



Justis- og beredskapsdepartementet

Boks 8005 Dep
0030 Oslo

postmottak@jd.dep.no

Deres ref.: 201205462

Vår ref.: 016.1 PB/BW

Oslo, 4. desember 2012

HØRINGSUTTALELSE OM FORSLAG OM ENDRINGER I REGLENE OM OFFENTLIGE KUNNGJØRINGER I SAMMENSLUTNINGSRETTSLIGE LOVER OG I ENKELTE ANDRE LOVER MV.

Vi viser til høringsbrev om ovennevnte datert 4. oktober d.å. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. Organisasjonen teller over 320 medlemsbedrifter, herunder 181 avisbedrifter, 13 fjernsynsselskaper og 16 magasin- og ukepressebedrifter. Medlemmene omsetter for nesten 20 mrd. kr, og sysselsetter rundt 15 000 personer. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er en organisasjon for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke, og har i underkant av 10 000 medlemmer. Norsk Presseforbund er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Alle foreningene har blant annet som formål å verne om yttringsfrihet og informasjonsfrihet. Vi vil med dette komme med en felles høringsuttalelse.

Oppsummering

- Det er vesentlig at det ikke er innbyggerne selv som skal søke slik informasjon, men at den som er pålagt en kunngjøringsplikt som skal informere.
- Ved å legge opp til ordninger der man kun kunngjør i de elektroniske kunngjøringsbasene og forventer at alle enten regelmessig oppsøker disse, eller abonnerer på varslingstjenester, vil man i praksis ekskludere mange som kan ha en legitim interesse av å vite, og formålet med kunngjøringen vil ikke bli oppfylt.
- Aviser leses daglig av 7 av 10 i aldersgruppen over 12 år. Blant personer i yrkesaktiv alder vil tallet være langt høyere. Aviser leses i nesten like stor grad av begge kjønn, og det er relativt små forskjeller i avislesing mellom ulike sosioøkonomiske grupper. Mange steder har lokalavisen en husstandsdekning på over 80 prosent. Undersøkelser viser også at aviser leses "fra perm til perm". Dette betyr at kunngjøringsannonser rykket inn i avis

eksponeres for et stort antall personer, uten at disse aktivt oppsøker disse annonsene. Annonsering i avis er derfor kostnadseffektivt i forhold til å nå ut med informasjon.

- Selv om flere nå har tilgang til internett, og selv om mye informasjon nå kan finnes digitalt, kan vi ikke se at det er reelle alternativer til annonsering i dagspressen dersom man fortsatt skal legge til grunn at hensikten er å sikre at informasjonen når ut til alle.
- Basert på de studier vi viser til er det ikke miljøargumenter som taler for bruk av elektroniske løsninger.
- Basert på vår gjennomgang foreligger det svært gode grunner for ikke å gjennomføre de foreslåtte endringene.

Departementets forslag

Departementet legger i høringsnotatet frem to mulige alternative forslag til endring av kunngjøringsbestemmelsene. Det ene går ut på at reglene om kunngjøring i papiravisene avvikles. Det andre alternativet innebærer at det kun skal foretas en forenklet kunngjøring.

Det er vesentlig at det ikke er innbyggerne selv som skal søke slik informasjon, men at den som er pålagt en kunngjøringsplikt som skal informere. Som departementet selv påpeker i høringsnotatet er kunngjøringsreglene ikke utformet med sikte på dem som aktivt søker etter informasjon, men for å søke å nå personer og sammenslutninger som ikke nødvendigvis på forhånd vet at de har interesse av å bli varslet. Departementet legger til grunn at dette fortsatt bør legge føringer for utformingen av reglene om kunngjøring. Vi er enig i at dette må legges til grunn.

Kunngjøring i de elektroniske basene vil antagelig kunne være hensiktsmessig for større bedrifter og profesjonelle kreditorer. Man kan imidlertid ikke forvente at mindre bedrifter og privatpersoner benytter seg av slike tjenester, eller i praksis klarer å følge med på denne måten. Ved å legge opp til ordninger der man kun kunngjør i de elektroniske kunngjøringsbasene og forventer at alle enten regelmessig oppsøker disse, eller abonnerer på varslingstjenester, vil man i praksis ekskludere mange som kan ha en legitim interesse av å vite, og formålet med kunngjøringen vil ikke bli oppfylt.

Særlig i de tilfeller der man kan tape rettigheter ved passivitet er det viktig at man har en praktisk og reell mulighet til å oppfatte kunngjøringen, og hensynet bak alle kunngjøringene tilsier at dette må skje på måter der man ikke selv er nødt til å lete etter informasjonen. Vi er også enige med departementet i at det uansett er hensyn som taler for at kunngjøring skjer på samme måte for alle typer kunngjøring.

