



Kulturdepartementet

Enheten för medier, film och idrott

Christoffer Lärkner

Telefon 08-405 13 50

Tidningen 8 SIDOR:s möjliga framtid inom ramen för ett public service-uppdrag

Sammanfattande bedömning

Utgivning av tidningen 8 SIDOR som en del av ett public service-uppdrag är inte förenligt med nuvarande reglering av public service-verksamheten. Utgivningen av 8 SIDOR bör därför säkerställas på det sätt som regeringen angett i propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134).

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
2. Bakgrund.....	5
2.1 Regeringens proposition Lättare att läsa (prop. 2013/14:134)	5
2.2 Tidningen 8 SIDOR.....	6
2.3 Verksamheten vid Myndigheten för tillgängliga medier	7
3. Utgivning av tidningen 8 SIDOR inom ramen för ett public serviceuppdrag – analys.....	9
3.1 Public service-uppdraget.....	9
3.2 Konkurrensfrågor, mediemarknaden i Sverige och nya tjänster ...	10
4. Överväganden och bedömningar	13
4.1 Public service och tidningen 8 SIDOR.....	13
4.2 Den fortsatta utgivningen av 8 SIDOR.....	15

1. Inledning

I samband med behandlingen av propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134) har riksdagen gett regeringen till känna (bet. 2013/14:KrU11, rskr. 2013/14:356) att regeringen bör utreda tidningen 8 SIDOR:s framtid inom ramen för ett public service-uppdrag. I tillkännagivandet betonas att denna utredning bör genomföras skyndsamt så att en övergång till en verksamhet inom t.ex. public services ram skulle kunna ske fr.o.m. den 1 januari 2015 då Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur avvecklas och verksamheten övergår i Myndigheten för tillgängliga medier.

Kulturutskottet konstaterar i sitt betänkande att tidningen 8 SIDOR har hög kvalitet och i många avseenden får anses vara världsledande på området lättläst nyhetsinformation. Utskottet betonar att det är viktigt att nyhetsförmedlingen fortsätter att vara fri och oberoende.

Denna promemoria syftar till att analysera möjligheten att säkerställa en fortsatt utgivning av 8 SIDOR inom ramen för ett public service-uppdrag.

2. Bakgrund

2.1 Regeringens proposition Lättare att läsa (prop. 2013/14:134)

Sammanfattning

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 17 s. 83) aviserade regeringen en översyn av verksamheten vid Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur, Centrum för lättläst, och av statens stöd till anpassad litteratur och nyhetsförmedling. Regeringen beslutade den 28 oktober 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över statens insatser för lättläst (dir. 2012:109). Syftet med översynen var att ge regeringen beslutsunderlag för eventuella reformer och prioriteringar på området. Utredningen presenterade sitt betänkande Lättläst (SOU 2013:58) den 29 augusti 2013. Betänkandet har remissbehandlats.

I mars 2014 presenterade regeringen propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134) med förslag och bedömningar som utgår från betänkandet och remissynpunkterna.

I propositionen föreslår regeringen att statens stöd till Centrum för lättläst avvecklas och att staten fortsatt bör stödja tillgången till lättläst litteratur och nyhetsförmedling i den mån den inte kan tillgodoses av marknaden. Regeringen gör i propositionen bedömningen att Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) från och med den 1 januari 2015 bör ansvara för statens insatser för lättläst litteratur och nyhetsförmedling. Vidare bedöms att myndigheten bör bli ett nationellt kunskapscenter på området lättläst och tillgängliga medier. Syftet med det nationella kunskapscentret bör vara att utveckla verksamheten på vetenskaplig grund genom att sammanställa och sprida relevant forskning om tillgängliga medier och om dess målgrupper. Myndigheten bör även stödja utgivning och distribution av den oberoende lättlästa nyhetstidningen 8 SIDOR.

Propositionen har antagits av riksdagen (bet. 2013/14:KrU11, rskr. 2013/14:356). Riksdagen har dock gett regeringen till känna att regeringen bör utreda tidningen 8 SIDOR:s framtid inom ramen för ett public service-uppdrag.

