



Kultur- og kirkedepartementet
Boks 8030 Dep.

0030 OSLO

Oslo 3. mai 2005

Deres ref: 2001/04589ME/ME2LaB:elt

HØRING: Inndeling av medieregioner

Det vises til departementets høringsutkast med forslag til inndeling av medieregioner. Vedlagt oversendes Orkla Medias kommentarer til den foreslåtte inndelingen i medieregioner:

Sammendrag av Orkla Medias synspunkter:

Orkla Media mener den foreslåtte regioninndelingen er uakseptabel.

Etter vårt syn er forslaget så finmasket og detaljert at det får en stikk motsatt effekt av det som skal være den overordnede målsettingen med reguleringstiltaket. Forslaget er ikke kun blitt en regulering av eierskapet til aviser i nærmere definerte geografiske områder. Men det er en særregulering av utvalgte deler av avismarkedet (lokalavisene) – og dermed utvalgte deler av de mediene som påvirker meningsdannelsen - innenfor meget snevre befolkningsområder.

Den skisserte regionale inndelingen er etter Orkla Medias oppfatning til ugunst for norske lokalaviser.

- Den forrykker konkurransen mellom lokale og nasjonale aviser,
- svekker lokalavisenes konkurransemuligheter i forhold til andre meningsbærende medier,
- er i utakt med trendene i lesermarkedet,
- avspeiler ikke det faktiske lesermønster og mediebruk og
- tar ikke tilstrekkelig hensyn til etablerte strukturer i annonsemarkedene.

Orkla Media mener forslaget både står i motstrid til de klare føringer Stortinget har gitt for reguleringen og har fått en utforming som går utover de rammer en eierskapsregulering må holde seg innenfor for å unngå å gjøre for store inngrep i den formelle ytringsfriheten.

Orkla Media mener det er en vesentlig mangel ved saksbehandlingen at disse forhold ikke er blitt utredet og belyst grundigere, og mener det er påkrevet med en konsekvensanalyse av de fremlagte forslag samt en nærmere utredning av forholdet til øvrig lovgivning.

Det må skje vesentlige endringer for om mulig å bringe forskriften om medieregionene i harmoni med forutsetningen og rammer den må utformes innenfor. Orkla Media mener departementets forslag til inndeling bærer preg av såkalt ”garrymandering”, ved at grensene for den enkelte region er trukket opp slik at reguleringen ikke virker generelt, men tar sikte på å ramme enkelte mulige ervervsoverdragelse konkret og dermed enkelte aktører spesifikt. Tiltaket gir dermed ikke aktørene likebehandling.

Etter Orkla Medias skjønn er det vanskelig å forestille seg mer enn seks medieregioner, dersom man skal ivareta de likhetskrav og andre objektive kriterier man med rimelighet må forlange av en lovgivning på området. Vi viser i den forbindelse til det forslaget som Mediebedriftenes Landsforening har skissert.

Rammevilkår for forskriften

Orkla Media mener en regional regulering av det norske lokalavismarkedet er betenkelig både av prinsipielle og praktiske årsaker. Forut for stortingsbehandlingen ga vi, i likhet med en rekke andre høringsinstanser, uttrykk for dette. Samtidig etterlyste vi en avklaring av hvordan inndelingen skulle ivareta lovens overordnede formål og tilføre merverdi utover de nasjonale reguleringstiltak.

På bakgrunn av den diskusjonen som oppsto omkring spørsmålet i høringsrunden og den åpne høringen i komiteen, ga Stortingsflertallet klare føringer knyttet til måten reguleringen skulle gjennomføres på og hvordan forskriften skulle innrettes.

Stortinget uttalte at:

- a) regionene skal være vesentlig større enn dagens fylker.
- b) inndelingen skal ta hensyn til den økonomiske bærekraften for mediemangfold
- c) inndelingen skal ikke virke konkurransevridende
 - regioner i mellom og/eller
 - mellom regionale og nasjonale medier
- d) reguleringen skal være fleksible i forhold til fremtidige endringer i medielandskapet og
- e) i reguleringen skal man vektlegge og ta hensyn til den faktiske mediebruken

Samtidig er det slik at en medieeierskapslov ikke kan gis en hvilken som helst utforming og innretning. For å unngå konflikt med sentrale yringsfrihetsbestemmelser må reguleringen holde seg innenfor visse rammer.