Aviser leses daglig av 7 av 10 i aldersgruppen over 12 år¹. Blant personer i yrkesaktiv alder vil tallet være langt høyere. Aviser leses i nesten like stor grad av begge kjønn, og det er relativt små forskjeller i avislesing mellom ulike sosioøkonomiske grupper. Mange steder har lokalavisen en husstandsdekning på mellom 60 og 70 prosent. Undersøkelser viser også at aviser leses "fra perm til perm".

¹ I følge Forbruker & Media. TNS Gallup gjennomfører undersøkelsen Forbruker & Media. En kontinuerlig undersøkelse gjennom hele året. Undersøkelsen kartlegger nordmenns medievaner samt forbruk/markedsinformasjon. Mediedelen inneholder blant annet dekningstall for norske aviser, magasiner, radio, TV, Internett, kino og direkte reklame og er den eneste multimedieundersøkelsen på det norske markedet. Undersøkelsen har 45 000 respondenter.

Dette betyr at kunngjøringsannonser rykket inn i avis eksponeres for et stort antall personer, uten at disse aktivt oppsøker disse annonsene. Annonsering i avis er derfor kostnadseffektivt i forhold til å nå ut med informasjon.

Departementets alternativ 2

Når det gjelder departementets alternativ 2 – forenkling av kravene til papiraviskunngjøring – vil vi vise til at kunngjøringene ofte i seg selv er korte og inneholder knapp informasjon. En forkortet kunngjøring vil derfor etter vårt syn kunne føre til mindre synlighet og at det blir vanskeligere å oppfatte når en kunngjøring er relevant. Det samme vil være tilfelle dersom man endrer antall innrykk fra to til ett. Etter vårt syn tilsier hensynet bak reglene om kunngjøring at man ikke bør svekke publikums mulighet til å bli informert om forhold som kan være av stor betydning for den enkelte eller den enkelte bedrift. Tvert imot mener vi at det er grunn til å se på retningslinjene for statlig annonsering og listeføringen av aviser der.

Prinsippet om at staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte krever at staten tar mediene i bruk. En helhetlig mediestrategi, hvor alle medier vurderes med tanke på hvilke grupper som best kan nås hvor og på hvilken måte, er avgjørende. Annonsering i avisene når svært mange borgere.

Vi vil benytte anledningen til å peke på det både praktisk og prinsipielt betenkelige i at staten gjennom *Midlertidige retningslinjer for statens annonsering i dagspressen*² utelukker bruk av aviser som utkommer en dag pr. uke som kanal for offentlig annonsering. Mange av disse avisene er lokalaviser med svært høy husstandsdekning i sitt nedslagsfelt. De ville derfor egne seg svært godt for å nå befolkningen. Organisasjonene vil be departementet medvirke til å endre retningslinjene slik at også slike aviser kan benyttes til offentlig annonsering.

Vi viser for øvrig til St.meld.nr.57(2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*. Her fremgår det i 4.2.5.3 at

"Når det gjelder annonsering av lover og kunngjøring er imidlertid regjeringen enig med utvalget i at det er nødvendig å sikre at denne informasjonen når ut til alle. Regjeringen legger til grunn at inntil videre er det bare gjennom dagspressen at man kan sikre allmenn tilgang til slik informasjon. Regjeringen støtter derfor utvalgets forslag om å beholde retningslinjene som regulerer denne annonseringen. Dette er imidlertid forhold som kan forandre seg raskt og som det kan bli nødvendig å vurdere på nytt om få år."

Selv om flere nå har tilgang til internett, og selv om mye informasjon nå kan finnes digitalt, kan vi ikke se at det er reelle alternativer til annonsering i dagspressen dersom man fortsatt skal legge til grunn at reglene ikke er utformet med sikte på de som aktivt søker informasjon, men at hensikten er å sikre at denne informasjonen når ut til alle. Vi vil også vise til at det i høringsnotatet ikke er dokumentert i hvilken grad de eksisterende elektroniske kunngjøringene i dag blir brukt av næringslivet og privatpersoner, og heller ikke hvordan disse brukerne fordeler seg på profesjonelle kreditorer, større bedrifter, mindre bedrifter og privatpersoner.

