

## Nr 112

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående avgifterna i postverkets tidningsrörelse; given Stockholms slott den 3 april 1970.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över kommunikationsärenden för denna dag, inhämta riksdagens yttrande över vad föredragande departementschefen anført.

**GUSTAF ADOLF**

*Bengt Norling*

---

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen redovisas de riktlinjer som i fortsättningen avses gälla vid bestämmandet av avgifterna i postverkets tidningsrörelse. I fråga om formerna för bestämning och utformning av tidningsavgifterna avses den av 1961 års riksdag anvisade ordningen alltjämt skola tillämpas. Detta innebär att avgifterna faställs av Kungl. Maj:t sedan överläggningar ägt rum mellan postverket och företrädare för tidningsutgivarna.

*Utdrag av protokollet över kommunikationsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 3 april 1970.*

**Närvarande:**

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Norling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *avgifterna i postverkets tidningsrörelse* och anför

**1. Inledning**

**Nuvarande bemyndigande m. m.**

Alltsedan år 1908 har riksdagen genom successiva beslut lämnat Kungl. Maj:t tidsbegränsade bemyndiganden att besluta i fråga om vissa postavgifter. Senast har 1966 års riksdag (prop. 36, BeU 27, rskr 154) gett Kungl. Maj:t ett sådant bemyndigande avseende tiden den 1 januari 1967—den 31 december 1970. Ifrågavarande bemyndigande innefattar bl. a. avgifterna inom postverkets tidningsrörelse.

I prop. 1968:92 föreslogs bl. a. att postmedlens karaktär av bevillning skulle slopas genom ändring av 60 § regeringsformen.

Konstitutionsutskottet (KU 20) tillstyrkte förslaget men framhöll — i anledning av vissa motioner angående beslutanderätten i fråga om avgifterna för postbefordran av tidningar — att särskilda synpunkter gjorde sig gällande på detta område. Även efter den nu föreslagna reformens genomförande borde därför enligt utskottets mening ändringar i dessa avgifter underställas riksdagen. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen (rskr 279). Det vilande grundlagsförslaget anmäldes ånyo vid 1969 års riksdag genom konstitutionsutskottets memorial nr 2 och antogs slutligt av riksdagen (rskr 56, SFS 23).

**Hemställan om utredning av tidningstaxorna**

Vid utskottsbehandlingen av propositionen om nyssnämnda bemyndigande anförde bevillningsutskottet — i anledning av vissa motioner angående avgifterna i tidningsrörelsen — att avgifterna borde anpassas så att rörelsen

kunde bära en skäligen andel av postverkets kostnader. Utskottet sade sig vidare vara medvetet om att det nuvarande avgiftssystemet var behäftat med vissa bristfälligheter. Med hänsyn härtill och då den nuvarande avgiftssättningen på längre sikt inte kunde anses förenlig med en från företagsekonomiska utgångspunkter sund avgiftspolitik förordade utskottet att tidningstaxorna blev föremål för översyn. Denna borde syfta till att åstadkomma en mer differentierad och kostnadsföljsam taxekonstruktion än den nuvarande. Målsättningen för avgiftspolitiken i tidningsrörelsen torde kunna uppnås först efter viss övergångsperiod. Det borde emellertid tillses att den successiva anpassningen av taxorna till de faktiska distributionskostnaderna skedde med minsta möjliga tidsutdräkt så att man så snart som möjligt uppnådde tillfredställande kostnadstäckning i tidningsrörelsen. I anledning härav hemställde utskottet att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle anhålla om utredning i syfte att åstadkomma en mer differentierad och kostnadsföljsam konstruktion av taxorna i postverkets tidningsrörelse. Riksdagen fattade beslut i överensstämmelse härmed.

#### Utredningsuppdraget m. m.

Med stöd av riksdagens beslut tillkallade Kungl. Maj:t den 29 juni 1966 bankdirektören R. G. Renlund att vara utredningsman med uppgift att — i samarbete med företrädare för postverket, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté — göra en översyn av avgiftssättningen inom postverkets tidningsrörelse. Vid översynen borde — med utgångspunkt främst från redan verkställda kostnadsundersökningar — möjligheterna övervägas att åstadkomma en avgiftssättning, som i större utsträckning tog hänsyn till olika tidningskategoriers anspråk på postverkets tjänster. För utredningen antogs benämningen tidningstaxeutredningen.

Tidningstaxeutredningen har den 29 augusti 1969 avgivit betänkandet *Taxsystemet i postverkets tidningsrörelse* (SOU 1969: 39). Häri framläggs förslag om vägledande principer (exempel) för utformningen av taxsystemet i postverkets tidningsrörelse.

Över betänkandet har *yttranden* avgivits av postverket, statens järnvägar, statskontoret, riksrevisionsverket och ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

Härjämte har *yttranden* avgivits av Svenska Tidningsutgivareföreningen, Fack- och Konsumentpressens Postkommitté, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges Akademikers centralorganisation och Riksförbundet Landsbygdens folk.

