

Justis- og beredskapsdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Sendt per e-post til lovavdelingen@jd.dep.no

Deres ref.: 12/5462 EP GUS/mk

Oslo, 3. desember 2012

Høring – Forslag om endringer i reglene om offentlige kunngjøringer i sammenslutningsrettslige lover og i enkelte andre lover mv.

Vi viser til høringsbrev om ovennevnte fra Justis- og beredskapsdepartementet ("departementet") av 4. oktober 2012, samt høringsnotatet og oversikten over høringsinstanser som var vedlagt.

Både A-pressen AS og Edda Media AS er oppført som høringsinstanser. Begge disse selskapene og deres datterselskaper inngår nå i konsernet Amedia AS. A-pressen AS sitt kjøp av Edda Media AS ble gjennomført 28. juni 2012. I høst skiftet konsernet navn fra "A-pressen" til "Amedia". Amedia er landets største utgiver av lokale medier.

Daglig når konsernets medier 2,5 millioner lesere, lyttere og brukere. Amedia har over 70 aviser, og enda flere nettaviser og andre publikasjoner. Amedias annonsesamkjøring omfatter, sammen med samarbeidende aviser, til sammen 105 lokale mediehus. Konsernet har 3 700 ansatte i Norge, Sverige, Russland og Polen, hvorav de aller fleste i Norge.

Vi vil i punkt 1 nedenfor gjengi det vi oppfatter er essensen i departementets forslag, og utgangspunktet for hva Amedia uttaler seg om. I punkt 2 oppsummerer og utdyper vi Amedias synspunkter på forslaget, mens vi i punkt 3 flg. begrunner våre synspunkter nærmere.

Det er Amedias klare oppfatning at kostnadene til aviskunngjøringer er svært begrenset sett i forhold til den betydning det har at kunngjøringene faktisk når frem til

målgruppene. Amedia registrerer videre at vurderingen av de økonomiske konsekvensene av forslaget er mangelfull, og stort sett fraværende.

1 Høringsnotatet

1.1 Innledning og oversikt gjeldende regler

I høringsnotatet legger departementet frem mulige endringer i reglene om offentlige kunngjøringer i sammenslutningsrettslige lover og i enkelte andre lover, og i fristene ved kreditorvarsel i enkelte av de sammenslutningsrettslige lovbestemmelsene. Amedias høringsuttalelse gjelder mulige endringer i reglene om offentlige kunngjøringer.

De mulige endringene i kunngjøringsreglene gjelder eksistensen av og eventuelt omfanget av plikten til å kunngjøre i papiravis i tillegg til kunngjøring i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon eller Norsk Lysingsblad. Bakgrunnen for høringen er at departementet mener det nå er ønskelig å foreta en ny vurdering av nødvendigheten av aviskunngjøringer, blant annet sett opp mot de økonomiske kostnadene ved slik kunngjøring.

Ifølge punkt 1.1 i høringsnotatet er kostnadene ved kunngjøring i papiraviser "betydelige". Kunngjøringskostnadene for Brønnøysundregistrene var 51 millioner kroner i 2011. Domstolenes årlige utgifter til kunngjøringer utgjør ca. 7 millioner kroner. Enkelte lovbestemmelser pålegger også andre offentlige instanser, eller private foretak, å kunngjøre. Det dreier seg med andre ord om årlige kostnader på rundt 60 millioner kroner til sammen.

Departementet legger i høringsnotatet frem to alternative forslag til endring av kunngjøringsbestemmelsene. Som ett alternativ foreslås det at reglene om kunngjøring i papiravis avvikes. Alternativt foreslås det en forenkling av reglene om aviskunngjøringer.

I høringsnotatets punkt 2 gis en oversikt over dagens kunngjøringsregler. I de sammenslutningsrettslige lovene utgjør kreditorvarslene hovedgruppen av bestemmelser om kunngjøring. I tillegg er det krav til kunngjøring ved tvangsoppløsning av selskap i aksjeloven, allmennaksjeloven, bustadoppføringslova og samvirkeloven, ved overgang fra aksjeeierbok til aksjeeierregistrering i et verdipapirregister og omvendt i aksjeloven og ved tvungen overføring av aksjer i et datterselskap med videre i aksjeloven og allmennaksjeloven.

Konkursloven inneholder på sin side flere lovbestemmelser som pålegger kunngjøring i papiravis. For øvrig inneholder gjeldsordningsloven, skifteloven, mortifikasjonsloven og foretaksregisterloven regler om kunngjøring.

1.2 Endringsforslag alternativ 1 – avvikling av kravet om kunngjøringer i papiravis

Innledningsvis i presentasjonen av endringsforslagets alternativ 1 fremhever departementet i høringsnotatets punkt 3 at varslene som kunngjøres gjelder forhold som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte. Det vises videre til at rettigheter i noen tilfeller kan gå tapt hvis man ikke handler innen den frist som er angitt i varselet.

I andre tilfeller har ikke oversittelse av fristen preklusiv virkning, men ivaretagelsen av en rettighet kan bli vanskeliggjort dersom fristen oversittes. Departementet påpeker at det uansett er viktig at varslene når frem til dem som risikerer å tape, eller å få vanskeliggjort ivaretagelsen av, sine rettigheter.

Kunngjøringsreglene er ikke utformet med sikte på dem som aktivt søker etter informasjon. Reglene er utformet for å søke å nå personer og sammenslutninger som ikke nødvendigvis på forhånd kan vite at de har interesse av varslene. Dette bør ifølge departementet fortsatt legges føringer for utformingen av reglene om kunngjøring.

