokaltidningar. Statistiken över antal företag i branschen under avsnittet *Fullgörandekostnader* visar dock att det finns 163 aktiva företag som bedriver

[26] Vid sänkningen av mervärdesskatten på böcker, tidskrifter, kartor, notblad med mera från 25 procent till 6 procent år 2002 tillsattes Bokpriskommissionen. För tidskrifter beräknades prissänkningen mellan 2001 och 2004 uppgå till omkring 5,3 procent. Prissänkningen på böcker i alla försäljningskanaler beräknades för samma tidsperiod uppgå till omkring 7,6 procent. Med beaktande av inflationen beräknades prissänkningen behöva uppgå till 11,4 procent för att fullt prisgenomslag skulle uppstå för både böcker och tidskrifter (SOU 2005:12).

förlagsverksamhet med dagstidningar. Statistiken visar också att en övervägande majoritet (drygt 70 procent) av företagen i branschen är mycket små med 1–4 anställda. Detta visar sammantaget på en bransch med en omsättning som är starkt koncentrerad till några få mycket stora aktörer.

Mervärdesskatten är generellt ett trubbigt medel att använda för att stödja vissa branscher eller delar av branscher. En sänkt mervärdesskatt skulle omfatta all omsättning av dagstidningar och därmed skulle tidningsföretag med stor omsättning erhålla ett större stöd än tidningar med mindre omsättning. En nollskattesats som stödåtgärd till allmänna nyhetstidningar skulle således gynna de större tidningsföretagen framför de mindre. Eftersom tidningsbranschen kännetecknas av en stark koncentration av omsättning till några få stora aktörer skulle en mycket stor andel av den sänkta mervärdesskatten tillfalla några få aktörer medan en liten andel skulle tillfalla den resterande mängden företag. En sådan fördelning av ett stöd till branschen ligger inte i linje med syftet med mediestödet som enligt Mediestödsutredningens förslag ska vara att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling via allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet, samt att bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet där detta är av särskild vikt (se kapitel 8). Det är inte möjligt att utforma ett undantag från mervärdesskatt med samma precision som de direkta stöden till medier inom press- och mediestöden. Det går till exempel inte att avgränsa en mervärdesskattesänkning till tidningar med ett större stödbehov. En nollskattesats på allmänna nyhetstidningar skulle således inte vara träffsäker då den inte bara träffar omsättningen hos de tidningar som har behov av stöd utan även träffar andra tidningars omsättning i lika stor utsträckning.

Gränsdragningsproblem

Begreppet allmänna nyhetstidningar

Om en nollskattesats skulle införas för omsättning av dagstidningar/allmänna nyhetstidningar skulle en sådan bestämmelse behöva utformas så klart och tydligt som möjligt för att inte tillämpningsproblem skulle uppstå i förhållande till sådana publikationer

som alltjämt omfattas av skattesatsen 6 procent. Det gäller exempelvis fack- och populärpress, böcker och andra publikationer.

Begreppet allmän nyhetstidning har funnits tidigare i mervärdesskattelagen. Fram till den 31 december 1995 undantogs allmänna nyhetstidningar från mervärdesskatt i dåvarande 3 kap. 12 § mervärdesskattelagen. Med allmänna nyhetstidningar menades ”publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka”. I praxis ställdes bland annat krav på allmän nyhetsrapportering och ett inte alltför begränsat ämnesområde i urval av nyheter för att en tidning skulle anses ha dagspresskaraktär. Gränsdragningen mellan allmänna nyhetstidningar och andra tidningar/tidskrifter ledde till flera domstolsavgöranden (jfr. till exempel RÅ 1979 Aa 219, RÅ 83 1:12 och RÅ 2000 not 66).

I 1 kap. 6 § presstödsförordningen definieras dagstidning som ”allmän nyhetstidning eller publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning”, men det ställs också andra krav som att tidningen normalt ska komma ut med minst ett nummer per vecka, ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska, i huvudsak distribueras inom landet och ha ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 55 procent av det totala redaktionella innehållet.

En bestämmelse om nollskattesats för omsättning av allmänna nyhetstidningar skulle kunna utformas med hjälp av tidigare praxis på mervärdesskatte- och presstödsområdet. Ordalydelsen skulle kunna hämtas från mervärdesskattelagens tidigare definition, det vill säga ”publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka”. Nollskattesatsen skulle dock behöva omfatta tidningar i både fysisk och elektronisk form. I fråga om tidningar i elektronisk form skulle en sådan nollskattesats innebära gränsdragningsproblem i förhållande till andra digitala produkter.

Avgränsningen på det digitala området

Den 1 juli 2019 ändrades mervärdesskattelagen på så sätt att e-publikationer jämställs med motsvarande fysiska publikationer och därmed också omfattas av den reducerade skattesatsen (7 kap. 1 § 5 p ML). Inför lagändringen analyserades frågan hur gränsen ska dras

mellan e-publikationer och andra digitala tjänster. I propositionen konstaterades bland annat att det avgörande för om en viss produkt ska omfattas av den nya bestämmelsen bör vara om den har huvudsakligen samma användningsområde, innehåll och funktion som motsvarande fysiska publikation (prop. 2018/19:73 s. 14).

Ett liknande resonemang skulle behöva föras när det gäller avgränsningen av elektroniska dagstidningar gentemot andra digitala produkter. En elektronisk dagstidning, eller en ”e-dagstidning”, skulle alltså behöva ha samma användningsområde, innehåll och funktion som en fysisk dagstidning för att omfattas av undantaget. Förekomst av rörliga bilder eller reklam på tidningens hemsida skulle inte hindra att den bedöms som en e-dagstidning, så länge innehållet huvudsakligen motsvarar en fysisk dagstidnings innehåll.
E-dagstidningar omfattades inte av det tidigare undantaget från mervärdesskatt i mervärdesskattelagen, och det finns därför inte någon äldre praxis som skulle kunna ge vägledning avseende gränserna för ett undantag som omfattar dessa. På det digitala området kan förväntas gränsdragningsproblem mellan e-dagstidningar och liknande digitala produkter. Oavsett hur tydligt lagstiftaren skulle utforma en sådan bestämmelse skulle det behövas riktlinjer från Skatteverket och avgöranden från förvaltningsdomstolarna för att tydliggöra gränsen för vad som är en e-dagstidning. Innan en sådan ny praxis etableras finns risk för ökade administrativa kostnader för myndigheterna och ökade fullgörandekostnader för företagen på grund av gränsdragningsproblem med bestämmelsen i fråga.

Konkurrensproblem

Fram till den 1 januari 2002 behandlades allmänna nyhetstidningar mer fördelaktigt än andra tidningar, tidskrifter och böcker. Bland annat veckotidningsbranschen ifrågasatte konkurrensneutraliteten i detta och pekade på att dagstidningarnas innehåll inte alltid skiljde sig åt från veckotidningarna. Dagstidningarna hade till exempel börjat sälja bilagor med veckotidningsliknande innehåll (SOU 1995:37 s. 174).

Mervärdesskattesystemet bör inte innehålla omotiverade skillnader mellan jämförbara produkter. Skillnaden mellan innehållet i dagstidningar och vissa tidskrifter kan också ha blivit mindre tydlig

med tiden. Även tidskrifter kan innehålla grävande reportage som har en roll för demokratin. En skillnad i beskattning mellan allmänna nyhetstidningar och tidskrifter riskerar därför att uppfattas som orättvis. De tidningar som inte räknas som allmänna nyhetstidningar, men med liknande innehåll, hamnar i ett sämre läge konkurrensmässigt.

I och med att både allmänna nyhetstidningar och andra tidningar och tidskrifter ofta finns tillgängliga på nätet och uppdateras i varierande mån, finns i dag en mängd varianter av regelbundenhet i nyhetsförmedlingen. Gränsen mellan vad som utgör en allmän nyhetstidning och en annan tidning/tidskrift har blivit mer otydlig även av den anledningen. Dagens digitala utbud gör det svårt att motivera olika skattesatser för allmänna nyhetstidningar och andra tidningar/tidskrifter.

I och med att dagens reducerade skattesats på 6 procent omfattar samtliga tidningar, tidskrifter, böcker med mera i fysisk och elektronisk form uppstår inte några konkurrensproblem eftersom samtliga jämförbara produkter har samma skattesats. En sänkt skatt för allmänna nyhetstidningar men inte för andra tidningar/tidskrifter riskerar att få en konkurrenssnedvridande effekt. En konkurrenssnedvridning är vidare en trolig effekt oavsett var en skillnad i skattesats skulle införas inom den här gruppen av produkter (tidningar, tidskrifter, böcker med mera), till exempel om tidningar och tidskrifter också fick sänkt mervärdesskatt men inte böcker med mera. Konkurrensproblemen skulle då endast förflyttas inom gruppen.

Offentligfinansiella effekter och nuvarande indirekta stöd till branschen via sänkt mervärdesskatt

Vid en sänkt mervärdesskatt från 6 procent till 0 procent för allmänna nyhetstidningar uppgår den offentligfinansiella kostnaden till 0,64 miljarder kronor (mdkr) netto 2023 och därefter 0,57 mdkr årligen.[27]

De allmänna nyhetstidningarna erhåller redan i dag ett indirekt stöd på omkring 2,0 mdkr genom den sänkta mervärdesskatten från 25 till 6 procent. En ytterligare sänkt mervärdesskatt från 6 till

[27] Beräkningen baseras på samma omsättning av allmänna nyhetstidningar som var kvalificerat undantagna fram till 1996, plus motsvarande e-dagstidningar som fick sänkt mervärdesskatt till 6 procent 2019.

0 procent skulle således innebära att detta stöd utökas ytterligare med 0,64 mdkr 2023 vilket skulle ge ett totalt stöd på omkring 2,64 mdkr till de allmänna nyhetstidningarna.

Sänkt mervärdesskatt från 6 till 0 procent för tidskrifter, böcker och andra publikationer (det vill säga samma varor som fick sänkt mervärdesskatt 2002 från 25 till 6 procent) medför en offentligfinansiell kostnad på 0,75 mdkr netto 2023 och en årlig kostnad på 0,67 mdkr. Sänkt mervärdesskatt för endast tidskrifter medför i stället en offentligfinansiell kostnad på 0,20 mdkr netto 2023 och en årlig kostnad på 0,18 mdkr.