## 2. Gällande bestämmelser m. m.

Distributionen av tidningar faller i Sverige inte under postmonopolet utan den sker förutom genom postverket även genom andra distributionsorgan.

Ur postal synpunkt är tidningarna till sin natur trycksaker och kan försändas på de villkor, som allmänt gäller för sådana, framför allt då trycksakskorsband. Detta försändningssätt används vid tidningsförsändning från privatpersoner. Sedan länge har det emellertid funnits särskilda förmånligare villkor för tidningsförsändning från utgivarna. Rätten att fastställa dessa villkor har under senare år av riksdagen delegerats till Kungl. Maj:t för perioder om fyra år i taget. Med stöd härav har Kungl. Maj:t årligen meddelat den s. k. postala tidningskungörelsen.

Avgifterna och villkoren i postala tidningskungörelsen (1968: 489) (ändrad 1969: 527) tillämpas vid postbefordran av periodisk skrift, som trycks och utges inom landet och som har karaktär av tidning samt uppfyller vissa angivna villkor om utgivningsbevis, införandet i postverkets tidningsregister och tidningstaxa m. m. Även vissa regler i fråga om innehållets utformning gäller. Tidningens huvudsakliga syfte får bl. a. ej vara att göra reklam för ett eller flera samverkande affärsföretag. Sådan reklam får omfatta högst 25 % av tidningens innehåll. Vidare får mängden annonser för olika företag e. d. uppta högst 75 % av innehållet. De distributionsformer som tillämpas är dels adresserade utgivarkorsband, dels oadresserade utgivarkorsband, vilken form är avsedd för tidningar, som kommer ut med minst två nummer i veckan och som har minst 1 000 oadresserade exemplar för postbefordran. För distribution till återförsäljare och ombud finns försändelseslaget kommissionärskorsband, som kan användas av tidningar som kommer ut med minst 12 nummer om året.

Som bilaga till postala tidningskungörelsen är intagen en förteckning över avgifter för postbefordran m. m. enligt postala tidningskungörelsen. Enligt bilagan förekommer fyra typer av avgifter, nämligen grundavgift, befordringsavgift för tidningar, befordringsavgift för tidningsbilagor samt avgift för förmedling av expeditonsavgift. I fråga om befordringsavgift för tidningar finns en uppdelning avseende avgifter för adresserat utgivarkorsband, oadresserat utgivarkorsband samt kommissionärskorsband. Befordringsavgiften omfattar i sin tur komponenterna exemplaravgift (ej kommissionärskorsband), viktavgift, bokföringsavgift (endast oadresserade utgivarkorsband) och försändelseavgift (endast kommissionärskorsband).

Årliga överläggningar om tidningsavgifterna för nästkommande år sker mellan postverket och tidningarnas organisationer — Svenska Tidningsutgivareföreningen och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté. Riktlinjerna för postverkets taxepolitik i tidningsrörelsen har senast angivits i det förut nämnda betänkandet av bevillningsutskottet (BeU 1966: 27). Kungl.

Maj:t har därför — på förslag av postverket — årligen fastställt avgiftshöjningar som inneburit kompensation för inträffade kostnadsökningar. Taxorna har dessutom i viss utsträckning anpassats till större kostnadsföljsamhet.

Postverkets nuvarande tidningsrörelse är en av verkets mera betydande rörelsegrenar. Den omfattar befordran av ca 650 milj. tidningsexemplar per år eller ca 32 % av hela antalet postbefordrade brev- och tidningsförsändelser. Motsvarande viktandel är 59 %. För budgetåret 1968/69 utgjorde intäkterna från tidningsrörelsen 96 milj. kr. eller ca 12 % av intäkterna från samtliga brev- och tidningsförsändelser, medan kostnaderna beräknats uppgå till 160 milj. kr. Enligt postverkets beräkningar utgör sålunda den bristande särkostnadstäckningen på tidningsrörelsen f. n. drygt 60 milj. kr. per år.

### 3. Utredningen

#### Taxesystem i tidningsrörelsen enligt principen ”pris efter prestation”

En arbetsgrupp inom utredningen i vilken ingått utredningsmannen samt representanter för postverket, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté har utarbetat exempel på taxesystem, som så långt möjligt är baserade på principen ”pris efter prestation”.

Om en taxa skall vara kostnadsföljsam måste kostnaderna beräknas för olika erbjudna prestationer. För att beräkna dessa kostnader krävs kännedom om vilka faktorer som är kostnadsbestämmande inom resp. kostnadsställen. Alla kostnader går emellertid inte att på ett objektivt sätt hänföra till prestationer, utan måste täckas genom ett på subjektiva grunder fastställt bidrag till samkostnaderna. Postverkets avgifter kan därför inte vara lika med enbart särkostnaderna. Med en kostnadsföljsam taxa måste i stället avses en taxa där avgifter beräknas med hjälp av faktorer som står i ett så nära samband som är praktiskt möjligt med de särkostnadsbestämmande faktorerna.

