

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Kulturdepartementet

Yttrande över En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar (SOU 2016:80)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller Medieutredningens förslag till ett nytt mediestöd för allmänna nyhetsmedier som ska ersätta det befintliga presstödet. Utformningen av det nya mediestödet finns dels i en ny medielag, dels i en förordning. Stödet ska kunna utges till allmänna nyhetsmedier som uppfyller vissa villkor. Dessa villkor består bland annat av att det redaktionella innehållet ska utgöra minst 60 procent av hela innehållet, att det exklusiva egenproducerade innehållet ska utgöra minst 20 procent av hela innehållet, att mediet ska vara allmänt tillgängligt, riktat till en svensk målgrupp, spritt under egen titel med ansvarig utgivare, publiceras eller sändas minst 45 gånger per år samt ha en god användarförankring. Stödet får även lämnas till allmänna nyhetsmedier som är riktade till det samiska folket och de nationella minoriteterna samt under vissa förutsättningar till allmänna nyhetsmedier som utgörs av nyhets- och bildbyråer.

Stödet, som kan ges som produktionsstöd, distributionsstöd och som innovations- och utvecklingsstöd, kommer till skillnad från det nuvarande presstödet inte i huvudsak riktas mot pappersbaserade allmänna nyhetstidningar. Allmänna nyhetsmedier, oavsett innehålls- och spridningsform ska omfattas av det nya stödet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av betänkandet framgår bakgrund och syfte med utredningens förslag. Det anges att, enligt utredningens kommittédirektiv, förslag ska lämnas till utformning av nya mediepolitiska verktyg som bör syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistisk som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor. Vidare framgår det av betänkandet att det i en tid med ökad digitalisering på området finns behov av att anpassa existerande politik. Begränsningarna med det nuvarande presstödet beskrivs och bland annat anges att stödet inte

är anpassat till en situation då papperstidningen inte längre finns kvar i sin traditionella form. Huvuddelen av de villkor som ställs för att erhålla presstödet anges vara irrelevanta eller omöjliga att uppnå i en digitaliserad medievärld. Vidare beskrivs att regelverket för presstödet är många, detaljerade och begränsar handlingsutrymmet för den nämnd som ska fatta beslut om stöd. Stödet anges också bevara en gammal plattformsbaserad företagsstruktur då analyser visar att tidningar som en gång fått stöd oftast är kvar i systemet år efter år.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Under en rubrik i betänkandet resoneras det kring två grundläggande alternativa lösningar i fråga om mediestödets vara eller icke vara. Det anges att ett förhållningssätt är att staten varken kan eller bör rädda kommersiella medier och att det presstöd som kostat skattebetalarna stora summor inte har kunnat förhindra eller ens mildra den strukturella kris som nu finns inom allmänna nyhetsmedier. Ett annat förhållningssätt är att statens insatser på området är en sista utväg, när användarna inte verkar vilja betala för kvalitetsjournalistik. Enligt hur utredningen tolkat sitt uppdrag ska det nuvarande presstödet ersättas med ett nytt och modernare stöd.

Vad gäller utformningen av det nya mediestödet anges att det utformats för att i möjligaste mån tydliggöra vad som ska stödjas, vilka som kan ansöka och vad som krävs för att få stöd. Utredningen anger också att det varit viktigt att utforma ett mediestöd som är flexibelt och därmed kan anpassas till de snabba förändringar som präglar mediebranschen. Enligt utredningen har nuvarande utformning av presstödet förhindrat en sådan flexibilitet och det föreslås därför förändring av strukturen på regelverken. Det anges i betänkandet flera överväganden som gjorts beträffande utformningen av mediestödet. Det beskrivs till exempel vilka avvägningar som gjorts beträffande vad som avses med allmänna nyhetsmedier och huruvida det ska ställas krav som innebär att endast juridisk person som huvudman kan motta stöd. Vart stödet ska riktas, t.ex. direkt till medborgare eller direkt till journalister, har också övervägts och detta går att läsa om i betänkandet. Ytterligare ett exempel på ett övervägande som gjorts i utredningen är om ett särskilt omställningsstöd ska införas. Detta skulle kunna tillämpas för att avvärja akuta hot mot verksamhetens fortlevnad och utgöra en sista utväg. I utredningen framgår argumenten mot att införa en sådan reglering i detta skede, samt argument för övriga överväganden som görs.

