

2017-03-20

Dnr 16/03578

Kulturdepartementet
Enheten för medier och film
ku-remissvar@regeringskansliet.se

**Remissyttrande över *En gränsöverskridande mediepolitik – För
upplysning, engagemang och ansvar*, Medieutredningens slutbetänkande
SOU 2016:80 (Ku2016/02492/MF)**

Remissyttrandet inleds med en sammanfattning. Därefter lämnar Myndigheten för press, radio och tv (myndigheten) kommentarer till kapitel 7, med hänvisningar till respektive avsnitt i utredningen. Sist kommenterar myndigheten utredningens avsnitt 4.7, som gäller taltidningar, eftersom detta avsnitt innehåller bedömningar som direkt berör myndighetens föreslagna verksamhet.

Myndigheten har uppfattat att utredningens förslag tar sikte på att minska detaljregleringen och öka handlingsutrymmet för en ny mediestödsnämnd. Myndighetens remissvar är dock inriktat på den praktiska hanteringen av det föreslagna mediestödssystemet, och inte främst på olika politiska överväganden. Av denna anledning ligger myndighetens fokus på att lyfta fram sådant i utredningens förslag som myndigheten bedömer kan vara förenat med tolknings- och tillämpningssvårigheter i praktiken och där myndigheten gör bedömningen att det kan behövas närmare reglering eller överväganden om hur en ny mediestödsnämnd ska göra olika prövningar och bedömningar.

Mot bakgrund av de synpunkter som myndigheten har på utredningens förslag kommenterar myndigheten inte den föreslagna lagtexten eller förordningstexten i detalj, mer än i vissa avseenden som framgår nedan.

Sammanfattning av remissyttrandet

Myndigheten delar utredningens uppfattning att det är angeläget att dagens stödssystem moderniseras och är positiv till att stödet inte längre ska utgå ifrån papperstidningens förutsättningar.

Myndigheten välkomnar en ny mediestödsnämnd med placering som ett självständigt beslutsorgan inom myndigheten.

Myndigheten vill dock framhålla att det är svårt att överblicka hur många aktörer som kan komma att söka och få det nya mediestödet, då förslaget utgår ifrån att alla innehålls- och spridningsformer och kombinationer av dem i princip ska kunna komma i fråga för stöd. Bland annat detta gör det svårt för myndigheten att beräkna vilka resurser som kommer att krävas för att administrera det nya stödet. Enligt myndighetens mening kommer det föreslagna mediestödssystemet medföra betydande kostnadsökningar för myndigheten, vilket innebär att myndigheten behöver tillföras avsevärt mer resurser än vad utredningen har föreslagit. Svårigheten att överblicka vilka aktörer som kan komma i fråga för stöd, i kombination med att det föreslagna systemet inte utgör en automatisk rättighet, kan också skapa en osäkerhet för aktörerna själva att förutse möjligheten till stöd och därmed även de ekonomiska förutsättningarna för den egna verksamheten.

Det är positivt att grunderna för stöd fastslås i lag och att närmare detaljer regleras i en förordning som meddelas av regeringen och i föreskrifter som utfärdas av myndigheten. Myndigheten konstaterar dock att viktiga frågor om exempelvis hur olika begrepp ska tolkas och mätas och vilka prioriteringar som ska göras inte regleras i vare sig den föreslagna lagen eller i förordningen och att någon närmare vägledning inte heller lämnas i utredningen. I flera viktiga avseenden står det inte klart vad mediestödsnämnden ska väga in i de olika prövningar och bedömningar som föreslås. Detta försvårar för myndigheten att ta fram relevanta föreskrifter och kan skapa problem vid genomförandet av stödssystemet.

Flera av de föreslagna bestämmelserna är vidare otydliga, svåra att tolka och förknippade med tillämpningsproblem och gränsdragningssvårigheter. Detta gäller inte minst bedömningen av vilka medier som ska anses utgöra allmänna nyhetsmedier. Det gäller också exempelvis villkoren om en demokratisk värdegrund, en viss del redaktionellt innehåll, ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald, självständig spridning under egen titel, god användarförankring och bedömningen av stödbehovet för att en sökande ska ges produktionsstöd. Stora utmaningar är enligt myndighetens uppfattning också förknippade med att utredningens förslag bygger på att olika begrepp och omfattningar ska kunna mätas, samtidigt som utredningen slår fast att mätbarheten i kvantitativa termer minskar med det nya mediestödet jämfört med det pappersbaserade presstödet.

Det behöver även klargöras hur mediestödsnämnden ska hantera det föreslagna kravet på att ansökningar om produktionsstöd ska omfatta en plan för hur stödbehovet kan minska och på sikt upphöra, samtidigt som detta inte är kopplat till något krav på att stödbehovet faktiskt ska minska. Av utredningen framgår inte vad som kan bli konsekvensen av att en sökande inte ger in någon plan av detta slag tillsammans med sin ansökan, eller vad som kan bli följden om den ingivna planen inte följs. Det framgår inte heller vad som kan bli konsekvensen av mediestöds-

nämndens fördjupade prövning vart tredje ansökningstillfälle avseende återkommande ansökningar om produktionsstöd från samma allmänna nyhetsmedium. Ytterligare ett område där förtydliganden behövs gäller förhållandet mellan den sökandes plan på minskat stödbehov och den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid utdelning av vinst. Myndigheten anser också att det särskilt behöver definieras vad som menas med vinst och utdelning av vinst i sammanhanget, om en bestämmelse av sistnämnda slag ska kunna tillämpas.

Myndigheten vill understryka att det måste vara tydligt vad olika bedömningar ska utgå ifrån och ta hänsyn till, samt hur olika prövningar ska gå till i det nya stödssystemet. Detsamma gäller hur och efter vilka prioriteringar stödbeloppet till enskilda sökande ska bestämmas, när detta enligt förslaget blir mer flexibelt. Tydlighet är en förutsättning för att stödssystemet ska bli rättssäkert, rättvist och förutsägbart för alla aktörer. Det nya mediestödet innehåller en hel del nyheter och i syfte att skapa förutsägbarhet och säkerställa att mediestödet uppnår avsedda syften anser myndigheten att så många detaljer som möjligt bör stå klara i förordningen. I den mån förordningen inte ger svar bör regeringen ge tydlig vägledning för de svåra bedömningar, gränsdragningar och prioriteringar som kan bli aktuella för den nya mediestödsnämnden att göra och för myndigheten att reglera i föreskrifter.

Att det kan utgå ytterligare produktionsstöd för allmänna nyhetsmedier som vidtar åtgärder för att tillgängliggöra sitt innehåll för personer med funktionsnedsättning, ser myndigheten som positivt. Det bör dock enligt myndighetens mening övervägas om inte tillgängliggörande insatser borde utgöra en förutsättning för att kunna uppbära mediestöd.

Myndigheten bedömer att det inte är realistiskt att en ny lag och förordning om mediestöd ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Med anledning av vad utredningen har anfört om en översyn av verksamheten med och stödet till taltidningar vill myndigheten, trots att utredningen inte innehåller några konkreta förslag i detta avseende, framhålla att myndigheten är positiv till att ta en aktiv del i genomförandet av en sådan översyn och till att agera kansli åt den nya mediestödsnämnden också om en sammanslagning av stödet till taltidningar och det nya mediestödet skulle bli aktuell. Myndigheten skulle i sådant fall behöva tillföras ytterligare resurser. En eventuell sammanslagning av stöden skulle givetvis även i övrigt behöva föregås av noga överväganden om vilken ordning som får anses mest effektiv och ändamålsenlig sett till taltidningsverksamheten som helhet.

Överväganden gällande förslagen i kapitel 7

Avsnitt 7.1.1 Det nuvarande presstödet begränsningar

Myndigheten delar utredningens uppfattning att det nuvarande presstödet, som utgår från papperstidningens förutsättningar, inte är anpassat till dagens förhållanden. Myndigheten vill dock lyfta fram att dagens system med driftstöd, som i huvudsak faller ut automatiskt, har en konstruktion som är betyd-

ligt mer förutsägbar för aktörerna än det föreslagna produktionsstödet. Denna aspekt av dagens system lyfts inte fram av utredningen, som i stället kopplar ihop automatikens fördelar med att stödet kan hanteras av en begränsad administration.

Avsnitt 7.1.3 Mediestödssystem i våra grannländer

Myndigheten vill peka på en utvärdering som har gjorts av det danska stödssystemet. Danska Medienævnet har bland annat upplevt mätbarhetssvårigheter i digitala miljöer. Medienævnets erfarenheter kan läsas här:

http://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/aviser_og_blade/Mediestoette/Medienaevnets_udtalelse_om_erfaringerne_med_regelgrundlaget_og_administrationen_af_ordningen.pdf

Avsnitt 7.1.5 En lag och en förordning för mediestödet

Myndigheten är positiv till förslaget som innebär att stödets huvudsakliga inriktning och syfte, en mediestödsnämnd som instans för prövningen av ansökningar samt de olika stödformerna fastslås i lag och att närmare detaljer regleras i en förordning och i föreskrifter. Myndigheten delar utredningens bedömning att de övergripande och mer långsiktiga villkoren för stödet ska slås fast i lag, medan de närmare bestämmelserna behöver vara mer flexibla.