För att en taxa skall vara praktiskt hanterbar bör den vidare vara uppbyggd så att avgifterna bestäms av ett fåtal lätt mätbara storheter. I nuvarande tidningstaxa bestäms postavgifterna för en tidning av sex faktorer, nämligen periodiciteten, antalet editioner, antalet exemplar, vikten i kg., antalet utdelnings- och indragningskort och — beträffande kommissionärskorsband — antalet försändelser.

Arbetsgruppen har summerat särkostnaderna inom olika kostnadsslag och kostnadsställen med hänsyn till kostnadsbestämmande faktorer och grupperat dem i fem tänkbara taxekomponenter.

I fråga om kostnaderna för adresserade och oadresserade utgivarkors-

band har arbetsgruppen konstaterat att de genomsnittliga kostnaderna är högre för de oadresserade än för de adresserade.

Frågan om i taxesytemet hänsyn skall tas till de kostnadsvariationer som uppstår på grund av befodringssträckornas olika längd för de skilda tidningsexemplaren har också behandlats. I ett kostnadsföljsamt taxesytem bör sådan hänsyn tas, vilket innebär att någon form av zontaxa tillämpas. Det är av praktiska skäl uteslutet, att särskilt taxera varje enskild tidningsförsändelse efter befodringssträckans längd. I likhet med vad den år 1955 tillsatta tidningsförordningsutredningen föreslog i sitt betänkande har därför arbetsgruppen funnit det lämpligt att använda s. k. medeltransportavstånd, dvs. medeltalet av befodringssträckorna för samtliga exemplar av ett visst tidningsnummer. Vid de undersökningar som utredningen gjort i fråga om zontaxa har man tillämpat zoner om 25 km, dvs. ändringar i taxesytemet görs för varje gång medeltransportavståndet passerar gränserna mellan dessa zoner.

I samband med diskussionerna om en eventuell zontaxa i avgiftssystemet har från Tidningsutgivareföreningens sida framförts önskemål om att man borde undersöka kostnaderna för järnvägstransporter och för landsvägstransporter var för sig. Efter företagen undersökning anser emellertid utredningen, att befodringskostnaderna på järnväg och på landsväg vid ett eventuellt införande av zontaxa bör beräknas gemensamt.

Att införa en tilläggsavgift i det egentliga taxesytemet för obekvämt format har inte ansetts lämpligt. Om en sådan avgift skulle införas anses det mest ändamålsenligt att den i så fall regleras genom en specialregel utanför det egentliga taxesytemet.

Arbetsgruppen har i sitt exempel på taxesytem enligt principen "pris efter prestation" utarbetat följande taxekomponenter. För varje komponent anges vilka kostnader som i första hand avses täckas med avgiften.

**Grundavgift.** Kostnader för vissa allmänna göromål i tidningsrörelsen, såsom administration, utgivning av den inländska tidningstaxan, framräkning av medeltransportavstånd, utredningar av olika slag m. m. Avgiften utgår med enhetligt belopp per tidningsedition.

**Inlämningsavgift.** Kostnader för redovisningsgranskning samt revision och granskning av U-journalen, där avgifterna för utgivar- och kommissionärskorsband debiteras. Kostnader för tidningsexemplarens mottagande vid utgivningspostanstalten. Avgiften utgår med enhetligt belopp per inlämningsuppgift, som lämnas till utgivningspostanstalten.

**Bokföringsavgift.** Kostnader för befodran av utdelnings- och indragningskortet mellan tidningsföretaget och utdelningspostanstalten samt omvänt. Kostnader för bokföring vid utdelningspostanstalten, när oadresserade utgivarkorsband används. Avgiften utgår med enhetligt belopp per utdelnings- och indragningskort.

**Försändelseavgift för kommissionärskorsband.** Kostnader för avgående sortering samt för sorteringsarbetet hos postombud och lantbrevbärare. Dessa försändelser skall avhämtas vid postanstalten av mottagaren men utdelas av postombud och lantbrevbärare. Avgiften utgår med enhetligt belopp per försändelse oavsett försändelsens vikt.

**Exemplaravgift.** Kostnader för tidningsexemplarens sortering såväl på utgivningspostanstalten som på förmedlande postanstalter och på utdelningspostanstalten. Kostnader för förarbete och turarbete vid stadsbrevbäring och lantbrevbäring. Kostnader för sortering inom järnvägsposten samt vissa lokalkostnader. Avgiften är differentierad med hänsyn till den befordringshastighet som tidningen utnyttjar (0—1-, 0—2- eller 0—3-behandling).

**Viktavgift.** Transportkostnader av alla slag samt vissa andra kostnader vid ankommande och avgående avdelningarna. Vissa kostnader vid järnvägsposten. Kostnader för inventarier, förbrukningsartiklar samt blanketter. Den del av viktavgiften som avser rörliga kostnader är differentierad som en zontaxa med 25 km-zoner. Zontaxan tillämpas för samtliga tidningar som befordras som utgivar- och kommissionärskorsband.