En nollskattesats för både allmänna nyhetstidningar, tidskrifter, böcker och andra publikationer i både fysisk och digital form skulle således innebära ett indirekt stöd till branschen på omkring 5,81 mdkr.

Som en jämförelse kan nämnas att press- och mediestödet prognostiserades att uppgå till totalt omkring 1 mdkr 2021. Pandemin har medfört att stödet utökats och att det skett stora förändringar i utbetalningen inom de olika stöden. År 2019 uppgick press- och mediestödet till 0,64 mdkr. Om en ytterligare sänkt mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar finansierades via ett sänkt press- och mediestöd skulle det således inte finnas mycket stödpengar kvar inom press- och mediestöden att fördela ut.

13.4.3 Bedömning av lämpligheten att sänka mervärdesskatten för omsättning av allmänna nyhetstidningar

Bedömning: Det är inte lämpligt att sänka mervärdesskatten för omsättning av allmänna nyhetstidningar.

Att använda mervärdesskatten som ett indirekt stöd för att stödja allmänna nyhetstidningar och uppnå målen med mediepolitiken går emot mervärdesskattens primära syfte att fungera som en fiskal skatt och styra ekonomin så lite som möjligt. Lämpligheten av mervärdesskatten som en stödåtgärd bedöms utifrån hur träffsäker åtgärden är och hur kostsam den är.

Mervärdesskatten är en i grunden effektiv skatt som ger upphov till relativt låga samhällsekonomiska kostnader. Därigenom bör

mervärdesskatten användas som en fiskal skatt för att finansiera offentlig verksamhet och inte som ett styrmedel eller till indirekta stödåtgärder. Om mervärdesskatten används för indirekta stödåtgärder urholkas skattebasen och de offentliga verksamheterna kan komma att behöva finansieras via andra mindre effektiva skatter. Följden blir ett skattesystem med högre samhällsekonomiska kostnader för att uppnå samma nivå på skatteintäkterna.

Målen med statens mediepolitik är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan. En sänkt mervärdesskatt kan inte avgränsas på samma sätt som ett press- och mediestöd och kan därför inte användas för att styra mot mer specifika mediepolitiska behov, exempelvis genom att inriktas till vissa tidningar med större stödbehov. All omsättning av allmänna nyhetstidningar skulle i stället få en lika stor procentuell sänkning av mervärdesskatten. Det betyder att tidningsföretagen med störst omsättning skulle få den största sänkningen i kronor och därmed erhålla ett större indirekt stöd än tidningar med mindre omsättning. En sådan fördelning av ett indirekt stöd till branschen kan inte sägas vara en träffsäker stödåtgärd.

En så pass dyr åtgärd som en sänkt mervärdesskatt för omsättning av allmänna nyhetstidningar bör i första hand finansieras genom höjd mervärdesskatt på annat håll för att inte urholka mervärdesskatten som en stabil och effektiv finansieringskälla för statens utgifter. Om en sänkt mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar kombinerades med en sänkning av press- och mediestöden skulle det kräva en kraftig sänkning av stöden. Kraftigt lägre press- och mediestöd har inte samma möjlighet att styra mot de mediepolitiska målen och det är tveksamt om en omläggning av dessa stöd kan kompensera för den förlorade styrning en sänkt mervärdeskatt innebär. Det betyder att en sådan omfördelning av de samlade stöden till branschen sammantaget kan komma att leda till en negativ måluppfyllelse av statens mediepolitik genom att exempelvis mångfalden av tidningar påverkas negativt.

Sänkt mervärdesskatt för omsättning av allmänna nyhetstidningar skulle även föra med sig andra problem. I dag är skattesatsen densamma för tidningar, tidskrifter, böcker och andra liknande produkter. Om en nollskattesats skulle införas för omsättning av allmänna nyhetstidningar skulle denna behöva skiljas ut från annan

omsättning inom denna grupp av produkter. Det skulle innebära ökade administrativa kostnader, ökade gränsdragningsproblem och konkurrensproblem, framför allt i förhållande till tidskriftsbranschen. Åtgärdens ökade fullgörandekostnader slår betydligt hårdare mot mindre företag som dessutom får en betydligt lägre andel av det indirekta stödet en sänkt mervärdesskatt innebär. Det är ett ytterligare skäl till att åtgärden gynnar större aktörer framför mindre och således bidrar till att målen med statens mediepolitik om att värna mångfalden inom tidningsbranschen motverkas. Sammantaget skulle en nollskattesats för omsättning av allmänna nyhetstidningar vara en kostsam stödåtgärd med dålig träffsäkerhet. Ett betydligt mer träffsäkert stöd kan uppnås till lägre kostnader via direkta stöd på statens utgiftssida såsom press- och mediestöden.

14 Konsekvenser av förslagen

Utredningen ska enligt uppdraget genomföra en konsekvensanalys av hur förslagen kan komma att påverka olika typer av medieföretag och mångfalden på mediemarknaden.

Att en sådan analys ska göras följer också av kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna även i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

14.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och alternativa lösningar

Utredningen ska enligt uppdraget föreslå hur stödet till medier kan förbättras framför allt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa att systemet till det moderna medielandskapet. En viktig del i detta är att ta ställning till om det nuvarande driftsstödet i presstödet ska fasas ut och ersättas av ett mer teknikneutralt stöd för redaktionella kostnader.

Som framgår av uppdraget och kapitel 5 i denna promemoria har kostnaderna för driftsstödet ökat kraftigt de senaste åren, vilket innebär att utrymmet för övriga stödformer inom mediestödet minskar samtidigt som behoven är stora. Den viktigaste faktorn bakom kostnadsökningarna i nuvarande system är att flera högfrekventa tidningar (sex eller sju nummer per vecka) med förhållandevis stor upplaga har beviljats driftsstöd för första gången under de senaste åren. Detta speglar den tydliga trenden att tidningarnas tryckta upplagor faller (se kapitel 4), vilket för dessa titlar har medfört att de i dag når färre än 30 procent av hushållen på utgivningsorten och därmed uppfyller ett centralt kriterium för att få driftsstöd. Sedan 2018 har tio nya högfrekventa tidningar kommit in i systemet, vilket starkt har bidragit till att utgifterna för driftsstödet sammantaget har ökat från 424 miljoner kronor 2018 (mnkr) till 679 mnkr 2021, det vill säga en ökning med 60 procent på tre år.

Utredningen föreslår att driftsstödet avvecklas och ersätts med ett redaktionsstöd som baseras på kostnader för redaktionell personal (se kapitel 8 och 9). Om detta inte genomförs hade ett alternativ kunnat vara att behålla nuvarande driftsstöd. Det skulle innebära fortsatt kraftiga ökningar av kostnaderna för driftsstödet. Enligt en prognos från Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har åtta dagstidningar utan driftsstöd en hushållstäckning som ligger strax över 30 procent och kan komma och ansöka om sådant stöd 2023 till ett totalt belopp på drygt 100 mnkr (se kapitel 7). Utöver dessa finns enligt uppgifter från MPRT ytterligare ett tiotal tidningar utan driftsstöd som ligger i närheten av täckningsgraden 30 procent. Dessa tidningar kan inom de närmaste åren komma att berättiga till driftsstöd till ett totalt belopp på cirka 110 mnkr. Det innebär att utgifterna för nya driftsstödstidningar kan öka med cirka 210 mnkr på några års sikt.

Samtidigt medför trenden med fallande upplagor att kostnaderna för driftsstöd till de tidningar som redan är inne i systemet sannolikt minskar under kommande år. Som framgår av kapitel 4 har den upplaga som revideras av Kantar Sifo fallit med i genomsnitt 2,5 procent per år under perioden 2016–2021. Då driftsstödet beräknas på upplaga är det inte orimligt att anta att utgifterna för detta minskar i samma takt framöver, under förutsättning att tidningarna behåller nuvarande utgivningsfrekvens. Det skulle innebära att utgifterna för driftsstödet minskade med cirka 50 mnkr mellan 2021 och 2024, och sedan med ytterligare cirka 15 mnkr per år.

Sammantaget beräknas ett bibehållande av nuvarande stödsystem alltså innebära att utgifterna för driftsstödet skulle öka med totalt runt 160 mnkr i nivå 2024 jämfört med 2021. Då driftsstödet är rättighetsbaserat skulle det, givet nuvarande anslagsnivå, innebära att budgetutrymmet för övriga stödformer minskade med motsvarande belopp.

Det måste emellertid betonas att nuvarande reglering för press- och mediestöden är tidsbegränsade till utgången av 2023 enligt beslut från Europeiska kommissionen. Ett fortsatt beviljande av stöd från 2024 och framåt kräver följaktligen ett nytt godkännande från kommissionen. Om inte detta sker kommer skulle statens utgifter på anslaget för mediestöd att upphöra. Då stödbehovet i mediebranschen fortsatt är stort (se kapitel 7) skulle det medföra mycket negativa konsekvenser för ett stort antal allmänna nyhetsmedier, varav många sannolikt skulle behöva upphöra med sin utgivning.

14.2 Samhällsekonomiska effekter

14.2.1 Konsekvenser för medieföretagen

En utgångspunkt för utredningens uppdrag är att press- och mediestöden ska bidra till förutsägbara förutsättningar för medieaktörer. De förslag som lämnas bör därför så långt det är möjligt innebära att parallella stödformer, det vill säga stödformer som ersätter samma typ av kostnader, undviks.

Utredningen föreslår att det införs ett sammanhållet teknikneutralt redaktionsstöd som består av två delar, allmänt och utökat

redaktionsstöd. Detta ersätter nuvarande driftsstöd samtidigt som stödet för lokal journalistik (vita fläckar-stödet) blir en del av redaktionsstödet. Det införs också ett övergångsstöd för de tidningar som har driftsstöd i dag och antingen inte får del av det nya redaktionsstödet eller får redaktionsstöd till ett mindre belopp. Övergångsstödet finansieras delvis genom att redaktionsstödet sätts ned under de första åren i perioden. Nuvarande innovations- och utvecklingsstöd avvecklas.

Omfördelning av stödmedel

Att driftsstödet avvecklas och ersätts med ett nytt redaktionsstöd innebär omfattande ekonomiska konsekvenser för medieföretagen. Generellt kan sägas att det sker en tydlig omfördelning av stödmedel från tidningar med driftsstöd till hela kollektivet av allmänna nyhetsmedier som uppfyller kriterierna för mediestöd i det nya systemet. Det ger en positiv effekt för mediemångfalden eftersom fler medieföretag får ta del av det statliga stöd som behövs för att säkra utgivningen av medier med en viktig demokratisk funktion.