Bedömning i propositionen av den fortsatta utgivningen av tidningen 8 SIDOR

Regeringen gör i propositionen bedömningen att en nyhetstidning på lättläst svenska fyller en viktig funktion både ur ett demokratiskt och ur ett kulturellt perspektiv. Vidare anges att en sådan utgivning är en fråga

om allas möjlighet att delta i samhället och den pågående samhällsdebatten, vilket varit vägledande för politiken sedan Taltidningskommittén inledde sin försöksverksamhet 1984.

I propositionen redovisar regeringen vidare sin bedömning att produktionen av en lättläst nyhetstidning bör upphandlas av MTM för att tillgodose behovet av en oberoende ansvarig utgivare som är frikopplad från myndigheten. Som ett exempel på en liknande lösning anförs SIDA:s tidning OmVärlden, som ställs till förfogande av SIDA men där verksamheten är upphandlad.

I propositionen framhåller regeringen tidningen 8 SIDOR:s höga kvalitet och dess i många avseenden världsledande ställning på området lättläst nyhetsinformation. Regeringen betonar vikten av att denna kompetens och kvalitet upprätthålls i tidningens nya regi.

Det framgår även i propositionen att upphandlingsförfarandet – som syftar till att säkerställa tidningens oberoende från staten – inte får innebära att tidningens kvalitet blir lidande. Regeringen bedömer också att det är angeläget att brukare av tidningen även framöver får en produkt som de känner igen och att tidningen därför fortsatt bör namnges 8 SIDOR. Vidare har regeringen bedömt att det inte är tillräckligt utrett att målgrupperna för lättläst har samma möjlighet att tillgodogöra sig den lättlästa tidningen digitalt och betonar därför att den lättlästa nyhetstidningen bör göras tillgänglig i tryckt format vid behov.

2.2 Tidningen 8 SIDOR

Målet för statens bidrag till Centrum för lättläst är att personer med utvecklingsstörning och vissa andra med lässvårigheter ska tillgodoses med nyhetsinformation och litteratur. Verksamheten i Centrum för lättläst regleras genom treåriga avtal mellan staten och stiftelsen samt genom årliga riktlinjer för statens bidrag till stiftelsen.

Mot bakgrund av handikapputredningens betänkande Kultur åt alla! (SOU 1976:20) startade Taltidningskommittén 1984 en försöksverksamhet med att ge ut en lättläst nyhetstidning. Regeringen föreslog 1986 i propositionen Om nyhetsförmedling till begåvningshandikappade (prop. 1985/86:175) att den tidigare försöksverksamheten skulle permanentas och att en stiftelse skulle bildas för att äga och ge ut tidningen. Stiftelsen bildades den 1 januari 1987.

Av stiftelsens nuvarande stadgar framgår att stiftelsen bland annat har till ändamål att äga och ge ut en nyhetstidning för begåvningshandikappade.

Stiftelsen ska även sträva efter att nå ut till andra grupper än begåvningshandikappade vars läsförståelse är begränsad. Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur genomförde vissa organisatoriska förändringar 1997 och har sedan dess kallat sig för Centrum för lättläst.

Upplagan av tidningen 8 SIDOR har under de senaste tio åren minskat från ca 12 500 exemplar år 2003 till 8 370 exemplar år 2013.

2.3 Verksamheten vid Myndigheten för tillgängliga medier

Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) har till uppgift att i samverkan med bibliotek i landet arbeta för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana exemplar av litterära verk som de behöver för att kunna ta del av verken.¹

Myndigheten har även till uppgift att förbättra tillgången till innehållet i dagstidningar för synskadade, personer med funktionsnedsättning som inte förmår hålla i eller bläddra i en tidning, afatiker och dyslektiker.

Inom myndigheten finns en nämnd för punktskrift och taktil läsning, Punktskriftsnämnden. Nämnden har till uppgift att främja och utveckla taktil läsning och punktskrift som skriftspråk för synskadade.

Inom myndigheten finns även ett särskilt beslutsorgan för radio- och kassettidningar och andra taltidningar, Taltidningsnämnden. Nämnden har de uppgifter som följer av förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar och förordningen (2013:9) om taltidningar och mottagarutrustning.