Enligt det redovisade taxesystemet kommer dagstidningar som nu har låg exemplaravgift att få höjda totalavgifter i jämförelse med gällande taxesystem. Detta beror i första hand på att antalet postbehandlade tidningsexemplar är den helt dominerande kostnadsbestämmande faktorn, vilket inte i samma utsträckning beaktats i gällande taxa. Denna avgiftshöjning uppvägs dock i viss mån genom införandet av zontaxa. I vissa lägen uppstår direkta avgiftssänkningar härigenom. Detta gäller särskilt tyngre tidningar med korta avstånd. För tidningar med mindre än två nr per vecka torde i regel uppstå avgiftssänkningar i jämförelse med nuvarande system.

#### **Taxesystem i tidningsrörelsen med inslag av principen "pris efter bärkraft"**

Om man önskar ändra postavgifternas belastning på de olika tidningarna skulle kunna övervägas att införa en komponent i taxesystemet som även tar viss hänsyn till principen "pris efter bärkraft". Den betoning på viktavgiften som finns i det nuvarande avgiftssystemet kan i viss mån sägas vara ett uttryck för denna princip.

De flesta tidningar innehåller en redaktionell avdelning och en mera kommersiell avdelning, där annonserna dominerar. Gränsen mellan dessa båda avdelningar är för de flesta tidningar innehållsmässigt relativt tydlig. Om man skulle anse det önskvärt att belasta tidningarnas kommersiella avdelningar mer än de redaktionella torde en lämplig metod härför vara någon form av särtaxering av de delar av tidningarnas innehåll som utgörs av annonser och textreklam. En speciell tilläggsavgift för tidningarnas annonsdelar skulle kunna läggas på viktavgiften och tillämpas på samtliga i post-

verkets tidningstaxa införda tidningar. För att systemet inte skall bli för komplicerat är det lämpligt att indela tidningarna i grupper med hänsyn till annonsernas andel så att omräkningar inte behöver göras vid mindre förändringar av annonsdelen. Annonstaxan kan läggas ovanpå det tidigare nämnda taxexemplet, grundat på principen "pris efter prestation".

### Metoder för kostnadstäckning i postverkets tidningsrörelse

Med anledning av direktiven i bevillningsutskottets betänkande har utredningen även ansett det nödvändigt att överväga olika metoder för att uppnå full kostnadstäckning i postverkets tidningsrörelse.

Den bristande särskostnadstäckningen i tidningsrörelsen beräknas enligt postverket f. n. uppgå till minst ca 60 milj. kr. per år. Dessutom erfordras enligt postverkets mening ett skäligen bidrag till täckning av samkostnaderna.

Utredningen konstaterar att avgifterna i tidningsrörelsen i de flesta fall ligger betydligt under avgifterna för övriga jämförbara försändelseslag, särskilt i de lägre viktklasserna, trots att försändelserna i tidningsrörelsen åtnjuter bättre service i postalt hänseende.

Olika metoder för reducering av förlusten genom successiva höjningar av avgifterna har vid tidigare tillfällen diskuterats vid överläggningarna mellan representanter för postverket och för tidningarna. Från postverkets sida har framförts att verket för varje år bör få kompensation för inträffade kostnadsökningar samt därutöver även ett bidrag till täckning av den återstående förlusten. När det gäller längden av den period under vilken förlusten i tidningsrörelsen skall inhämtas råder olika meningar. Postverket anser att olägenheterna med förlusten snarast måste avskaffas och att man inte kan tillstyrka längre period i detta avseende än fem år. Från tidningarnas sida hävdas, att det inte är möjligt för tidningsföretagen att snabbt anpassa sig till högre postavgifter av marknadsmässiga skäl.

Utredningen framhåller i sammanhanget att 1967 års pressutredning beräknat andelen postavgifter i dagstidningsförelagens budget till 3,1 %. Fack- och Konsumentpressens Postkommitté har framhållit att motsvarande andel för tidningar med anknytning till denna sammanslutning i regel uppgår till 20 %. Skillnaden beror till stor del på att dagstidningsföretagen distribuerar tidningar även på annat sätt än genom postverket.

Inom utredningen har även diskuterats, om staten genom särskilt anslag till postverket borde bidra till täckandet av förlusten i tidningsrörelsen.

I sammanhanget anges tre olika metoder för en uppräkningsmetod så att kostnadstäckning erhålls efter fem år. De olika metoderna baserar sig på principen "pris efter prestation", principen "pris efter bärkraft" samt en kombination med bidrag av statsmedel.

Med utgångspunkt från en taxa enligt principen "pris efter prestation" har vissa påslag på de olika taxekomponenterna gjorts så att en



inarbetning av den beräknade förlusten på 60 milj. kr. skall kunna ske på fem år. Beräknat i fasta priser uppgår de genomsnittliga procentuella höjningarna av avgifterna per år till 11,9 % det första, 9,9 % det andra, 9,1 % det tredje, 9,1 % det fjärde och 7,6 % det femte året. Med hänsyn till att taxan skall vara kostnadsföljksam kommer den genomsnittliga exemplaravgiften att öka medan den genomsnittliga viktavgiften blir lägre än vad den är f. n.