Etter Orkla Medias oppfatning er det foreliggende forslaget til forskrift fått en utforming som i sin konsekvens fører til at det både er

- i strid med de krav et reguleringstiltak må holde seg innenfor for å være akseptabelt i forhold til den formelle yringsfrihet, og
- i strid med den kursen Stortinget skisserte og klart ga departementet beskjed om å utforme forskriften på grunnlag av.

Det er vanskelig å forstå hvorfor det i et demokratisk samfunn er nødvendig å underkaste eierskapet til norske lokalaviser så vidt vesentlig strammere vilkår enn eierskapet til andre meningsbærende medier som utgis, leses og konsumeres i lokalavisenes nedslagsfelt (riksaviser, nettaviser, radio og fjernsynskanaler etc).

Som understøttelse for vårt syn, tillater vi oss å henvise til den utredningen professor Eivind Smith foretok på oppdrag for Eierskapsutvalget i 1994. Hans oppdrag var da å vurdere en medieeierskapslov opp imot Grunnlovens §100 og det vernet grunnloven her gir av den formelle ytringsfrihet.

Smith påpekte at en medieeierskapslov pr. definisjon er et inngrep i den formelle ytringsfriheten, og at en eierskapsregulering bare kan godtas i den utstrekning hensynet til pluralisme tilsier et statlig inngrep, samt at inngrep må virke likt overfor alle og ikke sette for snevre grenser. Smith uttalte blant annet at:

".. grl. § 100 ikke kan antas å stå i veien for visse former for forbud mot eierkonsentrasjon m.v. i dagspressen.

... Denne konklusjon nødvendiggjør imidlertid noen videre bemerkninger om hvilke former for inngrep mot konsentrasjon i dagspressen som lovgivningen vil kunne foreta. Etter mitt skjønn må vi her ta utgangspunkt i den begrunnelse som i første rekke vil kunne bære slik lovgivning. Som vi har sett må denne begrunnelsen søkes i behovet for å sikre en rimelig grad av pluralisme i dagspressen. Den gir grunnlag for å lempe på det utgangspunkt som vi ellers må legge til grunn om at statlige inngrep overfor dagspressen ikke kan godtas.

... Vektlegging av begrunnelsen om å sikre pluralisme gir for det første en viss støtte for å hevde at statsinngrep mot konsentrasjon i pressen bare kan aksepteres så langt de kan bygges på den nevnte begrunnelse" (...) "forbud mot visse former for konsentrasjon må utformes på en slik måte at ulike kanaler for (mulig) innflytelse blir mest mulig likestilt. Bare hvis de mulige lovbestemmelser blir utformet på en slik måte at de oppfyller krav om som utgangspunkt å slå likt ut overfor ulike former for konsentrasjon, vil de gi tilstrekkelig sikkerhet for at de ikke - tilsiktet eller (også) i praksis - virker mer restriktivt overfor bestemte interessegrupper m.v. enn overfor andre. "

Orkla Media vil fremholde at det er en vesentlig mangel ved saksbehandlingen at disse forholdene ikke er utredet og kommentert fra departementets side. Siden den regionale reguleringen av dagspressen er en nyskaping, burde det vært desto mer naturlig at departementet utredet effektene av sitt eget forslag opp imot disse overordnede forholdene.

Siden verken Stortinget eller aktørene i lokalavismarkedet har hatt mulighet til å vurdere regional regulering av avismarkedet på annen måte enn som en teoretisk størrelse før departementet nå har lagt frem sitt forslag til konkret inndeling i medieregioner, er det beklageligvis først nå det har vært mulig å vurdere konsekvensene og effekten av den loven som er vedtatt.

Stortingets forutsetninger

Orkla Media ønsker videre å kommentere på hvilken måte departementets forslag, etter vårt syn, bryter med de føringer Stortinget uttrykkelig har gitt:

1. Regionene er ikke vesentlig større enn dagens fylker

Av de 10 regionene departementet foreslår tilfredsstillende i beste fall bare et fåtall kravet om å være vesentlig større enn dagens fylker; Det gjelder regionene Nord-Norge, Vestviken og Innlandet og eventuelt Trøndelag. De øvrige regionene er bare marginalt større enn dagens fylker.