Myndigheten konstaterar dock att flera viktiga frågor om exempelvis hur olika begrepp ska tolkas och mätas och vilka prioriteringar som ska göras inte regleras i vare sig den föreslagna lagen eller i förordningen. Någon närmare vägledning lämnas inte heller i utredningen. Detta försvårar myndighetens arbete med att ta fram relevanta föreskrifter om verkställigheten av förordningen och kan skapa problem i genomförandet av stödssystemet.

Inom ramen för nuvarande system har myndigheten meddelat omfattande föreskrifter om tillämpningen av presstödsförordningen (1990:524) och förordningen (2016:137) om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar och har således erfarenhet av detaljerade föreskrifter gällande exempelvis tolkningen av olika begrepp. Det nya mediestödet innehåller dock en hel del nyheter. För att skapa förutsägbarhet för aktörerna och säkerställa att mediestödet uppnår avsedda syften anser myndigheten därför att så många detaljer som möjligt bör stå klara redan i förordningen. I den mån förordningen inte ger svar bör regeringen ge tydlig vägledning för de svåra bedömningar, gränsdragningar och prioriteringar som kan bli aktuella för den nya mediestödsnämnden att göra och för myndigheten att reglera i föreskrifter. Detta gäller inte minst beträffande bedömningen av vilka medier som ska anses utgöra allmänna nyhetsmedier. Det gäller också exempelvis villkoren om en demokratisk värdegrund, en viss del redaktionellt innehåll, ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald, självständig spridning under egen titel, god användarförankring, bedömningen av stödbehovet för att en sökande ska ges produktionsstöd, bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid utdelning av vinst samt hur olika begrepp och kvan-

titeter ska mätas i digitala miljöer. Myndigheten lämnar ytterligare kommentarer till detta nedan, i anslutning till respektive avsnitt.

Tydlighet är en förutsättning för att stödsystemet ska bli rättssäkert, rättvist och förutsägbart för alla aktörer. Myndigheten vill därför understryka att det måste vara tydligt vad olika bedömningar ska utgå ifrån och ta hänsyn till, samt hur olika prövningar i det nya stödsystemet ska gå till. Detsamma gäller hur och efter vilka prioriteringar stödbeloppet till enskilda sökande ska bestämmas, när detta enligt förslaget blir mer flexibelt.

Med anledning av vad utredningen har anfört om att ”en nämnd beslutar om föreskrifter eller riktlinjer som i detalj beskriver hur olika begrepp tolkas och mäts samt vilka prioriteringar som görs, givet att stödet ska fördelas inom en fast budgetram” (s. 319) vill myndigheten slutligen poängtera att det enligt 44 § i den föreslagna mediestödsförordningen är myndigheten (och inte mediestödsnämnden) som får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Detta liknar dagens ordning, där det enligt 5 kap. 5 § presstödsförordningen är myndigheten som får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

Avsnitt 7.2.1 Allmänna nyhetsmedier

Enligt förslaget ska begreppet allmänna nyhetsmedier användas som avgränsning för vilka medier som är berättigade att under vissa förutsättningar få mediestöd. Stödet ska enligt förslaget vara inriktat på allmänna nyhetsmedier oavsett innehålls- eller spridningsform. Detta innebär enligt myndighetens uppfattning att, förutom text- och bildbaserade webbplatser, även exempelvis webb-tv-sändningar, ljudradiosändningar samt tillhandahållande i beställ-tv och podcasts avses kunna få stöd. Förslaget väcker frågor om exempelvis olika typer av bloggar och andra databaser också ska kunna vara föremål för mediestöd. Myndigheten är positiv till att stödet inte längre ska utgå ifrån papperstidningens förutsättningar, men bedömer att den föreslagna definitionen av stödberättigade medier är alltför opreciserad och kan vålla gränsdragnings-svårigheter.

Myndigheten vill vidare i detta sammanhang framhålla följande. Definitionen av allmänna nyhetsmedier i den föreslagna 1 § lagen om mediestöd innehåller begreppen ”redaktionellt innehåll”, ”regelbunden allsidig nyhetsbevakning”, ”kritisk granskning” och ”för demokratin grundläggande processer och skeenden”. Av 3 § i den föreslagna mediestödsförordningen framgår att ett redaktionellt innehåll kan bestå av text, bild, rörlig bild, grafik och ljud. Av författningskommentaren framgår vidare att med redaktionellt innehåll menas det innehåll som har producerats av det allmänna nyhetsmediets redaktion eller har köpts in från till exempel text- eller bildleverantör och som tillgängliggjorts under ansvarigt utgivarskap (s. 457). Begreppen ”regelbunden allsidig nyhetsbevakning”, ”kritisk granskning” och ”för demokratin grundläggande processer och skeenden” definieras också i utredningen och i författningskommentaren, men inte i lagen eller i förordningen. Det skulle enligt

myndighetens uppfattning öka transparensen och förutsägbarheten för aktörerna om dessa grundläggande begrepp, som ju också utgör förutsättningar för mediestöd, inte enbart definierades i utredningen och i författningskommentaren. Myndigheten anser vidare att det bör förtydligas om kravet på allmänna nyhetsmedier att bedriva kritisk granskning tar sikte på det redaktionella innehållet i dess helhet och över (viss) tid eller vid ett givet tillfälle, eller innehållet i exempelvis enskilda artiklar eller tv-sändningar. En prövning över tid och mot bakgrund av ett stort material väcker frågor om hur det säkerställs att mediestödsnämnden kan ta del av ett representativt urval för att kunna göra en rättssäker och enhetlig bedömning för alla aktörer.

Myndigheten anser vidare att det kan finnas anledning att förtydliga i vilken utsträckning ett allmänt nyhetsmedium också ska kunna bestå av redaktionellt innehåll som utgörs av material som *inte* är allsidig nyhetsbevakning eller kritisk granskning av för demokratin grundläggande processer och skeenden (till exempel reportage som saknar aktualitet eller granskning). Jämför presstödsnämndens beslut om riktlinjer som används när en helhetsbedömning görs för att avgöra om en tidning är en dagstidning (dnr 13/00138).

Av utredningen framgår att mediestödet, i likhet med presstödet, bygger på att stödberättigade medier ska ha en allmän snarare än en avgränsad inriktning. Till skillnad från presstödet föreskrivs dock för mediestödet inget krav på att innehållet inte till övervägande del får vara inriktat på avgränsade intresseområden eller delar av samhället. Så länge inriktningen är allmän ska enligt förslaget även medium som riktas särskilt till exempelvis barn, eller som är inriktat på en särskild samhällsfunktion eller en avgränsad maktstruktur, kunna få mediestöd. Om avsikten med förslaget är att nischmedier som har en allmän inriktning ska kunna få stöd anser myndigheten att detta bör komma till tydligare uttryck i regleringen, samt att vägledning bör ges för bedömningen av när inriktningen ska anses tillräckligt allmän för stöd. I sammanhanget kan nämnas att danska Medienævnet, i den utvärdering som nämnts ovan, har upplevt svårigheter i att avgöra om ett nischmedium har tillräckligt allmän inriktning för att kunna få stöd.

Avsnitt 7.2.2 Krav på juridisk person som huvudman

Det nya mediestödet föreslås förutsätta en juridisk person som huvudman för det allmänna nyhetsmediet och det är denna juridiska person som ska vara mottagare av ett eventuellt mediestöd. Myndigheten saknar i utredningen en analys och problematisering kring vem – eller vilka – som kan söka och få mediestöd i exempelvis en situation där ett aktiebolag som bedriver kommersiella tv-sändningar vill söka stöd för sina nyhetssändningar, om dessa produceras av ett annat bolag (ett produktionsbolag). Mot bakgrund av utredningens förslag om att nyhetsbyråer och bildbyråer ska kunna vara stödberättigade (s. 348) uppkommer nämligen frågan om förslaget ska förstås så att även ett produktionsbolag kan utgöra en sådan innehållsproducerande aktör som ska inkluderas som möjlig stödmottagare i det nya mediestödet och

undantas från kravet på självständig spridning under egen titel med en ansvarig utgivare. Myndigheten återkommer nedan (avsnitt 7.3.2 Lägre trösklar för grupper av allmänna nyhetsmedier) till att det bör definieras vad som krävs för att en aktör ska anses utgöra en nyhetsbyrå eller bildbyrå i förordningens mening.

Myndigheten noterar vidare att utredningens förslag inte ställer upp något krav på att den juridiska personen exempelvis ska vara etablerad i Sverige (jämför regleringen i radio- och tv-lagen [2010:696], som inte omfattar utländska programföretag och sändningar från utlandet). En konsekvens av detta är att även utländska bolag som riktar sig till en svensk målgrupp (i Sverige eller utomlands), och som uppfyller övriga villkor, kommer att kunna få mediestöd. Frågan är av betydelse inte minst med avseende på stödets förenlighet med EU:s statsstödsregler. Se även myndighetens kommentarer nedan i anslutning till avsnitt 7.3.1 Trösklar för inträde i systemet (rubriken En svensk målgrupp).