Det tidigare redovisade taxeförslaget med inslag av principen "pris efter bärkraft" innehåller en särskild tilläggsavgift på de delar av tidningarnas innehåll som kan hänföras till textreklam och annonser. Den utgår med en viss avgift per kg. för denna andel. I detta sammanhang har föreslagits ett påslag av 50 öre per kg. för fjärde året och ett påslag av 1 kr. för femte året under förutsättning av oförändrat kostnadsläge. Övriga taxekomponenter blir frånsett grundavgiften oförändrade under fjärde och femte åren. Dessa påslag medför i stort sett samma totala intäktförbättring för postverket som uppnås i det föregående exemplet med de genomsnittliga procentuella påslagen för samtliga taxekomponenter. Både Tidningsutgivareföreningen och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté har emellertid avvisat tanken på en särskild tilläggsavgift för tidningarnas annonsdelar.

I fråga om ett eventuellt statsbidrag konstaterar utredningen, att från både Tidningsutgivareföreningens och Fack- och Konsumentpressens Postkommittés sida har framhållits att ett anslag av statsmedel till postverket bör utgå för förlusten i tidningsrörelsen. Sedan en mycket lång tid tillbaka har en subventionering av tidningsrörelsen skett via förlust över postverkets driftbudget och därigenom konserverat ett kostnadsläge till vilket tidningarna anpassat och planerat sina kostnader och intäkter.

Om driftbidrag av statsmedel skall tillföras postverket kan emellertid enligt utredningen övervägas att begränsa detta till att endast avse kostnads-täckning för vissa tidningar. Vid en bedömning av denna fråga har man behov av olika gruppindelningar av tidningar. Utredningen har givit förslag på två indelningar, en grundad på tidningarnas periodicitet och en grundad på en inom postverket gjord bedömning av tidningarnas karaktär. Härvid har vid den första metoden indelning skett i 7 nr per vecka, 2—6 nr per vecka, 1 nr per vecka samt mindre än 1 nr per vecka. Enligt den andra indelningsmetoden uppspaltas tidningarna i dagstidningar, underhållstidningar, tidningar som är utgivna av ideella föreningar och sammanslutningar, personaltidningar, facktidningar, tidningar delvis med syfte att göra reklam samt övriga tidningar.

Ett system där staten lämnar ett bidrag endast för vissa typer av tidningar måste emellertid i många fall medföra besvärliga gränsdragningsproblem. Utredningen föreslår därför inrättandet av en nämnd med representanter för bl. a. postverket och tidningarna till vilken parterna kunde hänskjuta frågan för avgörande.

En annan metod för bestämmandet av statsbidraget skulle enligt utredningen vara att låta detta utgöra samma belopp som motsvarar de förut föreslagna tilläggsavgifterna för tidningarnas annonsdelar enligt taxexemplet "pris efter bärkraft".

Utredningen framhåller slutligen att i de olika taxeförslagen ingen hänsyn tagits till de kostnadsökningar som kan inträffa under den angivna femårsperioden. Det torde därför bli erforderligt att höja avgifterna ytterligare till följd härav.

### Utredningens förslag

Enligt det exempel på kostnadsföljsamt taxesystem som framräknats av arbetsgruppen uppkommer ett ökat tryck på exemplaravgiften i jämförelse med nuvarande taxesystem. För att få en så mjuk övergång som möjligt till ett mera kostnadsföljsamt system har parterna i princip varit överens om att det ökade trycket på exemplaravgiften inte kan införas på en gång.

Den s. k. fria uppköpsrätten — d. v. s. rätten för en tidning som behandlas som B-post att mot de angivna avgifterna i taxesystemet utan särskild prövning övergå till behandling som A-post — har även diskuterats. Tidningsutgivareföreningen har ansett att denna rätt borde kunna införas omedelbart. Fack- och Konsumentpressens Postkommitté har i princip hävdats att fri uppköpsrätt bör införas. Postverket har framhållit att detta inte kan ske förrän full kostnadstäckning erhållits i tidningsrörelsen och skillnaderna i avgiftssystemet mellan A- och B-post gjorts helt kostnadsanpassade så att de motsvarar de kostnadsökningar som uppstår för verket vid en övergång från B-post till A-post.

Ingående diskussioner har även förts om zontaxa skall ingå i systemet eller inte. Parterna har varit eniga om att konstruktionen av zontaxan och förutsättningarna för dess införande bör kunna omprövas sedan erfarenheter vunnits av systemet.

Parterna har enats om ett förslag till bas för taxesystemet. Enligt detta skall bl. a. zontaxa tillämpas för tidningar med 2—7 nr per vecka och enhetlig viktavgift för övriga tidningar.