Vi kan ikke se at det er noen saklig begrunnelse for at inndelingen i medieregioner skal atskille seg vesentlig fra andre former for regioninndeling, for eksempel knyttet til helseregioner (5), veiregioner (5), landsdeler (5) eller forslaget fra Kommunenes Sentralforbund (7).

Regioninndelingen blir dermed også så snever at den støter an mot de øvrige forutsetninger Stortinget har trukket opp.

2. Regionene tar ikke hensyn til den økonomiske bærekraften for mediemangfold

En økonomisk bærekraft for mediemangfold forutsetter at hver enkelt region har et befolkningsgrunnlag av en viss størrelse for å kunne finansiere og opprettholde et mangfold av ytringskanaler. Regionene departementet har foreslått, varierer i størrelse fra 246.000 innbyggere opp til 705.000 innbyggere.

Enhetene er meget små – og dermed svært sårbare for endringer i deres økonomiske fundament og rammevilkår.

Det er vår påstand at det i flere av de foreslåtte regionene ikke er økonomisk bærekraft for mediemangfold. Et stort antall norske lokalaviser er økonomisk avhengig av å være tilknyttet større økonomiske enheter for å kunne ha en inntjening som sikrer dem overlevelsesmuligheter. Slike økonomiske enheter og samarbeidsmodeller kan være knyttet til eierskapet, trykksamarbeid, annonsesamkjøringer eller distribusjonsheter.

Norske avisers inntekter består grovt sett for 1/3 vedkommende av inntekter fra lesermarkedet (abonnement og løssalg) og for 2/3s vedkommende av inntekter fra annonsemarked og øvrig virksomhet. Vi har ikke hatt anledning til å foreta noen dyptpløyende analyse av hvor stor andel av annonseinntektene som stammer fra markeder utenfor de av departementet foreslåtte regioner. Basert på de tallene vi har tilgjengelig for Orkla Medias aviser, vil imidlertid et sted mellom 25 og 50 prosent av de totale annonseinntekter i våre aviser, komme fra markeder utenfor den regionen de av departementet er plassert i. Dette tilsvarer inntil 1/3 av avisenes totale inntektsgrunnlag.

Det betyr på den ene siden at avisenes livsgrunnlag – og dermed den bærende forutsetningen for mediemangfoldet - sikres av forhold som ligger utenfor regionene. Motsatt vil trusselen mot lokalavisenes fremtidsmuligheter være knyttet til konkurransearenaer utenfor regionen og/eller av medier som opererer innenfor regionen, men som ikke blir avspeilet i beregningsgrunnlaget for eiermakt og –innflytelse.

Vi kan ikke se at den foreslåtte inndelingen tar hensyn til slike forhold. Den står dermed i motstrid til den forutsetningen lovgiver skisserte da loven ble vedtatt.

3. Regioninndelingen virker konkurransevridende mellom lokale og nasjonale medier

Den regionale reguleringen bygger på den forutsetningen at kun dagsaviser som har utgivelsessted innenfor grensene av den aktuelle region, skal telle med i beregningsgrunnlaget. Videre er det kun den delen av disse avisenes opplag som faktisk blir solgt/lest innenfor denne regionen som skal beregnes.

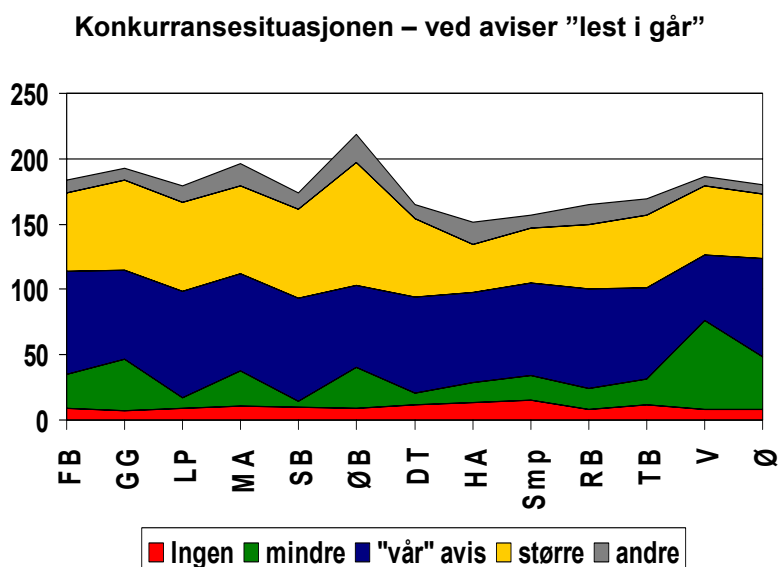
På denne måten vil vesentlige deler av det dagspressekonsumet i en region ikke blir beregnet som del av det lokale mediemangfoldet. Heller ikke andre meningsbærende medier enn dagsavisene blir beregnet når man skal fremstille mediemangfoldet i den enkelte region.