Effekterna av omfördelningen dämpas något genom det övergångsstöd och den upptrappning av det nya redaktionsstödet som utredningen föreslår. I tabell 15.1 illustreras de ekonomiska konsekvenserna för olika kategorier av medier.[28] Tabellen visar beräkningar av det totala utfallet för redaktionsstödet och övergångsstödet under perioden 2024–2029 samt en jämförelse med den totala stödnivån 2021, exklusive distributionsstödet. Tidsperioden har valts utifrån att det nya stödet förväntas godkännas av Europeiska kommissionen för en period av sex år, alltså till utgången av 2029 (se kapitel 11).

Det bör påpekas att det finns en osäkerhet i beräkningarna eftersom de baseras på uppgifter om redaktionella personalkostnader som medieföretagen har rapporterat in till MPRT samt i viss mån på antaganden om storlek på mediernas personalstyrka. Nivån på det utökade redaktionsstödet, som utgör en del av det totala utfallet, baseras på antagandet att samma medier täcker samma antal vita fläckar som 2021.

[28] Indelningen följer till stora delar den nya kategorisering av svensk dagspress som har tagits fram av Nordicom och beskrivs närmare i kapitel 7.

Enligt utredningens förslag ska allmänt redaktionsstöd endast utgå till allmänna nyhetsmedier som har behov av ekonomiskt stöd (se kapitel 9). I de beräkningar som illustreras i tabell 14.1 antas ingen av de tidningar som i dag får driftsstöd nekas redaktionsstöd utifrån detta kriterium. Däremot antas de nationella dagstidningarna utan driftsstöd inte uppfylla villkoret. Detta är endast ett antagande utan avsikt att föregripa mediestödsnämndens tillämpning av de nya bestämmelserna.

Tabell 14.1 Beräknat utfall för olika kategorier av medier 2024–2029 (miljoner kronor)

Allmänt och utökat redaktionsstöd samt övergångsstöd, inklusive jämförelse med stödnivån 2021.

Kategori	*2021*	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Nationella dagstidningar	*47*	34	31	29	29	27	24
Lokala förstatidningar *med driftsstöd*	*315*	265	227	202	187	162	147
Lokala förstatidningar *utan driftsstöd*	*125*	177	242	306	371	371	371
Lokala andratidningar *med driftsstöd*	*158*	137	120	109	104	90	78
Lokala fådagarstidningar *med driftsstöd*	*91*	82	76	75	77	74	70
Lokala fådagarstidningar *utan driftsstöd*	*7*	8	12	15	18	18	18
Nischtidningar och nyhetsmagasin	*130*	95	80	66	53	37	23
Gratistidningar	*32*	43	61	79	97	97	97
Webbtidningar/ nyhetssajter	*19*	12	16	20	24	24	24
Övriga (t.ex. radio och tv)	*2*	0	0	0	0	0	0
Totalt	***927***	**853**	**864**	**900**	**960**	**899**	**852**

Anm. Beloppen inkluderar inte distributionsstödet och stödet vid varannandagsutdelning av post.

Enligt tabellen minskar den totala stödnivån mellan 2021 och 2024. Detta beror på att en tillfällig förstärkning av mediestödet löper ut under 2022. Utredningen har som nämnts i kapitel 9 utgått från att redan beräknad anslagsnivå kommer att gälla även 2024 och framåt, vilket exklusive distributionsstöd och stöd för varannandagsutdelning av post innebär ett årligt utrymme för redaktionsstödet och övergångsstödet på cirka 830 miljoner kronor. Detta innebär i sig en

generell minskning av mediestödet under perioden 2024–2029 jämfört med 2021. Till det kommer emellertid extra medel som behöver anslås under en begränsad period för att finansiera en ordnad övergång till det nya redaktionsstödet. Se vidare nedan om offentligfinansiella effekter.

Av tabell 14.1 framgår tydligt vad som nämns ovan om att stödmedlen i hög grad fördelas från tidningar som i dag får driftsstöd till andra medier. Exempelvis beräknas stödnivån för lokala förstatidningar med driftsstöd minska med 16 procent 2024 jämfört med 2021. Det bör dock noteras att flera av tidningarna i denna kategori har beviljats driftsstöd för första gången under de senaste åren och därmed inte är lika beroende av stödet som tidningar som har haft stöd under lång tid. Många av dessa titlar finns i kategorierna lokala andratidningar och lokala fådagarstidningar, där stödnivån minskar mindre markant (13 respektive 10 procent 2024 jämfört med 2021). För kategorin nischtidningar, vilken rymmer flera titlar som enligt utredningens bedömning inte kommer att kvalificera sig för det nya redaktionsstödet, minskar stödnivån med 27 procent 2024 jämfört med 2021.

För samtliga av de beskrivna kategorierna av medier fortsätter stödnivån enligt beräkningarna att minska fram till 2029. Det är dock vanskligt att bedöma konsekvenserna så långt fram i tiden, då flera av de förutsättningar som ligger bakom beräkningarna sannolikt har förändrats mot slutet av perioden. Det bör också beaktas att jämförelsen med 2021 är missvisande eftersom tidningarnas tryckta upplagor, som till stor del ligger till grund för stödnivåerna detta år, sannolikt kommer att minska betydligt under perioden (se ovan).

Bland de kategorier av medier som får ett positivt ekonomiskt utfall i det nya systemet finns lokala förstatidningar utan driftsstöd, gratistidningar samt webbtidningar och nyhetssajter. Detta gäller framför allt från 2027, då upptrappningen av redaktionsstödet är genomförd.

Som diskuterades i kapitel 4 präglas den svenska tidningsmarknaden av en påtaglig ägarkoncentration och domineras i dag av tre ägarsfärer: Bonnier, Schibsted och NTM Media. I tabell 14.2 visas utfallet under perioden för titlar inom dessa tre sfärer samt för de medietitlar som inte ingår i någon av dessa. För alla de tre sfärerna minskar stödet jämfört med 2021, dock med relativt små belopp. För övriga titlar blir minskningen större, men med en stor variation

beroende på om de ingående titlarna har haft driftsstöd tidigare eller inte.

Tabell 14.2 Beräknat utfall för ägarsfärer på tidningsmarknaden 2024–2029 (miljoner kronor)

Allmänt och utökat redaktionsstöd samt övergångsstöd, inklusive jämförelse med stödnivån 2021.

Ägarsfär (antal titlar)	*2021*	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Bonnier (61)	*343*	326	330	344	367	346	331
Schibsted (40)	*221*	209	213	224	241	229	217
NTM Media (20)	*132*	124	126	132	142	132	128
Övriga (146)	*230*	195	196	201	210	192	176
Totalt (267)	***927***	**853**	**864**	**900**	**960**	**899**	**852**

Anm. Beloppen inkluderar inte distributionsstödet och stödet vid varannandagsutdelning av post.

Minskade administrativa kostnader och ökad förutsägbarhet

De föreslagna förändringarna i stödstrukturen medför sammantaget att antalet stödformer minskar, vilket innebär att de administrativa kostnader som medieföretagen har i samband med ansökning om och redovisning av stöd minskar.

Enligt utredningens uppdrag bör press- och mediestöd så långt det är möjligt fördelas utifrån objektiva och kvantitativa kriterier, i vilket bör ingå en strävan att ta till vara de positiva delarna av det rättighetsbaserade driftsstödet. I detta avseende innebär de föreslagna förändringarna en minskad förutsägbarhet för medieföretagen eftersom det nya redaktionsstödet inte kommer att vara rättighetsbaserat. Samtidigt bör framhållas att just avvecklingen av driftsstödet ökar förutsägbarheten om vilka stödbelopp som kommer att beviljas inom mediestödet. Det beror dels på att den osäkerhet om budgetutrymmet för övriga stöd som ett rättighetsbaserat stöd medför försvinner, dels på att MPRT:s hantering av ansökningarna förenklas och att mediestödsnämndens beslut om stöd därmed kan fattas tidigare under året.

Förbättrad incitamentsstruktur

Driftsstödet baseras som nämnts på upplaga, vilket i grunden är ett positivt incitament i stödsystemet eftersom det främjar satsningar av

medieföretagen på journalistik som ökar efterfrågan på deras produkter. Genom utvecklingen under det senaste decenniet med fallande upplagor har dock denna incitamentsstruktur rubbats på ett ovälkommet sätt. De lokala förstatidningar som ligger på en täckningsgrad strax över 30 procent, alltså gränsen för att berättiga till driftsstöd, kan dra ekonomiska fördelar av en minskad upplaga eftersom det kan leda till att de beviljas driftsstöd. Det främjar knappast satsningar på kvalitetsjournalistik.

Med det sammanhållna redaktionsstöd som utredningen föreslår införs i stället ett tydligare incitament att satsa på den journalistiska kärnverksamheten, genom att stödet ökar med storleken på den redaktionella personalstyrkan. Dessutom medför det utökade redaktionsstödet ett viktigt incitament att genomföra insatser i områden med svag journalistisk bevakning som är viktiga för den lokala och regionala demokratin, och att producera redaktionellt innehåll på nationella minoritetsspråk vilket endast finns i begränsad utsträckning i dag.

14.3 Offentligfinansiella effekter

14.3.1 Konsekvenser för statens budget

En utgångspunkt för utredningens uppdrag är att press- och mediestöden ska bidra till förutsägbara förutsättningar för staten. Avvecklingen av det rättighetsbaserade driftsstödet är ett viktigt steg i den riktningen. Även distributionsstödet, vilket föreslås behållas, är rättighetsbaserat. Med detta stöd är dock utgiftsutvecklingen betydligt lättare att förutsäga eftersom det bygger på den tryckta upplaga som minskar stadigt sedan flera års tid (se kapitel 5). Dessutom utgör distributionsstödet endast en mindre del av det totala mediestödet, varför risken för en utträngningseffekt gentemot andra stöd är mycket liten.

Utredningen har som nämnts ovan utgått ifrån att redan beräknad nivå på anslaget för mediestöd i statens budget kommer att gälla även 2024 och framåt. Efter att den tillfälliga förstärkningen av mediestödet bland annat med anledning av coronapandemin har löpt ut beräknas anslaget uppgå till 967 mnkr 2024, varav 90 mnkr redan

är beräknade för stödet vid varannandagsutdelning av post. 2025 beräknas anslaget till 941 mnkr, varav 64 mnkr för varannandagsstödet. Det betyder att 877 mnkr bör finnas tillgängliga för det nya mediestödet, inklusive distributionsstödet, från 2024 och under resten av perioden.