Parterna har även varit eniga i fråga om metoden för en subventionering av tidningsrörelsen. Subventioneringen bör i förekommande fall avse den skillnad som uppkommer mellan intäkterna av ett nytt taxesystem i tidningsrörelsen och postverkets faktiska kostnader för rörelsegrenen.

Utredningen anser att arbetsgruppens taxesystem som beskrivits på sid. 5 ff i princip ger ett klart uttryck för en taxa byggd på principen "pris efter prestation". Den bör därför kunna vara vägledande för de årliga diskussioner om taxesystemets utformning som förs mellan representanter för tidningarna och för postverket. Detta innebär bl. a. — med hänsyn till att det visat sig att kostnaderna för tidningsförsändelsernas behandling till större del beror på antalet tidningsexemplar och endast till en mindre del

på dessas vikt — att en ökad tonvikt bör läggas på exemplaravgifterna i systemet samt att skillnaderna i exemplaravgifter mellan A-tidningar och B-tidningar successivt bör ökas.

Med hänsyn till de skäl som Tidningsutgivareföreningen och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté anfört i fråga om svårigheterna vid övergången till ett noggrant kostnadsföljsamt system tillstyrker utredningen emellertid en mjuk övergång till det nya taxesystemet.

Även om i utredningens direktiv antytts möjligheterna av en subventionering av postverkets tidningsrörelse övergångsvis kan frågan om införandet av ett årligt anslag av statsmedel till postverket för förlusten på tidningsrörelsen anses ej direkt ha ingått i utredningsuppdraget. Enligt utredningens mening bör denna fråga i första hand bedömas från politiska och statsfinansiella synpunkter.

Utredningen förordar sålunda att de riktlinjer, som varit vägledande för arbetsgruppens utformning av taxesystem, kommer till uttryck snarast möjligt vid det nya systemets tillämpning men ansluter sig dock — med hänsyn till tidningsorganisationernas bestämda uppfattning — till förslaget om införande av ett särskilt statsanslag, som motsvarar den av postverket beräknade förlusten i tidningsrörelsen om 60 milj. kr. per år. Om särskilda skäl anses föreligga att statsbidrag bör utgå endast för vissa grupper av tidningar kan en gruppindelning efter tidningarnas karaktär enligt den modell som framtagits av postverket tjäna som vägledning. I fråga om sålunda ej statsbidragsberättigade tidningar föreslår utredningen att för dem tillämpas ett avgiftssystem, som är grundat på utredningens förslag till bassystem med årliga avgiftshöjningar, som leder till kostnadstäckning för postverket inom fem år.

### Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser ansluter sig i princip till utredningens uttalande att full kostnadstäckning i postverkets tidningsrörelse bör uppnås. Däremot finns delade meningar, om detta skall ske avgiftsvägen eller genom statlig subventionering. I fråga om utformningen och omfattningen av subventioneringen finns även olika uppfattningar.

Beträffande kostnadstäckning avgiftsvägen framhåller *postverket*, att som affärsverk man helst såg att kostnadstäckning kunde uppnås via avgifterna. Därvid skulle något av utredningens taxeförslag enligt principerna "pris efter prestation" eller "pris efter bärkraft" tillämpas. *Statens järnvägar* framhåller, att den nuvarande metoden för täckning av förlusten i tidningsrörelsen genom bidrag från andra rörelsegrenar, främst brevrörelsen, så snart som möjligt bör avskaffas. Av samma uppfattning är *näringsfrihetsombudsmannen*, *Landsorganisationen* och *Tjänstemännens centralorganisation*, varvid *näringsfrihetsombudsmannen* och

Landsorganisationen särskilt framhåller att prissättningen bör vara sådan, att den i så stor utsträckning som möjligt ansluter sig till skillnader i kostnader för olika tidningar. Tjänstemännens centralorganisation finner det befogat med den mjuka övergång som utredningen förordat när det gäller att införa det nya systemet. *Fack- och Konsumentpressens Postkommitté* och *Riksförbundet Landsbygdens folk* anser däremot att vid övergången till det nya taxesystemet man så snabbt som möjligt bör tillämpa principen "pris efter prestation". Såväl de nu nämnda remissinstanserna som *Sveriges Akademikers centralorganisation* hävdar, att postavgifter och övriga befordringsvillkor måste fastställas efter samma grunder för alla tidningar antingen de tillhör kategorien fackpress, veckopress eller dagspress.