MTM:s uppdrag att tillgängliggöra redan utgiven litteratur omfattar produktion, utlåning och försäljning av olika tillgängliga medier som exempelvis talböcker, punktskriftsböcker och taktillt illustrerade böcker för barn. MTM producerar och förvärvar talböcker för personer med funktionsnedsättning med stöd i upphovsrättslagen².

¹ Förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

² 17 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

MTM har ett särskilt uppdrag att förse högskolestuderande personer med läsnedsättning med sådana exemplar av studielitteratur som de behöver för att kunna ta del av litteraturen.

MTM ansvarar för en av världens största samlingar av tillgänglig litteratur och har under 2000-talet digitaliserat såväl produktion som distribution. År 2012 uppnåddes 430 000 nedladdningar av talböcker och i dag finns det 40 000 registrerade användare av MTM:s nedladdningstjänst.

I MTM:s målgrupper ingår personer med dyslexi, synnedsättningar samt fysiska, kognitiva och intellektuella funktionsnedsättningar. Det finns också personer med en kombination av funktionsnedsättningar såsom exempelvis både en utvecklingsstörning och synnedsättning som behöver en lättläst punktskriftsbok eller lätta nyheter som taltidning. En högskolestudent med dyslexi behöver däremot en helt annan produkt, både till form och till innehåll, kanske en kursbok i juridik som e-text. Eftersom behoven är komplexa måste utbudet anpassas därefter, liksom det innehållsmässiga utbudet och de olika typerna av medier som erbjuds.

3. Utgivning av tidningen 8 SIDOR inom ramen för ett public serviceuppdrag – analys

3.1 Public service-uppdraget

Public service brukar även benämnas radio och tv i allmänhetens tjänst. Uppdragen till programföretagen inom radio och tv i allmänhetens tjänst, dvs. Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), utgörs av villkoren i företagens sändningstillstånd, anslagsvillkor och andra särskilda beslut av regeringen.

I sändningstillstånden finns villkor med allmänna bestämmelser om innehållet i sändningarna, genmäle, beriktigande, villkor för reklam och sponsring samt beredskaps- och säkerhetsfrågor.

Anslagsvillkoren är kopplade till medelstillelningen från radio- och tv-avgiften och beslutas av regeringen årligen. I anslagsvillkoren finns villkor relaterade till programföretagens ekonomi, verksamhet, organisation samt redovisning och revision. Det finns även skrivningar som utgör en del av utformningen av uppdraget till programföretagen i anslagsvillkoren.

Programverksamheten regleras också genom radio- och tv-lagen (2010:696).

Public service-uppdraget delas in i två kategorier: kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. I tillägg till detta får bolagen även bedriva viss sidoverksamhet. Sidoverksamhet är inte en del av public service-uppdraget.

Kärnverksamhet och kompletterande verksamhet

Enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst (1989:41) ska radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den under vissa förutsättningar finansieras med en radio- och tv-avgift. Dessa medel finansierar enligt anslagsvillkoren bolagens kärnverksamhet, vilken är att producera och sända radio och/eller tv till allmänheten, samt den kompletterande verksamheten.

Kompletterande verksamhet ska utgå ifrån och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Sådan kompletterande verksamhet kan syfta till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Exempel på kompletterande

verksamhet är interaktiva funktioner kopplade till programmen, tillgängliggörande av extramaterial samt text och bild kopplade till programmen.³

Bolagen ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa.

Sidoverksamhet

Bolagen får enligt anslagsvillkoren även bedriva sidoverksamheter till den ordinarie sändningsverksamheten. Dessa ska bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Sidoverksamheter ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst. Sidoverksamheter ska redovisas som egna resultatområden. Sidoverksamheterna består övergripande av exploatering av vissa rättigheter knutna till programinnehåll och utsändning; uthyrning av studior, produktionsteknik, personal, kostymer och rekvisita samt försäljning av produkter för marknadsföring av enskilda radio- och tv-program eller sändningsverksamheten.⁴ Som angivits är sidoverksamheten inte en del av public service-uppdraget.