Departementet viser videre til at et annet overordnet hensyn er at kunngjøringsreglene bør utformes slik at de kan forsvare at man kan tape rettigheter dersom man ikke foretar seg noe aktivt innenfor den fristen som er gitt i det kunngjorte varselet. Reglene bør ifølge departementet utformes slik at den som taper en rettighet fordi vedkommende ikke har oppfattet kunngjøringen, kan akseptere tapet fordi reglene tross alt har sikret en tilfredsstillende varsling sett i forhold til hvilke rettigheter som kan gå tapt.

Samtidig vises det til at dagens kunngjøringsregler bør vurderes opp mot den stadig økende anvendelsen av nettet som informasjonsbase. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det i dag er tilstrekkelig å kunngjøre i de elektroniske kunngjøringspublikasjonene til Norsk Lysingsblad eller Brønnøysundregistrene.

Departementet uttaler at utformingen av kunngjøringsreglene må vurderes i lys av de formål de skal ivareta, og viser i den forbindelse til at det for eksempel er viktig at kreditorvarslene når bredt ut. Videre viser departementet til at behovene for aviskunngjøring vil kunne være forskjellige for profesjonelle parter og for private.

For profesjonelle parter antar departementet at man antakelig kan legge til grunn at kunngjøring i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon eller Norsk Lysingsblad normalt vil være tilstrekkelig. Departementet viser til at større kreditorer, som banker og andre långivere, kan benytte seg av, herunder eventuelt abonnere på, en varslingstjeneste fra Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringstjeneste. For mange småbedrifter og privatpersoner er det ifølge departementet antakelig mindre sannsynlig at en elektronisk kunngjøring nødvendigvis vil bli oppfattet.

Siden regelverket er felles for profesjonelle aktører og mindre profesjonelle aktører og privatpersoner, fremhever departementet at regelverket må utformes slik at det tar hensyn til alle gruppene. Departementet uttaler i den forbindelse at det også kan være et hensyn at det er praktisk for Brønnøysundregistrene og de som skal kunngjøre i Norsk Lysingsblad, at kunngjøringene skal skje på samme måte uansett hvilken regel kunngjøringen har bakgrunn i. Dersom det viser seg at systemet med aviskunngjøring fortsatt bør opprettholdes for noen typer kunngjøringer, kan det ifølge departementet tilsi at aviskunngjøring også opprettholdes etter andre regler.

Avslutningsvis i høringsnotatets punkt 3 oppsummerer departementet med at gode grunner kan tale for å opprettholde kravet til aviskunngjøringer, særlig for å kunne fange opp småbedrifter og privatpersoner. Departementet utelukker imidlertid ikke at det kan være grunn til å vurdere en avvikling av kravet til aviskunngjøring ut ifra den stadig økende orienteringen mot nettet som informasjonsbase. Departementet ber derfor om høringsinstansens syn på om de anser det nødvendig å videreføre kravene til kunngjøring i papiravis.

1.3 Endringsforslag alternativ 2 – forenkling av kravene til papiraviskunngjøringer

Som et alternativ til en avvikling av kravet om kunngjøring i papiravis, legger departementet i høringsnotatets punkt 4 frem at det kan gjøres endringer i kunngjøringsreglene i form av mer forenklete og ensartede krav til aviskunngjøring.

Departementet viser til at flere av dagens lovbestemmelser om aviskunngjøring setter krav til to kunngjøringer i avis, med én ukes mellomrom. Et alternativ kan ifølge departementet være at disse bestemmelsene endres, slik at kravet reduseres til én aviskunngjøring per varsel. Departementet ber om høringsinstansens syn på om det er nødvendig å opprettholde kravet til to aviskunngjøringer.

Departementet viser videre til at det i dag er variasjoner i regelverket når det gjelder adgangen til forkortet aviskunngjøring. Noen lovbestemmelser åpner ikke for forkortet aviskunngjøring, noen lovbestemmelser sier at kunngjøringen i avis "kan" skje i forkortet form, og noen lovbestemmelser sier at aviskunngjøringen "skal" skje i forkortet form.

Departementet foreslår i høringsnotatet at samtlige aviskunngjøringer skal skje i forkortet form, slik at de viktigste opplysningene fremgår av aviskunngjøringen, men med en henvisning til en mer fullstendig tekst i den elektroniske publikasjonen.

Med bakgrunn i hensynet til at kunngjøringene skal skje på samme måte uansett hvilken regel kunngjøringen har bakgrunn i, gjelder endringsforslagets alternativ 2 også de bestemmelser hvor kunngjøring uansett forekommer sjeldent, og de uansett er korte.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatets punkt 7 gis en oversikt over de økonomiske og administrative konsekvensene som departementet mener endringsforslaget vil ha. Innledningsvis fastslår departementet at kostnadene til aviskunngjøringer vil bortfalle dersom reglene om slike kunngjøringer avvikles.

Brønnøysundregistrenes og domstolenes utgifter til aviskunngjøringer dekkes i dag over Justisdepartementets budsjett. I tillegg kommer kostnader ved aviskunngjøringer for andre offentlige instanser som ikke dekkes over departementets budsjett, og kostnader for private selskaper der det er lovregulert at disse selv skal bære kunngjøringskostnaden. Departementet viser for øvrig til at endringsforslagets alternativ 2 vil kunne redusere omfanget av annonsene, og dermed også medføre reduksjon i kostnadene.

Departementet påpeker at papiraviskunngjøringene i dag gir inntekter for en del store aviser, som Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad med flere. Flere andre aviser har ifølge departementet ikke inntekter fra slik annonsering, blant annet Dagsavisen, Nationen, Vårt Land, Klassekampen, Bergensavisen, Rogaland Avis, Dagbladet og VG.