Enligt *riksrevisionsverkets* och *statens järnvägars* mening uppfyller inte utredningens förslag kravet på att avgifterna även skall medge bidrag till samkostnaderna beroende på den av utredningen föreslagna subventioneringen. I fråga om kostnaderna i tidningsrörelsen har *Svenska Tidningsutgivareföreningen* framhållit att föreningen inte kan godta de av postverket framlagda undersökningarna som underlag för ett rättvisande resultat. Föreningen vill därför understryka nödvändigheten av fortsatta kostnadsundersökningar för att närmare klarlägga de kostnadsskillnader som anses föreligga. Enligt *statskontoret* bör utredningens förslag betraktas som en provisorisk lösning. Förhållandena inom tidningsrörelsen i dag — på vilka kostnadsberäkningarna grundats — kan nämligen ändras i framtiden bl. a. genom den förändring i distributionsätt som samdistributionsrabatten kan medföra. Särskilda distributionsföretag kan väntas överta en ökad andel av distributionen av dagstidningar. Om nu postverkets distributionsvolym skulle minska måste dess kostnader slås ut på denna mindre volym och alltså, vid en kostnadsanpassad avgiftssättning leda till högre avgifter och eventuellt ytterligare minskande distributionsvolym.

Till utredningens förslag om subventionering via ett årligt anslag av statsmedel för att utjämna den bristande särkostnadstäckningen för tidningsförsändelserna ansluter sig — med varierande uppfattningar om subventionens omfattning och varaktighet — *postverket*, *statskontoret*, *riksrevisionsverket*, *näringsfrihetsombudsmannen*, *Landsorganisationen*, *Tjänstemännens centralorganisation*, *Sveriges Akademikers centralorganisation*, *Riksförbundet Landsbygdens folk*, *Svenska Tidningsutgivareförening* och *Fack- och Konsumentpressens Postkommitté*. *Statens järnvägar* framhåller, att detta kan negativt påverka kvantiteten av de tidningsförsändelser som inlämnas till befordring direkt med SJ och därmed leda till minskade intäkter för SJ.

I fråga om omfattningen av subventioneringen framhåller *postverket* att ett eventuellt statsanslag i och för sig inte behöver omfatta samtliga tidningar men att det underlättar tillämpningen av taxesystemet om man inte gör några inskränkningar. Även *Svenska Tidnings-*

utgivareföreningen och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté ställer sig tveksamma till inskränkningar i fråga om bidrag. Riksrevisionsverket, näringsfrihetsombudsmannen, Tjänstemännens centralorganisation och Landsorganisationen framhåller önskvärdheten av att ett stöd endast förbehålls de från samhällets synpunkt mest angelägna tidningarna, varvid riksrevisionsverket föreslår subvention endast till den del den berör dagstidningar med 2—7 nr per vecka och tidningar av dagspresskaraktär med 1 nr per vecka.

Några remissinstanser har berört frågan om en tidsbegränsad subventionering. Näringsfrihetsombudsmannen anser att en långvarig subventionering skulle öka riskerna för negativa verkningar på tidningsdistributionens effektivitet och inte kan anses förenlig med frikonkurrenssynpunkterna. Tidningsföretagen bör därför gradvis anpassa sig till ett taxesystem som innebär full kostnadstäckning. Även Landsorganisationen och Tjänstemännens centralorganisation räknar med att subventionering skall behövas endast under en övergångsperiod.

Som alternativ till subventioneringen framhåller statskontoret att postverket strikt företagsekonomiskt sett borde sträva efter att lägga ned tidningsverksamheten. Nedläggning av rörelsen borde löna sig även om samtliga särkostnader skulle kvarstå fem à sex år och samtidigt alla intäkterna skulle falla bort genast.

I fråga om den s. k. fria uppköpsrätten — dvs. rätten för en B-tidning att mot avgift enligt taxesystemet utan särskild prövning övergå till A-postbehandling — har Tjänstemännens centralorganisation och Fack- och Konsumentpressens Postkommitté framhållit som angeläget att denna rätt införs. Sistnämnda remissinstans liksom Sveriges Akademikers centralorganisation och Riksförbundet Landsbygdens folk poängterar befordringshastighetens stora betydelse i taxesystemet.

#### 4. Departementschefen

Kungl. Maj:t har av 1966 års riksdag bemyndigats att för tiden t. o. m. år 1970 bestämma avgifterna i postverkets tidningsrörelse. Då 1968 och 1969 års riksdagar visserligen upphävt postmedlens karaktär av bevillning men samtidigt uttalat att avgifterna för postbefordran av tidningar även framgent bör underställas riksdagen, vill jag nu ta upp frågan om riktlinjerna för bestämning och utformning av nämnda avgifter.

Jag vill i sammanhanget erinra om att 1966 års riksdag — i samband med att det nu gällande bemyndigandet lämnades — anhöll om utredning i syfte att åstadkomma en mer differentierad och kostnadsföljsam konstruktion av taxorna i postverkets tidningsrörelse. I det i riksdagens skrivelse åberopade betänkandet av bevillningsutskottet framhölls i sammanhanget bl. a. att det kunde bli aktuellt att ompröva den inbördes avgiftsrelationen

mellan olika typer av tidningar. Den företagsekonomiska målsättningen för avgiftspolitik i tidningsrörelsen måste enligt utskottet även beaktas vid utformningen av taxesystemet. En viss subventionering av tidningarna via postavgifterna torde dock inte kunna undvikas under en övergångsperiod. Det borde emellertid tillses att den successiva anpassningen av taxorna till de faktiska distributionskostnaderna skedde med minsta möjliga tidsutdräkt. — I anledning av riksdagens anhållan tillkallade dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet en utredningsman med uppgift att — i samarbete med företrädare för postverket och tidningsutgivarna — verkställa en översyn av avgiftssättningen inom postverkets tidningsrörelse. Den s. k. tidningstaxeutredningen har numera avgett sitt betänkande.