3.2 Konkurrensfrågor, mediemarknaden i Sverige och nya tjänster

SR, SVT och UR har en god, stabil och långsiktig finansiering genom radio- och tv-avgiften. Programföretagen verkar på en mediemarknad där såväl kommersiella som icke-kommersiella aktörer står inför stora utmaningar. Företagen har en inverkan på konkurrenssituationen på marknaden, och påverkar därmed såväl kommersiella som icke-kommersiella aktörer. Det är viktigt att programverksamheten inte leder till en oproportionerlig snedvridning av konkurrensen, om inte fullgörandet av public service-uppdraget kräver det.⁵

Enligt anslagsvillkoren för SR, SVT och UR ska nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som bolagen

³ Prop. 2012/13:164, s. 28-29

⁴ Prop. 2012/13:164, s. 30

⁵ Prop. 2012/13:164, s. 12

vill lansera anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan ska även sändas till Myndigheten för radio och tv (MRTV), som har regeringens uppdrag att genomföra förhandsprövningarna. Anmälan till förhandsprövning behöver inte göras om verksamheten pågår i högst 12 månader, om tjänsten är begränsad geografiskt eller i fråga om publik, eller om avsikten med tjänsten är att få erfarenheter av och kunskap om en ny teknik eller innovativ tjänst. Förhandsprövningen ska innefatta såväl tjänstens allmänna värde, dvs. hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella företaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, som dess marknadspåverkan.

Det pågår en ständig debatt om public service-bolagens verksamhet och dess påverkan på konkurrenssituationen på mediemarknaden, inte minst genom de satsningar som företagen genomfört på webben de senaste åren.

I propositionen Bildning och tillgänglighet konstaterar regeringen att ingen programtjänst har anmälts sedan systemet med förhandsprövning av nya tjänster infördes.⁶ Det noteras också att det i remissbehandlingen av Public service-kommitténs betänkande (SOU 2012:59) framförts kritik mot förhandsprövningen av nya tjänster. Mot bakgrund av detta har regeringen den 15 maj 2014 gett MRTV i uppdrag att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster.⁷ Myndigheten ska bl.a. undersöka om det finns behov av att skärpa kravet på anmälan av nya tjänster, med tanke på att ingen ny tjänst ännu har anmälts. Om det bedöms motiverat ska myndigheten lämna förslag till förändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

Regeringen har även gett Myndigheten för radio och tv i uppdrag att analysera hur verksamheterna i public service-företagen påverkar mediemarknaden.⁸ Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

Den 13 maj 2014 inkom EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrens med en skrivelse⁹ i vilken det anfördes att det finns skäl för

⁶ Prop. 2012/13:164, s. 33

⁷ Uppdrag till Myndigheten för radio och tv att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster (Ku2014/1030/MFI)

⁸ Uppdrag till Myndigheten för radio och tv att analysera hur radio och tv i allmänhetens tjänst påverkar mediemarknaden (Ku2013/2522/MFI)

⁹ SA.38558 (2014/E)– Swedish Public Service Broadcasting

Sverige att redovisa hur public service-uppdraget såsom definierat uppfyller kraven i kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst.¹⁰ Enligt skrivelsen behövdes en särskild redovisning av hur public service-uppdraget tolkas med avseende på s.k. väsentliga nya tjänster. Sverige skickade in en redovisning av detta till EU-kommissionen den 12 juni 2014.¹¹

¹⁰ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, 2009/C 257/01

¹¹ Beträffande ärende SA.38558 (2014/E) – Swedish Public Service Broadcasting, dnr N2014/2301/MK

4. Överväganden och bedömningar

4.1 Public service och tidningen 8 SIDOR

Bedömning: Utgivning av tidningen 8 SIDOR inom SR, SVT eller UR är inte förenligt med nuvarande reglering av public service-verksamheten.

I samband med behandlingen av propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134) har riksdagen gett regeringen till känna (bet. 2013/14:KrU11, rskr. 2013/14:356) att regeringen bör utreda tidningen 8 SIDOR:s framtid inom ramen för ett public service-uppdrag.