Meningsbærende medier er av departementet selv, i andre deler av medieeierskapsloven, definert som dagsaviser, radio og fjernsyn. Det er etter Orkla Medias oppfatning uforståelig at aviser som VG, Dagbladet, Dagens Næringsliv, NRKs nasjonale og lokale sendinger, P4 og Kanal 24s sendinger, nærradioer og lokalkringkastingsstasjoner samt samtlige nyhetstjenester på internett, ikke skal ha noen betydning for det mediemangfoldet og den meningsdannelsen som skjer i den enkelte region. F. eks. viser tall fra Østfold at kun 60 prosent av det totale aviskonsum (88.900 av 148.000 daglig solgte aviser) i fylket består av lokale utgivelser.

Resultatet av et slikt reguleringsregime er at lokalavisene blir strengere regulert enn riksavisene, og at ikke-papirbaserte medier får helt andre muligheter til å utvikle sine tilbud regionalt enn papiravisen vil ha. Dette representerer en klar forskjellsbehandling av ulike kanaler for meningsdanning. Vi kan ikke se at en slik særregulering av lokalavisene er nødvendig i et demokratisk samfunn, og vi kan ikke se at den er overensstemmende med hvordan meningsdannelsen i et samfunn finner sted. Det finnes ingen regional meningsdanning, kun en lokal og en sentral meningsdanning.

Vi vil sterkt poengtere at den reelle konkurransesituasjonen i lesermarkedet ikke kun skjer mellom ulike lokale dagsaviser (horisontal konkurranse). Disse avisene er som oftest aleneaviser i sine områder. Konkurransen finner derimot sted vertikalt mellom lokale dagsaviser på den ene siden og enten superlokale fådagersaviser eller nasjonale (overregionale) dagsaviser på den andre siden.

Vedlagte grafiske fremstilling viser hvordan konkurransesituasjonen for Orkla Medias ulike dagsaviser er.



Figuren viser hvor mange prosent som opplyser at de leser ulike typer aviser i 12 forskjellige lokalavisers nedslagsområder. Rødt = leser ingen avis, grønt = leser mindre aviser (lokale fådagersaviser) eller lokale dagsaviskonkurrenter, blått = leser aktuell måleavis (lokalavis), gult = leser

VG, Dagbladet og Aftenposten), lys blå = leser andre riksaviser (som Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Vårt Land etc).

Som man vil se av fremstillingen, er vesentlige deler av avisforbruket ikke-lokalt eller ikke-regionalt. Å regulere kun den nederste halvdel av avisforbruket, vil i praksis bety at man gir de nasjonale avisene, samt de øvrige mediekanalene, en konkurransemessig fordel.

Etter vårt syn vil en slik regulering dermed være i motstrid med de føringer Stortinget har gitt, og muligens også i motstrid til de inngrep man kan gjøre i den formelle yringsfriheten.

4. Regioninndelingen virker konkurransevridende regionene imellom

Slik departementet har foreslått den regionale inndelingen, vil man i flere områder, men ganske spesielt i regionene som grenser til Stor-Oslo, se at konkurransesituasjonen i avismarkedet skjer på tvers av regionene.

I en fersk lesermarkedsundersøkelse Orkla Media har gjennomført for noen av sine aviser (februar 2005), er befolkningen i avisenes nedslagsfelt blitt spurt om hvilken avis de vil velge dersom de kun kunne velge en avis. Undersøkelsen bekrefter at konkurransen i lesermarkedet skjer på tvers av de foreslåtte regionene.

