

Finansdepartementet

Avdelningen för offentlig förvaltning

Enheten för digital infrastruktur och säkerhet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Postfinanseringsutredningens betänkande Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst (SOU 2023:4).

Ert dnr Fi2023/00486

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har i uppdrag att verka för yttrandefrihet, mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv samt att följa och analysera utvecklingen inom medieområdet. MPRT:s yttrande avgränsas därför till myndighetens verksamhetsområde.

MPRT motsätter sig utredningens förslag om att befordringstiden utökas till tre dagar.

MPRT tillstyrker utredningens förslag att en särlösning för distribution bör övervägas, i likhet med den i Norge eller i Finland.

6.4.3 Gratistidningarna påverkas av servicenivån

MPRT ser med oro på att Postnord ändrar sina villkor när övriga distributörer inte kan distribuera överallt. Myndigheten konstaterar att invånare på framför allt landsbygden, vars tillgång till prenumererade och postdistribuerade nyhetstidningar redan försämrats genom varannandagsutdelningen, kommer att drabbas ytterligare när gratistidningarna försvinner. Gratistidningarna spelar en viktig roll för demokratin genom att de i vissa geografiska områden är de enda som bevakar lokala händelser och skeenden.

16.3.7 Postdistribuerade dagstidningar och tidskrifter skulle påverkas negativt av en längre befordringstid

Befordringstiden för postdistribuerade dagstidningar skulle påverkas i hög grad av en längre befordringstid

Av utredningen framgår att efterfrågan på Postnords tjänst för distribution av dagstidningar har sjunkit mer än brevvolymen. När varannandagsutdelningen infördes 2021 uppgick antalet dagstidningar som Postnord distribuerade till 13,5 miljoner. Under januari-november 2022 distribuerade bolaget 8,5 miljoner dagstidningar. Det är enligt MPRT tydligt att varannandagsutdelningen fått konsekvenser och bidragit till en utveckling som gör distributionen svårare och dyrare för dagspressen.

MPRT ifrågasätter om ett höjt distributionsstöd skulle vara ändamålsenligt, eftersom postdistribution idag är det enda alternativet i de områden som berörs av förslaget. Dagens distributionsstöd syftar till att främja samverkan mellan tidningar och så stor spridning av dagstidningar som möjligt och är således inte utformat som ett kostnadstäckande distributionsstöd. Stödnivån idag 20 öre är per exemplar och anslagsnivån anpassad efter det syftet.

Utdelningar av gratistidningar kommer att påverkas

Gratistidningarna påverkas också genom att det finns en risk för att annonsörerna inte på förhand vet vilken dag som deras annonser kommer att publiceras. Detta försämrar gratistidningarnas annonsfinansierade affärsmodell (jfr MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 20).

16.3.8 Befordringstiden för brev bör utökas till tre dagar

Nackdelar med utökad befordringstid

MPRT vill utifrån myndighetens uppdrag att verka för yttrandefrihet, mångfald och tillgänglighet på medieområdet framhålla att det kan ifrågasättas om det är tidningsföretagen som påverkas mest av en ändrad befordringstid. Enligt MPRT:s bedömning är det framförallt den negativa påverkan för läsarna av de dagstidningar och gratistidningar som delas ut med Postnord och därmed den samhälleliga demokratiska delaktigheten som bör stå i fokus.

MPRT bedömer att kostnaden om 420 miljoner kronor för att upprätthålla tvådagarsbefordran inte bara måste ställas i relation till antalet postdistribuerade dagstidningar, utan också antalet gratistidningar som distribueras med Postnord. 25 procent av gratistidningarnas upplaga och en tredjedel av titlarna distribueras enligt utredningen med Postnord och i framtiden bedöms vissa områden helt sakna distribution av gratistidningar på grund av Postnords villkorsändringar. Därutöver behöver de enligt myndigheten allvarliga konsekvenserna för den demokratiska delaktigheten i glesbygden och andra områden vars invånares tillgång till nyhetstidningar försämras tas med i beräkningen.

Möjligheter att avhjälpa effekterna finns

Digitalisering

Vad gäller dagstidningarnas digitalisering kan konstateras att digitaliseringen inte kommit alls lika långt vad gäller landsortspressens titlar jämfört med storstadstidningarna. Bland de tio landsortstitlar som har en totalnettoräckvidd över 100 000 personer under en genomsnittlig dag var det bara en, Västerbottenskuriren, som 2021 hade en huvudsaklig läsning i de digitala kanalerna (MPRT:s och Nordicoms rapport Medieekonomi 2022 s. 41).