Utgifterna för distributionsstödet kommer enligt MPRT:s prognos att uppgå till cirka 55 mnkr 2023 (MPRT 2022e). Som framgår av kapitel 5 har antalet distribuerade exemplar med distributionsstöd minskat med i genomsnitt 8,5 procent per år sedan 2013. Om utvecklingen fortsätter i samma riktning kommer utgifterna för detta stöd uppgå till cirka 32 mnkr 2029.

I tabell 14.3 sammanfattas utgiftsutvecklingen för varannandagsstödet, distributionsstödet och de nya stödformerna inom mediestödet fram till 2029, så långt denna kan beräknas med de osäkerheter som finns i underlag och gjorda antaganden (se ovan). Som framgår beräknas utgifterna för det allmänna redaktionsstödet, vilket trappas upp under de första åren i perioden, öka från 233 mnkr 2024 till 707 mnkr från 2027 och framåt. Det utökade redaktionsstödet beräknas under hela perioden uppgå till 146 mnkr, baserat på antagandet att samma medier täcker samma antal vita fläckar som 2021 (se ovan). Övergångsstödet beräknas uppgå till 475 mnkr 2024 och minska ned till noll 2029.

De totala utgifterna för övergångsstödet under åren 2024–2029 beräknas uppgå till 1 163 mnkr. Detta finansieras delvis genom upptrappningen av redaktionsstödet, vilken sammantaget beräknas minska utgifterna med 948 mnkr. Som framgår av sista raden i tabell 14.3 kommer det dock att behöva tillföras ytterligare medel till anslaget för mediestöd för att finansiera en ordnad övergång till det nya redaktionsstödet, till största delen under åren 2026–2028. Utredningen föreslår att detta finansieras genom omprioriteringar inom utgiftsområdet.

Tabell 14.3 Utgiftsutveckling för mediestödet och stödet vid varannandags-utdelning av post 2024–2029 (miljoner kronor)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Allmänt redaktionsstöd	233	391	549	707	707	707
Utökat redaktionsstöd	146	146	146	146	146	146
Övergångsstöd	475	328	206	107	47	0
Distributionsstöd	51	46	42	39	35	32
Stöd vid varannandags-utdelning av post	90	64	0	0	0	0
Totala utgifter	**995**	**975**	**943**	**999**	**935**	**885**
Beräknad anslagsnivå	**967**	**941**	**877**	**877**	**877**	**877**
Behov av extra medel	*28*	*34*	*66*	*122*	*58*	*8*

14.3.2 Konsekvenser för myndigheter

Som diskuteras i kapitel 10 innebär avvecklingen av driftsstödet och minskningen av antalet stödformer att processerna för ansökan om och redovisning av mediestöd kan hållas ihop på ett mer förutsägbart sätt. Utredningens förslag medför emellertid även utökade uppgifter för MPRT i dess roll som kansli för mediestödsnämnden. Det gäller bland annat framtagande av nya föreskrifter och andra förberedelser för att införa det nya stödsystemet. Då den nya regleringen enligt förslaget inte innehåller lika tydliga kvantitativa krav för att få stöd, kommer kansliet att behöva lägga mer tid och resurser än i dag i det löpande arbetet på att göra mer kvalitativa bedömningar. Sammanfattningsvis bedömer MPRT att de utökade uppgifterna kommer att medföra ökade kostnader för myndigheten med 2 mnkr per år från 2023 (MPRT 2022f).

Förslagen i promemorian bedöms inte ha någon påverkan på resursbehov eller arbetsförutsättningar för andra statliga myndigheter.

14.4 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen bidrar till att säkra fortsatt utgivning av ett stort antal allmänna nyhetsmedier över hela landet. De främjar även en utvidgning av journalistisk verksamhet till områden som saknar bevakning i dag. Samtidigt behålls nuvarande lättnader i bestämmelserna för att stimulera nyetablering av medier. Detta

bedöms på ett generellt plan ha positiva effekter för företag i hela landet, även sådana som inte ger ut allmänna nyhetsmedier. Det gäller exempelvis annonsörer, produktionsbolag, distributörer och andra företag som är indirekt involverade i mediernas verksamhet. Då många av dessa företag är mycket små har förslagen positiva effekter för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Utredningens förslag till definition av allmänna nyhetsmedier utgår från nyhetsmediernas centrala uppgifter när det gäller att granska makthavare i samhället och att förmedla nyheter av betydelse för demokratin. Genom att säkra fortsatt utgivning av medier med sådan verksamhet som sin primära uppgift har förslagen även en positiv påverkan på demokratins funktionssätt. Det gäller särskilt mot bakgrund av det föreslagna villkoret om att medierna för att få stöd inte får ha en publicistisk verksamhet som står i strid med grunderna i det demokratiska styrelseskicket, vari inryms respekt för den enskilda människans frihet, integritet och värdighet.[29]

Förslaget att basera redaktionsstödet på redaktionell personalstyrka har positiva effekter för sysselsättningen i olika delar av landet, eftersom det ger medieföretagen ett tydligt incitament att anställa journalister i sin verksamhet.

Förslaget om utökat redaktionsstöd för nyhetsmedier med innehåll delvis på ett eller flera av de nationella minoritetsspråken innebär en utökning i förhållande till dagens bestämmelse om begränsat driftsstöd till att omfatta alla allmänna nyhetsmedier, hela landet och samtliga nationella minoritetsspråk. Förslaget kan ha en positiv påverkan på möjligheten att nå de minoritetspolitiska målen.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen eller för offentlig service i olika delar av landet. De har heller inte någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

[29] Det finns i dag inget krav för utredningar att redovisa förslagens konsekvenser för demokratin. Kommittén *Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati* har i sitt betänkande emellertid föreslagit att det införs ett sådant krav i 15 § kommittéförordningen (SOU 2022:28 s. 92).

14.5 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

14.5.1 EU:s regelverk om statligt stöd

Utredningen bedömer att det nya mediestödet liksom nuvarande press- och mediestöd utgör statligt stöd i EU-rättslig mening. Med den utformning som föreslås i denna promemoria bör stödet kunna godkännas av Europeiska kommissionen som förenligt med EU:s statsstödsregelverk. När det gäller de aspekter som kommissionen granskar vid bedömningen av statliga stöd (se kapitel 3) har det föreslagna stödet stora likheter med nuvarande redaktionsstöd och stöd för lokal journalistik vilka tidigare har godkänts av kommissionen. I beslutet om redaktionsstödet framhöll kommissionen exempelvis att stödet är nödvändigt och lämpligt, bland annat i relation till det marknadsmisslyckande som följer av en minskad vilja bland konsumenter att betala för nyhetsinnehåll, och svårigheter att finansiera kvalitetsjournalistik i områden med svag bevakning. Det bedömdes också vara proportionerligt bland annat mot bakgrund av begränsningen av stödintensiteten till 75 procent av rörelsekostnaderna. Stödet bedömdes även ha en begränsad påverkan på handeln mellan medlemsstaterna (Europeiska kommissionen 2020a).

14.5.2 Personuppgiftsbehandling enligt EU:s dataskyddsförordning

MPRT är i dag personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen i samband med handläggningen av stödärenden. Enligt myndigheten behandlas uppgifterna i enlighet med de bestämmelser som regleras av gällande dataskyddslagstiftning, det vill säga EU:s dataskyddsförordning[30] och dataskyddslagen.[31] De personuppgifter som behandlas är framför allt namn, personnummer och adressuppgifter avseende de personer som är angivna som kontaktpersoner i

[30] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[31] Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

stödansökningar, och är inte känsliga enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Genom utredningens förslag till ny reglering kommer MPRT att ha en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6.1 e dataskyddsförordningen, eftersom den kommer att utföra en uppgift av allmänt intresse som slås fast i lagen om mediestöd. Förslaget innebär dock inte att några ytterligare personuppgifter kommer att behandlas utöver vad som gäller i dag. Utredningen bedömer att personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig och att befintlig reglering är tillräcklig. Det rör sig som nämnts inte om känsliga personuppgifter, och det intrång som görs i den personliga integriteten vid stödansökan är motiverad eftersom beviljandet av stöd är en förmån för den som omfattas av personuppgiftsbehandlingen.

14.5.3 Övriga skyldigheter

Utredningens förslag bedöms inte heller i övrigt stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om mediestöd

Allmänt om lagens uppbyggnad

Press- och mediestöd har tidigare inte reglerats i lag utan i förordningar. Lagen är alltså ny men bygger i stora delar på mediestödsförordningen (2018:2053) (nedan 2018 års mediestödsförordning). Lagen, som innehåller bestämmelser om mediestöd, inleds med bestämmelser om syfte, definition av allmänna nyhetsmedier och mottagare av stöd. Därefter följer allmänna förutsättningar för stöd. I slutet av lagen finns bestämmelser om mediestödsnämnden och rätt att meddela föreskrifter.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om mediestöd.

Med mediestöd avses statsbidrag till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier.

I paragrafens *första stycke* redovisas lagens tillämpningsområde. *Andra stycket* innehåller en definition av mediestöd. Ett statsbidrag som riktar sig till en bredare krets av mottagare, däribland allmänna nyhetsmedier, är inte att anse som mediestöd i lagens mening. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Syfte

2 § Syftet med mediestödet är att stärka demokratin genom att

1. främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet, och

2. bidra till en mångfald av allmänna nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt.

Paragrafen anger syftet med mediestödet. Övervägandena finns i avsnitt 8.3. Paragrafen motsvaras huvudsakligen av syftesbestämmelsen i 2018 års mediestödsförordning med den skillnaden att det tydliggörs att två olika delsyften särskiljs.

Av paragrafen följer att det övergripande syftet med mediestödet är att stärka demokratin. Det är således i grunden fråga om ett demokratistöd, snarare än ett branschstöd.

I *första punkten* framgår att det övergripande syftet att stärka demokratin primärt ska uppnås genom att främja allmänhetens tillgång till en oberoende lokal och regional nyhetsförmedling av hög kvalitet i hela landet. Med nyhetsförmedling av hög kvalitet avses nyhetsförmedling som generellt uppfyller rimliga krav på tillförlitlighet och relevans för att vara av vikt för demokratin i bevakningsområdet. Av bestämmelsen följer att stödet syftar till att främja lokal och regional nyhetsförmedling i hela landet, det vill säga så långt möjligt i landets samtliga kommuner och regioner.