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2002/midlertidige-retningslinjer-for-statens-.html?id=476747>

Konsekvenser av forslaget

Økonomiske konsekvenser for mediene

I følge departementet utgjør de årlige kostnadene til papiraviskunngjøringene henholdsvis 51 millioner kr for Brønnøysundregistrene og ca. 7 millioner kr for domstolene. I tillegg kommer enkelte kostnader for andre offentlige instanser og private foretak. Ved endringsforslagets alternativ 1 vil disse utgiftene bortfalle, mens alternativ 2 vil kunne redusere omfanget og dermed også utgiftene til slik annonsering.

Det pekes videre på at for de avisene som hadde inntekter fra slike kunngjøringer i 2011 utgjør dette til sammen en omsetning på ca. 42,3 millioner kroner. Vi kan ikke se at det er foretatt noen analyse av hva konsekvensene av et slikt bortfall av inntekter vil bety for avisene.

Regjeringen har en overordnet mediepolitikk. Beskrivelse av denne kan man for eksempel lese i NOU 2010:14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Her heter det i 3.1:

"Regjeringen mener at pressefrihet og godt fungerende medier er en avgjørende forutsetning for ytringsfrihet, rettsikkerhet og et levende demokrati. Statens oppgave er å legge til rette for en velfungerende offentlig dialog. Dette ble i 2004 grunnlovsfestet ved innføringen av det såkalte infrastrukturkravet i ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven, jf. § 100, 6. ledd:

"Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale."

Følgende operasjonelle målsettinger skisseres:

stimulere til mangfold og kvalitet i norske medier

[...].

Videre understrekes det:

Regjeringen vil stimulere til mangfold og kvalitet i norske medier. Dette er nødvendig for at mediene skal kunne tilby troverdig informasjon som ivaretar behovene til alle grupper i vårt samfunn. Norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur, identitet og norske samfunnsforhold, er viktig i denne sammenhengen.

[...]

Regjeringen vil legge til rette for [...] tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser [...].

[...]

På presseområdet vil Regjeringen gjennom pressestøtten bidra til å opprettholde mangfoldet i avisutgivelser, både i verdiforankring, geografi og innhold. Den mest sentrale målsettingen er å sørge for at det blir utgitt dagsaviser, samiske aviser og publikasjoner på minoritetsspråk. Innenfor denne hovedmålsettingen er det et viktig mål å opprettholde grunnlaget for at det blir utgitt lokalaviser og regionale aviser som både kan fungere som lokale/regionale informasjonsmedier, og som samtidig er alternativer til de store riksavisene."

Sett i lys av dette er det viktig at man ser støtteordningene for medier og statens annonsering i en sammenheng. Man bør derfor uansett ikke innføre de foreslåtte endringene uten at det er

foretatt en grundig konsekvensanalyse av hvilke virkninger dette kan få for de aviser som rammes, om man skulle komme til at endringsforslagene skal iverksettes.

Til orientering kan vi vise til at da staten i 2002 la om sin praksis for annonsering av stillingsannonser i dagspressen ble det innført en kompensasjonsordning for de mediene som fikk et betydelig bortfall av inntekter på grunn av de endrede retningslinjene for statlig annonsering av stillinger.

Konsekvenser for avisene som "samlingspunkt"

Vi vil også peke på at om avisene skal kunne fylle rollen som informasjonsmedier, samlingspunkt og stedet for en velfungerende offentlig dialog er det viktig at staten ikke motarbeider dette ved å la være å bruke avisene som kanaler for viktig offentlig informasjon.

Miljøkonsekvenser

Departementet fastslår uten drøfting eller fakta på side 18 at "Kunngjøringene i papiravis er ikke gunstig for miljøet." Vi er forundret over at departementet ikke baserer seg på dokumentert kunnskap. De studier vi kjenner til viser langt på vei det motsatte: papirutgivelser har ikke særlig mer negative konsekvenser for miljøet enn digitale utgivelser.

En studie³ fra 2011, utført av Andreas Öman fra IVL Svenska Miljöinstitutet⁴, oppsummeres slik⁵:

"[...] att det inte finns något generellt svar på frågan om vilket format som är mest klimatsmart eftersom varje studie och livscykelanalys omges av så stora osäkerheter. Några slutsatser går dock att dra som till exempel att tryckta medier är att föredra ur klimatsynpunkt om antalet läsare ökar, om få e-böcker läses på en läsplatta eller om e-tidskriften skrivs ut i större omfattning. För det digitala formatet är det omvänt, dvs digitalt är att föredra om en kortare lästid antas och om läsaren avstår utskrift av en e-tidskrift."