Avsnitt 7.2.3 Oavsett innehålls- eller spridningsform

Myndigheten är som framgått positiv till att stödet inte längre ska utgå från papperstidningens förutsättningar. Myndigheten vill dock framhålla att det är svårt att överblicka hur många aktörer som kan komma att söka och få det nya mediestödet, som ju utgår ifrån att alla innehålls- och spridningsformer och kombinationer av dem i princip ska kunna komma i fråga för stöd. Detta gör det svårt för myndigheten att beräkna vilka resurser som kommer att krävas för att administrera det nya stödet. Svårigheten att överblicka vilka aktörer som kan komma i fråga för stöd, i kombination med att det föreslagna systemet inte utgör en automatisk rättighet, kan också skapa en osäkerhet för aktörerna själva att förutse möjligheten till stöd och därmed ytterst de ekonomiska förutsättningarna för deras verksamhet.

Avsnitt 7.2.4 Allmänna nyhetsmedier som inte kan få stöd

Tidningar som ges ut av staten eller en kommun kan inte få stöd enligt dagens presstödsförordning. I utredningen anges att en motsvarande begränsning ska gälla för mediestödet (s. 325). I den föreslagna lagen om mediestöd (2 §) anges emellertid att mediestöd inte får ges till allmänna nyhetsmedier som ges ut av ”myndigheter” eller av verksamhet som finansieras genom lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Om utredningens förslag om ”motsvarande begränsning” ska avspeglas i regleringen bör det, liksom i 1 § presstödsförordningen, framgå uttryckligen att mediestöd inte kan utgå till allmänna nyhetsmedier som ges ut av staten eller en kommun. En jämförelse kan även göras med att utvecklingsstöd enligt dagens ordning inte får lämnas för en tryckt allmän nyhetstidning som ges ut av staten, en kommun eller ett landsting (8 § förordningen om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar).

Avsnitt 7.2.8 Mediestödslagens giltighet

Myndigheten bedömer att det inte är realistiskt att en ny lag och förordning om mediestöd ska träda i kraft den 1 januari 2018. Utöver de tidsramar som måste beaktas i lagstiftningsarbetet kan det särskilt lyftas fram att myndigheten behöver tid till att utarbeta verkställighetsföreskrifter och rutiner för ett nytt ansökningsförfarande. Det är för övrigt inte troligt att ledamöter till en ny mediestödsnämnd hinner nomineras av branschen och utses av regeringen innan detta datum. Det är vidare inte nödvändigt att ett nytt system är på plats den 1 januari 2018 eftersom den nuvarande presstödsförordningen gäller fram till utgången av 2019.

Avsnitt 7.3.1 Trösklar för inträde i systemet

Enligt förslaget till mediestödsförordning ”får” mediestöd lämnas till allmänna nyhetsmedier som uppfyller villkoren i förordningens 3 §. Redan detta innebär ett avsteg från den nuvarande ordningen, där presstödet i princip utfaller automatiskt om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Fråga uppkommer om mediestödsnämnden i vissa fall avses kunna neka stöd till sökande som i och för sig når över trösklarna för inträde i systemet och som, beträffande produktionsstöd, kan visa att verksamheten är i behov av ekonomiskt stöd. Så som den föreslagna regleringen är utformad kan prioriteringar behöva göras bland de stödberättigade. Det vore därför önskvärt med vägledning för vilka överväganden och prioriteringar som nämnden ska göra när det finns många sökande som uppfyller villkoren och som kan visa ett behov av stöd. Myndigheten återkommer till frågan om prioriteringar nedan, under avsnitt 7.3.4 Flexibla stödbelopp.

Myndighetens specifika kommentarer till de föreslagna trösklarna för inträde i systemet anges under respektive rubrik nedan. Som inledande och övergripande reflektioner i detta sammanhang vill myndigheten dock framhålla följande. Myndigheten värderar inte de föreslagna trösklarna i sig och tar därmed inte heller ställning till om dessa bör införas eller inte. Det som är av vikt för tillämpningen är att det är tydligt hur olika trösklar ska tolkas, prövas och mätas så att bedömningarna blir förutsägbara, enhetliga och rättssäkra. Den minskade mätbarheten i kvantitativa termer i det nya mediestödet och den digitala miljön innebär minskad förutsägbarhet för aktörerna och öppnar upp för bedömningar som riskerar att uppfattas som godtyckliga om inte tydlig vägledning ges i förordning och föreskrifter. Detta gäller i synnerhet innan mediestödsnämnden har utarbetat en fast praxis.

Följande generella synpunkt gör sig mot denna bakgrund gällande för flera av de föreslagna trösklarna, i synnerhet för villkoren om en demokratisk värdegrund och ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald. Utredningens förslag ger inte några tydliga svar på frågor om respektive villkor ska ta sikte på det redaktionella innehållet i dess helhet och över (viss) tid eller vid ett givet tillfälle, hur villkoren förhåller sig till innehållet i exempelvis enskilda artiklar eller tv-sändningar, hur stor mängd material som mediestödsnämnden kan behöva ta del av för att kunna göra en bedömning och hur det säkerställs att nämnden kan ta del av ett representativt urval för att kunna

göra en rättssäker och enhetlig bedömning för alla aktörer. Enligt myndighetens mening bör dessa frågor behandlas ytterligare.

Demokratisk värdegrund

Utöver de generella kommentarer som myndigheten har framfört ovan, under avsnitt 7.3.1 Trösklar för inträde i systemet, behöver det beträffande villkoret om demokratisk värdegrund även tydliggöras om avsikten är att också värdegrunden för den juridiska personen som står bakom det allmänna nyhetsmediet ska eller kan beaktas vid bedömningen av om villkoret är uppfyllt. Den frågan skulle kunna tänkas få särskild betydelse i fråga om organisationer som vill starta nya medieinitiativ, där det vid prövningstillfället ännu inte har hunnit publiceras tillräckligt mycket material som nämnden kan bedöma.

Det kan noteras att frågan om hur ett villkor om demokratisk värdegrund förhåller sig till grundlag inte har getts något större utrymme i betänkandet, trots att det var en omdiskuterad fråga i den tidigare presstödsutredningen (SOU 2013:66). När det gäller hänvisningen i Medieutredningen till radio- och tv-lagens demokratibestämmelse (s. 333), kan nämnas att den bestämmelsen inte tillämpas direkt på enskilda sändningar eller tillhandahållanden, utan avser programverksamheten som helhet.

Minst 60 procent redaktionellt innehåll

Det är viktigt att mätningen av det redaktionella innehållet kan göras på ett säkert sätt för alla sökande och att uppgifterna blir jämförbara. Myndigheten ser flera oklarheter gällande hur villkoret om minst 60 procent redaktionellt innehåll ska tillämpas i den föreslagna ordningen.

Myndigheten bedömer att det kan bli svårt att på ett säkert sätt mäta omfattningen av det redaktionella innehållet (som enligt förslaget ska kunna bestå av text, bild, rörlig bild, grafik och ljud) i digitala miljöer, inte minst när det gäller att avgöra vad som är att betrakta som publicerat i sådana miljöer. För att exemplifiera kan nämnas att det inte är ovanligt att en tidning som utkommer i pappersformat även har en webbplats och en app, som i sin tur kan innehålla såväl artiklar som till exempel webb-tv-sändningar eller beställ-tv-tjänster. Detta väcker frågor om hur man ska se på tidningens publiceringar på dessa olika plattformar och hur det redaktionella innehållet på de olika plattformarna ska mätas och sättas i relation till varandra. En sådan fråga är om 60 procent av innehållet på respektive plattform måste vara redaktionellt, eller om andelen kan beräknas på plattformarna sammanlagt. En annan är vad följden blir om till exempel en tidning uppfyller kravet på minst 60 procent redaktionellt innehåll i sin papperstidning, men inte på sin webbplats eller i sin app. Det måste vara tydligt när till exempel appar, webbplatser och papperstidningar ska anses vara *olika* allmänna nyhetsmedier och när de ska betraktas som *ett och samma* allmänna nyhetsmedium, vilket myndigheten återkommer till längre ned under rubriken Självständig utgivning, egen titel och ansvarig utgivare. Utredningen klargör inte heller vad som avses med ”hela innehållet”, det vill säga

vilken ”helhet” det redaktionella innehållet ska jämföras med. Helheten kan enligt myndighetens uppfattning vara svår att avgränsa i digitala miljöer.

Myndigheten anser vidare att det inte tydligt framgår hur utredningen menar att hänsyn i sammanhanget ska tas till ”användningstid” (se s. 335). Mätningen av omfattningen av det redaktionella innehållet kompliceras ytterligare av att användarupplevelsen ofta skiljer sig åt beroende på om innehållet på exempelvis en viss webbplats betraktas i en mobiltelefon eller på en dator och om innehållet anpassas efter användaren. Myndigheten vill även framhålla de naturliga skillnaderna i användarupplevelsen beträffande olika innehålls- och spridningsformer. Upplevelsen för en användare som läser en tidning som till viss del består av annonser blir annorlunda jämfört med upplevelsen för en användare som lyssnar eller tittar på en nyhetssändning i radio eller tv, som inte avbryts för reklam.