I *andra punkten* anges att det övergripande syftet ska uppnås även genom att främja mångfald av nyhetsmedier av hög kvalitet när sådan mångfald är av särskild vikt. Exempelvis kan det vara av särskild vikt att främja ett allmänt nyhetsmedium av hög kvalitet på nationell nivå som har särskilt stor betydelse för mediemångfalden eller som riktar sig till målgrupper som är underförsörjda i det samlade medieutbudet.

Allmänna nyhetsmedier

3 § Med allmänt nyhetsmedium avses ett medium som

1. har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling av betydelse för demokratin, och

2. har ett redaktionellt innehåll bestående av

- regelbunden och allsidig nyhetsrapportering med ett brett utbud av ämnen och perspektiv, och
- granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Om flera allmänna nyhetsmedier är att anse som ett och samma medium, trots att vart och ett har en egen titel, ska de vid tillämpningen av denna lag betraktas som ett och samma medium.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet allmänna nyhetsmedier. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Enligt *första stycket första punkten* definieras allmänt nyhetsmedium som ett medium som har till sin primära uppgift att fortlöpande bedriva nyhetsförmedling, det vill säga en kontinuerlig redaktionell bevakning av nyhetshändelser i bevakningsområdet. Nyhetsförmedlingen ska vara av betydelse för demokratin, det vill säga nyhetsbevakning av viss omfattning och kontinuitet som är relevant för bevakningsområdet. Sådan nyhetsförmedling ska vara mediets primära uppgift. Om nyhetsförmedling enbart utgör en mindre del av mediets uppgifter är det inget allmänt nyhetsmedium i lagens mening.

Enligt *andra punkten första strecksatsen* krävs vidare att mediet har ett redaktionellt innehåll med allsidig nyhetsrapportering med brett utbud av ämnen och perspektiv. Det innebär att specialmedier som till övervägande del är inriktade på ett eller ett fåtal avgränsade intresseområden eller delar av samhället, exempelvis näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion inte utgör allmänna nyhetsmedier i lagens bemärkelse.

Enligt *andra punkten andra strecksatsen* ska det redaktionella innehållet även bestå av granskning av för demokratin grundläggande skeenden, vilket innebär bevakning av händelser och processer som är av betydelse för bevakningsområdet. Bestämmelsen innebär emellertid inget krav på att mediet behöver innehålla grävande journalistik, det vill säga granskande eller undersökande journalistik som syftar till att avslöja förhållanden som kan vara svåra eller tidskrävande att få fram information om. Bestämmelsen innebär inte heller något krav på opinionsmaterial.

Bestämmelsen motsvaras delvis av definitionen i 3 § i 2018 års mediestödsförordning, men avser att skärpa kravet på nyhetskaraktär hos mediet.

Av *andra stycket* framgår att om nyhetsmedier med olika titlar är att anse som ett och samma medium ska de vid tillämpning av denna lag anses utgöra ett och samma nyhetsmedium. Vad som avses med

egen titel framgår av 5 § punkten 5 i denna lag. Bedömningen om två eller flera nyhetsmedier är att anse som ett och samma görs genom en helhetsbedömning avseende bland annat ägarförhållanden, samarbeten, redaktionell självständighet, innehåll, handlingsutrymme och ansvar. Bestämmelsen syftar till att förhindra att medier exempelvis skapar olika titlar eller editioner i syfte att erhålla högre mediestöd. Bestämmelsen motsvaras av 9 § i 2018 års mediestödsförordning.

Mottagare av stöd

4 § Mediestöd får lämnas till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier.

Mediestöd får under en övergångsperiod även lämnas till juridiska personer som ger ut andra nyhetsmedier.

Stöd får dock inte lämnas till staten, en kommun, en region eller en juridisk person som bedriver verksamhet som finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Paragrafen pekar ut vilka som kan vara mottagare av mediestöd. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Enligt *andra stycket* utvidgas vilka som kan vara mottagare av mediestöd under en övergångsperiod. Med en övergångsperiod avses en begränsad tidsperiod om högst fem år. Bestämmelsen, som är ny, möjliggör en ordnad övergång från driftsstöd enligt den upphävda presstödsförordningen, som har en annan definition av stödmottagare. Bestämmelsen möjliggör även att mediestöd kan ges för andra nyhetsmedier under en övergångsperiod, exempelvis vid en pandemi eller annan kris.

Bestämmelsen motsvaras huvudsakligen av 16 § i 2018 års mediestödsförordning.

Allmänna förutsättningar för mediestöd

5 § Mediestöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som

1. har en publicistisk verksamhet som inte står i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet.

2. har ett redaktionellt innehåll som utgör en väsentlig del av hela innehållet,
3. har ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning som utgör en betydande del av mediets hela redaktionella innehåll,
4. är allmänt tillgängliga,
5. har en egen titel med självständiga redaktionella resurser,
6. har en ansvarig utgivare,
7. främjar tillgängliggörande av sitt redaktionella innehåll till personer med funktionsnedsättning,
8. är riktade till en svensk målgrupp,
9. publiceras med hög regelbundenhet, och
10. har en god användarförankring i bevakningsområdet.

Paragrafen redovisar de allmänna förutsättningarna för mediestöd. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Första punkten innehåller ett demokratikriterium som är ett nytt kriterium. Kriteriet är utformat som att den publicistiska verksamheten inte får stå i strid med grunderna för det demokratiska styrelseskicket samt respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet. Med *publicistisk verksamhet* avses sådan verksamhet som har en koppling till det allmänna nyhetsmediet, exempelvis sociala medier kopplade till det allmänna nyhetsmediet. Däremot omfattas inte verksamhet som bedrivs av den juridiska person som ger ut det allmänna nyhetsmediet eller dess ägare och som är tydligt avskild från det allmänna nyhetsmediet. Med det *demokratiska styrelseskicket* avses de grundläggande principerna för den svenska demokratin och statsskicket med bland annat fri åsiktsbildning och fria val. Med *respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet, integritet och värdighet* avses andra grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på och som i regeringsformen bland annat kommer till uttryck genom program- och målsättningsstadgandena och de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna (1 kap. 2 § och 2 kap. regeringsformen). Det ska göras en samlad bedömning av om den publicistiska verksamheten står i strid med demokratikravet. Det är i regel inte tillräckligt att en enstaka artikel eller ett inslag står i strid med demokratikriteriet, utan det behöver vara fråga om återkommande eller särskilt allvarliga fall. Genom kravet på integritet ersätter

demokratikriteriet det nuvarande kriteriet om god medieetisk sed som finns i 2018 års mediestödsförordning. Bestämmelsen innebär att mediestöd inte ska lämnas till medier som ignorerar eller motverkar allmänt vedertagna etiska hänsyn, exempelvis om respekt för enskildas privatliv. Bestämmelsen innebär även att mediestöd inte ska lämnas vid förekomst av tryck- eller yttrandefrihetsbrott, exempelvis hets mot folkgrupp. Kriteriet har ingen formell koppling till mediernas självregleringssystem.

Andra punkten innehåller villkor om att medier ska ha ett redaktionellt innehåll som utgör en väsentlig del av hela innehållet. Med redaktionellt innehåll avses innehåll som inte utgörs av annonser eller reklam. Bestämmelsen bygger på 4 § i 2018 årsmediestödsförordning som anger att mediet ska ha ett redaktionellt innehåll som utgör minst 50 procent av hela innehållet. Avsikten med att ersätta den tidigare siffersatta andelen redaktionellt innehåll med begreppet väsentlig del är inte att i grunden förändra kravet på omfattningen av det redaktionella innehållet. Bestämmelsen möjliggör en större flexibilitet i bedömningen för digitala medier, där det totala innehållet kan vara i stort sett obegränsat, och ett beaktande av storleken på bevakningsområdet och det aktuella mediets redaktion. Med väsentlig del avses att det redaktionella innehållet har en sådan omfattning att det kan anses vara av relevans för demokratin i bevakningsområdet.

Tredje punkten innehåller villkor om att mediet ska ha en betydande del exklusivt egenproducerat innehåll. Med exklusivt, egenproducerat innehåll avses sådant redaktionellt innehåll som har producerats av det allmänna nyhetsmediet enbart för det mediet. Bestämmelsen bygger på 4 § första stycket 2 i 2018 års mediestödsförordning som anger att mediet ska ha ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll bestående av nyhetsbevakning och granskning som utgör minst 20 procent av mediets hela innehåll. Avsikten med att ersätta den tidigare siffersatta andelen exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll med begreppet *betydande del* är inte att i grunden förändra kravet på omfattningen av det egenproducerade redaktionella innehållet. Bestämmelsen möjliggör en större flexibilitet i bedömningen för digitala medier, där det totala innehållet kan vara i stort sett obegränsat, och ett beaktande av storleken på bevakningsområdet och det aktuella mediets redaktion. Med betydande del avses att det exklusivt, egenproducerade redaktionella innehållet

har en sådan omfattning att det kan anses vara av betydelse för demokratin i bevakningsområdet.

Fjärde punkten innehåller villkor om att det allmänna nyhetsmediet ska vara allmänt tillgängligt. Med allmänt tillgängligt avses att mediet inte får vara begränsat till en krets av användare som exempelvis kräver medlemskap som inte är öppet för alla. Kravet på att mediet ska vara allmänt tillgängligt utgör dock inget hinder mot krav på till exempel betalning eller registrering för det nyhetsmediet. Bestämmelsen motsvaras av 4 § första stycket 3 i 2018 års mediestödsförordning).

Femte punkten innehåller villkor om egen titel med självständiga redaktionella resurser. Med egen titel avses att nyhetsmediet ska ha ett eget namn som särskiljer det från andra medier. Nyhetsmediet ska vara redaktionellt självständigt från andra nyhetsmedier, vilket innebär att mediet bland annat ska ha eget handlingsutrymme och ansvar. Vidare ska mediets redaktionella resurser vara dimensionerade för att klara villkoret om bland annat exklusivt egenproducerat innehåll i andra punkten. Bestämmelsen motsvaras av 4 § första stycket 5 i 2018 års mediestödsförordning.