De avisene som hadde inntekter fra kunngjøringsannonser i 2011, hadde ifølge departementet en samlet netto omsetning av dette på ca. 42,3 millioner kroner. For aviser som får produksjonsstøtte, var samlede inntekter fra kunngjøringsannonsene ifølge departementet ca. 2,7 millioner kroner i 2011. Disse inntektene vil bortfalle ved en eventuell avvikling av reglene om aviskunngjøring, og reduseres ved en mer begrenset endring av reglene.

Eventuelt gratis abonnement på opplysningene om kunngjøringene fra Brønnøysundregistrene vil føre til årlige bortfall av inntekter. Inntektsbortfallet vil ifølge departementet uansett være av mindre betydning sett opp mot besparelsene. Videre forventer departementet at eventuell tilrettelegging for videre forbruk av dataene i maskinlesbare formater forventes å ha små tilleggskostnader. For øvrig viser departementet til at kunngjøringene i papiravis ikke er gunstig for miljøet.

Avslutningsvis konstaterer departementet at næringslivet og private aktører ikke vil få nye kostnader eller administrative byrder som følge av forslagene.

2 Oversikt over Amedias synspunkter

Amedia er av den klare oppfatning at det ikke vil være tilstrekkelig å kunngjøre i de elektroniske kunngjøringspublikasjonene til Norsk Lysingsblad og Brønnøysundregistrene. For å nå bredt ut med kunngjøringene er det avgjørende at krav om kunngjøring i avis videreføres.

Norsk Lysingsblad og Brønnøysundregistrene når, som departementet selv påpeker, kun dem som aktivt søker etter informasjon. Avisene når derimot personer og sammenslutninger som ikke nødvendigvis på forhånd kan vite at de har interesse av et varsel, eller som av andre grunner ikke oppsøker informasjonen aktivt. Det er ingen publikasjoner eller medier som er mer egnet til å ivareta denne funksjonen enn papiravisene.

Det er som departementet er inne på, nødvendig særlig av hensyn til småbedrifter og privatpersoner å sørge for fortsatt tilgjengelighet og bred spredning av varslene, men også for det departementet omtaler som "profesjonelle" aktører vil det variere i hvilken grad man aktivt søker informasjon. Amedia er enig med departementet i at regelverket må utformes slik at det tar hensyn til alle gruppene, og at kunngjøringene bør skje på samme måte uansett hvilken regel kunngjøringen har bakgrunn i.

Det er klart at en svekkelse av kravene til kunngjøring i avis vil føre til en tilsvarende svekkelse av kunngjøringenes rekkevidde, og dermed en svekkelse av sannsynligheten for at varslene fanges opp. Kravet til to aviskunngjøringer bør derfor opprettholdes, og gjennomføres konsekvent. Amedia mener videre at krav om at samtlige aviskunngjøringer skal skje i "forkortet form", som er ment å være en forenkling, i realiteten er en komplisering sett fra brukernes ståsted.

Amedia mener kostnadsbesparelsene som er oppgitt å følge av en avvikling av plikten til kunngjøring i avis, ikke er "betydelige" slik departementet betegner det. En vurdering av kostnadene gir ikke mening uten å holde dem opp mot konsekvensene av å svekke kunngjøringenes rekkevidde.

Selv om departementet erkjenner at en avvikling av plikten til å kunngjøre i avis for mange småbedrifter og privatpersoner vil svekke sannsynligheten for at de faktisk oppfatter varslene, er det ikke gjort noe forsøk på å utrede eller anslå virkningene av denne svekkelsen. Som departementet selv påpeker, gjelder varslene som kunngjøres forhold som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte.

Når departementet konstaterer at næringslivet og private aktører ikke vil få nye kostnader eller administrative byrder som følge av forslagene, er dette derfor direkte feil og i strid med departementets egne forutsetninger.

Amedia mener det er opplagt at kostnadene for næringslivet, private aktører og andre som vil følge av en avvikling eller svekkelse av ordningen med kunngjøring i avis, vil være betydelige og langt overgå de relativt begrensede besparelsene det her er snakk om. Vi gjør i den forbindelse oppmerksom på at det offentlige selv er adressat for mange av kunngjøringene, blant annet som følge av eierandeler i norske sammenslutninger og som kreditor.

I tillegg kommer at den aktuelle informasjonen også kan sies å ha offentlig interesse utover konsekvensene for de foretak og privatpersoner som kan være direkte berørt av kunngjøringene. Det er et formål i seg selv at offentligheten har enkel tilgang på informasjon om foretak og andre som kan ha betydning for hvordan man orienterer seg i både lokalmiljøet og samfunnet generelt. Ved å begrense tilgjengeligheten av informasjonen, begrenses i praksis også offentlighetens innsyn i informasjonen.

Departementets vurdering av de økonomiske konsekvensene av forslaget er med andre ord mangelfull, og stort sett fraværende. I tillegg til at de økonomiske konsekvensene for næringslivet og private aktører ikke er hensyntatt i det hele tatt i punkt 7 i høringsnotatet, har departementet heller ikke gjort noe forsøk på å anslå hva de kan bistå i.

Høringsnotatet preges sterkt av at man har sett at det er mulig å spare inn noen kostnader for det offentlige, men uten at man har tatt inn over seg konsekvensene for næringslivet, private aktører og andre brukere av informasjonen som kunngjøres.