Myndigheten delar utredningens uppfattning om att det är viktigt att samhället så långt som möjligt försöker säkerställa alternativa lösningar för de grupper som har tydliga behov av en högre brevservice, till exempel personer med särskilda behov av posttjänster på grund av funktionsnedsättningar. En rapport som gjorts på uppdrag av Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) i mars i år visade att de granskade nyhetssajterna har betydande tillgänglighetsbrister. Ingen av de granskade sajterna klarade mer än hälften av granskningspunkterna utan anmärkning (Digital tillgänglighet på svenska nyhetssajter, MTM). Tryckta nyhetstidningar fyller alltså fortfarande en viktig funktion för tillgänglighet till nyhetsmedier.

Pakettjänster

Distribution av nyhetstidningar i paketenätet som alternativ till distribution i de så kallade tunna slingorna framstår inte som ett bättre alternativ kostnadsmässigt (det framgår av utredningen att en sådan tjänst blir dyrare än en brevtjänst) och spårbarheten torde i likhet med nuvarande alternativ till daglig

utdelningstjänst innebära krav på särskild etikett. En sådan hantering bedöms vara resurs- och kostnadskrävande för aktörerna. Distributionsföretag som MPRT talat med har uppgett att när det kostar mer än cirka 10 kronor att dela ut en tidning täcker inte längre prenumerationsintäkten kostnaden för tryck och distribution. För tidningshusen har det inte varit ett alternativ att ytterligare höja priset på prenumerationen eftersom de då riskerar att tappa prenumeranter (MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 19).

Tjänster med högre service än bastjänsten för brev

Av utredningen framgår att en expresstjänst kommer att tillhandahållas av Postnord i södra och norra Sverige om det finns efterfrågan. Områden med postdistribuerade tidningar finns i delar av de flesta dagstidningars spridningsområden men särskilt svårt är det att upprätthålla morgondistribution där avstånden är långa, vilket framför allt gäller i inlandet och landets nordligaste län (MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 27). Dock är inte heller expresstjänster ett kostnadsmässigt gångbart alternativ för distribution av nyhetstidningar på daglig basis.

Ett särskilt tidningsstöd bör övervägas utanför den samhällsomfattande posttjänsten

MPRT tillstyrker utredningens förslag att en särlösning i likhet med den i Norge eller i Finland bör övervägas.

Myndigheten föreslår mot bakgrund av postfinansieringsutredningens slutsatser och förslag samt ovan nämnda följder för den demokratiska delaktigheten att regeringen tillsätter en utredning om statlig upphandling av distribution av prenumererade nyhetstidningar och oadresserade gratis lokaltidningar till de hushåll som ligger i områden som saknar kommersiell morgondistribution och i områden som riskerar att mista nyhetstidning som idag distribueras genom Postnord med anledning av de föreslagna förändringarna av den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningen bör göras med utgångspunkt i såväl mediepolitiska som regionalpolitiska ställningstaganden och i nära samarbete med branschen Gfr MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 28).

En fördel med det så kallade varannandagsstödet är att det inte låst in någon aktör i ett flerårskontrakt utan att det fungerat under övergångsperioden med varannandagsutdelning då en ny utdelningsmodell utretts och utvecklats. Det har gett tidningsföretagen möjlighet att välja den distributionsform som varit bäst lämpad för varje område. Idag är dock förutsättningarna för en upphandling bättre än 2021 då myndigheten utredde olika modeller för att säkerställa daglig tidningsutdelning i Sverige Gfr MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 28 f). De långsiktiga förutsättningarna har blivit tydligare med postfinansieringsutredningens förslag. Samtidigt har nya distributionsformer hunnit prövas och kan utvärderas av aktörerna.

En aspekt som återkommande har lyfts av tidningsföreträdare och distributionsföretag är svårigheten att hantera att den så kallade varannandagsutdelningen inte har fasta utdelningsdagar utan att utdelningen sker olika dagar olika veckor i olika distrikt. För de lågfrekventa tidningarna, till exempel gratistidningarna, försvåras möjligheten att anpassa utgivningen till andra dagar, och för de hög- och medelfrekventa tidningarna innebär det en svårighet att införa en modell där de själva hanterar utdelningen de dagar som Postnord inte delar ut post Gfr MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 20, 26, 29). Den föreslagna utredningen bör därför också titta på möjligheten att införa fasta utdelningsdagar för Postnord.

Tidningsutgivarna har redan upplevt stora tapp av prenumeranter i samband med övergången till varannandagsutdelningen. Utredningen bör därför tillsättas skyndsamt för att med förslag på åtgärder förhindra att ytterligare postdistribuerade prenumerationer av nyhetstidningar sägs upp om förslaget blir verklighet och ändringarna i postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049) träder i kraft den 1 juli 2024. TU menar att resterande prenumeranter kommer att säga upp sina tidningar om de aldrig kommer att få en dagsaktuell tidning (s.468). Högre kostnader för bland annat papper och distribution i kombination med lägre annonsintäkter, den höga inflationen och hushållens lägre konsumtionsförmåga

påverkar också tidningsföretagens resultat, varför prenumerationsintäkterna blivit allt viktigare för aktörerna.