Sjätte punkten innehåller villkor om ansvarig utgivare. Med ansvarig utgivare avses utgivare i den mening som följer av tryckfrihetsförordningen (1949:105) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469). Bestämmelsen motsvaras av 4 § första stycket 5 i 2018 års mediestödsförordning.

Sjunde punkten innehåller villkor om att främja tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Vid bedömningen av om villkoret att främja tillgänglighet är uppfyllt ska de tekniska förutsättningarna som gäller för medier med olika innehållsform på olika plattformar beaktas. Bedömningen bör beakta den tekniska utvecklingen och ge de stödberättigade nyhetsmedierna incitament att utnyttja ny teknik för tillgänglighet, så att innehållet i ökad utsträckning blir tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Medier med innehåll som publiceras digitalt bör utifrån gällande standarder, så långt det är möjligt, eftersträva en universell utformning, det vill säga utformning för att i största möjliga utsträckning kunna användas av alla utan behov av anpassning eller specialutformning. För tryckta nyhetsmedier finns begränsade möjligheter att tillgängliggöra innehållet för personer med funktionsnedsättning. Sådana tryckta nyhetsmedier som kan få stöd enligt förordning (2013:9) om

taltidningar och mottagarutrustning bör kunna erbjuda taltidning för att uppfylla kravet. Vid bedömningen av om villkoret att främja tillgänglighet är uppfyllt ska sökandes individuella förutsättningar beaktas, inklusive storlek och ekonomiska aspekter. Bestämmelsen motsvaras av 4 § första stycket 7 i 2018 års mediestödsförordning.

Åttonde punkten innehåller villkor om att mediet ska rikta sig till en svensk målgrupp. Med svensk målgrupp avses målgrupp i Sverige. Bestämmelsen motsvaras av 4 § första stycket 8 i 2018 års mediestödsförordning.

Nionde punkten innehåller villkor om periodicitet, som innebär att mediet ska publiceras med hög regelbundenhet. Bestämmelsen bygger på villkoret i 4 § första stycket 9 i 2018 års mediestödsförordning som anger att mediet ska publiceras eller sändas minst 45 gånger per år. Avsikten med att den tidigare siffersatta periodiciteten ersätts med begreppet hög regelbundenhet är inte att i grunden förändra kravet på periodicitet. Bestämmelsen möjliggör en större flexibilitet i bedömningen av publicering av digitala medier med ständig uppdatering. En tryckt tidning som kommer ut mer sällan än veckovis, med undantag för semester- och andra ledighetsperioder, bör alltså i princip inte kvalificera för stöd.

Tionde punkten innehåller villkor om användarförankring, som innebär att mediet ska ha en god användarförankring i bevakningsområdet. Med bevakningsområde avses det område som ett medium huvudsakligen rapporterar om, vilket normalt är dess huvudsakliga spridningsområde. Bestämmelsen bygger på villkoret i 4 § första stycket 10 i 2018 års mediestödsförordning som anger att mediet ska ha minst 1 500 regelbundna användare. Avsikten med att ersätta det siffersatta antalet med begreppet god användarförankring är att höja miniminivån för flertalet medier. Vid bedömningen av om villkoret om en god användarförankring är uppfyllt ska dock hänsyn tas till bevakningsområdets storlek. Ett mindre antal regelbundna användare i en mindre kommun kan vara betydelsefullt för demokratin på lokal nivå och utgöra god användarförankring i bevakningsområdet medan motsvarande antal regelbundna användare i ett betydligt större bevakningsområde kan sakna sådan betydelse och därmed inte anses utgöra god användarförankring. Bestämmelsen avser att höja kravet på antalet regelbundna användare i kombination med att storleken på bevakningsområdet ska beaktas. Med god användarförankring i bevakningsområdet avses därför en högre miniminivå

kombinerad med en procentandel av invånarna i bevakningsområdet. Den närmare nivån framgår av förordningen.

Nyetablerade allmänna nyhetsmedier

6 § Mediestöd får lämnas för nyetablerade allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i 5 § 1–9 och som kan förväntas få en god användarförankring i bevakningsområdet. Stöd under dessa förutsättningar får lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium.

Paragrafen reglerar de allmänna förutsättningarna för mediestöd till nyetablerade allmänna nyhetsmedier. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.5. Sådana medier har en lättnad i kravet på användarförankring i 5 § 10. Det är tillräckligt att mediet vid en helhetsbedömning kan förväntas uppnå en god användarförankring i bevakningsområdet. Mediestöd enligt denna bestämmelse kan endast lämnas vid ett tillfälle per allmänt nyhetsmedium. Därefter krävs att mediet uppfyller samtliga allmänna förutsättningar för stöd enligt 5 §. Bestämmelsen motsvaras av 5 § i 2018 års mediestödsförordning.

Allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna

7 § Mediestöd får lämnas för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och

1. uppfyller villkoren i 5 § 1–7,
2. huvudsakligen är riktade till en eller flera målgrupper inom de nationella minoriteterna i Sverige,
3. publiceras med regelbundenhet, och
4. har en god användarförankring i sina målgrupper.

Paragrafen reglerar de allmänna förutsättningarna för mediestöd för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.6.

Med nationella minoriteter avses minoriteter enligt 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, det vill säga judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om

skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3).

Av *första punkten* framgår att allmänna nyhetsmedier som riktar sig till de nationella minoriteterna ska uppfylla de allmänna förutsättningarna för mediestöd i 5 § 1–7 (se 5 § och kommentaren till den bestämmelsen).

Enligt *andra punkten* ska sådana medier huvudsakligen vara riktade mot en eller flera målgrupper inom de nationella minoriteterna i Sverige. En mindre del kan rikta sig till målgrupper utanför Sverige, men de allmänna förutsättningarna för mediestöd ska vara uppfyllda i Sverige.

Enligt *tredje punkten* framgår att allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna har en lättnad i kravet på periodicitet i 5 § 9. Mediet ska publiceras eller sändas med *regelbundenhet*. Bestämmelsen bygger på 7 § 4 i 2018 års mediestödsförordning som anger att mediet ska publiceras eller sändas minst tio gånger per år. Avsikten är inte att i grunden förändra kravet på periodicitet för medier som är riktade till de nationella minoriteterna.

Enligt *fjärde punkten* framgår att dessa medier har en lättnad även i kravet på användarförankring i 5 § 10. Mediet ska ha en *god användarförankring i sina målgrupper* i stället för i sitt bevakningsområde. Bestämmelsen bygger på 7 § 4 i 2018 års mediestödsförordning som anger att mediet ska ha minst 750 regelbundna användare i sina målgrupper. Avsikten är inte att i grunden förändra kravet på användarförankring för medier som är riktade till de nationella minoriteterna.

Mediestödsnämnden

8 § Mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv (mediestödsnämnden) beslutar om mediestöd.

Paragrafen anger att mediestödsnämnden beslutar om mediestöd. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

9 § Mediestödsnämnden består av en ordförande samt lägst fyra och högst sju andra ledamöter. För ledamöterna finns ersättare till det antal som regeringen bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Den som är riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen eller Regeringskansliet får inte vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

Paragrafen innehåller bestämmelse om sammansättningen i mediestödsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

I *första stycket*, som delvis motsvaras av den tidigare lydelsen av 26 § förordningen (2020:879) om instruktion för myndigheten för press, radio och tv, anges hur mediestödsnämnden ska vara sammansatt och att ersättare för ledamöterna ska finnas.

I *andra stycket* framgår att den som är riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen eller Regeringskansliet inte får vara ledamot eller ersättare i nämnden. Det innebär att en riksdagsledamot inte kan vara ledamot eller ersättare i nämnden så länge personen innehar sitt förtroendeuppdrag. Detsamma gäller för ett statsråd, eller för en anställd i riksdagen eller Regeringskansliet under den tid personen är anställd. Inte heller den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden. Det innebär exempelvis att den som är lokalpolitiker eller regionpolitiker på heltid eller betydande del av heltid inte får vara ledamot eller ersättare i mediestödsnämnden.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om mediestöd.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om mediestöd.

Bestämmelsen innebär att regeringen med stöd av sin restkompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om till exempel definitionen av ett allmänt nyhetsmedium i 4 § och de allmänna förutsättningarna för mediestöd i 5–7 §§. Regeringen kan också meddela föreskrifter om till exempel olika typer av medie-

stöd, handläggningen av ärenden om stöd och redovisning av mottaget stöd.

Källförteckning

Svenskt offentligt tryck

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:131 om statligt stöd till dagspressen.

Prop. 1977/78:91 om radions och televisionens fortsatta verksamhet m.m.

Prop. 1995/96:45 Mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar.

Prop. 1996/97:3 Kulturpolitik.

Prop. 2001/02:45 Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2014/15:88 Statens stöd till dagspressen.

Prop. 2014/15:1 Budgetproposition för 2015.

Prop. 2015/16:1 Budgetproposition för 2016.

Prop. 2016/17:1 Budgetproposition för 2017.

Prop. 2017/18:154 Journalistik i hela landet.

Prop. 2017/18:261 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.

Prop. 2018/19:73 Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt för elektroniska publikationer

Prop. 2019/20:99 Vårändringsbudget för 2020.

Prop. 2019/20:167 Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.

Prop. 2019/20:168 En moderniserad radio- och tv-lag.

Prop. 2020/21:1 Budgetproposition för 2021.

Prop. 2021/22:1 Budgetproposition för 2022.

Regeringskansliet (2018) *Cirkulär 11. Riktlinjer för beredningen i Regeringskansliet av ärenden som rör statsstöd*.

SOU 1994:88 *Mervärdesskatten och EG.*

SOU 1995:37 *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress*.

SOU 2005:12 *Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. Slutrapport av Bokpriskommissionen.*

SOU 2005:57 *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?*

SOU 2006:8 *Mångfald och räckvidd*.

SOU 2012:65 *Läsandets kultur.*

SOU 2013:66 *Översyn av det statliga stödet till dagspressen*.

SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar*.

SOU 2022:28 *Vår demokrati – värd att värna varje dag*.

Rättspraxis

NJA 1984 s. 648.

NJA 2002 s. 288.

RÅ 1979 Aa 219.

RÅ 83 1:12.

RÅ 1995 ref. 4.

RÅ 2000 not 66.

Litteratur, rapporter med mera ur öppna källor

Bonnier News (2022-02-08) *Digital transformation och synergier bidrar till ett starkt resultat för Bonnier News Local*, https://via.tt.se/pressmeddelande/digital-transformation-och-synergier-bidrar-till-ett-starkt-resultat-for-bonnier-news-local?publisherId=3236152&releaseId=3315692 (senast besökt 2022-02-17).