Undersøkelsen viser at en vesentlig del av det avislesende publikum vil velge en avis som enten ligger utenfor den aktuelle regionen departementet opererer med eller en avis som ikke departementet mener har betydning for det lokale mediemangfoldet i dagspressen.

Resultatet viser for noen utvalgte avisers vedkommende følgende bilde:

	Egen avis	Lokal konk.	Aftenposten	VG/Dagbladet
Fredriksstad Blad	69%	6%	10%	13%
Moss Avis	50%	8%	17%	22%
Østlandets Blad	21%	10%	43%	20%
Gjengangeren	39%	20%	18%	19%
Sandefjords Blad	51%	2%	12%	20%
Telen	44%	21%	12%	20%
Laagendalsposten	57%	2%	18%	19%

De tre første avisene er av departementet definert til region Østviken, mens de fire sistnevnte er definert til region Vestviken. Mellom 23 og 63 prosent av befolkningen i disse avisenes nedslagsfelt vil altså foretrekke å velge en avis som enten ligger utenfor regionen eller en avis som av departementet ikke antas å ha noen betydning for det lokale mediemangfoldet.

Spesielt bør situasjonen for Østlandets Blad kommenteres. Som man ser er det dobbelt så mange i denne avisens nedslagsfelt som vil velge Aftenposten enn deres avis, og like mange som vil velge enten Dagbladet eller VG som vil velge Østlandets Blad som eneavis.

Etter Orkla Medias mening er det åpenbart at man, om man vedtar den foreslåtte forskriften, vil få en regulering som vil være konkurransevridende regionene imellom.

Det er vanskelig å forstå hvorfor departementet velger å dele inn landet i de foreslåtte regionene, med mindre det er en inndeling som er foretatt for å ramme helt spesielle forhold (garrymandering). Vi minner i den sammenheng om at et inngrep i den formelle yringsfriheten, må ha en slik innretning at det virker generelt og dermed likt for alle. Slik det

foreliggende forslaget fremstår, gi det svært ulike utslag for de ulike aktørene. Dette er uakseptabelt og i strid med de forutsetninger Stortinget har gitt på området.

5. Regioninndelingen tar ikke hensyn til den faktiske mediebruken

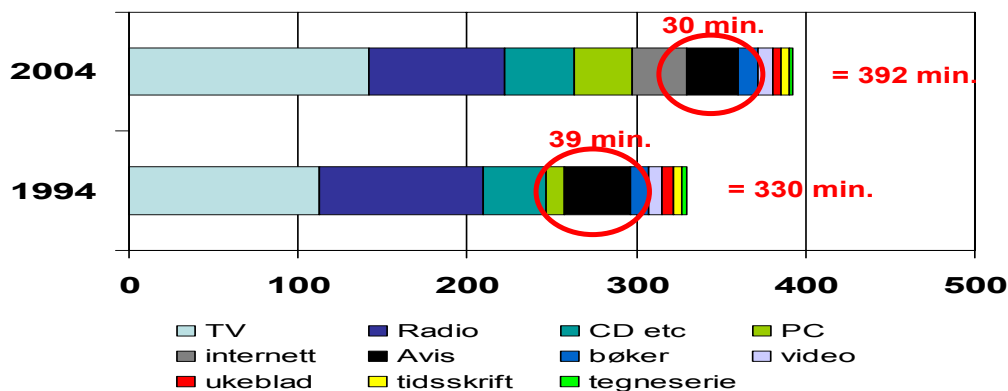
Vi viser her til våre kommentarer under punktet om konkurransevridende regulering mellom lokale og nasjonale dagsaviser. I tillegg ønsker vi å understreke på nytt at en regulering av ett medium (dagsaviser) og utvalgte utgivelser (kun dem med lokalt utgiversted) av dette mediet, ikke reflekterer den faktiske mediebruken i vårt land.