Sammanfattningsvis kan i fråga om utredningens förslag konstateras följande. Taxesystemet tänkes omfatta komponenterna grundavgift, bokföringsavgift, försändelseavgift för kommissionärskorsband, exemplaravgift samt viktavgift. Zontaxa för viktavgiften tillämpas i fråga om vissa tidningar och fast viktavgift för övriga tidningar. På grundval av gjorda undersökningar beträffande kostnadernas fördelning inom postverkets tidningsrörelse har utredningen framräknat ett exempel på kostnadsföljksam taxa, där avgifterna så långt möjligt fördelats på de olika komponenterna efter principen "pris efter prestation". Exemplet bör enligt utredningen kunna vara vägledande vid de årliga överläggningar om taxesättningen och taxesystemets utformning som även framgent förutsätts äga rum mellan postverket och tidningarna. Med hänsyn till att kostnaderna för tidningsförsändelsernas distribution till större delen bestäms av antalet behandlade tidningsexemplar och endast till en mindre del av försändelsernas vikt bygger den förordade taxemodellen bl. a. på ett ökat uttag genom exemplaravgiften. Den är vidare utformad så att den tar hänsyn till förekommande skillnader i befodringshastighet (befodringsstandard) mellan olika typer av tidningar. För att få en någorlunda mjuk övergång till ett kostnadsföljligt system förordar utredningen, att det ökade uttaget genom exemplaravgiften kommer till stånd successivt.

Förutom frågan om en ändrad utformning av taxesystemet har utredningen — utan att detta förutsatts i utredningsuppdraget men på begäran av företrädare för tidningspressen — till behandling tagit upp frågan om ett särskilt anslag över riksstaten för att täcka underskottet i tidningsrörelsen. Utredningen har ställt sig positiv till att en sådan medelsanvisning sker med belopp motsvarande det av postverket beräknade särkostnadsunderskottet. Utredningen har även, för det fall statsbidrag anses böra begränsas till vissa grupper av tidningar, skisserat en tänkbar gruppindelning efter tidningarnas karaktär.

Det är enligt min mening otillfredsställande att låta andra rörelsegränar inom postverket bära underskottet i tidningsrörelsen. Som bevillningsutskottet framhållit i sitt tidigare nämnda betänkande bör därför eftersträvas

en successiv anpassning av taxorna till de faktiska distributionskostnaderna. I fråga om takten i denna anpassning är jag medveten om att en alltför snabb avtrappning av underskottet kan skapa problem för åtminstone vissa delar av pressen. Anpassningen får med hänsyn härtill ske på någon sikt, varvid målsättningen emellertid bör vara klar. De avgifter som årligen fastställs bör därför — förutom täckning av kostnadsökningen sedan närmast föregående avgiftshöjning — medge en påtaglig inhämtning av underskottet. Någon medelsanvisning över ett särskilt riksstatsanslag för att — i avvaktan på att en sådan anpassning kommer till stånd — täcka underskottet i tidningsrörelsen är jag inte beredd att tillstyrka.

Mot tidningstaxeutredningens förslag till ändrad utformning av taxsystemet har jag i stor sett inte något att invända. Förslaget synes sålunda tillgodose de önskemål som uttalats av 1966 års riksdag om en på en gång differentierad och kostnadsföljsam konstruktion av taxorna i tidningsrörelsen. De av utredningen förordade riktlinjerna bör därför i princip kunna läggas till grund vid utformningen av de framtida tidningsavgifterna. Då en omläggning till mera kostnadsföljsamma taxor innebär förskjutningar i avgiftsrelationerna i förhållandet mellan olika slags tidningar, synes även i detta fall en successiv anpassning böra eftersträvas. Den takt i vilken anpassningen bör komma till stånd, får därvid lämpligen övervägas i samband med den årliga prövningen av tidningsavgifternas storlek.

I fråga om sättet för bestämning och utformning av taxorna hyser jag uppfattningen, att även i fortsättningen den av 1961 års riksdag anvisade ordningen för taxesättning bör tillämpas, nämligen att avgifterna fastställs av Kungl. Maj:t, sedan överläggningar i taxefrågan ägt rum mellan postverket och företrädare för tidningsutgivarna. De i det föregående angivna riktlinjerna bör därvid vara vägledande.

Efter några år — förslagsvis efter en fyraårsperiod — torde Kungl. Maj:t böra återkomma till riksdagen för att redovisa erfarenheterna av tillämpningen av de i det föregående angivna riktlinjerna.

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t bereder riksdagen tillfälle

att avge yttrande med anledning av vad jag sålunda anför.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Britta Gyllensten*