Dagens Media (2022-04-04) *Så ser mediehusens digitala läsaraffär ut – här är siffrorna över antal abonnenter*,

https://www.dagensmedia.se/medier/dagspress/sa-ser-mediehusens-digitala-lasaraffar-ut-har-ar-siffrorna-over-antal-abonnenter/ (senast besökt 2022-04-12).

Dagens Nyheter (2022-02-07) *Bästa resultatet sedan 1990-talet för Dagens Nyheter*, https://www.dn.se/sverige/basta-resultatet-sedan-1990-talet-for-dagens-nyheter/ (senast besökt 2022-02-17).

ESA – EFTA Surveillance Authority (2022-02-23) *ESA approves prolongation of zero VAT rate for certain electronic news services in Norway*.

Europeiska kommissionen (2010) *Statligt stöd nr E 4/2008 (f.d. N 450/2008) – Sverige – Presstöd.*

Europeiska kommissionen (2018) *State Aid SA.49405 (2018/N) – Sweden. Media Aid – Sweden*.

Europeiska kommissionen (2020a) *State Aid SA.57781 (2020/N) – Modifications of the Press and Media Aid schemes – Sweden.*

Europeiska kommissionen (2020b) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. *Europas medier i det digitala decenniet: En handlingsplan för att stödja återhämtning och omvandling* (COM/2020/784 final).

Europeiska kommissionen (2021a) *Commission decisions on State aid to the Press*, https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf (senast besökt 2022-02-25).

Europeiska kommissionen (2021b) *State Aid SA.63685 (2021/N) – Sweden – Aid for distribution of newspapers*.

Göteborgs-Posten (2022-02-11) *Rekordår för Stampen – allt fler prenumererar*

Institutet för mediestudier (2021) *Mediestudiers årsbok – tillståndet för journalistiken 2021*.

Institutet för mediestudier (2022) Kommundatabasen, https://kommundatabas.mediestudier.se/ (senast besökt 2022-03-09).

Internetstiftelsen (2021) *Svenskarna och internet 2021*.

IRM – Institutet för reklam & mediestatistik (2022-03-11) *Reklam och medieprognos 2022*.

Journalistförbundet (2022) Pengar, https://www.sjf.se/student/3-viktiga-p-presskort-pengar-och-praktik/pengar (senast besökt 2022-05-05).

Kantar Sifo (2021) *Orvesto Konsument 2020: Helår*.

Kantar Sifo (2022a) Audit rapporter, https://www.kantar-sifo.se/rapporter-undersokningar/audit-rapporter (senast besökt 2022-04-12).

Kantar Sifo (2022b) *Orvesto Konsument 2021: Helår*.

Kommunikationsministeriet (2020-10-01) *Coronastöd ska underlätta situationen för medierna.*

Kulturdepartementet (2022-05-19) Lagrådsremiss Statens stöd till trossamfund och demokrativillkor (Ku2022/01002).

Kulturdepartementet i Norge (2019) *Meld. St. 17 (2018–2019) Mangfald og armlengds avstand. Mediepolitikk for ei ny tid*.

Kultur- og likestillingsdepartementet (2022) *Høring – forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier*.

Kulturministeriet (2018) *Medieaftale for 2019 – 2023*.

Kulturministeriet (2022) *Udspil til ny medieaftale. Den demokratiske samtale skal styrkes.*

Medieakademin (2022) *Förtroendebarometern 2022*.

Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene. En utredning fra Medietilsynet*.

Ministerrådet (2021) *Rådets slutsatser om Europas medier i det digitala decenniet: En handlingsplan för att stödja återhämtning och omvandling* (2021/C 210/01).

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2016a) *Årsredovisning 2015*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2016b) *Medieekonomi 2016*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2017a) *Årsredovisning 2016*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2017b) *Medieekonomi 2017*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2018a) *Årsredovisning 2017*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2018b) *Medieutveckling 2018 – Medieekonomi*

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2019a) *Årsredovisning 2018*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2020a) *Årsredovisning 2019*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2020b) *Kartläggning av förutsättningar för tidningsdistribution*

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2021a) *Årsredovisning 2020*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2021b) *Distribution av nyhetstidningar i hela landet.*

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2022a) *Årsredovisning 2021*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2022b) *Beviljade stöd och protokoll*, https://www.mprt.se/stod-till-medier/beviljade-stod/ (senast besökt 2022-06-14).

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv och Nordicom (2019) *Medieutveckling 2019 – Medieekonomi*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv och Nordicom (2020) *Medieutveckling 2020 – Medieekonomi*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv och Nordicom (2021) *Medieutveckling 2021 – Medieekonomi*.

Myndigheten för radio och tv (2015) *Dagspressens ekonomi 2014*.

Nord, Lars, Nygren, Gunnar och Volny, Sanna (2019) *Medierna och lokalvalen 2018. Gamla aktörer på nya digitala arenor.* Journalistikstudier vid Södertörns högskola 11. DEMICOM-rapport nr 40, Mittuniversitetet. Medier & demokrati: Rapport 2019:2.

Nordicom (2013–2020) *Mediebarometern 2012–2019*.

Nordicom (2021a) *MedieSverige 2021*.

Nordicom (2021b) *Mediebarometern 2020*.

Nordicom (2021c) *Mediernas moms i Norden – likheter och skillnader*. Faktablad 2021:3.

Nordicom (2022) *Mediebarometern 2021*.

NUTEK (2004) *Mätning av företagens administrativa börda*.

PwC (2021) *Global Entertainment & Media Outlook 2021–2025*.

Regeringen i Norge (2022-02-23) *Momsfritaket for elektroniske nyhetstjenester forlenges til 2028*.

Nygren, Gunnar, och Tenor, Carina (2020) *Lokaljournalistik. Nära nyheter i en global värld*. Lund: Studentlitteratur.

Olsen, Ragnhild Kristine (2020) *Connecting People? Understanding Media's Role as Democratic Resources for People in Digitally Advanced Local Environments*. Digital Journalism, 8:4, 506-525.

Oscarsson, Henrik och Strömbäck, Jesper (2019) *Political Communication in the 2018 Swedish Election Campaign*. Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 121, 2019 /3.

Presstödsnämnden (2012–2014) *Dagspressens ekonomi 2011–2013*.

Reuters Institute for the Study of Journalism (2021) *Digital News Report 2021*.

Riksdagen – Demokratins kännetecken, http://firademokratin.riksdagen.se/fordjupning/demokratins-varderingar/demokratins-kannetecken/# (senast besökt 2022-05-03)

SCB (2022) Statistikdatabasen – Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön 2021.

Skatteverket (2006) *Krånglig moms – en företagsbroms*.

SKR – Sveriges kommuner och regioner (2021) *Kommungruppsindelning*, https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html (senast besökt 2022-03-02).

Slots- og Kulturstyrelsen (2022) *Tilskud til medier*, https://slks.dk/omraader/medier/tilskud-til-medier (senast besökt 2022-02-18).

SOM-institutet (2021) *Svenska medietrender 1995–2020*.

Statens kulturråd (2022) *Produktionsstöd till kulturtidskrifter*, https://www.kulturradet.se/sok-bidrag/vara-bidrag/produktionsstod-till-kulturtidskrifter/ (senast besökt 2022-05-16).

Statsrådet (2021a) *Arbetsgrupp föreslår modeller för stöd av journalistiken*.

Statsrådet (2021b) *Tidsplanen för ändringen av postlagen och den fortsatta beredningen av distributionsstödet för tidningar preciseras*.

Sveriges Radio (2021-11-18) *Priset på tidningspapper rusar mot rekordnivåer*.

Sveriges Radio (2022) *Public service-redovisning 2021*.

Sveriges Tidskrifter (2022a) *Tidskriftsbranschen i siffror*, https://sverigestidskrifter.se/branschfakta/ (senast besökt 2022-05-13)

SVT (2022) *Public service-redovisning 2021*.

Sydsvenskan (2022-02-09) *Starkt resultat för HD-Sydsvenskan: ”Journalistiken står på egna ben”*, https://www.sydsvenskan.se/2022-02-08/starkt-resultat-for-hd-sydsvenskan-journalistiken-star-pa-egna-ben (senast besökt 2022-02-17).

TU – Tidningsutgivarna (2022-02-25) *Stärkta annonsintäkter – tack vare den digitala affären*.

TU – Tidningsutgivarna (2022-03-21) *Läsarintäkterna sjunker trots fortsatt digital tillväxt*.

TU – Tidningsutgivarna (2022-04-13) *Stöd vid varannandags-utdelning av post*, skrivelse till Kultur- och Näringsdepartementet.

TU – Tidningsutgivarna (2022-05-13) *Tillväxt i läsar- och annons-affären*.

Vetenskap & Allmänhet (2021) *Kommunikation om Corona – Medierapportering och förtroende i samband med covid-19-pandemin*. VA-rapport 2021:4.

Underlag förvarade i Kulturdepartementet

Gratistidningarnas förening (2021) *3,5 miljoner hushåll. Gratis-tidningars demokratiska roll och värde för lokalsamhället*. Presentation för Mediestödsutredningen 2021-12-10.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2022c) *MPRT:s bedömningar om press- och mediestöden*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2022d) *Vita fläckar-stöd* (e-postmeddelande 2022-01-26 med beskrivning av parametrar för fördelningen av lokalt stöd).

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2022e) *Prognos mediestöd 2023*.

MPRT – Myndigheten för press, radio och tv (2022f) *Det nya mediestödet och behov av förändringar i myndighetens förvaltningsanslag*

Ohlsson, Jonas (2021) *Underlag till diskussion om nytt press- och mediestöd*. Presentation vid internt seminarium med Mediestödsutredningen 2021-11-26.

Ohlsson, Jonas (2022) *Underlag till diskussion om nytt press- och mediestöd*. Presentation vid Mediestödsutredningens seminarium 2022-02-02.

Sveriges Tidskrifter (2021) *Ett starkt stöd i en föränderlig bransch.* Presentation för Mediestödsutredningen 2021-12-21.

Sveriges Tidskrifter (2022b) *Brev till Mats Svegfors* (e-postmeddelande 2022-04-07).

