

Betänkandet (SOU 2016:80) ”En gränsöverskridande mediepolitik”

TU – Medier i Sverige (Tidningsutgivarna) har getts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och får anföra följande.

1. Inledning

TU lämnar i det följande ett antal synpunkter över betänkandet som inte låter sig sammanfattas utan att det blir en allt för lång sammanfattning. Yttrandet följer dock, i möjligaste mån, dispositionen i betänkandet.

Kommittén har lagt ner ett omfattande arbete – såväl i delbetänkandet (SOU 2015:94) som i rubricerat slutbetänkande – med att kartlägga, analysera och beskriva de strukturella förändringar som ägt rum på mediemarknaden, liksom de utmaningar, hot och möjligheter som mediebranschen står inför.

Kommittén har i denna deskriptiva och analyserande del gjort en gedigen insats som TU i allt väsentligt kan instämma i.

Med detta som grund har kommittén sedan gått vidare med att formulera överväganden och skarpa förslag om hur statens framtida insatser på medieområdet skulle kunna utformas.

TU kommenterar i det följande dessa förslag.

2. Från rättighetslagstiftning till ett stöd styrt av tillgängliga medel?

En mycket grundläggande fråga gäller om ett framtida mediestöd ska ses som en rättighetslagstiftning eller en lagstiftning styrd av tillgängliga medel.

Det nuvarande presstödsystemet är en rättighetslagstiftning, d v s alla som uppfyller de angivna kriterierna är berättigade till ersättning, oavsett

om det sammanlagda stödet kommer att överskrida de medel som anslagits i statsbudgeten.

De senaste åren har detta inte varit ett problem eftersom anslagen underskridits. I ett framtida mediestödssystem är dock detta ett uppenbart problem från ett förutsebarhetsperspektiv - om man överger systemet med en rättighetslagstiftning

En tilltänkt Mediestödsnämnd kommer då - om fler än vad som förutsetts ansöker om och kvalificerar för - att tvingas fördela de medel som finns tillgängliga och då antingen proportionera eller selektera bland de sökande. Det sistnämnda - selekteringen - vore i ett yttrandefrihetsrättsligt perspektiv - särskilt stötande.

Mot den bakgrunden förordar TU att principen för det nuvarande systemet med en rättighetsbaserad lagstiftning - också i ett kommande mediestödssystem - behålls. Desto viktigare blir det då att avgränsa kretsen av stödberättigade.

3. En ny mediestödslag och en ny mediestödsförordning

Kommittén föreslår att den nuvarande presstödsregleringen ersätts med en ny mediestödslag och en ny mediestödsförordning. Mediestödslagen ska innehålla övergripande regler kring mediestödet och beslutas av riksdagen medan mediestödsförordningen - inom de ramar som mediestödslagen ger - ska innehålla mera detaljerade föreskrifter och beslutas av regeringen.

TU ser generellt positivt på en övergång till en övergripande och teknikoberoende lagstiftning om mediestöd, som sedan fylls ut med detaljföreskrifter i en förordning.

Detta innebär dock en väsentlig utvidgning av potentiella mediestödmottagare och att det därmed måste ställas mycket tydliga krav och avgränsningar för vilka verksamheter som ett tilltänkt mediestöd ska kunna komma i fråga. TU har redan nämnt detta under p.2 och återkommer till det i det följande.

TU konstaterar också att termen ”mediestöd” på sätt och vis är missvisande, då den här endast avser en mycket begränsad del av statens

samlade mediestöd, d v s finansieringen av stödet till public service omfattas inte. TU har här noterat att det i direktiven (2016:111) till den kommande public service-utredningen antyds att den finansieringen alltså ska ligga utanför statsbudgeten.

Och det kanske den ska göra. Men enligt TU:s mening är ett framtida ”mediestöd” och ett framtida public service-stöd inte två mediepolitiskt från varandra helt avgränsande storheter utan här måste tas ett samlat helhetsgrepp för den fortsatta diskussionen. TU utgår från att så nu kommer att ske.