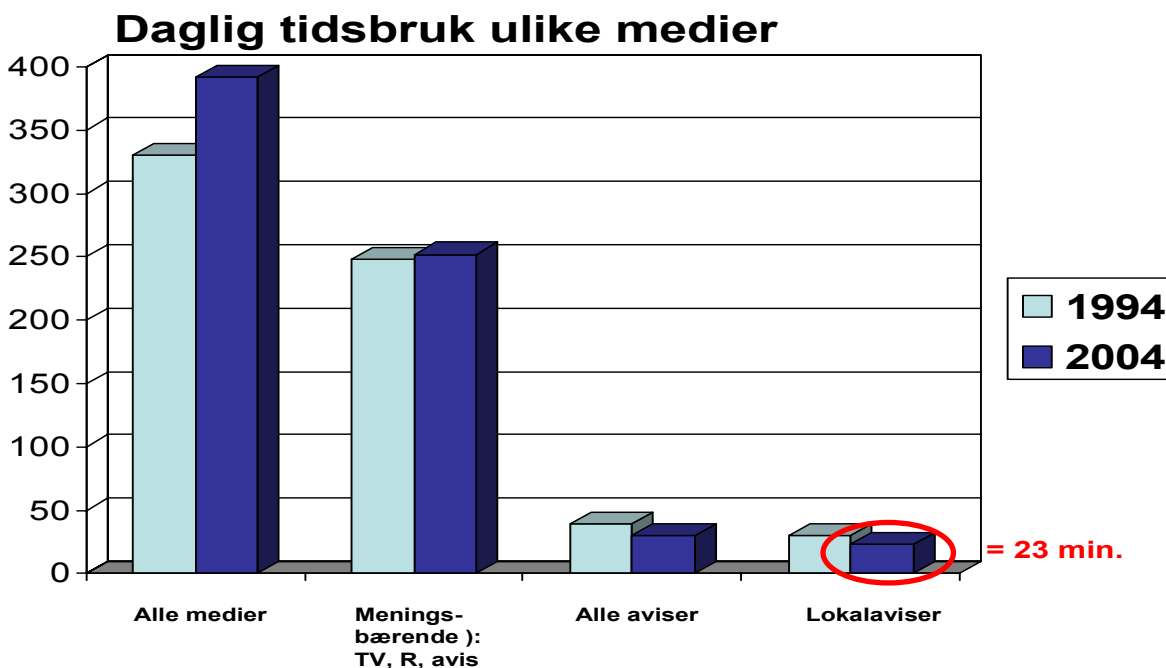
Som departementet er kjent med fra den årlige mediebruksundersøkelsen i regi av Statistisk Sentralbyrå, utgjør avislesning kun en liten del av det totale mediekonsum som hver enkelt av oss har i løpet av en dag.

I gjennomsnitt brukte hver nordmann i 2004 daglig **30 minutter på avislesning**. Til sammenligning brukte vi i gjennomsnitt **142 minutter på fjernsyn, 80 minutter på radio og 33 minutter på internett**. Daglig tidsforbruk på det som normalt blir omtalt som ”meningsbærende medier” (fjernsyn, radio og avis) er med andre ord **252 minutter**.

Riksavisene, de som ikke blir beregnet i forhold til regional mediemakt, utgjør om lag en fjerdedel av det totale dagspresseopplaget i Norge, og må følgelig antas å legge beslag på tilsvarende andel av den tiden som brukes på avislesning. Det betyr at den regionale reguleringen vil ha som formål å regulere eierskapet til dem som kontrollerer de mediene som legger beslag på **23 minutter** av totalt 252 minutters daglig medieforbruk, eller om lag ni prosent av det totale medieforbruket på meningsbærende medier, eller under seks prosent av den totale mediebruken, jfr. nedenstående tabeller:

Daglig tidsbruk ulike medier – i min.





Tabellene, basert på SSBs målinger, viser den faktiske mediebruken. Den generelle trenden i markedet er at stadig færre leser avis og blant dem som leser avis, benyttes det gradvis mindre tid på avislesing, mens tiden brukt på andre medier øker. Tidsforbruket på avis er blitt redusert med 25 prosent de siste ni årene. I samme periode fra 1994 har vi hatt en eksplosiv vekst i internettbruken – som nå er høyere enn avisbruken.

Vi kan ikke se at departementets forslag til forskrift tar hensyn til den faktiske mediebruken i regionen, slik Stortinget forutsatte. Forslaget er heller ikke dynamisk og fleksibelt i forhold til verken aktuelle eller fremtidige endringer i medielandskapet.