For øvrig bør det nevnes at departementet i høringsnotatets punkt 7 stort sett kun nevner riksaviser og større regionaviser når det gjelder inntektsbortfallet som avisene vil ha som følge av forslaget. Selv om landets mange lokalaviser vil rammes av brorparten av inntektsbortfallet, og gjennomgående er mer sårbare for et slikt inntektsbortfall, er de ikke nevnt.

3 Begrenset distribusjon av elektroniske kunngjøringer

I høringsnotatet er det som nevnt skissert to alternative forslag til publisering av kunngjøringer. I alternativ 1 vil de aktuelle kunngjøringer kun publiseres i Norsk Lysningsblad eller av Brønnøysundregistrene. I alternativ 2 vil de aktuelle kunngjøringer skje i kortform i avis, mens kunngjøringen i sin helhet vil publiseres i Norsk Lysningsblad eller av Brønnøysundregistrene.

En utfordring med helt eller delvis å gå bort fra å publisere kunngjøringene i avisene, er at man ikke får god nok distribusjon. Norsk Lysningsblad opplyser for eksempel at det er mellom 200-300 besøkende om dagen eller rundt 65 000 besøkende i året på Norsk Lysningsblads internettsider.¹

Brønnøysundregistrene er en plattform hvor man kan søke etter informasjon om kunngjøringer eller abonnere på visse typer informasjon mot å betale for dette.² Norsk Lysningsblad var tidligere et blad som kom ut i papir, men kommer nå kun ut elektronisk. Det er kun de som aktivt oppsøker Norsk Lysningsblads hjemmesider eller Brønnøysundregistrene, og dermed aktivt søker informasjonen om kunngjøringene, som vil få informasjonen.

Bedrifter og privatpersoner som kunngjøringene er ment for, påføres en større kostnad for å holde seg oppdatert hvis kunngjøringene ikke publiseres i avisene. Store banker og store selskaper vil som departementet påpeker trolig ta kostnaden med å etablere rutiner for å holde seg oppdatert om dette, hvis de ikke har gjort det allerede, mens små bedrifter og privatpersoner ikke nødvendigvis vil gjøre dette.

Det vil også variere i hvilken grad det departementet betegner som "profesjonelle aktører" vil fange opp kunngjøringer som kun er tilgjengelig hos Norsk Lysningsblad eller Brønnøysundregistrene. Risikoen øker derfor for at små bedrifter og privatpersoner, samt en del profesjonelle aktører, ikke fanger opp kunngjøringer som det kan være av stor betydning for dem å få.

Det gir derfor ikke tilfredsstillende distribusjon av kunngjøringer å distribuere disse kun i Norsk Lysningsblad eller elektronisk i Brønnøysundregistrene, selv om man skulle legge til grunn at det iverksettes tiltak som gjør at distribusjonen økes noe. Det vil uansett være en begrenset krets av foretak og personer som det vil være en tilfredsstillende sannsynlighet for at fanger opp varsler som gjelder dem.

Som det vil fremgå i det følgende er derimot avisene, og da i særdeleshet papiravisene, svært godt egnet til å gi god distribusjon og dekning. Det er per i dag, og i overskuelig fremtid, ingen andre publikasjonsmåter eller medier som er i nærheten av å kunne dekke de behov for varsling som de respektive reglene og hensynene bak dem forutsetter.

¹ Vi har vært i kontakt med Norsk Lysningsblad for å kunne si noe nærmere om dette. Etter det vi forstår er det ikke gjennomført noen brukerundersøkelse av publikasjonen. Det eksisterer derfor ikke eksakte lesertall.

² Antallet oppslag i Brønnøysundregistrene er høyere enn hos Norsk Lysningsblad, men det er uklart hvor mange av oppslagene som omhandler kunngjøringene som omfattes av forslaget.

4 Papiravis gir god distribusjon av kunngjøringer

4.1 Andel av befolkningen som leser avis

Innholdet i offentlige kunngjøringer gjør at de egner seg best for skriftlig publisering. Det er derfor utelukket å benytte for eksempel TV eller radio til distribusjonen av disse. Papiraviser som svært mange mennesker leser hver dag, er derimot et godt egnet medium, og forklarer hvorfor papiraviser benyttes i dag til distribusjonen.

I tabellen under fremgår SSBs måling av hvor stor andel av befolkningen som leser en papiravis en vanlig dag:

Figur 4-1 Prosentvis andel av befolkningen som leser avis en gjennomsnittsdag (kilde SSB)

	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prosentandel avislesere totalt	84	84	85	82	81	77	77	77	75	74	74	72	68	65	64	63

Selv om andelen av befolkningen som leser avisen daglig har gått noe ned over tid, er det fortsatt slik at nesten to tredjedeler av Norges befolkning daglig leser en avis. De som ikke lenger leser en papiravis, dekker i stor grad samme behov ved å lese nettavis.

TNS-Gallup gjennomfører også målinger av avislesingen i Norge, i den såkalte Forbruker- og Mediaundersøkelsen. I deres målinger fremkommer det at det i 2011 var 68% som leste minst én papiravis en gjennomsnittlig dag (mandag-søndag), og at så mye som 73% leser minst én avis på hverdager. Forbruker- og Mediaundersøkelsen viser også at vi i snitt leser 1,2 papiraviser daglig.

Mens rundt 200 personer er innom Norsk Lysningsblad på en vanlig dag, vil rundt 63-73 prosent av den voksne befolkningen i Norge lese en eller flere aviser. En ser altså at selv om det er en svakt nedadgående trend for lesing av papiravis i Norge, så er dette fortsatt det trykte mediet som leses daglig av klart flest mennesker i Norge. Avisene har med andre ord en rekkevidde som langt overgår de elektroniske publikasjonene til Norsk Lysningsblad og Brønnøysundregistrene, selv om sistnevnte publikasjoners rekkevidde økes vesentlig.