Danska Medienævnet har upplevt utmaningar i samband med bedömningar avseende omfattningen av det redaktionella innehållet i internetbaserade medier. I den utvärdering av det danska stödsystemet som nämnts ovan pekar Medienævnet på att sådana medier bland annat använder sig av nya annonsformat som native advertising och content marketing, samt sponsrat eller användargenererat innehåll. Vidare framhålls att förekomsten på digitala plattformar av till exempel pop-up-annonser, varierande sidstorlekar och mjukvara för annonsblockering försvårar eller omöjliggör en kartläggning av redaktionellt material. Myndigheten bedömer att faktorer som dessa innebär stora utmaningar och försvårar bedömningarna av vad som utgör redaktionellt material och mätningarna av omfattningen av sådant material.

För att undvika tillämpningsproblem med det föreslagna mediestödet vore det önskvärt med vägledning gällande hur oklarheter av ovannämnda slag bör hanteras.

Om avsikten är att fler tidningar och gratistidningar ska omfattas av det nya mediestödet hade myndigheten slutligen önskat att utredningen närmare hade undersökt om inte kravet på minst 60 procent redaktionellt innehåll i praktiken skulle utesluta i vart fall flertalet gratistidningar från det nya mediestödet. Det framgår också av utredningen att 60 eller 70 procent av innehållet i många gratistidningar i dag utgörs av annonser (s. 334). Det förefaller vara svårt för gratistidningar, sett till innehållet i dag, att uppfylla kravet på minst 60 procent redaktionellt innehåll. I sammanhanget kan nämnas att kravet i förordningen om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar på att tidningen ska ha ett redaktionellt innehåll som under ett kalenderår utgör minst 50 procent av hela tidningsutrymmet uteslöt två sökande gratistidningar från utvecklingsstöd (presstödsnämndens beslut 16/01879 och 16/02013).

Minst 20 procent exklusivt, egenproducerat material

Även dagens system med presstöd ställer krav på ett eget redaktionellt innehåll. Utredningen föreslår en snävare definition av eget material på så sätt att enbart originalmaterial, betydande omarbetningar av andras material och material som exklusivt köpts in från till exempel frilansare ska räknas in som exklusivt, egenproducerat material. Myndigheten bedömer att den ytterligare parametern ”exklusivt” i praktiken kan bli svår att kontrollera.

Myndigheten vill framhålla att granskningsnämnden för radio och tv, som är ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten, har erfarenhet av att göra liknande bedömningar för kommersiell radio (tidigare benämnda lokalradiosändningar). Enligt den numera upphävda lokalradiolagen (1993:120) skulle varje lokalradiostation under minst en tredjedel av sändningstiden varje dygn sända material som framställts särskilt för den egna verksamheten. Sedermera infördes bestämmelser i den tidigare radio- och tv-lagen (1996:844) om att sändningstillstånd för lokalradio fick förenas med villkor som avsåg skyldighet att sända en viss mängd eget material och en viss mängd program med lokal anknytning. Med eget material avsågs program som tillkommit enbart för den egna verksamheten och som bearbetats redaktionellt. Det har även funnits en reglering i den tidigare radio- och tv-lagen av det så kallade riksförbudet för närradio, som innebar att endast program som framställts särskilt för den egna verksamheten fick sändas. Bedömningarna av vad som utgjorde eget material i bestämmelsernas mening var ofta komplicerade, eftersom det i regel inte var uppenbart enbart genom lyssning vad som utgjorde sådant material. Myndigheten bedömer mot bakgrund av dessa tidigare erfarenheter att det kan bli fråga om besvärliga gränsdragningar beträffande vad som ska anses utgöra exklusivt, egenproducerat material.

Bedömningarna kan ytterligare komma att kompliceras av svårigheter att på ett säkert sätt mäta omfattningen av det exklusiva, egenproducerade materialet i digitala miljöer. Se vad som har anförts ovan om kravet på minst 60 procent redaktionellt innehåll i detta sammanhang.

Myndigheten vill slutligen framhålla att det kan finnas anledning att förtydliga om det exklusiva, egenproducerade materialet – för att få tillgodoräknas som sådant – ska innehålla regelbunden allsidig nyhetsbevakning och kritisk granskning av för demokratin grundläggande processer och skeenden. En jämförelse kan här göras med dagens utvecklingsstöd som förutsätter att minst 20 procent av hela tidningsutrymmet ska bestå av originalmaterial inom något eller några av områdena nyhetsförmedling, samhällsbevakning eller allmänpolitisk opinionsbildning.

Hög kvalitet och inre mångfald

En bedömning utifrån ett villkor om hög kvalitet riskerar enligt myndighetens uppfattning per definition, även med beaktande av de direktiv som utredningen har haft och de reservationer som utredningen för fram om hur

villkoret ska förstås, att uppfattas som subjektiv och skönsmässig. Om ett villkor av detta slag skulle införas finns det därför enligt myndighetens mening skäl att närmare ange vad som typiskt sett ska anses känneteckna hög kvalitet. Se även myndighetens generella kommentarer gällande tillämpningen av trösklarna ovan, under avsnitt 7.3.1 Trösklar för inträde i systemet.

Allmänt tillgänglig

Med anledning av vad utredningen i detta sammanhang har anfört om algoritmer som kan användas för att begränsa tillgången, genom att ett visst innehåll bara visas för vissa grupper, vill myndigheten framhålla att detta är en aspekt som ytterligare kan komplicera olika mätningar i digitala miljöer.

Självständig utgivning, egen titel och ansvarig utgivare

Myndigheten bedömer att det kan vara förknippat med större svårigheter än vad som kommer till uttryck i utredningen att avgöra om ett allmänt nyhetsmedium ska anses spridas självständigt under egen titel. Danska Medienævnet har enligt den utvärdering som nämnts ovan till exempel upplevt svårigheter med att avgöra om det varit fråga om självständiga medier dels i fall där olika internetsidor, portaler eller tidskrifter sökt stöd som ett samlat medium, dels i fall där en webbplats varit associerad med en eller flera tryckta medier och haft mycket gemensamt med dessa.

En jämförelse kan göras med bestämmelsen i 1 kap. 7 § presstödsförordningen som föreskriver att om flera publikationer är att anse som en och samma, 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. Presstödsnämnden har beslutat om utgångspunkter och riktlinjer för bedömningen av om tidningar som finansieras med driftsstöd är att anse som självständiga publikationer (dnr 11/00259).

Behovet av tydliga utgångspunkter och riktlinjer för bedömningen av gränserna mellan olika medier blir enligt myndighetens uppfattning större med det nya mediestödet. Det behöver vara tydligt när till exempel appar, webbplatser och papperstidningar ska anses vara *olika* allmänna nyhetsmedier och när de ska betraktas som *ett och samma* allmänna nyhetsmedium. Samtidigt blir det enligt myndighetens uppfattning svårare att ta fram tydliga utgångspunkter och riktlinjer för bedömningar av detta slag när samtliga innehålls- och spridningsformer inkluderas i stödssystemet.

Publiceras eller sänds minst 45 gånger per år

Villkoret om att ett allmänt nyhetsmedium ska publiceras eller sändas minst 45 gånger per år ställs upp efter ett resonemang i utredningen om att en rimlig avvägning är att periodiciteten för mediestöd inte ska understiga en utgivning eller sändning per vecka. I utredningen anges att man i den digitala miljön behöver ta hänsyn till mediets insatser mot externa användare genom att till exempel granska hur ofta de uppdaterar sina första nyhetssidor och hur de

publicerar sig i sociala medier för att mäta om kravet är uppfyllt. Myndigheten bedömer att det kan bli svårt att mäta periodiciteten i digitala miljöer, där uppdateringar av första nyhetssidor och publiceringar i sociala medier kan vara små och ske vid ett stort antal tillfällen under en dag. Uppdateringarna kan dessutom vara av olika slag, särskilt i allmänna nyhetsmedier som kombinerar olika innehålls- och spridningsformer. Myndigheten anser att det bör klargöras vad som i sammanhanget ska betraktas som en (1) publicering, en (1) sändning eller annat tillhandahållande. Det är viktigt att mätningen kan göras på ett säkert sätt för alla sökande och att uppgifterna blir jämförbara.

I den föreslagna mediestödsförordningen (se 3 § 7) anges inte att publiceringarna eller sändningarna behöver ske med en viss regelbundenhet, vilket myndigheten uppfattar som en felskrivning (jämför motsvarande bestämmelse i 4 § 1 mediestödsförordningen för allmänna nyhetsmedier riktade till de nationella minoriteterna, där det krävs att de publiceras eller sänds *regelbundet* och minst tio gånger per år). Det framgår av den föreslagna lagen om mediestöd att nyhetsbevakningen ska vara regelbunden. Myndigheten anser att kravet på regelbundenhet även uttryckligen bör framgå av det aktuella villkoret.

En svensk målgrupp

Myndigheten vill framhålla att en tidning även i dag kan få driftsstöd om den är skriven på annat språk än svenska. Tidningar på andra språk än svenska ska dock enligt presstödsförordningen vända sig till språkliga minoriteter i Sverige, ha sin huvudredaktion i Sverige och till minst 90 procent av den abonnerade upplagan vara spridd i Sverige.