SR:s, SVT:s, och UR:s uppdrag är att bedriva radio och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst (public service), dvs. att producera och sända radio och tv till allmänheten. Detta är programföretagens kärnverksamhet.

SR, SVT och UR kan även bedriva kompletterande verksamhet, dvs. verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna. Den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten.

Både kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten ska under vissa i lag angivna förutsättningar finansieras med radio- och tv-avgiften.

Som ovan angivits har SR, SVT och UR att anmäla nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten till regeringen för godkännande.

I propositionen Lättare att läsa gör regeringen bedömningen att formen för utgivningen av en lättläst nyhetstidning, i likhet med den lättlästa litteraturen, bör anpassas utifrån behovsanalyser. Samma bedömning gör även riksdagen i tillkännagivandet (bet. 2013/14:KrU11, rskr. 2013/14:356). Regeringen anför också i propositionen att det är angeläget att betona att den lättlästa nyhetstidningen bör tillgängliggöras i tryckt format vid behov. I flera sammanhang har såväl regeringen som remissinstanser betonat vikten av att verksamheten fortsätter under samma namn och former så att målgruppen känner igen den.

Frågan är då om utgivningen av tidningen 8SIDOR inom SR, SVT eller UR är förenligt med nuvarande reglering av public service-verksamheten.

Att ge ut tidningen 8 SIDOR kan inte anses vara en verksamhet som består i att sända ett radio- eller tv-program. Utgivningen saknar också en tydlig koppling till ett radio- eller tv-program. Utgivningen omfattas således inte av bolagens kärnuppdrag och är inte heller att betrakta som en kompletterande verksamhet. Utredningen av vilken verksamhet inom programföretagen som ryms inom public service-uppdraget visar således att utgivandet av tidningen 8 SIDOR inte är förenligt med den nuvarande regleringen av public service-verksamheten.

För att en sådan utgivning skulle kunna rymmas inom SR:s, SVT:s eller UR:s public service-uppdrag krävs således att omfattningen av uppdraget ändras, en ändring som görs i anslagsvillkoren. I princip är regeringens möjligheter omfattande när det gäller vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren, men villkoren måste dock ha stöd i de allmänna riktlinjer för verksamheten som beslutats av riksdagen för den aktuella tillståndsperioden, det vill säga den senaste propositionen.¹² En ny inriktning för public service-verksamheten skulle behöva godkännas av riksdagen.

För det fall riksdagen skulle besluta att utvidga public service-uppdraget till att även omfatta en utgivning av 8 SIDOR torde lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst behöva ses över eftersom det i denna anges att radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras genom en avgift.

Mot bakgrund av den debatt som förs om public service-bolagens verksamhet och dess påverkan på konkurrensen på mediemarknaden, t.ex. när det gäller utformningen av systemet för förhandsprövning, framstår det dessutom som olämpligt att utvidga public service-uppdraget på ett område som inte kan anses ligga nära den nuvarande verksamheten och vars inverkan på konkurrenssituationen är svårbedömd.

¹² Radio och TV i allmänhetens tjänst, Riktlinjer för en ny tillståndsperiod (SOU 2005:1), s. 44

4.2 Den fortsatta utgivningen av 8 SIDOR

Bedömning: De bedömningar som gjorts i propositionen Lättare att läsa (prop. 2013/14:134) angående tidningen 8 SIDOR ska fortsatt gälla. Utgivning av tidningen bör upphandlas av Myndigheten för tillgängliga medier.

Utredningen av vilken verksamhet inom programföretagen som ryms inom public service-uppdraget visar som ovan angivits att utgivandet av tidningen 8 SIDOR inte är förenligt med den nuvarande regleringen av public service-verksamheten.

Vid denna slutsats bör istället den bedömning som regeringen gör i propositionen Lättare att läsa fortsatt gälla; tidningen 8 SIDOR bör fortsatt ges ut och distribueras med stöd av Myndigheten för tillgängliga medier och produktionen bör upphandlas för att tillgodose behovet av en oberoende ansvarig utgivare som är frikopplad från myndigheten.