En annen studie⁶, som er en livssyklusstudie av trykte medieprodukter, viser at en avis som veier 200 gram (det er kun Aftenposten og i noen tilfeller andre store regionaviser som veier så mye, de fleste norske aviser veier mellom 50 og 100 gram) forårsaker et utslipp av drivhusgass i området 180–210 gram CO₂ ekvivalenter. Dette tilsvarer å kjøre en vanlig ny bil 1,1 – 1,3 km, eller å se på en moderne TV i 5 – 6 timer (i Finland).

En svensk studie⁷ sammenligner miljøeffektene av papirutgaver og digitale utgaver av magasiner. Her sies følgende:

³ En studie som jämför resultatet från tidigare gjorda studier om klimatpåverkan från både tryckta och digitala medier.

⁴ IVL Svenska Miljöinstitutet är ett oberoende, icke-vinstdrivande miljöforskningsinstitut som ägs av en stiftelse gemensamt grundad av staten och näringslivet.

IVL Svenska Miljöinstitutet grundades 1966 och har sedan dess arbetat med utveckling av nya lösningar på miljöproblem, både på nationell och på internationell nivå. Se www.ivl.se.

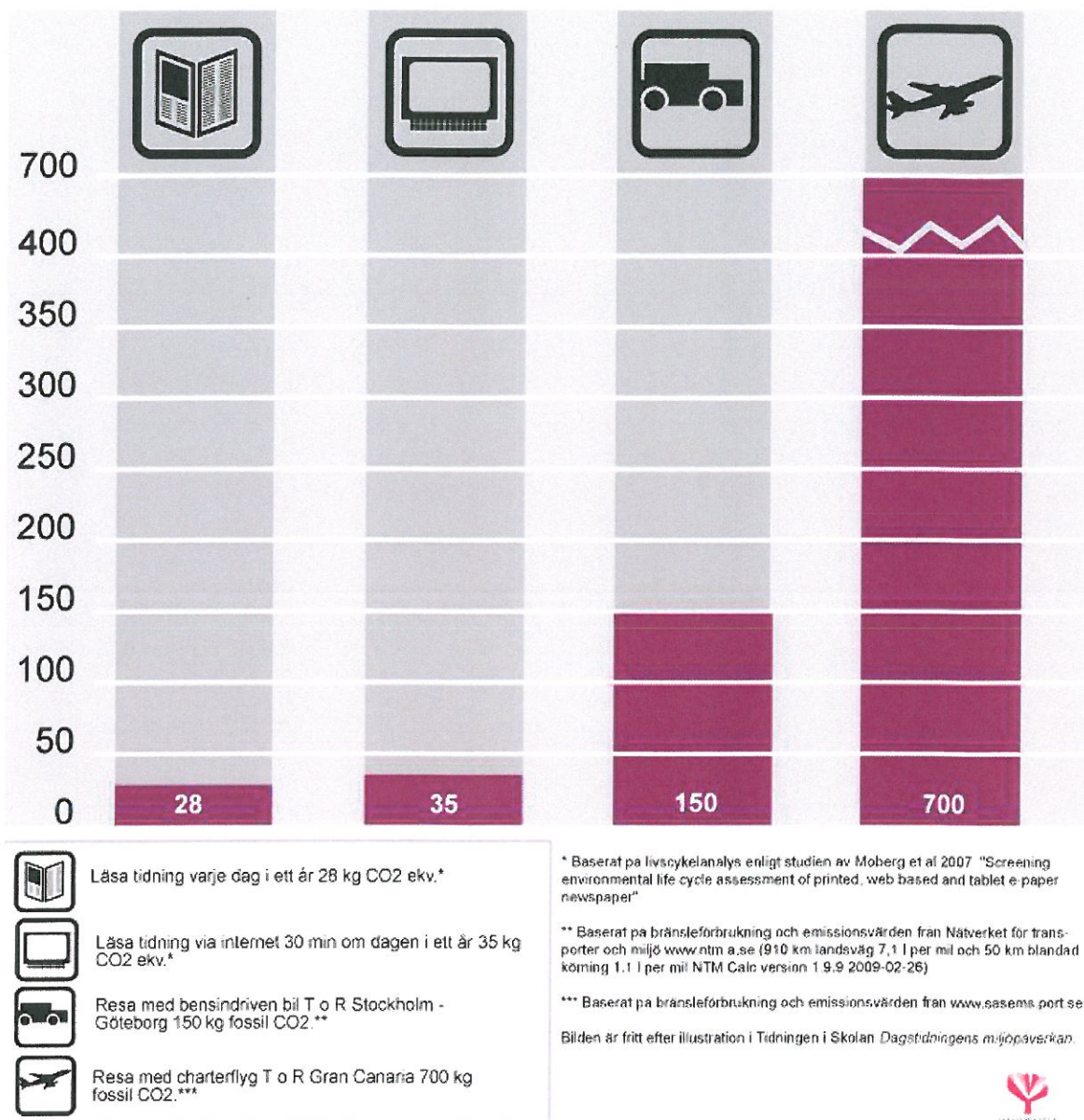
⁵ Se www.powerofprint.se/digitalt-eller-tryck-vad-ar-mest-klimatsmart/.