Att mediestödet inte ställer krav på svenska språket innebär att även allmänna nyhetsmedier riktade till en svensk målgrupp som använder andra språk än svenska ska kunna få stöd. Eftersom det nya mediestödet förutsätter en bedömning av mediets innehåll kommer översättningar till svenska vara nödvändiga för att mediestödsnämnden ska kunna bedöma om exempelvis villkoret om ett redaktionellt innehåll som präglas av hög kvalitet och inre mångfald är uppfyllt i medier som använder andra språk än svenska. Översättningar kan vara resurskrävande, särskilt om ett stort material måste översättas.

Myndigheten noterar vidare att den föreslagna förordningstexten uppställer som villkor att det allmänna nyhetsmediet ska vara riktat till en svensk målgrupp, och alltså inte till exempel att det allmänna nyhetsmediet ”huvudsakligen” ska vara riktat till en svensk målgrupp. Myndigheten vill med anledning av detta påpeka att det exempelvis finns programföretag som sänder tv via satellit, på andra språk än svenska, där sändningarna bland annat riktar sig till en svensk publik men samtidigt riktar sig till flera andra länder som också nås av satellitsändningarna. Myndigheten anser att det behöver förtydligas hur villkoret om en svensk målgrupp ska förstås i sådana situationer.

God användarförankring

Utredningen lägger bevisbördan för en god användarförankring hos det ansökande allmänna nyhetsmediet, som har att visa på sin användarförankring för mediestödsnämnden. Baserat på det underlag som presenteras behöver dock nämnden ta ställning till om användarförankringen är god. Hur användarförankringen ska mätas och vad som ska anses utgöra en god användarförankring utvecklas inte i vare sig den föreslagna lagen om mediestöd, mediestödsförordningen eller utredningen. Utredningen gör bedömningen 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 och överlämnar till mediestödsnämnden att utveckla närmare föreskrifter eller riktlinjer.

Myndigheten vill understryka att om ett krav på god användarförankring införs behöver det vara tydligt hur detta ska prövas. Det är enligt myndighetens uppfattning oklart hur såväl mätningen av användarförankringen, som prövningen av om användarförankringen är god, är tänkt att gå till. Det kan innebära en stor administrativ börda för sökanden och vara svårt för mediestödsnämnden att exempelvis identifiera och avgöra målgruppen för ett visst allmänt nyhetsmedium, värdera den sökandes mått på användarförankringen i denna målgrupp och sätta den i relation till användarförankringen för andra nyhetsmedier och i andra målgrupper. Det är vidare enligt myndighetens uppfattning oklart vad som i sammanhanget menas med användarförankring och om eller hur exempelvis antal följare i sociala medier ska beaktas. Bedömningen av villkoret om god användarförankring kan bli särskilt komplicerad med tanke på att förslaget även innebär att medier kan ha sin svenska målgrupp utomlands, i praktiken utspridd över hela världen. Bedömningen kan också kompliceras av att inriktningen inte får vara alltför nischad inom målgruppen.

För att exemplifiera och jämföra med dagens ordning kan nämnas att det enligt myndighetens uppfattning är oklart om och i så fall hur till exempel en tidning med läsare i hela landet som potentiell målgrupp, som i dag får presstöd och som har ca 1 500 prenumeranter, ska kunna anses ha en god användarförankring i förslagens mening. Fråga uppkommer om vad de ca 1 500 prenumeranterna ska sättas i relation till när tidningen vänder sig till personer i hela Sverige.

Anslutning till ett medicetiskt system

Myndigheten anser att det bör utredas ytterligare om det är möjligt och lämpligt att, som villkor för mediestöd, kräva anslutning till ett privaträttsligt system.

Avsnitt 7.3.2 Lägre trösklar för grupper av allmänna nyhetsmedier

Myndigheten är positiv till att det nya mediestödet, till skillnad från presstöds-systemet, omfattar samtliga nationella minoriteter. Myndigheten är även positiv till förslaget som gör det möjligt att passera tröskeln till mediestödet

vid en lägre periodicitet för allmänna nyhetsmedier som är riktade till de nationella minoriteterna och tror att sänkningen av kravet på periodicitet skulle kunna leda till en positiv utveckling, med fler medier för dessa grupper i stödsystemet. Myndigheten noterar att den föreslagna förordningstexten gör en uppdelning mellan allmänna nyhetsmedier som är riktade till ”det samiska folket” å ena sidan och ”de nationella minoriteterna” å den andra och undrar om någon skillnad i tillämpningen är avsedd beträffande samerna och övriga nationella minoriteter (jämför 2 § lagen [2009:724] om nationella minoriteter och minoritetsspråk och 7 § språklagen [2009:600]). Myndigheten vill i detta sammanhang slutligen även lyfta fram vad som tidigare har nämnts om att översättningar till svenska kommer vara nödvändiga för att mediestödsnämnden ska kunna bedöma om innehållsrelaterade villkor är uppfyllda i medier som använder andra språk än svenska, vilket kan vara resurskrävande.

Vad gäller förslaget att även nyhetsbyråer och bildbyråer ska inkluderas som möjliga stödmottagare i det nya mediestödet anser myndigheten att det bör definieras vad som krävs för att en aktör ska anses utgöra en sådan byrå i förordningens mening. Myndigheten undrar även – mot bakgrund av syftet med att inkludera dessa medieslag – om inte även nyhetsbyråer och bildbyråer uttryckligen bör omfattas av i vart fall krav på ett exklusivt, egenproducerat redaktionellt innehåll. Myndigheten anser att det åtminstone behöver förtydligas varför dessa medieslag inte skulle omfattas av kravet och att det på något sätt bör framgå om regleringen förutsätter att sådana medieslag skapar allt sitt material. En ytterligare reflektion från myndighetens sida i detta sammanhang är att nyheter som görs av en nyhetsbyrå kan komma att tas upp som kostnad för redaktionellt innehåll både hos nyhetsbyrån och hos ett eller flera enskilda allmänna nyhetsmedier. Se även myndighetens kommentarer ovan beträffande produktionsbolag och ett eventuellt inkluderande av sådana bolag i stödsystemet, under avsnitt 7.2.2 Krav på juridisk person som huvudman.

Avsnitt 7.3.4 Flexibla stödbelopp

Som utredningen också har konstaterat minskar förutsägbarheten för de sökande om systemet med tydliga nivåer och stödbelopp överges till förmån för ett mer flexibelt system. Med den föreslagna ordningen kommer det att bli svårare för aktörerna att bedöma vilka stödnivåer de kan komma att beviljas, särskilt eftersom det är svårt att förutse hur många aktörer som kan komma att söka och vara berättigade till mediestöd och som ska dela på tillgängliga medel. Detta kan enligt myndighetens uppfattning påverka och skapa oro hos tidningar som i dag är driftsstödsberättigade. Den föreslagna ordningen kan göra det särskilt svårt för små aktörer att planera sin verksamhet.

Mediestedsförordningen anger inte fasta stödbelopp, utan i stället högsta belopp, och ger enligt utredningen möjlighet för nämnden att vid behov sänka nivån utifrån en bedömning av söktrycket. Det ankommer enligt förslaget på nämnden att avgöra om alla medier på samma trappsteg ska erhålla det maximala beloppet eller om en mer finfördelad trappa ska utformas i föreskrifter

eller riktlinjer. Utredningen ger ingen vägledning när det gäller hur fördelningen mellan de stödberättigade ska gå till och vilken prioritetsordning som eventuellt ska tillämpas. För tydlighetens och förutsägbarhetens skull anser myndigheten att det bör klargöras vilken prioritetsordning som ska gälla för nämndens fördelning av medlen om söktrycket blir stort. Exempel på sådant som bör klargöras är om nämnden ska prioritera att ge lägre belopp till flera sökande eller större belopp till färre sökande, om nämnden ska ge särskild prioritet till sökande som annars riskerar att gå i konkurs samt om nämnden ska prioritera andra sökande framför en sökande vars stödbehov fortfarande inte har upphört efter flera år.

Avsnitt 7.3.5 Produktionsstöd

Stöd för utgivning av ett allmänt nyhetsmedium

Utredningen överlämnar åt mediestödsnämnden att ange de närmare villkoren för vilka kostnader som kan täckas med mediestöd. Myndigheten har inga invändningar mot detta, men vill framhålla att den bedömning av rörelsekostnaderna som behöver göras enligt mediestödsförordningen lär behöva vara mer djuplodande än den bedömning som presstödsnämnden har anledning att göra enligt systemet med presstöd beträffande årliga rörelsekostnader förknippade med utgivningen av en stödberättigad tidning i samband med fastställandet av tidningens stödintensitet.

Behovsprövningen

Enligt dagens system med presstöd tillämpas täckningsgraden som behovskriterium. Myndigheten är positiv till att metoden för att avgöra om ett behov av stöd föreligger eller inte förnyas. Myndigheten anser dock att det finns flera oklarheter i utredningens förslag i denna del.

Utredningen föreslår ingen närmare definition av vad som ska anses utgöra ett behov av ekonomiskt stöd eller hur stort behovet ska vara för att stöd ska kunna beviljas och ger ingen vägledning beträffande vilka omständigheter som ska beaktas vid behovsprövningen. Det är oklart om verksamheten till exempel ska vara nära obestånd eller stå inför personalnedskärningar, eller om det kan räcka att verksamheten vill men inte kan expandera.