4. En ny mediestödsnämnd

Presstödsnämnden föreslås bli ersatt av en Mediestödsnämnd, som i sin tur kan utfärda myndighetsföreskrifter. Mediestödsnämnden ska inte ha några politiska representanter utan i stället en majoritet av ledamöter som utses på förslag av branschorganisationer, t ex TU – dock inte som representanter för branschorganisationerna utan som personer som är sakkunniga och betrodda.

Förslaget kan i förstone verka lockande. Ett problem med sammansättningen av den nuvarande Presstödsnämnden är avsaknaden av kompetens och erfarenhet från branschen.

Förslaget är emellertid mycket problematiskt. Många av de personer som skulle kunna bli aktuella har givetvis ett pågående – eller ett förflutet - i branschen och risken för jävssituationer är uppenbar.

Från mera principella utgångspunkter måste också ifrågasättas om staten ska överlämna – inte bara det formella utan också det avgörande och reella – inflytandet och ansvaret här. Press- och mediestödssystemet är ett statligt engagemang – och då måste också staten ta ansvaret för dess förverkligande.

TU avstyrker därför förslaget om Mediestödsnämndens sammansättning. Det hindrar inte att det i en tilltänkt Mediestödsnämnd ska tas in personer med branschkunskap, det är tvärtom synnerligen viktigt, men ytterst är sammansättningen, och besluten därom, en statlig fråga.

5. Ikraftträdande den 1 januari 2018?

Kommittén föreslår att den nya lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

TU avstyrker förslaget och betraktar det som helt uteslutet.

TU noterar att presstödet i dess nuvarande form enligt riksdagens beslut förutsätts gälla t o m utgången av 2019 samt att ett eventuellt nytt stödssystem måste notifieras till, och godkännas av, EU-kommissionen.

Det skall också noteras att presstödet i dess nuvarande form inte är en kvarleva från 1960-talet utan ett, sedan 2011, uppdaterat och moderniserat stöd, som getts EU-kommissionens godkännande och som dessutom – ytterligare en gång - getts samma erkännande från EU-kommissionen vad gäller perioden 2017-2019. Det säger sig självt att påståenden – som tyvärr florerar – om att presstödet tvunget skulle upphöra att gälla fr o m 2020 är felaktigt. Den svenska regeringen kan, utan större åthävor, få nuvarande stödordning förlängd, om så behövs i arbetet med att ta fram ett nytt mediestödssystem.

6. En plan och en fördjupad prövning vart tredje år

Kommittén föreslår att det i samband med en ansökan om mediestöd ska ges in en plan för hur stödbehovet kan minska och upphöra på sikt. Vid återkommande ansökningar ska en fördjupad prövning ske vart tredje år.

TU till styrker förslaget om en plan. Det är rimligt. TU vill dock å det bestämdades understryka att förslaget om en plan inte får innebära alltför stora och orealistiska administrativa och detaljerade krav på företagen. Redan nuvarande presstödssystem – särskilt det s k utvecklingsstödet – innebär här betungande administrativa bördor.

TU avstyrker däremot förslaget om en "fördjupad" analys av stödet till varje enskilt företag var tredje år. Presstödsnämnden (eller motsvarande) kommer att göra en prövning varje år och EU-kommissionen gör en prövning av det totala stödet var sjätte år. Det räcker. Det skapar bara förvirring att introducera nya prövningar däremellan.

7. En mediefinansieringsutredning

Kommittén anser att mediepolitiken – utöver de 155 Mkr/år den föreslår utöver nuvarande budgetramar för åren 2018-2020 – på längre sikt är i behov av stärkta finanser och föreslår därför att en mediefinansieringsutredning tillsätts.

TU delar bedömningen med hänvisning till vad ovan (p. 3) anförts om behovet av ett helhetsperspektiv, där också stödet till public service inkluderas. TU vill här särskilt understryka behovet av detta utredningsarbete om mediefinansiering samordnas och sker parallellt med – eller inom ramen för – utredningen om de framtida public service-villkoren.

8. Allmänna förutsättningar för mediestöd (medielagen)

Kommittén ställer upp ett antal övergripande kriterier för att kunna erhålla mediestöd. Dessa är viktiga för avgränsningarna av ett utvidgat mediestöd (jfr vad som anförts under p. 2 ovan).