4.2 Avisenes dekning

Det er i dag ikke noe krav om at alle kunngjøringer skal stå i alle aviser. Kunngjøringene settes inn i aviser som er alminnelig lest på selskapets forretningssted, eller området som

er relevant for den aktuelle kunngjøring. Mange kunngjøringer settes derfor inn i lokal- eller regionavisene.

I høringsnotatet står det blant annet opplyst at en stor del av kunngjøringene står i de store regionavisene Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad med flere. Dette er antakelig med bakgrunn i dekningen til disse avisene i regionene de kommer ut. Aftenposten har for eksempel et daglig opplag på 236 000 aviser og 640 000 lesere. For kunngjøringer som har relevans for Østlandsområdet, gir derfor Aftenposten god distribusjon.

Lokalaviser og mindre regionaviser har ofte svært høy dekning i sine respektive utgivelsesområder, som er mindre enn for de store regionavisene. Husstandsdekningen til lokalaviser er ofte høy i deres primærkommuner, se eksemplene nedenfor:

Eksempel 1 Oppland Arbeiderblad – husstandsdekning i prosent i utvalgte kommuner (kilde Aviskatalogen)

Kommune	2002	2006	2009	2011
NORDRE LAND	80 %	76 %	74 %	71 %
VESTRE TOTEN	82 %	76 %	72 %	68 %
ØSTRE TOTEN	75 %	67 %	67 %	64 %
GJØVIK	81 %	72 %	67 %	65 %
SØNDRE LAND	70 %	64 %	62 %	60 %

Eksempel 2 – Østlandsposten – husstandsdekning i prosent i utvalgte kommuner (kilde Aviskatalogen)

Kommune	2002	2006	2009	2011
LARVIK	73 %	70 %	63 %	60 %
LARDAL	64 %	57 %	59 %	56 %

Eksempel 3 - Fredriksstad Blad – husstandsdekning i prosent i utvalgte kommuner (kilde Aviskatalogen)

Kommune	2002	2006	2009	2011
HVALER	70 %	68 %	63 %	58 %
FREDRIKSTAD	69 %	62 %	56 %	51 %
RÅDE	48 %	45 %	39 %	36 %

Eksemplene viser at dersom man setter inn kunngjøringer i en lokalavis eller en mindre regionavis, så vil denne kunngjøringen stå i en publikasjon som distribueres til flertallet av befolkningen i området. Man vil ikke være i nærheten av å kunne oppnå det samme gjennom kun å publisere i Norsk Lysningsblad eller i Brønnøysundregisteret. En bred spredning av kunngjøringene gjøres følgelig best i papiravisene, både til privatpersoner og til store og små virksomheter i ulike geografiske områder.

En vesentlig fordel ved papiravisene er dessuten at stoffet i dem får en helt annen oppmerksomhet og fokus enn den mengden av informasjon som er å finne på Internett. Avisen er et begrenset dokument, som leseren normalt selv har betalt for. På Internett er det et vell av informasjon, og selv om vedkommende sporadisk er innom relevante nettsteder, krever det interesse og kjennskap for å oppfatte informasjon av den aktuelle typen. Ved å bla gjennom avis eksponeres vedkommende for informasjonen i langt større

grad. Det kan sammenlignes med å sette opp et skilt på en hovedferdselsvei hvor mange uansett ferdes.

4.3 Særlig om Amedias aviser

I Norge har papiravisene en sterk posisjon sammenlignet med de fleste andre land, og særlig er omfanget av og posisjonen til lokalavisene unik. Amedia er som nevnt landets største utgiver av lokale medier, og eier 78 lokalaviser /36 dagsaviser, 30 fådagersaviser og 11 gratisaviser). Dette utgjør en vesentlig andel av landets lokalaviser.

I tillegg samarbeider Amediagjennom sine annonsesamkjøringer med en rekke aviser som er eid av andre. Kunngjøringene det er snakk om er normalt kanalisert gjennom disse samkjøringene. Med samarbeidende aviser utgjør Amedias annonsesamkjøring yil sammen 105 lokale mediehus.

Følgende illustrasjon av Amedias og samarbeidende avisers dekning i Norge viser den unike dekningen:³

SAMKJØRINGEN TOTALT

Består av 105 aviser – 34 produktpakker

FAKTA:

LESERTALL
 PRINT: 2 212 000
 NETT: 887 000

DEKNING %
 PRINT: 52 %
 NETT: 20,9 %

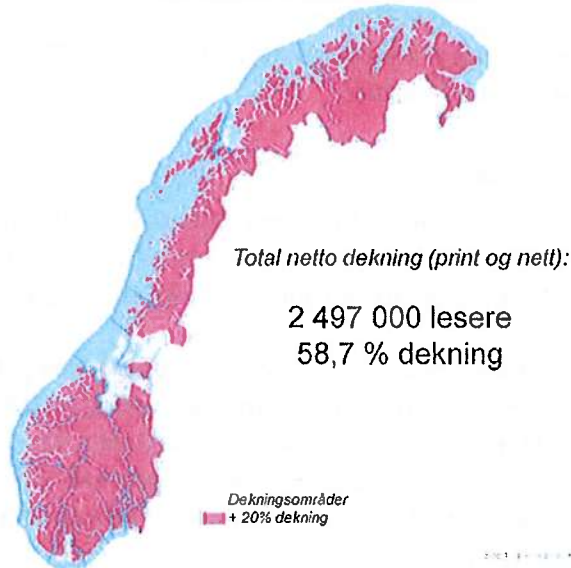
OPPLAG
 1 290 911

HUSSTANDSDEKNING
 (innstikk) 64 %

HUSSTANDSDEKNING
 (innstikk + vedlegg) 79 %

SIDEVISNINGER (uke)
 40 054 864

UNIKE BRUKERE (uke)
 2 320 308



³ Amedias egne aviser(78) har en dekning på over 50% i 233 av landets kommuner.