Uppdrag att utreda och förankra förändringar i press- och mediestödet

Kulturdepartementet
2021-10-14

Sammanfattning

En utredare ska biträda Kulturdepartementet med att föreslå hur stödet till nyhetsmedier kan förbättras framförallt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa stöden till det moderna medielandskapet. I uppdraget ingår att utvärdera befintliga stödformer och lämna förslag till hur stödformerna ska utformas inklusive vilka kriterier som ska ligga till grund för fördelning av stöd senast från 2024. De förslag som lämnas ska ha en bred politisk förankring. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2022.

Bakgrund och behovet av en översyn

Det befintliga press- och mediestödet regleras genom presstödsförordningen (1990:524) och mediestödsförordningen (2018:2053). Stöden är godkända av EU-kommissionen till och med den 31 december 2023.

Press- och mediestödet består i dag av driftstöd och distributionsstöd (presstödsförordningen) samt stöd för journalistik i svagt bevakade områden, innovations- och utvecklingsstöd och redaktionsstöd (mediestödsförordningen). Ett förslag har lämnats av Myndigheten för press, radio och tv om införandet av ett femårigt stöd för att kompensera tidningsutgivare för ökade

distributionskostnader med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag. Förslaget bereds i Regeringskansliet med målsättningen att stöd ska kunna börja fördelas redan under innevarande år. Medel har avsatts för detta ändamål under innevarande år och regeringen har även föreslagit medel för kommande år. Därutöver omfattas branschen av indirekt stöd genom reducerad mervärdesskatt. En hemställan om att utredaren ska analysera och överväga möjligheterna att återinföra ett kvalificerat mervärdesskatteundantag för allmänna nyhetstidningar har inkommit till Regeringskansliet. Frågan om mervärdesskatteundantag bereds inom finansdepartementet. Utredaren kommer att hållas informerad om arbetet.

Utvecklingen och de snabba förändringarna på mediemarknaden har förändrat förutsättningarna och användningen av press- och mediestöd. Mediemarknaden präglas av digitalisering, globalisering och ökad konkurrens. Det har inneburit stora utmaningar och ägarförändringar särskilt i tidningsbranschen. Kostnaderna för driftsstöd har ökat kraftigt de senaste åren, vilket innebär att utrymmet för övriga stödformer inom mediestödet minskar samtidigt som behoven är stora. Utvecklingen och därmed behovet av översyn och förändringar av presstödssystemet har uppmärksammats under många år och bland annat beskrivits av såväl Presstödskommittén[32] som Medieutredningen[33] och i efterföljande propositioner.[34]

Uppdraget

Utredaren ska föreslå hur stödet till medier kan förbättras framförallt genom förändringar i press- och mediestödsystemet för att anpassa att systemet till det moderna medielandskapet. Utredaren ska även föreslå hur en övergång till ett förändrat system ska genomföras. De förändringar som föreslås ska ha en bred politisk förankring och ska kunna notifieras för att träda i kraft senast den 1 januari 2024. Frågan om mervärdesskatteundantag bereds inom Regeringskansliet. Utredaren ska varken lämna förslag eller bedömningar på skatte- och socialavgiftsområdet.

[32] Översyn av det statliga stödet till dagspressen, SOU 2013:66.
[33] En gränsöverskridande mediepolitik – För upplysning, engagemang och ansvar, SOU 2016:80.
[34] Statens stöd till dagspressen, prop. 2014/15:88, Journalistik i hela landet, prop. 2017/18:154.

Utgångspunkten för arbetet är de grundläggande överenskommelser som gjordes i bred politisk samsyn vid införande av mediestödet 2018:

- Stödsystemets övergripandesyfte är att ”att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet” (2 § mediestödsförordningen).
- Stöd ska lämnas till allmänna nyhetsmedier. Med ett allmänt nyhetsmedium avses ”ett medium som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll bestående av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden” (3 § mediestödsförordningen).

Hur har nuvarande stödformer fungerat?

Utredaren ska utvärdera befintliga stödformer med särskilt fokus på hur mediestödet har fungerat de första åren och om förordningen varit ändamålsenligt utformad.

Hur ska stödformerna förändras?

Utredaren ska lämna förslag till hur stöden ska utformas fr.o.m. 2024. En utgångspunkt är att press- och mediestöden ska vara effektiva och ändamålsenliga och bidra till förutsägbara förutsättningar för såväl medieaktörer som för staten. De förslag som lämnas bör därför så långt det är möjligt innebära att parallella stödformer, dvs. stödformer som ersätter samma typ av kostnader, undviks.

En central fråga är om det nuvarande driftstödet i presstödet ska fasas ut och ersättas av ett mer teknikneutralt stöd för redaktionella kostnader. Om ett sådant förslag lämnas ska det kompletteras med förslag om en ordnad övergång för de tidningar som i dag får driftsstöd.

Mot bakgrund av den påverkan digitaliseringen haft på förutsättningarna för distributionen av tryckta tidningar bör även distributionsstödet särskilt analyseras.

Utredaren kan även göra en bedömning av behovet av och förutsättningarna för andra åtgärder som på längre sikt kan bidra till det övergripande syftet att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling och en mångfald av allmänna nyhetsmedier.

Vilka kriterier ska ligga till grund för fördelning av stöd?

Utredaren ska utvärdera och i vid behov föreslå förändringar i de kriterier som ligger till grund för fördelning av stöd. Press- och mediestöd bör så långt det är möjligt fördelas utifrån objektiva och kvantitativa kriterier och bidra till långsiktiga och förutsägbara förutsättningar som till en oberoende och lokalt förankrad nyhetsförmedling i hela landet. De positiva delarna av det rättighetsbaserade driftstödet bör därvid så långt det är möjligt tas till vara. Samtidigt kräver ett press- och mediestöd som är anpassat till ett digital medielandskap andra former av kriterier och avgränsningar. Det handlar dels om att klargöra vilka förutsättningar som behöver uppfyllas för att en aktör ska vara berättigad till stöd, dels om att tydliggöra på vilka grunder prioriteringar ska ske om de medel som avsatts inte räcker till alla sökande. Denna typ av kriterier är avgörande för att stöden ska uppnå syftet att främja allmänhetens tillgång till oberoende kvalitativ nyhetsförmedling i hela landet.

Arbetet med översynen

Utformningen av press- och mediestöden bör ha ett brett politiskt stöd. Utredaren ska därför i sitt arbete säkerställa en bred politisk förankring av sina förslag. Utredaren ska även ha en nära dialog med branschens aktörer. En konsekvensanalys ska genomföras av hur förslagen kan komma att påverka olika typer av medieföretag och mångfalden på mediemarknaden.

Under de senaste åren har ett antal underlag av relevans för arbetet tagits fram. Myndigheten för press, radio och tv har t.ex. lämnat rapporterna Kartläggning av förutsättningarna för tidningsdistribution (2020), Distribution av nyhetstidningar i hela landet (2021)

och Krisstöd till nyhetsmedier – en undersökning av effekterna av de åtgärder som vidtogs med anledning av pandemin 2020.

Uppdraget ska redovisas i form av en departementsskrivelse senast den 15 juni 2022.

Möteskalender

Som nämns i kapitel 2 har Mediestödsutredningen haft ett omfattande samråd och en nära dialog med bland annat företrädare för riksdagens partier, aktörer i mediebranschen, statliga myndigheter, medieforskare och civilsamhällesorganisationer. I denna bilaga redovisas vilka aktörer utredningen har träffat och vid vilken tidpunkt detta har skett.

2021-10-14	TU
2021-10-22	TU
2021-11-16	TU
2021-11-17	Myndigheten för press, radio och tv (MPRT)
2021-11-26	Nordicom
2021-11-30	Liberalerna
2021-11-30	Miljöpartiet
2021-12-01	Centerpartiet
2021-12-01	TU och Tidningen Dagen
2021-12-02	Gota Media
2021-12-07	Sverigedemokraterna
2021-12-08	Vänsterpartiet
2021-12-08	Kristdemokraterna
2021-12-10	Gratistidningarna
2021-12-14	Moderaterna
2021-12-16	Stampen Media
2021-12-16	Myndigheten för tillgängliga medier
2021-12-20	Sveriges Tidskrifter

2021-12-20 Schibsted
2021-12-21 NTM
2021-12-21 Bonnier News
2022-01-11 Bonnier News Local
2022-01-12 Sveriges Fådagarstidningar
2022-01-13 Socialdemokraterna
2022-01-18 Journalistförbundet
2022-01-20 Seminarium med medieforskare från Södertörns högskola, Mittuniversitetet, Stockholms universitet och Handelshögskolan i Norge
2022-01-21 Nordicom
2022-01-24 MPRT
2022-01-25 Kantar Sifo
2022-01-25 Skaraborgsbygden
2022-01-26 Institutet för mediestudier
2022-01-27 TU
2022-01-28 Postfinansieringsutredningen
2022-02-02 Kunskapsseminarium med bland andra företrädare för riksdagens partier, MPRT, Nordicom, TU och Journalistförbundet
2022-02-08 Moderaterna
2022-02-15 TU
2022-02-22 Utgivarna
2022-02-23 TU
2022-03-10 Postfinansieringsutredningen
2022-03-16 Centerpartiet
2022-03-16 Vänsterpartiet
2022-03-16 Socialdemokraterna
2022-03-17 Moderaterna
2022-03-18 Miljöpartiet
2022-03-22 Sverigedemokraterna
2022-03-23 Kristdemokraterna
2022-04-01 Gratistidningarna

2022-04-08 MPRT
2022-04-08 TU
2022-04-19 Sverigedemokraterna
2022-04-19 Vänsterpartiet
2022-04-20 Centerpartiet
2022-04-20 Kristdemokraterna
2022-04-20 Socialdemokraterna
2022-04-21 Moderaterna
2022-04-26 Gratistidningarna
2022-04-27 Liberalerna
2022-04-27 Miljöpartiet
2022-04-28 Institutet för mediestudier
2022-05-02 MPRT
2022-05-17 Schibsted
2022-05-24 Samråd med företrädare för de nationella minoriteterna judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar
2022-06-14 Kantar Sifo

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Alanda flygplats – en plan för framtiden. I.
12. Vistelseförbud för barn. S.
13. Utökat informationsutbyte. Fi.
14. Ett hållbart mediestöd för hela landet. Ku.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Utökat informationsutbyte. [13]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Kulturdepartementet

Ett hållbart mediestöd för hela landet. [14]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Vistelseförbud för barn. [12]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]