Av förordningstexten framgår vidare inte hur stödbehovet ska visas. Enligt den föreslagna 26 § mediestödsförordningen ska dock alla ansökningar om mediestöd innehålla en oberoende företagsekonomisk bedömning och marknadsanalys. Myndigheten uppfattar att detta krav har föreslagits i syfte att mediestödsnämnden ska få underlag att göra bedömningen avseende sökandens stödbehov. Sambandet mellan detta krav på ansökans innehåll och kravet att visa ekonomiskt behov bör dock förtydligas i förordningen.

Enligt 26 § mediestödsförordningen ska ansökningar om produktionsstöd även omfatta en plan för hur stödbehovet kan minska och på sikt upphöra.

Myndigheten konstaterar att denna bestämmelse är obligatorisk men inte kopplad till något krav på att stödbehovet faktiskt ska minska. Av utredningen framgår inte heller vad som kan bli konsekvensen av att en sökande inte ger in någon plan av detta slag tillsammans med sin ansökan, eller av att den ingivna planen inte följs. Myndigheten uppfattar att kravet på ansökan hänger ihop med den föreslagna bestämmelsen i förordningens 27 §, som anger att återkommande ansökningar om produktionsstöd från samma allmänna nyhetsmedium ska prövas fördjupat vart tredje ansökningstillfälle för att minska risken för långsiktigt oförändrat stödberoende. Av utredningen framgår dock inte heller vad som kan bli konsekvensen av denna fördjupade prövning. Myndigheten saknar vidare en analys i utredningen gällande hur behovsprövningen enligt 9 § mediestödsförordningen förhåller sig till den nya bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid vinst i 39 § punkt 3 mediestödsförordningen samt utredningens önskan om att sökandens stödbehov successivt ska minska. Myndigheten återkommer i dessa delar nedan, under avsnitt 7.3.8 Fördjupad prövning och återbetalning.

Myndigheten konstaterar att behovsprövningen kan komma att innefatta avancerade ekonomiska utredningar och bedömningar, inte minst av penningflödet inom koncerner. Beträffande den sistnämnda sortens penningflöden vill myndigheten även framhålla att det enligt myndighetens uppfattning är oklart hur den föreslagna lydelsen ”godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen” i 9 § mediestödsförordningen är tänkt att tolkas och tillämpas av nämnden, inte minst inom koncerner med flera olika sorters verksamhet där koncernen skulle kunna låta en annan verksamhet stötta exempelvis tidningsverksamheten.

Olika förutsättningar för små respektive stora medier

Mot bakgrund av utredningens förslag att lämna den nuvarande ordningen som kopplar stödbelopp till upplagor och periodicitet, till förmån för ett system där stödbeloppen baseras på årliga rörelsekostnader som är förknippade med produktionen av det stödberättigade allmänna nyhetsmediet, vill myndigheten påpeka att även små medier av olika anledningar kan tänkas ha förhållandevis höga rörelsekostnader och att kostnaderna inte med nödvändighet ger en rättvisande bild av mediets storlek sett i relation till andra medier. Mediestödsnämnden kan komma att behöva ta ställning till om sökandens kostnader har varit rimliga.

En trappa med kostnadsintervall

Utredningen anför att en så detaljerad reglering som enligt dagens presstöds-system vare sig är eftersträvansvärd eller möjlig i ett nytt mediestödssystem. Myndigheten vill med anledning av detta framhålla att dagens system för att fastställa driftstödsbelopp har en konstruktion som är betydligt mer förutsägbar för aktörerna än vad som blir fallet med utredningens förslag. Enligt utredningens förslag ska de konkreta stödbeloppen till enskilda medier fastställas av mediestödsnämnden i relation till det maximala stödbeloppet för respektive kostnadsintervall och tillgången på medel. Som anförts ovan anser

myndigheten att det bör klargöras vilken prioritetsordning som ska gälla för nämndens fördelning av medlen om söktrycket blir stort. Myndigheten hänvisar i detta sammanhang till vad som har anförts ovan under avsnitt 7.3.4 Flexibla stödbelopp. Nämnden ges enligt förslaget ett stort utrymme för bedömningar och vägledning skulle öka förutsägbarheten för aktörerna och förhindra att dessa bedömningar uppfattas som godtyckliga.

Ytterligare produktionsstöd för att täcka underbevakade områden

Enligt utredningens förslag får ytterligare produktionsstöd lämnas till allmänna nyhetsmedier som har en journalistisk verksamhet i kommuner som är svagt bevakade eller obevakade. Myndigheten anser att det bör förtydligas när en kommun ska anses svagt bevakad eller obevakad. Utredningen ger inte heller svar på när en kommun inte längre ska anses svagt bevakad eller obevakad, till exempel om journalistisk verksamhet inleds i kommunen till följd av att extra produktionsstöd utgår. Om kommunen då inte längre anses svagt bevakad eller obevakad, och det allmänna nyhetsmediet därför inte längre är berättigat till extra produktionsstöd, finns en risk att verksamheten återigen försvinner.

Myndigheten noterar även att förslaget är att *högst* 500 000 kr per kommun ska lämnas i extra produktionsstöd för detta ändamål. Att nämnden kan besluta om lägre belopp innebär en osäkerhet för sökanden i att bedöma sitt utrymme och gällande vad som ska vara styrande för olika beloppsnivåer. Enligt myndighetens uppfattning kan det vidare finnas anledning att klargöra om även detta ytterligare produktionsstöd är knutet till utgivningskostnader.

Ytterligare produktionsstöd för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Myndigheten ska enligt sin instruktion främja tillgänglighet och är positiv till förslaget om att ytterligare produktionsstöd ska kunna lämnas till stödberättigade allmänna nyhetsmedier som vidtar åtgärder för att tillgängliggöra sitt innehåll för personer med funktionsnedsättning. Det bör dock enligt myndighetens mening övervägas om inte tillgängliggörande insatser borde utgöra en förutsättning för att kunna uppbära mediestöd. Det skulle rimligen i betydligt högre grad än den föreslagna incitamentsmodellen främja tillgängligheten till allmänna nyhetsmedier.

I sammanhanget kan framhållas att en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv enligt 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen ska utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Skyldigheten omfattar inte beställ-tv via tråd. Myndigheten beslutar om omfattningen av skyldigheterna för alla aktörer utom för public service-bolagen Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Myndigheten kontrollerar årligen om berörda aktörer har uppfyllt sina skyldigheter att tillgängliggöra program. Myndigheten ser inga principiella hinder mot att mediestödsnämnden, som själv-

ständig beslutsorgan inom myndigheten, beslutar om extra produktionsstöd till sökande vars tillgänglighetsåtgärder kan komma att bedömas av myndigheten.

Myndigheten noterar även att förslaget är att *högst* 100 000 kr ska lämnas i extra produktionsstöd för detta ändamål, vilket väcker samma frågor som myndigheten har tagit upp ovan under rubriken Ytterligare produktionsstöd för att täcka underbevakade områden. Det bör dessutom klargöras i förordningstexten om det här handlar om högst 100 000 kr per år eller till exempel per åtgärd för att tillgängliggöra innehåll.

Avsnitt 7.3.6 Distributionsstöd

I dag omfattas 133 tidningar av distributionsstöd (vilket kan jämföras med att 86 tidningar får driftsstöd). Myndigheten har inga invändningar mot att ett distributionsstöd tills vidare behålls i någon form.

Myndigheten konstaterar att utredningen föreslår att stödet ska vara uppbyggt på samma sätt som det nuvarande distributionsstödet vad gäller stödets inriktning på samdistribution av två eller flera papperstidningar. Flera av dagens bestämmelser föreslås dock inte få någon motsvarighet i den nya mediestödsförordningen. Mot bakgrund av att utredningens avsikt tycks vara att distributionsstödet i princip ska fortsätta fungera som enligt dagens ordning anser myndigheten att det behöver analyseras vad det eventuellt kan få för konsekvenser att avskaffa en stor del av den reglering som gäller för stödet i dag.

Det kan i sammanhanget även påpekas att Presstödsnämnden i sin rapport Kostnader och prisutveckling avseende tidningsdistribution 2012 (dnr 13/00030) visade att distributionsstödet täcker drygt två procent av distributionskostnaderna, medan kostnaderna för distributionen uppgår till cirka 20 procent av de totala kostnaderna för tidningsproduktionen. Nämnden konstaterade att kostnaderna hos distributionsföretagen inte går att minska i den takt som upplagevolymen minskar. Konsekvenserna blir ökade exemplarkostnader genom att kostnaderna ska fördelas på färre exemplar. Trenden med att allt fler tidningar ger ut tidningen enbart digitalt i kombination med minskade pappersupplagor utmanar samdistributionen. Myndigheten hade önskat en närmare analys av vad detta medför för de kvarvarande tidningarna.

Stödnivåerna föreslås i utredningen vara desamma som enligt dagens ordning (med undantag för att 6,16 öre per exemplar förslås utgå för exemplaren mellan 14 miljoner och 21 miljoner, till skillnad från 6,17 öre enligt dagens ordning, vilket sannolikt är en felskrivning). Dagens system, med en trappa där stödbeloppet blir lägre ju större upplagan är, kan enligt myndighetens uppfattning anses straffa medier med stor upplaga. För det fall en sådan effekt inte är önskvärd skulle det kunna övervägas att i stället ge samma stödbelopp per exemplar till alla stödberättigade, det vill säga oavsett upplaga.