- a) TU tillstyrker därför att den som söker mediestöd ska vara en juridisk person.
- b) TU tillstyrker att den som söker mediestöd ska ge ut ”allmänna nyhetsmedier” (definierat som *”medier som har ett redaktionellt innehåll bestående av allsidig nyhetsbevakning och kritisk granskning av för demokratin grundläggande processer och skeenden”*).

TU noterar här att detta i allt väsentligt påminner om – en teknikneutral - definition av begreppet ”allmän nyhetstidning” i den nuvarande presstödsförordningen.

Det som saknas vid en jämförelse är kriteriet ”allmänpolitisk opinionsbildning”, vilket bör läggas till. Det är viktigt med medier som tycker!

- c) TU tillstyrker att ett tilltänkt mediestöd skall vara teknikneutralt, d v s oavsett innehålls- eller spridningsform. Det kan i detta sammanhang naturligtvis diskuteras om det, i syfte att avgränsa,

även ska ställas krav på att nyhetsmediet till övervägande del ska vara betalt. Detta skulle, å andra sidan, snarare kunna ses som ett mera precist uttryck för begreppet ”god användarförankring” (se s 7 i detta yttrande).

- d) TU tillstyrker att mediestöd inte får ges till allmänna nyhetsmedier som ges ut av myndigheter eller av verksamhet som finansieras genom lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

9. Ytterligare allmänna förutsättningar för mediestöd till allmänna nyhetsmedier (mediestödsförordningen)

Kommittén ställer upp ytterligare ett antal krav för att ”allmänna nyhetsmedier” ska kunna erhålla mediestöd:

- 1) *de ska präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet*
- 2) *ha ett redaktionellt innehåll som utgör minst 60 % av hela innehållet*
- 3) *ha ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll som utgör minst 20 % av hela innehållet*
- 4) *ha ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald*
- 5) *vara allmänt tillgängliga*
- 6) *självständigt spridas under egen titel med en ansvarig utgivare*
- 7) *publiceras eller sändas minst 45 gånger per år*
- 8) *vara riktade till en svensk målgrupp samt*
- 9) *ha en god användarförankring*

TU konstaterar att detta är en blandning av objektivet mätbara krav och subjektiva bedömningar. Styrkan i – och legitimiteten för – det nuvarande presstödssystemet är just att det i allt väsentligt bygger på objektivet mätbara krav.

Att överlämna de subjektiva bedömningarna till en Mediestödsnämnd för skönsrättsliga bedömningar framstår som direkt olämpligt.

Mot den bakgrunden avstyrker TU följande av de ovanstående förslagen:

- 1) *de ska präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet*

Det är naturligtvis lätt att ställa sig bakom ett sådant krav (frågan diskuterades även i den tidigare Presstödsutredningen), men det är just subjektivt och innebär svåra gränsdragningar, inte minst från ett yttrandefrihetsrättsligt perspektiv. Om staten, med ett mediestöd, väljer bort vissa åsiktsyttringar, riskeras legitimiteten för stödet i sin helhet.

- 4) *de ska ha ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald*

Även detta är ett krav som det självfallet är lätt att ställa sig bakom. Men hur ska det mätas? Kommittén är väl medveten om denna problematik – ”Staten varken kan eller bör heller ha en uppfattning om vad som är kvalitativ journalistik”, skriver man (s 338) – för att sedan ändå föreslå just detta. Argumentationen övertygar inte och förslaget bör avvisas.

- 9) *ha en god användarförankring*

Även detta krav är problematiskt och svårt att mäta. Kommittén konstaterar själv (s 345) att ”det inte är meningsfullt att ange ett exakt mått för hur stor användarförankring ett allmänt nyhetsmedium ska behöva ha för att vara berättigat till stöd”. Ändå föreslås detta som en tröskel – samtidigt som man betonar att Mediestödsförordningen på den här punkten ska vara ”förhållandevis öppen”.

Enligt TU:s mening är tanken/instrumentet gott, i syfte att avgränsa, men det är svårt att objektivet mäta och bör därför avvisas.