MPRT delar bedömningen att Postnords tidningstjänst med daglig utdelning av nyhetstidningar inte ansetts tillräckligt attraktiv av tidningshusen, bland annat på grund av prissättningen och adresseringskraven som är resurskrävande.

16.5.1 Postnord har beräknat kostnader och konsekvenser av varjedagsutdelning i glest befolkade områden

Postnord har vid beräkningarna utgått från att bolaget inte ändrar sina brevbärarslingor. Bolagets utgångspunkt har därför varit att ta med alla hushåll i ett postnummer om det finns ett eller flera hushåll som ingår i de två lägsta tillgänglighetsklasserna. En konsekvens blir att många hushåll i bättre tillgänglighetsklasser också får en bättre service. MPRT har förståelse för att beräkningarna är komplexa, men bedömer att en alternativ beräkning borde ha gjorts, med utgångspunkt i kostnaderna för utdelning enbart till hushåll i de lägre tillgänglighetsklasserna.

16.5.2 Utdelning till alla i vissa geografier varje dag blir förknippat med höga kostnader

MPRT bedömer att det i denna del saknas en analys av orsaker till utredningens bedömning att det är tveksamt om det i de aktuella områdena finns ett särskilt behov av utdelning varje dag. Särskilt mot bakgrund av vad som anges i direktivet om att distribution av tidningar är viktigt ur ett demokratiperspektiv och att utdelning via ordinarie postgång idag är en förutsättning för att tidningar ska kunna levereras till hushåll i hela landet. Vidare borde en alternativ och mer utförlig kostnadsanalys ha gjorts, med utgångspunkt i kostnaderna för utdelning enbart till hushåll i de lägre tillgänglighetsklasserna.

Särskilt yttrande av experten Sofie Berg Cormier, Kulturdepartementet

MPRT konstaterar att utredningens förslag att utöka befordringstiden till tre dagar riskerar att få stora negativa konsekvenser för de läsare som idag får sin nyhetstidning genom den samhällsomfattande posttjänsten. De prenumeranter och gratistidningsläsare som riskerar att helt bli utan sin nyhetstidning på grund av förslaget bor i hög utsträckning i glesbygden där avstånden är långa, eller i områden där turerna av andra anledningar har lägre hushållstäckning och därmed är dyrare, som till exempel i Rinkeby (MPRT:s rapport Distribution av nyhetstidningar i hela landet 2021 s. 27). Tidningsläsare i dessa områden är ofta äldre personer som sällan eller aldrig använder internet, som saknar en snabb bredbandsuppkoppling och lever i ett digitalt och/eller socialt utanförskap (utredningens. 146 och MPRT:s rapports. 24). Försämrade möjligheter att ta del av nyhetsjournalistik och därigenom vara demokratiskt delaktig riskerar att också medföra ett demokratiskt utanförskap. MPRT vill i sammanhanget även framhålla gratistidningarnas betydelse för demokratin, i synnerhet i nämnda områden, även om dessa tidningar inte omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten (se vidare nedan).

Sedan år 2018 fördelar MPRT ett särskilt stöd för lokal journalistik i områden med svag journalistisk bevakning och ett stort antal insatser har kommit till genom stödformen. Att Postnord igen ändrar utdelningsmodell försämrar ytterligare förutsättningarna för att nå ut med nyhetsförmedling i dessa områden.

Det nya mediestödet som avses träda i kraft den 1 januari 2024 innehåller samma typ av stöd till journalistik i svagt bevakade geografiska områden och prioriterar enligt Mediestödsutredningen Ett hållbart mediestöd för hela landet, Ds 2022:14 stöd till medier av betydelse för demokratin på lokal och regional nivå. Det primära syftet med mediestödet är att främja tillgången till allmänna nyhetsmedier som med hög kvalitet ägnar sig åt nyhetsförmedling i landets samtliga kommuner och regioner. Det vore enligt

MPRT olyckligt om distributionen av några av de medier som i första hand berörs av stödet, det vill säga de tryckta lokala och regionala nyhetstidningarna, försvåras och syftet med stödet därigenom motverkas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Charlotte Ingvar-Nilsson. Juristen Hanna Teleman har varit föredragande. Enhetschefen Kajsa Rohdin har deltagit i den slutliga beredningen.

Charlotte Ingvar-Nilsson