Myndigheten delar utredningens uppfattning att antalet samdistribuerade papperstidningsexemplar sannolikt kommer att fortsätta minska och att stödet med tiden blir mindre efterfrågat. Myndigheten vill dock understryka, även mot bakgrund av vad som har angetts om gratistidningar under rubriken Minst 60 procent redaktionellt innehåll ovan, utredningens slutsats att det är svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget att även gratistidningar ska kunna få distributionsstöd. Med anledning av vad utredningen har anfört om att många gratistidningar distribueras via ställ i butiker och kollektivtrafik och tillsammans med direktreklam (s. 371) vill myndigheten också framhålla behovet av en närmare definition av vad som avses med ”distribuerad” i sammanhanget. Mot denna bakgrund är det svårt att bedöma vilken beredskap och vilka resurser myndigheten behöver, i egenskap av kansli åt mediestödsnämnden, för hanteringen av ansökningar om distributionsstöd.

Avsnitt 7.3.7 Innovations- och utvecklingsstöd

I Presstödskommitténs slutbetänkande (SOU 2013:66) diskuterades ett nytt omställningsstöd och man talade då om en ”digital knuff” för tidningarna. Presstödsnämnden fick senare i uppdrag att utreda frågan vidare angående ett innovationsstöd. Nämnden ansåg inte att innovationsstöd var en lämplig beteckning för stödformen, med hänsyn till att det inte alltid är en nyhet som stödet lämnas för, och föreslog i stället utvecklingsstöd som en lämplig beteckning på stödet (se s. 24 i redovisningen, som kan läsas här: <http://www.mpr.se/Documents/Presst%C3%B6dsn%C3%A4mnden/Utvecklingsstod-forslag-2015.pdf.pdf>). I budgetpropositionen lämnades sedan förslag till utvecklingsstödet (prop. 2015/16:1 s. 148). En reflektion från myndighetens sida är mot denna bakgrund om det är lämpligt att begreppet innovation används i den nya ordningen. Myndigheten bedömer att det kan vara svårt för mediestödsnämnden att avgöra om något verkligen är en innovation, samt anser vidare att det kan finnas anledning att förtydliga om såväl begreppet innovation som begreppet utveckling i den föreslagna stödformen ska sättas i relation till förhållandena för det aktuella allmänna nyhetsmediet eller förhållandena i omvärlden.

Myndigheten konstaterar vidare att vissa bestämmelser i den nu gällande och relativt nya förordningen om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar inte har någon motsvarighet i den föreslagna mediestödsförordningen. Myndigheten saknar en analys kring varför exempelvis bestämmelsen om att stöd inte får lämnas till sökande som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, eller som är i likvidation eller försatt i konkurs, inte ska finnas med i den nya ordningen.

För tydlighetens och förutsägbarhetens skull anser myndigheten slutligen att det även för denna typ av stöd bör klargöras vilken prioritetsordning som ska gälla för mediestödsnämndens fördelning av medel om söktrycket blir stort. Ska nämnden till exempel prioritera att ge lägre belopp till flera sökande eller större belopp till färre sökande vars utvecklingsinsatser av någon anledning

bedöms som särskilt viktiga? Detta kan få betydelse eftersom det föreslagna innovations- och utvecklingsstödet, till skillnad från i dag, inte är begränsat till tryckta allmänna nyhetstidningar och det är svårt att överblicka hur många aktörer som kan komma att söka och vara berättigade till stödet och som ska dela på tillgängliga medel.

Avsnitt 7.3.8 Fördjupad prövning och återbetalning

Utredningen anger i detta sammanhang helt kort bland annat att mediestödsförordningen ska innehålla bestämmelser om ärendenas handläggning. De föreslagna bestämmelserna om ärendenas handläggning i förordningens 24–32 §§ kommenteras dock inte närmare. Myndigheten anser att det kan finnas anledning att exempelvis förtydliga vilka villkor som ett beslut om mediestöd får förenas med enligt den föreslagna bestämmelsen i förordningens 28 §. Myndigheten anser vidare att det kan finnas anledning att mjuka upp de föreslagna bestämmelserna om samråd i förordningens 29 § respektive 32 § på samma sätt som bestämmelsen i 31 §, så att samråd ska ske *vid behov*.

Myndigheten noterar vidare att enligt 26 § mediestödsförordningen ”ska” ansökningar om produktionsstöd omfatta en plan för hur stödbehovet kan minska och på sikt upphöra. Myndigheten konstaterar att bestämmelsen är obligatorisk, men inte kopplad till något krav på att stödbehovet faktiskt ska minska. Tvärtom föreslår utredningen att det *inte* ska införas någon tidsgräns för hur många år stöd får betalas till samma mottagare (s. 374). Av utredningen framgår inte vad som kan bli konsekvensen av att en sökande inte ger in någon plan av detta slag tillsammans med sin ansökan, eller vad som kan bli följderna om den ingivna planen inte följs. Som har anförts ovan uppfattar myndigheten att kravet på ansökan hänger ihop med den föreslagna bestämmelsen i förordningens 27 §. Den fördjupade prövningen vart tredje ansökningstillfälle ska enligt bestämmelsen inkludera en uppföljning av den sökandes planer för hur stödbehovet kan minska och på sikt upphöra. Det framgår dock inte vad som kan bli konsekvensen av den fördjupade prövningen. Om det är önskvärt att mediestödsnämnden till exempel prioriterar ned sökande som varje år återkommer med ansökningar om produktionsstöd, och vars stödbehov inte synes minska, anser myndigheten att det bör framgå av regleringen.

En ytterligare nyhet i utredningens förslag är bestämmelsen om återbetalningskyldighet om mottagaren har delat ut vinst till det allmänna nyhetsmediets ägare (39 § 3 mediestödsförordningen). Återkrav med anledning av sådan vinstutdelning ska enligt förslaget avse stöd som motsvarar den utbetalade vinsten (40 § andra stycket mediestödsförordningen). Vare sig den föreslagna lagen om mediestöd, mediestödsförordningen eller utredningen innehåller någon definition av vad som i sammanhanget avses med vinst och utdelning av vinst. Detta är enligt myndighetens uppfattning problematiskt och det är svårt att förstå hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas. Detta gäller inte minst beträffande exempelvis penningflöden inom koncerner. Jämförelse kan göras med det nu gällande norska stödsystemet, som innehåller mer detaljerade

bestämmelser i detta avseende (s. 310). Myndigheten anser att det måste klargöras vad som menas med vinst och utdelning av vinst i sammanhanget för att en bestämmelse av detta slag ska kunna tillämpas.

Utredningen ger inte heller svar på när mediestödsnämnden ska få reda på att en stödmottagare har delat ut vinst till det allmänna nyhetsmediets ägare och således ta ställning till frågan om återbetalningsskyldighet. Den redovisning som stödmottagaren ska lämna enligt 35 § mediestödsförordningen måste enligt förslaget inte innehålla någon information om utdelad vinst.

Som har anförts ovan saknar myndigheten en analys i utredningen gällande hur den föreslagna behovsprövningen, den föreslagna återbetalningsskyldigheten vid utdelning av vinst och avsikten att sökandens stödbehov successivt ska minska förhåller sig till varandra. Att ett allmänt nyhetsmedium blir vinstgivande har enligt myndighetens uppfattning ett nära samband med prövningen av verksamhetens behov av ekonomiskt stöd och utredningens önskan om ett minskat stödbehov. Den plan för hur stödbehovet kan minska och på sikt upphöra, som sökanden enligt förslaget ska ge in tillsammans med sin ansökan om produktionsstöd, lär ta sikte på att det allmänna nyhetsmediet (med tiden) ska bli vinstgivande. Det förhållandet att en sökande som delar ut vinst till det allmänna nyhetsmediets ägare blir återbetalningsskyldig skulle kunna innebära att sökanden inte vill följa sin ingivna plan.

Avsnitt 7.3.9 Överklagande

Nuvarande presstödsförordning är utformad som en rättighetsförordning där stöd lämnas med belopp som framgår av förordningen, under förutsättning att kriterierna för stöd är uppfyllda. Presstödsnämndens beslut får inte överklagas. Rätt till presstödet har ansetts utgöra en civil rättighet och Presstödsnämnden har ansetts som domstol i Europakonventionens mening (RÅ 2004 ref. 122).

Utredningens förslag innebär en övergång till ett system som styrs av tillgängliga medel och det nya mediestödet lämnar ett större utrymme för mediestödsnämnden att göra bedömningar både gällande vilka aktörer som ska få stöd samt hur stödet ska fördelas. Myndighetens uppfattning är att den nya mediestödsnämnden får ett betydligt större utrymme för bedömningar än vad presstödsnämnden har enligt dagens system och att det kan diskuteras om inte det föreslagna mediestödet innebär ett sådant betydande utrymme för bedömningar att det kan anses förlora sitt mått av civil rättighet. Om så vore fallet skulle dock inte gälla någon rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Myndigheten har mot denna bakgrund inga invändningar mot utredningens förslag att mediestödsnämndens beslut inte får överklagas.