Når man også tar i betraktning landets øvrige aviser, blir det enda tydeligere hvor god distribusjon kunngjøring i avis gir. Det er knapt noe sted i Norge som ikke dekkes av minst én avis.

Det er betydelig variasjon mellom Amedias aviser når det gjelder opplagstall, lesertall og økonomi. Felles for nær sagt alle er imidlertid at de gjennomgående gir god dekning innenfor sine nedslagsfelt. Videre er det felles for mange av avisene at de har en anstrengt økonomi, som følge av kostnadsøkninger og inntektsbortfall.

En viktig funksjon lokalavisene har, er å være sentrale møteplasser for informasjon i lokalsamfunnet. Kunngjøringene som er berørt av endringsforslaget må også ses i denne konteksten. Nevnte kunngjøringer står gjerne i sammenheng med andre typer kunngjøringer i avisene, som informasjon fra organisasjoner, idrettslag og foreninger.

Det er svært uheldig dersom det offentlige skulle svekke lokalavisenes økonomi og deres funksjon som møteplass ved å ta fra dem oppgaver som de faktisk er klart best egnet til å ivareta, og uten at konsekvensene for brukerne er ordentlig vurdert. Særlig for den del mindre lokalaviser kan dette være kritisk.

Kunngjøringer for Brønnøysundregistrene og Konkursregisteret ga alene 12 millioner kroner i inntekter til Amedias aviser og samarbeidende aviser i 2011. Samlet vil en avvikling av krav om kunngjøring i avis gi et inntektsbortfall på ca. 20 millioner kroner årlig for Amedias aviser og samarbeidende aviser.

4.4 Parallell til annen annonsering

En annen viktig funksjon som avisene har, er å tilby annonseplass til reklamer og rubrikkannonser. På samme måte som for kunngjøringene som er berørt av forslaget, har annonsørene en målsetning om best mulig distribusjon av og eksponering av annonsene.

Det er helt utenkelig at annonsører ville akseptere en vesentlig begrensning av distribusjonen slik endringsforslaget legger opp til for kunngjøringene, med henvisning til at de som ønsket informasjonen kunne få tilgang til den ved å oppsøke den selv på Internett. Selv om virkningene av en avvikling eller svekkelse av kravene til kunngjøring i avis, kanskje ikke er like lette å måle og tallfeste som virkningene av begrenset distribusjon av reklame, er det en klar parallell.

En alvorlig svakhet ved endringsforslaget er at det kun tar hensyn til kostnadsbesparelsene ved å avvike eller svekke kunngjøring i avisene, og nær sagt ignorerer virkningene for dem som kunngjøringene er ment å beskytte. I og med at de som kunngjøringene er ment å beskytte ikke kan identifiseres på forhånd, er det

begrensede insentiver for dem som potensielt er berørt å reagere på endringsforslaget. Vi mener høringsnotatet er sterkt preget av dette misforholdet.

Annonsører vil være opptatt av å nå flest mulig, nå de som er mest relevante for deres budskap og til en lavest mulig kostnad. For ulike typer budskap vil ett medium eller en kombinasjon av ulike medier være den beste løsningen. Lokale annonsører er for eksempel mest opptatt av innbyggerne med lokal forankring, mens merkevarebyggere kan foretrekke annonsering på TV.

Det har normalt en verdi for annonsøren å nå ut med sitt budskap selv om leserne ikke eksplisitt ønsker informasjonen. Slik er det også med kunngjøringer. Det har en verdi at budskapet i kunngjøringen blir mest mulig kjent, selv om bare et fåtall i utgangspunktet har en "etterspørsel" etter informasjonen. Årsaken er at en hensikten er å redusere risikoen for at adressatene for kunngjøringene ikke oppfatter dem.

Som for reklameannonser har det i den sammenheng en hensikt i seg selv å sette inn kunngjøringen mer enn én gang i vedkommende avis. Som for reklamer er det ønskelig å øke sannsynligheten for at kunngjøringen fanges opp av målgruppen.

5 Mulige konsekvenser av vesentlig svekket distribusjon av kunngjøringer

5.1 Innledning

Når man skal vurdere virkninger av et offentlig tiltak, er det gjerne både fordeler og ulemper. I dette tilfellet vil forslaget gi besparelser for det offentlige, mens ulempen er dårligere distribusjon av kunngjøringer med de konsekvenser som følger av dette.

Det er i høringsforslaget gjort rede for hva en forventer av besparelser som følge av at plikten til å kunngjøre faller bort. Det er som sagt angitt i høringsnotatet at de årlige kostnadsbesparelsene for det offentlige er på rundt 60 millioner kroner til sammen ved en avvikling. Det vil spares en andel av dette dersom alternativ 2 gjennomføres.

5.2 Manglende utredning av konsekvensene

Det er etter Amedias syn en alvorlig svakhet ved høringsnotatet at det ikke er utredet hva som vil være konsekvensene av at plikten til å kunngjøre i avis faller bort. Det eneste som synes redegjort for er at besparelsene til det offentlige motsvares av et inntektsbortfall for avisene. Det er imidlertid ikke synliggjort hva som vil være konsekvensene av dette inntektsbortfallet for avisene. Mer alvorlig er det imidlertid at det heller ikke er vurdert hva som vil være konsekvensene av å gå glipp av viktig informasjon for de personene og bedriftene som kunngjøringene er ment for.