Regelrådet anser att det av utredningen framgår att alternativa lösningar övervägts. Det är positivt att det på ett tydligt sätt i redovisningen av förslaget om ett nytt mediestöd går att följa de överväganden som utredningen gjort i fråga om stödets utformning. Vad gäller effekter av om ingen reglering kommer till stånd har inte Regelrådet funnit någon tydlig redovisning i betänkandet. Dock kan, i det aktuella fallet, beskrivningen av bakgrunden som finns i betänkandet anses ge en tillräckligt klar bild av vad effekterna blir om ingen förändring av presstödet genomförs.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns i betänkandet ett avsnitt som tar upp det föreslagna mediestödets förenlighet med EU:s statsstödsregler. I avsnittet, som delvis hänvisar till redovisning i Medieutredningens delbetänkande från 2015, beskrivs skillnader mellan det nuvarande stödsystemet och det nya. Det anges att det nya stödet

måste notifieras och godkännas av EU-kommissionen innan det kan genomföras men att förutsättningarna för ett sådant godkännande bedöms som goda.

Regelrådet finner beskrivningen av förslaget överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det framgår av betänkandet att tidpunkten för ikraftträdande föreslås till 1 januari 2018. Utredningen föreslår också övergångsbestämmelser som ska tillämpas i situationer som kan uppstå vid övergången mellan det nuvarande stödsystemet och det nya som föreslås. Utredningen beskriver tre övergångsregler som ska gälla i situationer där det bedöms rimligt att ge stödmottagare en viss tid att anpassa sig till lägre eller högre stödnivåer och att begränsa stödbeloppen för nya stödmottagare. Den första situationen gäller för mottagare av gällande driftstöd som på grund av förslaget förlorar mer än 20 procent av stödnivån. I den situationen ska stödet successivt minska till den nya nivån under tre år. Den andra situationen rör mottagare av gällande driftsstöd som på grund av förslaget får högre stöd. I den situationen ska stödet successivt öka till den nya nivån under tre år. Den tredje situationen gäller för nya mottagare av produktionsstöd som inte varit mottagare av driftstöd enligt gällande stödsystem. Dessa ska erhålla en tredjedel av det stödbelopp som det allmänna nyhetsmediet är berättigat till det första året, två tredjedelar av stödet år två och fullt produktionsstöd det tredje året.

Enligt Regelrådet är det beskrivet på ett tillräckligt sätt vilka övergångsregler som utredningen anser lämpliga att införa. Regelrådet saknar en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det framgår av betänkandet att det finns cirka 70 stödmottagande tidningar i dagens stödsystem. Dessa kommer enligt utredningen att beröras av förslaget i och med att stödet förändras. I och med att kretsen av möjliga stödmottagare vidgas för både distributionsstödet och för innovations- och utvecklingsstödet kommer dock flera än dessa 70 tidningar att beröras. Det anges att till exempel aktörer med gratismodell och digitala medieaktörer kan bli berättigade till de nya stöden.

Ett kapitel i betänkandet är vikt åt att beskriva mediemarkanden, både utifrån hur den har sett ut men också hur den ser ut idag. I kapitlet beskrivs aktörerna på marknaden uppdelat i kategorierna *Innehållsproducenter* och *Distributörer*. Inom de två kategorierna finns vidare underkategorier. Som exempel på innehållsproducenter som beskrivs kan nämnas dagstidningar, tidskriftsförlag, kommersiell tv, kommersiell radio och närradio, gratistidningar, digitala innehållsproducenter och nyhetsbyråer och bildbyråer. Bland distributörer beskrivs bland annat distributörer av papperstidningar, distributörer av bredband, distributörer av tv och radio samt sociala medieplattformar. Beskrivningen av de berörda innehållsproducenterna och distributörerna inkluderar förutom antal och storlek också i flera fall ekonomisk information såsom intäkter, i form av bland annat prenumerationer (papper och digitala) och annonsintäkter, och resultat.

Enligt Regelrådet finns i betänkandet en omfattande beskrivning av de berörda företagen. Denna inkluderar såväl vilka branscher som berörs, antalet företag samt deras storlek. Genom användandet av flertalet tabeller blir också beskrivningen enligt Regelrådet tydligt uppställd.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det framgår av betänkandet att villkoren för distributionsstöd och innovations- och utvecklingsstöd enligt det nya mediestödet i huvudsak är oförändrade jämfört med det nuvarande presstödsystemet. Främsta skillnaden vid dessa stöd är att kretsen möjliga stödmottagare vidgas. Det anges dock att det nya produktionsstödet bland annat innebär nya villkor. Dessa förväntas leda till ökade administrativa kostnader för allmänna nyhetsmedier som ansöker om stödet. Det anges att stödet potentiellt kan sökas av ett stort antal nyhetsmedier som ägs av både små och stora företag. Det är enligt utredningen svårt att i förväg närmare bedöma vilka företag som kommer att ansöka om produktionsstödet. Vad gäller påverkan på företagets administrativa kostnader anges att det får beaktas vid utformningen av stödets tillämpningsföreskrifter vad gäller ansökningsförfarande, redovisningskrav m.m.