TU tillstyrker de övriga kraven i mediestödsförordningen men vill – med emphasis – betona kravet på att en förutsättning för mediestöd ska vara att det allmänna nyhetsmediet ska självständigt spridas:

6) under egen titel med en ansvarig utgivare

För att upprätthålla en ordning med en långtgående tryck- och yttrandefrihet krävs också att ordningen med ensamansvar och tydliga och synliga ansvariga utgivare lyfts fram. Det finns all anledning att här betona skillnaden mellan ansvariga och oansvariga utgivare.

10. Nyhets- och bildbyråer

Kommittén föreslår att mediestöd får lämnas även till nyhets- och bildbyråer som uppfyller definitionen av ”allmänna nyhetsmedier” och kraven i punkterna 1, 4, 8 och 9 ovan.

Enligt TU:s mening ska kriterierna för mediestöd vara neutrala. Om ett företag kallar sig nyhetsbyrå, tidning, blogg, bildbyrå, produktionsföretag eller annat skall inte ha någon betydelse, det avgörande är vilken slags produkt de ger ut. En nyhetsbyrå, som vi känner begreppet i dag, är en B2B-produkt.

Mot den bakgrunden – samt den kritik TU riktar mot punkterna 1, 4 och 9 ovan och behovet av avgränsningar - avstyrker TU att nyhetsbyråer och bildbyråer ska kunna omfattas av ett nytt mediestöd.

Det är möjligt att staten skall stödja en nationell nyhetsbyrå, men det faller då under samma diskussion som public service-diskussionen.

11. Vara med i ett medieetiskt system

Utredningen anger att en kommande Mediestödsnämnd, som villkor för mediestöd ”får” ställa krav på anslutning till ett medieetiskt system.

TU avstyrker bestämt ett krav om anslutning till ett medieetiskt system, i synnerhet om att lägga detta frågan i händerna på en Mediestödsnämnd. Dagens pressetiska system är branschens eget och helt oberoende från staten. Det bör därför inte – indirekt – kopplas till statliga stöd och

regelsystem eftersom det, i förlängningen, kan komma att leda till krav och synpunkter på dess utformning från det allmänna.

12. Produktionsstöd m m

Kommittén föreslår att det införs ett ”Produktionsstöd” (som i viss mån kan sägas motsvara dagens driftsstöd). Det får lämnas för kostnader förknippade med utgivningen till allmänna nyhetsmedier som kan visa att de är i behov av ekonomiskt stöd.

Produktionsstödet baseras på de årliga rörelsekostnader som är förknippade med utgivningen och med en stöd-/taktrappa enligt följande:

<u>Kostnad</u>	<u>Högsta möjliga stödbelopp</u>
0-10 Mkr	2,5 Mkr
10-20 Mkr	4,5 Mkr
20-50 Mkr	10 Mkr
50-100 Mkr	15 Mkr
100 Mkr –	25 Mkr

Det kan då enkelt konstateras att de ekonomiska effekterna av utredningsförslaget blir omfattande för såväl andratidningarna som för fådagartidningarna.

TU anser därför att de maximala stödnivåerna bör höjas, inte sänkas, från dagens nivå. Det är uppenbart att kraftfulla redaktioner behövs även i framtiden. Det senaste årets globala utveckling pekar tydligt på behovet av starka nationella och regionala redaktioner/medier vid sidan om de amerikanska plattformarna om det demokratiska samtalet skall fungera väl. En rimlig utveckling är att den maximala stödnivån återgår till den nivå som gällde när EU-kommissionen godkände det nu gällande systemet. Stödet byggde på proportionalitetsprincipen, d v s att det stod i proportion till de marknadsförutsättningar som gällde. Att dessa förutsättningar skulle ha förbättrats är en orimlig tanke, snarast är det så att stödbehovet har ökat.

Det kan också konstateras att det finns en osäkerhet om ”trappstegen” i ovanstående tabell. Är de absoluta eller finns det mellanlägen?

Medieutredningen överlämnar den frågan till den tilltänkta Mediestödsnämnden (s 361):

”Det ankommer därmed på nämnden att avgöra om alla medier på samma trappsteg ska erhålla det maximala beloppet eller om en mer fördelad trappa ska utformas i föreskrifter eller riktlinjer.”

Här ska också särskilt noteras Medieutredningens konstaterande (s 360) om att:

”Det är även rimligt att utgå från att flertalet tidigare förstatidningar som passerar trösklarna för mediestödet har kostnader som ligger i de högre kostnadsintervallen.”

Gränserna raderas m a o ut och allt fler kommer, potentiellt, att kunna kvalificera för ett framtida mediestöd.

Det ställer, åter igen, krav på avgränsningarna.

För utan tydliga avgränsningar kommer det, om Medieutredningens förslag genomförs, att vara tveksamt om det, med de förändringar av press-/mediestödet som de innebär, långsiktigt kommer att bli möjligt att upprätthålla utgivningen av andratidningarna och fådagartidningarna. Den demokratiska och mångfaldsmässiga förlust det skulle innebära för samhället är uppenbar.

I det perspektivet ska också särskilt beaktas Medieutredningens förslag (§ 9 i mediestödsförordningen) om begränsningar i fråga om stöd vad gäller koncernförhållanden och (§ 39 p. 3, samma förordning) om utdelning av vinst till det ”allmänna nyhetsmediets ägare” och om återbetalningsskyldighet.

Detta kan även uttryckas som att det för koncerner med första- och andratidningar också måste ställas frågan om incitament? För att uttrycka det krasst; om den ekonomiska grunden för att säkerställa mångfald och utgivning av andratidningarna undanröjs – hur länge kan koncernerna förväntas att av ideella skäl upprätthålla utgivningen av andratidningarna?

Det kan givetvis framstå som ett berättigat krav att den som erhåller ett mediestöd samtidigt ska redogöra för ev vinst – och i förekommande fall

ska avräkna denna mot stödet. Men det är samtidigt en realitet att utan att ingå i en sådan koncern hade tidningen haft svårt att fortsätta ges ut och att presstödet/mediestödet därmed varit – och är - en förutsättning för att säkerställa fortsatt utgivning och mångfald. På samma sätt påverkar en vinstbegränsning negativt viljan hos investerare att lägga pengar i en verksamhet, där det inte går att få någon utdelning om mediestödet ska behållas.

I dagens system och sannolikt i alla system som EU-kommissionen kommer att godkänna så finns det krav på motprestation om man får mediestöd. Därför är det orimligt att kräva tillbaka pengar om ett bolag har levererat enligt kraven. Om ett företag inte behöver stöd kommer detta ändå att tillbörligen prövas. Att skapa årliga återbetalningskrav i vissa lägen skapar helt fel incitament och en onödig osäkerhet.

TU avstyrker därför kravet på återbetalningsskyldighet av mediestöd vid vinst inom koncern.

13. Distributionsstöd

Kommittén föreslår att distributionsstöd får lämnas till allmänna nyhetsmedier för distribution av tidningar på papper, förutsatt att minst två allmänna nyhetsmedier deltar och i övrigt i huvudsak enligt samma principer som i dag.

Distributionsstöd utges årligen per exemplar enligt följande:

10,30 öre per exemplar för de första 7 miljonerna stödberättigade exemplar

8,23 öre per exemplar för exemplaren mellan 7 och 14 miljoner

6,16 öre per exemplar för exemplaren mellan 14 och 21 miljoner

5,16 öre per exemplar för exemplaren över 21 miljoner.

TU tillstyrker förslaget och noterar att ersättningsnivåerna till distributionsstöd är exakt desamma som i dag. TU vill dock samtidigt erinra om att dessa nivåer inte uppräknats på väldigt många år och att distributionsstödet därmed successivt urholkats.

14. Innovations- och utvecklingsstöd

Kommittén föreslår att innovations- och utvecklingsstöd får ges till allmänna nyhetsmedier efter i princip samma grunder som i dag, d v s för:

- a) utveckling av redaktionellt innehåll i digitala kanaler
- b) innovationer och utveckling när det gäller digital publicering och spridning av det digitala mediets innehåll
- c) utveckling av nya affärsmodeller

Innovations- och utvecklingsstödet infördes – med ett i sammanhanget begränsat belopp om 35 mkr – år 2016. TU vill dock framhålla att byråkratin och administrationen kring stödet var så omfattande att många av det skälet avstod från att söka och att knappt hälften av det anslagna beloppet därmed togs i anspråk. Den processen måste väsentligt underlättas om stödformen ska ha en framtid.

15. Kostnader/anslagsram

Medieutredningen bedömer att nuvarande anslagsram om 567,1 mkr inte räcker till utan föreslår att utöver denna tillskjuts 55 mkr år 2018, ytterligare 55 mkr 2019 och ytterligare 55 mkr år 2020.

TU välkomnar en utökad anslagsram. Den är dock ytterst begränsad sedd i relation till statens totala mediestöd, d v s inklusive public service, och därför måste här ett samlat helhetsgrepp tas (jfr. vad som anförs under p. 3 ovan).

16. Mera om Public service

I en särskild promemoria, vid sidan av betänkandet, föreslår utredningen att "det i särskild ordning" utreds att inrätta ett nytt public service-bolag, underställt den s k Förvaltningsstiftelsen för public service-bolagen.

Syftet ska vara att "stärka bevakning, granskning och rapportering från områden som saknar journalistik eller där journalistiken är allvarligt försvagad".

Bolagets storlek ska "motsvara de större kommersiella aktörernas redaktioner före nedskärningarna". Som ett riktmärke anges 500 tjänster. Bolaget ska inte konkurrera med de kommersiella medierna utan komplettera dem.

Bolaget ska finansieras genom besparingar inom ramen för nuvarande public service-anslag.

TU är skarpt kritiskt till inrättandet av ännu ett statligt public service-bolag. Det är den lokala dagspressen som i dag bär upp mediebevakningen i glesbygden. Frågan som måste ställas är i stället varför public service här sviker sitt uppdrag. Om public service inte klarar av det bör en omfördelning av de statliga medlen i stället ske.

17. Taltidningsstödet

TU välkomnar kommitténs förslag att ge (Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) i uppgift att göra en översyn av taltidningarna och skapa ett system som är mer neutralt för teknikval och publiceringsteknik.

TU avstyrker däremot tanken om att slå ihop taltidningsstödet med mediestödet och att den tilltänkta mediestödsnämnden ska hantera även taltidningsfrågorna.

Det är angeläget att taltidningarna och taltidningsstödet fortsatt hanteras för sig. Risker är annars stor att de blir en underordnad och oprioriterad verksamhet.

18. Övrigt – "Mediepolitiska idéskisser"

Under rubriken ”Mediepolitiska idéskisser” redovisar utredningen ett antal slutsatser – som alltså inte är några skarpa förslag.

a) Begränsa informationspåverkan från offentliga myndigheter, d v s sätt gränser för myndigheters och skattefinansierade verksamheters möjligheter att genom kommunikation påverka befolkningen.

TU instämmer i kommitténs bedömning.

b) Skärp straffen för hot mot journalister.

TU välkomnar utredningens ställningstagande. Hoten mot journalister är starkt tilltagande och det är en från samhällelig och demokratisk synpunkt ytterst angelägen fråga som nu måste prioriteras.

c) Lyft infrastrukturens betydelse för ett hållbart medielandskap, d v s möjliggör internetaccess var man än befinner sig.

TU har under lång tid drivit kravet om en förstärkt bredbandsutbyggnad. TU välkomnar utredningens uttalanden, men önskar att man kravmässigt hade lyft frågan ytterligare.

d) Utveckla samdistributionen av post och tidningar.

Utredningen framför här en from önskan. TU anser att staten som ägare här bör ge PostNord tydliga ägardirektiv och göra klart att man ska se till att en gemensam tidnings- och postdistribution kan äga rum.

Stockholm den 17 mars 2017

Jeanette Gustafsdotter

VD
TU – Medier i Sverige

Per Hultengård

Chefsjurist
TU – Medier i Sverige