⁶ Hanna Pihkola, Minna Nors, Marjukka Kariniemi, Tiina Pajula, Helena Dahlbo and Sirkka Koskela (2010): Environmental impacts of print products – from cradle to grave. VTT Technical Research Centre of Finland. Se www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2010/T2560.pdf.

⁷ Malin Kronquist, Cathrine Löfgren, Michael Sturges och Anita Teleman (2010): Miljöbedömning av mediekanalerna papperstidskrift och Internetpublicering – svensk studie. Innventia, Stockholm.

"Att läsa en papperstidskrift och att läsa en nättidskrift under ett år genererar utsläpp av växthusgaser i samma storleksordning: 1 kg CO₂-ekvivalenter. Ett kg CO₂-ekvivalenter står för 0,1 promille (en tiotusendel) av genomsnittssvenskens klimatpåverkan under ett år. Detta kan jämföras med att köra miljöbil drygt 8 km eller att titta på TV cirka två timmar."

Figuren under setter lesning av papiravis i perspektiv:



Departementet viser på side 18 til at kunngjøringer over åtte sider i Aftenposten tilsvarer rundt en million sider med avisepapir. Årlig distribuerer Aftenposten nesten åtte milliarder sider. Basert på de studiene vi viser til er miljøkonsekvensene av en million sider svært små.

Departementet burde med bakgrunn i disse studiene ikke bruke miljøargumenter i denne saken.

Konsekvenser for de som trenger denne informasjonen

I høringsnotatet pekes det på at næringslivet eller private aktører ikke vil få nye kostnader eller administrative byrder av forslagene. Ut over dette sies det ingenting om konsekvensene for privatpersoner og bedrifter. Vi er ikke enige i at forslagene ikke gir nye administrative byrder. Som nevnt tidligere vil det å aktivt måtte sjekke på internett og/eller ha et eller flere abonnementer på varslinger kunne være en god måte å nå større bedrifter og profesjonelle kreditorer på. Men for en mindre bedrift vil det være en administrativ byrde, antagelig så stor at det ikke vil bli gjennomført. Det samme gjelder privatpersoner.

Organisasjonene savner en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser forslagene vil ha for næringslivet og privatpersoner. Vi vil minne om det departementet selv påpeker, nemlig at hensikten med kunngjøringen er å nå de som ikke nødvendigvis på forhånd kan vite at de har interesse av varselet, og at innholdet i kunngjøringene gjelder forhold som kan ha stor økonomisk betydning for den eller de det gjelder. I mange tilfeller vil oversittelse av frister som er varslet i kunngjøringene føre til tap av rettigheter, eller at det blir svært vanskelig å ivareta sine rettigheter. Etter vårt syn vil konsekvensene av dette virke større for en mindre bedrift eller privatperson enn for en stor bedrift eller profesjonell kreditor.

Konklusjon

Det er liten tvil om at å fjerne eller redusere kravene om avisannonsering vil føre til at færre får med seg kunngjøringer. Dette kan medføre store økonomiske konsekvenser for den eller de det gjelder. Disse konsekvensene er ikke berørt i høringsnotatet. De økonomiske tapene og de ekstra utgiftene man pådrar seg ved oversittelse av frister vil fort kunne overstige de årlige besparelsene ved å fjerne kravet om avisannonsering. Samtidig vet vi at tapene vil føles mer byrdefulle og få større konsekvenser for mindre bedrifter og privatpersoner. Vi vil også peke på at det departementet skriver om miljøkonsekvenser ikke stemmer, samt at man ikke har foretatt noen vurdering av de mediepolitiske konsekvensene av forslaget.

Det foreligger derfor svært gode grunner for ikke å gjennomføre de foreslåtte endringene.

Vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



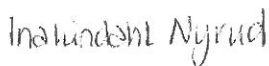
Kristine Foss

Norsk Redaktørforening



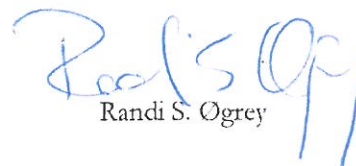
Arne Jensen

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

Mediebedriftenes Landsforening



Randi S. Øgrey