Avsnitt 7.3.10 Övergångsregler

Myndigheten konstaterar att systemen med presstöd respektive mediestöd kommer att löpa parallellt under en övergångsperiod. Myndigheten bedömer

att en minskning av stödet kan bli kännbar för dagstidningar som i dag mottar driftsstöd, även om minskningen föreslås ske successivt under tre år.

Avsnitt 7.4 Närmare om mediestödsnämnden

Myndigheten är positiv till förslaget att den nya mediestödsnämnden placeras i myndigheten, med samma formella position som den nuvarande presstödsnämnden. Att nämnden placeras i en myndighet för med sig viktiga fördelar i och med det regelverk som därmed blir tillämpligt för verksamheten. Det finns enligt myndighetens uppfattning även fördelar med att samla flera olika mediefrågor inom en och samma myndighet och myndigheten ser inte heller några principiella hinder för detta. Myndigheten har erfarenhet av att förbereda ärenden till och ge kanslistöd åt självständiga beslutsorgan i form av granskningsnämnden för radio och tv och presstödsnämnden.

Vad gäller den nya mediestödsnämndens sammansättning vill myndigheten understryka att nämnden enligt utredningens förslag kan komma att behöva göra svåra bedömningar avseende bland annat mediers innehåll samt komplicerade ekonomiska överväganden. Detta förutsätter viss kompetens och erfarenhet hos nämndens ledamöter. Myndigheten gör i övrigt ingen bedömning avseende förslaget om nämndens sammansättning och nomineringen av nämndens ledamöter. Myndigheten utgår dock från att frågan om jäv beaktas av regeringen vid beslut om utnämning av enskilda ledamöter. Myndigheten noterar vidare att den föreslagna lagtexten om nämndens sammansättning (det vill säga att ledamöter nominerade av organisationer som företräder publicister, journalister och medieföretag ska utgöra en majoritet i nämnden) inte korresponderar med den föreslagna skrivningen om nämndens sammansättning i 24 § i myndighetens instruktion.

Med anledning av vad utredningen har anfört om att nämndens långsiktiga placering bör omprövas om och när mediebranschens organisationer skapar ett civilrättsligt organ i syfte att härbärgera verksamheten vill myndigheten framhålla att en eventuell omplacering av mediestödsnämnden i ett civilrättsligt organ skulle behöva föregås av noggranna överväganden, inte minst med avseende på frågor om jäv och överklagbarheten av nämndens beslut.

Det är svårt att överblicka hur många aktörer som kan komma att söka respektive vara berättigade till det nya mediestödet. Myndigheten delar utredningens bedömning att ansökningstrycket sannolikt kommer att öka förhållandevis kraftigt för det nya produktionsstödet, medan trycket på distributionsstödet tvärtom kan förväntas minska allt eftersom (med reservationen för att det är svårt att bedöma konsekvenserna av att även gratistidningar föreslås kunna få distributionsstöd). Ansökningsprocessen kommer att bli mer omfattande och leda till fler komplexa bedömningsfrågor, som innebär att mer utredningsinsatser behöver läggas på beredningen av ansökningar. Det rör till exempel gränsdragningar avseende vad som är ett allmänt nyhetsmedium, mätningar och bedömningar av redaktionellt innehåll och analyser av företagsekonomiska

bedömningar, marknadsanalyser och planer för minskat stödbehov. Dessutom ska flera externa experter anlitas för beredningen av ansökningar och bedömningarna kommer i ett antal fall vara förenade med översättningskostnader. Dessa faktorer gör det mycket svårt för myndigheten att bedöma tidsåtgång och vilka resurser som krävs för den nya mediestödsnämnden.

Enligt utredningens förslag ska myndigheten tillföras ytterligare kansliresurser i en storleksordning som motsvarar kostnaderna för två anställda handläggare och för ett stort antal externa experter. Den tillkommande årliga kostnaden beräknas av utredningen till tre miljoner kronor (s. 383). Myndigheten är mycket tveksam till om den beräknade årliga kostnadsökningen är tillräckligt tilltagen och vill framhålla att myndighetens kostnader för hantering av presstödet år 2016 uppgick till 9 718 000 kr. Kostnaderna för verksamheten presstödet har ökat kraftigt sedan år 2015, då myndighetens och Presstödsnämndens samlade kostnader för verksamheten uppgick till 7 044 000 kr. Den främsta förklaringen till ökningen är att en helt ny typ av stöd infördes under år 2016 – nämligen utvecklingsstödet. Hanteringen av denna nya stödform innebär att helt nya rutiner behövde byggas upp och även att vissa tekniska lösningar behövde modifieras. Enligt myndighetens mening kommer det föreslagna mediestödssystemet medföra betydande kostnadsökningar för myndigheten, vilket innebär att myndigheten behöver tillföras avsevärt mer resurser än vad utredningen har föreslagit.

Avsnitt 7.6 Mediestödets förenlighet med statsstödsreglerna

Myndigheten vill med anledning av vad utredningen har anfört i detta sammanhang framhålla att det föreslagna mediestödet skiljer sig från det befintliga presstödsystemet i flera avseenden, inte minst vad gäller utvidgningen av kretsen av möjliga stödmottagare. Den föreslagna ordningen innebär även nyheter i jämförelse med exempelvis det danska stödssystemet, som har godkänts av kommissionen (SA.36366 [2013/N]). Mot denna bakgrund önskar myndigheten att utredningen mer ingående hade redogjort för sina bedömningar att mediestödet är förenligt med statsstödsreglerna. Myndigheten lämnar några kommentarer i detta avseende nedan.

Presstödet har ansetts utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, bland annat beroende på att den svenska marknaden för dagstidningar är öppen för internationell konkurrens och att stödet därför åtminstone har potential att påverka handeln inom gemenskapen. Enligt myndighetens uppfattning kan potentialen att påverka handeln inom gemenskapen anses öka med det nya mediestödet, som kan ges till en utvidgad krets av aktörer och som bland annat inte förutsätter huvudsaklig distribution inom Sverige eller ett innehåll på svenska. Digitala ”mediestödsmedier” på internet har potential att nå användare i hela världen och konkurrera om dessa med digitala medier utan mediestöd från hela världen.

Med anledning av att utredningen har fäst avseende bland annat vid att den som ansöker om produktionsstöd ska bifoga en plan för hur stödbehovet kan minska och på sikt upphöra vill myndigheten framhålla att den incitaments-

effekt som kan anses ligga i detta krav minskar med tanke på att ingen konsekvens är kopplad till om stödmottagarens beteende inte förändras och stödbehovet alltså inte minskar eller upphör. Mediestödet kan enligt förslaget utformning de facto ges under obegränsad tid och utan att fasas ut över tiden.

Myndigheten noterar även att utredningen inte har föreslagit någon tidsfrist för mediestödssystemet och vill poängtera att kommissionen tidigare har ansett det lämpligt att, för att säkerställa presstödet nödvändighet och proportionalitet, fastställa en tidsfrist för stödsystemet och genomföra en senare översyn av dess inverkan på mediemångfalden och konkurrensen innan systemet eventuellt förnyas. Även det danska stödsystemet godkändes med en tidsfrist.

Avsnitt 4.7 Översyn av stödet till taltidningar

Utredningen har inte lämnat några konkreta förslag i detta avsnitt som myndigheten kan ta ställning till. Eftersom avsnittet innehåller bedömningar som direkt berör myndighetens föreslagna verksamhet vill myndigheten ändå lämna vissa kommentarer i denna del.

Förordningen (2013:9) om taltidningar och mottagarutrustning och förordningen (1988:582) om statligt stöd till radio- och kassettidningar använder begreppet dagstidning i enlighet med den definition som finns i presstödsförordningen. I förordningarna görs direkta hänvisningar till definitionen av dagstidning i presstödsförordningen och dessa förordningar behöver därför ändras samtidigt som presstödsförordningen ändras eller upphävs.

Utredningen har anfört att en utgångspunkt för en översyn av taltidningsverksamheten bör vara att stödet till taltidningar och det nya mediestödet senast den 1 januari 2020 slås samman och fördelas av den nya mediestödsnämnden, som enligt förslaget ska placeras vid myndigheten. Myndigheten är positiv till att ta en aktiv del i genomförandet av en översyn av taltidningssystemet.

En sammanslagning av stödformerna och ett avskaffande av taltidningsnämnden väcker dock många frågor om hur taltidningsstödet och taltidningsverksamheten ska utformas. Eftersom utredningen inte har gjort några närmare överväganden och inte lämnar några konkreta förslag i detta avseende anser myndigheten att det inte finns underlag för myndigheten att kunna ta ställning till om de två stödformerna bör slås samman. Myndigheten är emellertid positiv till att agera kansli åt den nya mediestödsnämnden också om en sammanslagning av stödet till taltidningar och det nya mediestödet skulle bli aktuell. Myndigheten skulle i sådant fall behöva tillföras ytterligare resurser. En eventuell sammanslagning av stöden skulle givetvis även i övrigt behöva föregås av noga överväganden om vilken ordning som får anses mest effektiv och ändamålsenlig sett till taltidningsverksamheten som helhet.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektören Peter Schierbeck efter föredragning av juristen Jessica Durehed. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Helena Söderman och Kerstin Morast deltagit.

Peter Schierbeck

Jessica Durehed

Originalhandlingen med namnunderskrifter förvaras hos myndigheten.