Generelle kommentarer

Orkla Media må ta til etterretning at Stortinget har valgt å gå inn med særskilte reguleringstiltak av eierskap til det mediet som gradvis svekker seg, mens eierskap til de mediene som er i vekst ikke blir pålagt tilsvarende retningslinjer. Vi frykter at dette gradvis vil svekke ulike medieaktørers interesse for lokalavisene, og dermed svekke lokalavisenes muligheter til å utvikle seg og forsvare sin posisjon som hjørnesteiner i den norske mediastrukturen og i den norske offentligheten. Vi minner i den sammenheng om at mange av eierne til de mediene som er i vekst, er eiere uten det publisistiske fundament, den publisistiske kompetansen og forståelsen som dagens eiere av norske lokalaviser har.

Reguleringstiltaket er begrunnet med frykt for at eierne vil misbruke sin eiermakt til å utøve redaksjonell innflytelse ved å strømlinjeforme og ensrette innholdet i mediene i et område. Det finnes imidlertid, som departementet gjentatte ganger selv har fastslått, ingen dokumentasjon på at noe slikt er skjedd innenfor avissektoren i Norge. Derimot finnes det tungtveiende argumenter for at dagens lokalaviser er blitt mindre like og mindre uniformerte i meningsdannelsen enn tidligere.

Etter Orkla Medias mening har ”konsernifiseringen” av norsk presse vært til gunst for norske lokalaviser. Avisene har gjennom sitt eierskap fått mulighet til å gjennomføre betydelige

effektiviseringstiltak og kostnadsreducerende tiltak som har gjort dem til overskuddsvirksomheter snarere enn til økonomiske hodepiner for sine eiere. Gjennom slike strukturelle tiltak har avisene fått frigjort midler til den redaksjonelle satsingen, og dermed til å utvikle et redaksjonelt og meningsmessig mangfold.

Vi tror at den utviklingen vi har sett i fortid gradvis vil styrke seg og fortsette i fremtiden; Avisenes skjebne vil bli mer og mer avhengig av at de inngår i større enheter som kan sikre dem inntekter fra ikke-lokale og ikke-regionale kilder, og at de vil kunne være konkurransedyktige på de arenaene annonsekjøperne ønsker å plassere sine midler i. God avisøkonomi vil bli mer og mer avhengig av at aviseierne kan tilby annonsørene og andre kunder, sammenhengende markeder og god husstandsdekning i ulike områder. Og god avisøkonomi er en forutsetning for frie og uavhengige redaksjoner.

Departementets forslag til regioninndeling er et anslag mot dette.

Orkla Media er enig i at vi skal ha regler som forhindrer massive eierkonsentrasjoner. Vi er enig i at det er viktig å verne om mangfoldet i ytringskanaler lokalt, regionalt og nasjonalt.

Men vi er uenige i at det foreliggende forslaget til regional inndeling av lokalavismarkedet, bidrar til å fremme disse idealene. Vi tror de virker i motsatt retning og dermed bidrar til å svekke lovens formålsbestemmelse.

Vi vil derfor sterkt anmode om at antall regioner reduseres.

Vårt prinsipielle standpunkt er at regional regulering av avismarkedet, ikke bør finne sted, men innenfor rammene av den vedtatte lov, vil Orkla Media primært mene at medieregionene bør være identisk med landsdelene. Sekundært vil vi gi vår tilslutning til den inndelingen Mediebedriftenes Landsforening har foreslått i sin høringsuttalelse:

- **Nord-Norge:** Finnmark, Troms og Nordland
- **Midt-Norge:** Trøndelag, Nordmøre og Romsdal
- **Vestlandet:** Fra Boknafjorden i sør til Sunnmøre i nord
- **Østafjells:** Hedmark og Oppland og de nordlige deler (innlandet) i Buskerud og Telemark
- **Sør-Norge:** Fra Stavanger (Boknafjorden) i vest til Vestfold grense i øst
- **Viken:** Vestfold, nedre del av Buskerud (Drammensområdet), Akershus, Østfold og Oslo

For øvrig mener Orkla Media at det er behov for en konsekvensanalyse av det regioninndelingen holdt opp mot de forhold vi her har påpekt.

Med hilsen
for Orkla Media

Kjell Johnsen
direktør dagspresse Norge

Stig Finslo
direktør