Det går enligt Regelrådet att förstå utredningens resonemang att de mer detaljerade beskrivningarna av påverkan på de administrativa kostnaderna kan göras först när stödets tillämpningsföreskrifter ska utformas. Detta till trots är det Regelrådets uppfattning att information om de administrativa kostnaderna i något större utsträckning hade kunnat presenteras i betänkandet. Även om detaljerna beträffande exempelvis ansökningsförfarande och redovisning inte är utformade ännu så bör det finnas tankar kring detta hos utredningen. Detta då det exempelvis framhålls i betänkandet, som Regelrådet återgivit under rubriken om bakgrund och syfte, att nuvarande regler är många, detaljerade och inte medger tillräcklig flexibilitet. Vidare efterfrågar Regelrådet en beskrivning av hur de ökade administrativa kostnaderna skiljer sig åt mellan de företag som tar emot stöd enligt nuvarande stödsystem, och som därmed kan förmodas ha vissa uppbyggda system för administrationen, och de företag som blir nya stödmottagare. Regelrådet anser att utredningen hade kunnat precisera sin beskrivning av de ökade administrativa kostnaderna.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I betänkandet anges som en inledning till beskrivningen av vilka konsekvenser förslaget förväntas få för medie företagen att det inte finns några tvingande inslag i stödsystemet. Det är det enskilda nyhetsmediet som avgör om en ansökan ska lämnas in och om en åtgärd för att uppfylla de angivna kriterierna ska vidtas.

Enligt utredningen består konsekvenserna för de företag som redan har presstöd enligt nuvarande stödsystem av huruvida det nya stödet innebär högre eller lägre stödbelopp. För de företag som idag inte omfattas av nuvarande stödsystem, men som i och med det föreslagna vidgade mediestödet blir berättigade till mediestöd öppnas nya möjligheter. Bland de 70 tidningsföretag som idag erhåller stöd anges det både finnas sådana som får högre stödbelopp, men också sådana som får lägre i och med det nya stödet. I utredningen presenteras en beräkning som visar effekterna på rörelseresultatet av reducerat stöd för tidningsföretag som idag erhåller presstöd. De tre olika nivåerna av reducerat stöd är 10 procent, 50 procent och 100 procent. Utifrån beräkningen bedömer utredningen att flera stödmottagare klarar av en minskning i stödet i storleksordningen 10 procent. Större minskningar skulle dock innebära kännbara effekter för samtliga, och i många fall även handla om nedläggningar av tidningar.

Som angivits ovan är det främst det nya produktionsstödet som skiljer sig från nuvarande presstödsystem. Av betänkandet framgår det att nya kriterier för att komma ifråga för statligt stöd införs, att nya stödändamål tillkommer och att stödbeloppen förändras. Ytterligare en förändring som tas upp i utredningen är att det nya stödsystemet kommer att leda till fler kvalitativa bedömningar och färre kvantitativa avgörande. Detta som en följd av att möjligheten att mäta medieinnehåll och medieanvändande försvåras i en allt mer digital miljö. Det ska vidare vara ett större fokus på minskat stödberoende och på återbetalning av stöd i vissa situationer i och med det nya mediestödet.

Utredningen beskriver att det nuvarande anslaget för presstöd uppgick till 567,1 miljoner kronor. Detta belopp, tillsammans med ytterligare 55 miljoner kronor, ska enligt förslaget tillföras det nya mediestödet från och med 1 januari 2018. Anslaget ska sedan öka med 55 miljoner kronor från och med år 2019 och ytterligare 55 miljoner kronor från och med år 2020. Anledningen till att mer medel ska tillföras mediestödet är enligt utredningen att medieföretagens ekonomi fortsätter försämrans samt att fler aktörer än tidigare kommer att kunna bli berättigade till stöd.

Vad gäller företagets verksamhet kan det nämnas att det i utredningen finns ett avsnitt som beskriver att små och stora medier har olika förutsättningar. Det anges att stödbelopp i och med det nya mediestödet ska baseras på årliga rörelsekostnader som är förknippade med produktion av det stödberättigade nyhetsmediet. De samlade rörelsekostnaderna kan dock skilja sig åt i betydande grad mellan olika allmänna nyhetsmedier och detta måste enligt utredningen också få konsekvenser för beräkningen av stödbeloppet. Sett till det nuvarande systemet får en endagstidning med relativt liten upplaga, enligt vad som framgår, avsevärt mindre i driftstöd än en sjudagarstidning med större upplaga. Samtidigt finns i systemet inbyggda begränsningar i form av maximalt stödbelopp och högsta tillåtna stöddensitet. Högre stöddensitet anges vara tillåtet för endagstidningar jämfört med sex- och sjudagarstidningar. Detta gör i praktiken att stöddensiteten för de större tidningarna är avsevärt lägre än den tillåtna gränsen. Utredningen illustrerar detta med en tabell. Enligt utredningen är det viktigt att hålla fast vid att stödbelopp och stöddensitet behöver skilja sig åt mellan medier av olika storlek för att systemet inte ska slå fel. Det förutsätter enligt vad som anges att beräkningen av stödbeloppet baseras på en trappa, där stegen är olika kostnadsintervall och där det maximala stödbeloppet varierar mellan trappstegen. Det innebär att ju högre kostnader, desto högre stödbelopp, men desto lägre stöddensitet.