Avisene er en gruppe medier som det offentlige normalt ønsker å støtte opp om. De to viktigste støtteordningene er fritaket fra merverdiavgift og produksjonsstøtten. Uten disse støtteordningene ville en allerede presset avisbransje fått økonomiske problemer, og ventelig ville en del aviser forsvinne.

Det virker derfor merkelig at staten på den ene siden gir støtte til avisdriften, men på den annen side ikke vurderer konsekvensene for avisene når man vurderer å fjerne en ordning som gir avisene inntekter i den angitte størrelsesorden. Det kan i den forbindelse bemerkes at produksjonstilskuddet til norske aviser i 2011 var på om lag 281 millioner kroner. Dersom forslaget ikke forkastes, bør det som et minimum kartlegges hva slags konsekvenser det har for norsk avisbransje at en såpass stor inntekt faller bort.

Det mest betenkelige er allikevel at det ikke er vurdert hvilke konsekvenser det vil ha for privatpersoner og bedrifter i Norge som i mange tilfeller ikke lenger vil fange opp denne viktige informasjonen. Det burde vært vurdert hvor mange færre som vil lese kunngjøringene som en følge av at disse tas ut av avisene, og videre hvor stor skade enkeltbedrifter og enkeltpersoner vil kunne påføres som en følge av dette, for hver enkelt av reglene som er berørt.

Som departementet selv påpeker i høringsnotatet, gjelder varslene som kunngjøres forhold som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte, og rettigheter kan i noen tilfeller gå tapt hvis man ikke handler innen den frist som er angitt i varselet. I andre tilfeller har ikke oversittelse av fristen preklusiv virkning, men ivaretagelsen av en rettighet kan bli vanskeliggjort dersom fristen oversittes. Departementet påpeker selv at det uansett er viktig at varslene når frem til dem som risikerer å tape, eller å få vanskeliggjort ivaretagelsen av, sine rettigheter.

Videre bør reglene ifølge departementet utformes slik at den som taper en rettighet fordi vedkommende ikke har oppfattet kunngjøringen, kan akseptere tapet fordi reglene tross alt har sikret en tilfredsstillende varsling sett i forhold til hvilke rettigheter som kan gå tapt.

Det fremstår på denne bakgrunn som uholdbart at departementet overhodet ikke har vurdert de mulige økonomiske konsekvensene av endringsforslaget. Amedia mener det er god grunn til å tro at en slik vurdering ville vist at de økonomiske konsekvensene langt overstiger de relativt sett begrensede kostnadsbesparelsene som er forespeilet.

Vi vil for øvrig bemerke at departementet ikke ser ut til å ha vurdert merkostnadene som følge av at all kunngjøring eventuelt skal overlates til Norsk Lysningsblad og

Brønnøysundregistrene. Vi antar en konsekvens av en slik omlegging, vil medføre at omfattende tiltak må iverksettes for å gi de elektroniske publikasjonene det er snakk om bredere distribusjon og bedre tilgjengelighet enn de har i dag. Det vil selvfølgelig medføre økte kostnader.

5.3 Mulige konsekvenser

Hva er for eksempel kostnadene for en bedrift som ikke får med seg at en kunde eller forretningsforbindelse er konkurs? Dersom bedriften ikke får dette med seg, kan bedriften selv få økonomiske vansker som følge av at man ikke får meldt inn sine krav.

Det krever ikke mye fantasi for å kunne forestille seg at mange av de varslene det er snakk om i mange tilfeller kan få omfattende økonomiske konsekvenser. Vi antar at de potensielt største tapene vil ligge hos kreditorfellesskapet i forbindelse med kunngjøring av beslutning om oppløsning eller varsel om konkurs. Enkelte selskaper kan ha svært mange kreditorer av varierende størrelse, og antallet mottakere for kunngjøringen vil derfor ofte være høyt.

I ett enkelt konkurstilfelle kan det komme inn flere hundre fordringsanmeldelser. Enkelte konkursbo har også mange mindre kreditorer. Dette er kreditorer som ofte selv ikke søker aktivt etter informasjon, og som dermed er avhengig av en offentlig kunngjøring for raskt å kunne ivareta sine økonomiske rettigheter samt innhente nærmere informasjon om konkursen.

Det samme vil være tilfellet ved beslutning om oppløsning av selskaper. Likevel slik at potensialet for rettstap her er større, da kreditorfristen kun er to måneder og selskapet etter dette kan avvikles. Personer eller sammenslutninger med reklamasjonskrav mot selskapet, vil ofte være i en spesielt utsatt situasjon. Et slikt krav vil gå tapt om selskapet blir avviklet før kravet er meldt til selskapet. Derfor er det av stor viktighet at det gis mulighet til melde sitt krav gjennom en kunngjøring av beslutningen. Også for andre bestemmelser hvor kreditorvarsel er påkrevd, vil det kunne tenkes lignende tilfeller.

Vi nevner for ordens skyld at det per i dag er det registrert om lag 360 000 aktive foretak i privat sektor i Norge. I 2011 var det registrert 4 355 konkurser. Til og med 3. kvartal i år var det registrert 2 815 konkurser.

5.4 Implikasjoner

Konsekvensene i ett enkelte tilfelle, for én enkelt aktør, kan i noen tilfeller langt overstige de årlige kostnadsbesparelsene for det offentlige. Dersom man ser på konsekvensene samlet for hver type regel, eller for alle reglene samlet, er det selvfølgelig enda

vanskeligere å se for seg at kostnadsbesparelsene for det offentlige skal være i nærheten av å kunne måle seg med de negative konsekvensene for næringslivet, private aktører og andre.

Vi viser i den anledning til at departementet som nevnt selv erkjenner at en avvikling av plikten til å kunngjøre i avis for mange småbedrifter og privatpersoner vil svekke sannsynligheten for at de faktisk oppfatter varslene. Da fremstår det som lite betryggende at virkningene ikke er vurdert eller vektlagt i det hele tatt.

Departementet har heller ikke vurdert virkningene av å redusere kravet til kunngjøring. Det er opplagt at også en reduksjon av kravet til kunngjøring vil kunne påvirke sannsynligheten for at varslene faktisk oppfattes.

Tiltaket har altså ikke bare en samfunnsøkonomisk inntektsside, men også en samfunnsøkonomisk kostnad. Begge forhold bør vurderes grundig. Amedia mener at en kartlegging av disse konsekvensene bør gjøres før forslaget i det hele tatt vurderes iverksatt på noe punkt, og at det ikke holder å vurdere utelukkende hvilken besparelse staten oppnår på sin side, når man skal iverksette en endring som denne. Dersom en slik vurdering ikke gjøres, bør forslaget legges bort.

5.5 Forholdet til statlig kommunikasjonspolitikk

Som det fremgår, legger endringsforslaget opp til en mer begrenset spredning og tilgjengelighet for informasjon som er av interesse for næringslivet, privatpersoner og andre, og for offentligheten generelt. Det skjer uten at forholdet til prinsippene for statens kommunikasjonsstrategi ellers er vurdert i det hele tatt i høringsnotatet.

Regjeringen vedtok en ny statlig kommunikasjonspolitikk 16. oktober 2009.⁴ Målene for den statlige kommunikasjonspolitikken er at innbyggerne skal:

- få korrekt og klar informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter
- ha tilgang til informasjon om statens virksomhet
- inviteres til å delta i utformingen av politikk, ordninger og tjenester

I punkt 3.2 på side 15 i retningslinjene for Statens kommunikasjonspolitikk heter det:

"Staten skal sikre at den enkelte innbygger i tide kan få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter. Informasjons- og kommunikasjonstiltak skal planlegges med utgangspunkt i dem som berøres."

⁴ Se Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets nettsider.

To av de bærende prinsippene i kommunikasjonspolitikken er at informasjonen *skal nå alle*, dvs at staten må sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte, og prinsippet om at staten skal ha en *aktiv* informasjonsplikt, dvs at staten aktivt og i tide gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter.

I

Vi kan vanskelig se at de mulige endringene som er lagt frem av departementet i høringsnotatet er i overensstemmelse med den statlige kommunikasjonspolitikken. I høringsnotatet er som sagt ikke virkningene for dem som er berørt av svekket informasjonstilgang en gang vurdert av departementet.

6 Kunngjøring i kortform er heller ikke tilstrekkelig

I dag publiseres de fleste kunngjøringer i fullversjon. Forslag 2 i høringsforslaget er at kunngjøringer skal publiseres i aviser, men kun kunngjøres i en forkortet versjon. De som har spesiell interesse av informasjonen henvises til Norsk Lysningsblad eller Brønnøysundregistrene på Internett.

En kunngjøring er i utgangspunktet ikke veldig omfattende. Et spørsmål er derfor hvor mye det er å hente på å fjerne informasjon i papirversjonen.

Et annet spørsmål er om den gjenstående informasjonen som vil stå i kunngjøringen i avis er tilstrekkelig til å vekke interesse fra de berørte. Hvis en kun gir informasjon om firmanavn/personnavn, uten særlige ytterligere opplysninger så er dette stoff som en ikke kan forvente at særlig mange vil lese.

Ved å kun publisere kunngjøringene i kortform, får en altså en del av de samme negative virkningene som å fjerne hele kunngjøringen fra avisdistribusjon. Ved lavere distribusjon får færre tilgang til informasjonen, og dermed blir flere skadelidende som følge av at de ikke blir kjent med innholdet i kunngjøringen.

I tillegg vil krav om at samtlige aviskunngjøringer skal skje i "forkortet form", som er ment å være en forenkling, i realiteten være en komplisering sett fra brukernes ståsted. Mindre informasjon vil være lett tilgjengelig, og det blir nødvendig å slå opp i en elektronisk publikasjon i tillegg til å lese avisen. Slik får kunngjøringene i avis mindre verdi, og i praksis dårligere rekkevidde.

Amedia mener det er gode grunner til at kunngjøringer fortsatt bør distribueres i fullversjon i papiravis. I den grad det er behov for endringer i regelverket, vil det ventelig heller være berettiget med en styrking av reglene og deres gjennomslag i praksis, enn med en svekkelse slik alternativ 2 legger opp til.

7 Konklusjoner

- Kostnadene til aviskunngjøringer er svært begrenset sett i forhold til den betydning det har at kunngjøringene faktisk når frem til målgruppene.
- Vurderingen av de økonomiske konsekvensene av forslaget er mangelfull, og stort sett fraværende. Forslaget bør legges bort med mindre konsekvensene utredes skikkelig.
- Sannsynligvis vil en slik utredning vise at det heller er fornuftig med en styrking av reglene enn en svekkelse, slik både alternativ 1 og 2 i forslaget legger opp til.

Med vennlig hilsen

AMEDIA AS



Thor Gjermund Eriksen
Konsernsjef