Regelrådet lämnar följande kommentarer till beskrivningen av påverkan på företagets kostnader och verksamhet. Beträffande andra kostnader har Regelrådet inte kunnat identifiera att dessa påverkas av förslaget. Avseende påverkan på företagets verksamhet beskrivs det i betänkandet på ett övergripande sätt hur företag antas bli berörda av förslaget. Redogörelsen saknar enligt Regelrådet en detaljnivå som kan krävas. Även då det enligt Regelrådet är positivt att det i betänkandet finns med en riskanalys som beskriver hur nuvarande stödmottagare skulle klara sig utan stöd finns det inte tydligt angivet hur nya stödmottagare skulle påverkas. Till exempel hade angivelsen att vissa företag får högre och vissa får lägre stödbelopp kunnat utvecklas till att bli något mer precis. Det saknas vidare beskrivning kring hur många nya stödmottagare som kan bli berättigade till stöd.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagets andra kostnader godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I betänkandet anges det på flertalet ställen om en tilltagande och hårdare konkurrens på mediemarknaden. Detta märks till exempel på den svenska tidningsmarknaden där konkurrensen om

användare och annonsörer innebär att företagens intäkter sjunkit. Detta anges bland annat ha lett till att tidningsmarknaden konsoliderats till att bestå av större aktörer. Vidare framgår det i beskrivningen av det nuvarande stödet att ett syfte med det var att stimulera konkurrens. Detta anges vara något som förlorat i verkan i takt med just konsolideringen på tidningsmarknaden. Som angivits ovan framgår det också av betänkandet att ett presstöd bedöms som i stort sett nödvändigt för att inte flera tidningsföretag ska tvingas avveckla sin verksamhet.

Regelrådet anger följande beträffande beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena. Det är i betänkandet redovisat att den nuvarande konkurrenssituationen för många aktörer på mediemarknaden är tuff, vilket lett till minskade intäkter. Regelrådet saknar dock ett eget avsnitt där effekterna av det nya mediestödet på just konkurrensen beskrivs. Det hade underlättat betydligt förståelsen av vilken påverkan det nya stödet förväntas få. Att kretsen berättigade stödmottagare vidgas är bara ett av flera exempel där Regelrådet anser att en analys av konkurrenspåverkan borde ha gjorts. Ett annat sådant exempel är på vilket sätt det nya innovations- och utvecklingsstödet kan innebära ökade möjligheter för stödmottagare att bredda sitt utbud och sina affärsverksamheter.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns, såvitt Regelrådet har funnit, inte någon särskild angivelse i betänkandet kring om regleringen påverkar företagen även i andra avseenden.

Enligt Regelrådet kommer förslaget att påverka ett stort antal företag i fråga om deras ekonomi och konkurrensförmåga. Det kan inte uteslutas att företagen även påverkas i andra avseenden. Regelrådet saknar information om detta i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I betänkandet finns, såvitt Regelrådet har funnit, inget särskilt avsnitt där det redovisas huruvida särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Som angivits ovan finns det beskrivet att små och stora medier har olika förutsättningar och att det föreslagna mediestödet ämnar korrigera en brist som funnits i det nuvarande stödet på grund av dessa olika förutsättningar.

Det framgår inte tydligt i betänkandet om särskild hänsyn tagits, eller ansetts viktig att ta, till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet saknar en sådan redovisning då det inte kan uteslutas att sådan hänsyn hade behövts. Vad gäller avsnittet där de olika förutsättningarna för små och stora medier beskrivs och att det nya mediestödet tar hänsyn till det, är det Regelrådets förståelse att korrigeringen inte görs av särskild hänsyn till just små företag.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har ovan riktat kritik på beskrivningarna av flera signifikanta områden så som påverkan på företagens administrativa kostnader, påverkan på företagets verksamhet samt påverkan på företagets konkurrensförhållanden. Särskilt är det bristerna i redogörelsen av hur konkurrensförhållandena

påverkas av förslaget som Regelrådet vill uppmärksamma i den aktuella remissen. Detta innebär att, trots välbeskrivna avsnitt om bakgrund och syfte, alternativa lösningar samt berörda företag, Regelrådet anser att konsekvensutredningen i sin helhet inte möter de förordningskrav som ställs på en konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 1 mars 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande