



Konsekvenser for ytringsfriheten av mulige endringer i distribusjon av papiraviser

Rapport utarbeidet for Samferdselsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Post- og telekomsektoren

Oslo Economics har bred utredningserfaring innen post- og telekomsektoren. Vi har gjennomført ulike typer analyser innen postsektoren, herunder samfunnsøkonomiske analyser, markedsanalyser, utredning av kostnader ved statlige kjøp av posttjenester, evalueringer og analyse av effekter av å avvikle 350-kronersgrensen på netthandel fra utlandet. Våre oppdragsgivere innen post- og telekomsektoren dekker et bredt utvalg, inkludert Posten, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Norsk Post- og kommunikasjonsforbund (Postkom), Difi, Post- og teletilsynet, Post Danmark og Samferdselsdepartementet.

Konsekvenser for ytringsfriheten av mulige endringer i distribusjon av papiraviser/2021-55

© Oslo Economics, 22. oktober 2021

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Foto/illustrasjon forside: iStock.com

Innhold

Resymé	4
Sammendrag	5
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat	7
1.3 Avgrensning av oppdraget	7
1.4 Datagrunnlag	8
2. Betydningen av papiravisdistribusjon for ytringsfriheten	9
2.1 Ytringsfrihet	9
2.2 Infrastrukturkravet	9
2.3 Særlige konsekvenser for lokalaviser	9
3. Omfang av papiraviser og grupper som berøres av endringene	11
3.1 Distribusjon av papiraviser	11
3.2 Papiraviser i områder uten kommersielt avisbudnett	11
3.3 Geografiske områder som berøres	12
3.4 Grupper av papiraviseslere som særlig berøres	12
3.5 Mulige effekter på tilbud og etterspørsel i avismarkedet	13
4. Vurdering av alternativene for endret distribusjon av papiraviser	15
4.1 Dagens distribusjon og de to alternativene	15
4.2 Konsekvenser så lenge statlig kjøp av avisdistribusjon videreføres	15
4.3 Konsekvenser dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører	16
4.4 Samlet vurdering av konsekvens for ytringsfrihet	18
5. Referanser	20

Resymé

Samferdselsdepartementet utreder konsekvensene av å foreta endringer i dagens krav om leveringspliktig posttjeneste annenhver dag til postkassene. Endringene berører Postens distribusjon av papiraviser til distriktsområder uten kommersielt avisbudnett, om lag 63 000 papiraviseksemplarer på en gjennomsnittlig hverdag. Endringene som vurderes innebærer redusert hyppighet i distribusjon av papiraviser i disse områdene (alternativ A og B), og eventuelt også økt avstand til hentested ved at papiraviser leveres til hentepunkter fremfor til postkasser (alternativ B).

Redusert distribusjon av papiraviser svekker innbyggers mulighet til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtale for de som har få reelle alternativer til papiravisen, og får på den måten betydning for ytringsfriheten. Dette gjelder særlig eldre personer, som ikke eller vanskelig lar seg digitalisere, og som abonnerer på lokalaviser hvor det er få reelle substitutter utover avisens digitale innhold. Lokalavisene har også en presset økonomi og en høy andel ikke-digitale abonnenter, som så langt i liten grad lar seg trekke over til bransjens satsing på utvikling av digitalt innhold. Redusert distribusjon av papiraviser vil derfor trolig redusere etterspørselen etter papiravisabonnement, uten at dette motsvares av tilsvarende økt etterspørsel etter digitale eller komplette (digitalt og papir) abonnement. Dette medfører en indirekte negativ effekt for avisbransjen knyttet til færre abonnenter, i tillegg til den direkte negative effekten redusert distribusjon har for inntekter fra opplag og annonseinntekter som er lavere på digitalt innhold enn på papir. Dette kan true eksistensens til noen aviser, og få betydning for det samlede tilbudet av redaktørstyrt innhold.

Dagens ordning med statlig kjøp av avisdistribusjon på dager uten leveringspliktig posttjeneste til områder uten kommersielt avisbudnett bidrar til å sikre ytringsfriheten. Så lenge ordningen videreføres, vil konsekvensene være begrensede. Dersom ordningen opphører, vil konsekvensene bli annerledes. Levering til hentepunkter i spredtbygde områder kan innebære lang avstand til hentestedet, avhengig av plassering av hentepunkter, og fysisk leveringssted har betydning for attraktiviteten til papiravisen ifølge innspill fra logistikkbransjen. Hvis avisene går mot færre utgivelsesdager i fremtiden, vil imidlertid de negative konsekvensene av redusert hyppighet i distribusjonen reduseres over tid. Funn fra tidligere undersøkelser om mottak av fysisk post viser at eldre personer i spredtbygde områder blir minst negativt påvirket av levering én gang i uken til postkasser (alternativ A), sammenlignet med levering annenhver dag til hentepunkt (alternativ B). Dersom disse preferansene er overførbare til mottak av papiraviser, tilsier dette at gruppen som særlig blir berørt av endringene trolig vil foretrekke et alternativ med levering av papiraviser én gang i uken til postkasse (alternativ A) fremfor annenhver dag til hentepunkt (alternativ B).

Behovet for statlig kjøp av avisdistribusjon vil reduseres i takt med digitaliseringen av papiraviseslere, men tempoet i dette skiftet går saktere enn bransjen så for seg noen år tilbake.

Sammendrag

Oppdraget

Samferdselsdepartementet (SD) utreder konsekvensene av å foreta endringer fra dagens krav om leveringspliktig posttjeneste annenhver dag til postkassene. Endringene vil påvirke Posten Norge AS' (Posten) distribusjon av papiraviser til distriktsområder uten kommersielt avisbudnett.

På oppdrag for SD har Oslo Economics gjennomført en utredning av om to alternative endringer (alternativ A og B) kan få betydning for ytringsfriheten. Det to alternativene er:

- Alternativ A: Postomdeling én dag i uken til postkasser. Kjøp av avisdistribusjon på dager uten postomdeling i områder uten kommersielle avisbudnett, i første omgang frem til 2026.
- Alternativ B: Postomdeling annenhver dag til hentepunkter. Det kan opprettes en behovsprøvd ordning med hjemkjøring av postsendinger én gang i uken til immobile postmottakere eller personer med lang avstand til hentepunkt. Kjøp av avisdistribusjon i områder uten kommersielle avisbudnett videreføres alle dager med levering helt frem til postkassene, i første omgang frem til 2026.

Betydningen av papiravidistribusjon for ytringsfriheten

Staten skal aktivt medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Dette infrastrukturkravet innebærer et statlig ansvar for å bygge opp et offentlig rom med kanaler og institusjoner som fremmer en åpen og opplyst offentlig samtale. Redusert distribusjon av papiraviser kan få betydning for ytringsfriheten dersom det reduserer muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen. Dette avhenger av abonnentens tilgang på substitutter til papiravisen for å få tilgang på det samme innholdet. Ikke alle papiraviser har nære substitutter. Dette gjelder særlig lokalaviser, og spesielt for ikke-digitale abonnenter.

Omfang av papiraviser og grupper som berøres

De foreslåtte endringene berører distribusjon av papiraviser til abonnenter i spredtbygde områder uten et kommersielt avisbudnett. Tall fra Posten viser at det i 2020 ble levert 63 000 papiraviseksemplarer på en gjennomsnittlig hverdag til disse områdene, som en del av statens kjøp av avisdistribusjon på dager uten leveringspliktig posttjeneste. Disse avisene når ut til en gruppe på anslagsvis mellom 57 000 og 126 000 lesere. En andel av disse vil være eldre, ikke-digitale abonnenter av lokalaviser som har få substitutter og som oftere enn andre ikke evner eller ønsker å benytte digitale abonnement. Dette er en utsatt gruppe som kan få svekket sine muligheter til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtale dersom distribusjonen reduseres. I tillegg vil også personer med nedsatt funksjonsevne, ikke-mobile personer og andre med nedsatt bevegelsesevne være utsatt med hensyn til økt avstand til hentested, avhengig av hvordan en eventuell behovsprøvd ordning for hjemkjøring av postsendinger innrettes (alternativ B). I de berørte områdene kan avstanden til hentepunkt være relativt lang og medføre reisetid.

Konsekvenser for ytringsfriheten så lenge statlig kjøp av avisdistribusjon videreføres

Så lenge statlig kjøp av avisdistribusjon videreføres (i første omgang frem til 2026), vil konsekvensene for ytringsfriheten av endringer i leveringsplikten være begrensede. Alternativ A vil da være å foretrekke for abonnentene, da de ikke vil oppleve noen endring i verken distribusjonshyppighet eller hentested.

Tabell A: Oppsummering av konsekvenser forutsatt statlig kjøp av avisdistribusjon frem til 2026

	Alternativ A	Alternativ B
Konsekvens for abonnenter	<ul style="list-style-type: none">• Ingen	<ul style="list-style-type: none">• Økt avstand til hentested 2,5 dager i uken
Konsekvens for statlig kjøp av avisdistribusjon	<ul style="list-style-type: none">• Økte utgifter (netto 1,5 dager i uken)	<ul style="list-style-type: none">• Ingen
Andre konsekvenser	<ul style="list-style-type: none">• Ingen	<ul style="list-style-type: none">• Eventuelle utgifter til behovsprøvd ordning for hjemkjøring

Alternativ B vil medføre økt avstand til hentested annenhver dag. Dette vil utgjøre en ulempe for abonnenter med lang avstand og lang reisetid til hentepunkt, noe som kan begrense deres muligheter til å motta papiravis på lik linje som før. Utgiftene til statlig kjøp av avisdistribusjon vil være høyest i alternativ A. Alternativ B vil derimot kunne medføre utgifter til en eventuell behovsprøvd ordning med hjemkjøring av postsendinger én gang i uken.

Konsekvenser for ytringsfriheten dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører

Dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører, vil konsekvensene bli annerledes. I dette tilfelle vil valget mellom alternativene være en avveining mellom hyppighet i leveringene, og nærhet til hentepunkter.

Tabell B: Oppsummering av konsekvenser dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører

	Alternativ A	Alternativ B
Konsekvens for abonnenter	<ul style="list-style-type: none"> • Bortfall av papiravis på fire hverdager • En del abonnenter vil ikke motta avisen på rett dag • Abonnenter av samme avis kan motta avisen på forskjellige dager 	<ul style="list-style-type: none"> • Bortfall av papiravis på annenhver hverdag • En del abonnenter vil ikke motta avisen på rett dag • Abonnenter av samme avis kan motta avisen på forskjellige dager • Økt avstand til hentested
Konsekvens for statlig kjøp av avisdistribusjon	<ul style="list-style-type: none"> • Statlige utgifter til kjøp av avisdistribusjon bortfaller 	<ul style="list-style-type: none"> • Statlige utgifter til kjøp av avisdistribusjon bortfaller
Andre konsekvenser	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuelle utgifter til behovsprøvd ordning for hjemkjøring

Alternativ A innebærer størst reduksjon i distribusjonshyppighet, mens alternativ B innebærer redusert distribusjonshyppighet og økt avstand til hentested. I begge alternativer vil en andel av abonnentene ikke motta avisen på riktig dag, og abonnenter av samme avis kan motta avisen på ulike dager. Dette avhenger av avisens utgivelsesdag, Postens rutefordeling og abonnentens bosted.

Hvis mediehusene går mot færre utgivelsesdager for papiravisene i fremtiden, vil de negative konsekvensene av redusert hyppighet i distribusjonen reduseres over tid. Levering til hentepunkter i spredtbygde områder kan innebære lang avstand til hentestedet. Fysisk leveringssted har betydning for attraktiviteten til papiravisen, og økt avstand til hentested kan være medvirkende til redusert etterspørsel etter papiravis ifølge de innspillene vi har fått fra logistikkbansjen. Funn fra Oslo Economics' utredning av konsekvenser av endret leveringspliktig postomdeling (Oslo Economics, 2020) viste at eldre i spredtbygde områder opplevde det mer problematisk å motta post annenhver dag til et hentepunkt eller i butikk sammenlignet med å motta post én gang i uken i postkassen. Dersom de har samme preferanser for mottak av papiraviser, kan alternativ A være forbundet med minst negative konsekvenser for ytringsfriheten. Dette skyldes trolig at de abonnerer på lokalaviser som gis ut få dager i uken og at de har utfordringer med å komme seg til et hentepunkt som er lenger unna.

Samlet vurdering

Digitalisering av papiravislesere vil etter all sannsynlighet fortsette i tiden fremover, men prosessen kan ta noe lenger tid enn man så for seg noen år tilbake. På kort sikt vil det fortsatt være en vesentlig andel av papiravisleserne i de berørte områdene som ikke blir digitale og som vil ha få tilgjengelige substitutter til lokalavisen. Inntektene fra papiravisene er også fortsatt såpass viktige for økonomien til mediehusene, at det er risiko for at redusert distribusjon av papiraviser får negative effekter på tilbudssiden i avismarkedet. Redusert distribusjon kan også få negative etterspørselseffekter med bortfall av abonnenter. Dersom aviser må avvikle sin virksomhet, kan dette få betydning for ytringsfriheten ved at mulighetene til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtale om lokale saker og nyheter svekkes. På sikt kan behovet for statlig kjøp av avisdistribusjon bli mindre i takt med digitaliseringen av papiravislesere.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Markedet for levering av brev og aviser er i endring. Fra 1999 til 2018 har det samlede volumet av sendinger med brev, småpakker og aviser falt med 65 prosent, og volumet forventes å falle med 60 prosent fra nivået i 2018 til 2025 (Samferdselsdepartementet, 2019). På grunn av det fallende brev- og avisvolumet vurderer Samferdselsdepartementet (SD) å foreta endringer i postloven § 7 med hensyn til leveringspliktig posttjeneste. Dette vil medføre endringer fra dagens krav om leveringspliktig posttjeneste annenhver dag til postkassene. Endringene vil påvirke Posten Norge AS' (Postens) distribusjon av papiraviser på steder uten kommersielt avisbudnett. Dette utgjør om lag 15 prosent av alle papiraviser til abonnenter. De resterende om lag 85 prosent av papiravisene distribueres gjennom egne kommersielle avisbudnett (Samferdselsdepartementet, 2019).

Det er to alternativer til dagens leveringspliktige posttjeneste som vurderes:

- **Alternativ A:** Postomdeling én dag i uken til postkasser. Kjøp av avisdistribusjon på dager uten postomdeling i områder uten kommersielle avisbudnett, i første omgang frem til 2026.
- **Alternativ B:** Postomdeling annenhver dag til hentepunkter. Det kan opprettes en behovsprøvd ordning med hjemkjøring av postsendinger én gang i uken til immobile postmottakere eller personer med lang avstand til hentepunkt. Kjøp av avisdistribusjon i områder uten kommersielle avisbudnett videreføres alle dager med levering helt frem til postkassene, i første omgang frem til 2026.

1.2 Mandat

Endringer i distribusjon og mottak av papiraviser kan få betydning for ytringsfriheten. I henhold til Grunnloven § 100 sjette ledd skal staten («... legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale»). Staten skal aktivt medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Dette infrastrukturkravet innebærer et statlig ansvar for å bygge opp et offentlig rom med kanaler og institusjoner som fremmer en åpen og opplyst offentlig samtale. I dette ligger blant annet at myndighetene har et visst ansvar for etablering, drift og utvikling av kanaler ut i det offentlige rom (NOU 1999: 27).

SD ønsker økt kunnskap om i hvor stor grad postleverte aviser har betydning for ytringsfriheten,

blant annet hvor stor betydning avisene levert i postnettet har i dag og i en fremtid der leveringssted eller leveringshyppighet endres.

På bakgrunn av dette har SD bedt om en utredning som skal vurdere om og eventuelt hvilke konsekvenser det vil ha for ytringsfriheten at det foretas endringer i postloven, slik at enten alternativ A eller B innføres. I vurderingen av de to alternativene skal også konsekvensene av at staten eventuelt avviker kjøp av avisdistribusjon i 2026 beskrives.

Oslo Economics har gjennomført utredningen på oppdrag fra SD. Oppdraget er gjennomført i perioden august-oktober 2021.

1.3 Avgrensning av oppdraget

Eventuelle endringer i leveringspliktig posttjeneste som berører distribusjon og mottak av papiraviser reiser flere problemstillinger, som ikke er utredet nærmere i denne rapporten, og som det kan bli behov for å vurdere nærmere i eventuelle fremtidige utredninger.

Dette gjelder særlig hvilke konsekvenser endringer i distribusjon av papiraviser vil ha for mediehusenes økonomi. Dette var et tema som gikk igjen i flere av høringsvarene fra mediebransjen i forbindelse med høringen om kravet til leveringspliktige posttjenester i fremtiden med forslag til endring av postloven (antall omdelingsdager) fra 2018.

En annen viktig problemstilling er hvordan befolkningens nyhetskonsument av papiraviser påvirkes av endringer i distribusjon og mottak av aviser som påvirker antall dager befolkningen mottar papiraviser og hvor de mottar avisen (i postkasse eller ved hentepunkt). Endringer i distribusjon og mottak av aviser kan få konsekvenser for befolkningens atferd når det gjelder hvor mange som abonnerer på papiraviser, og hvor mange mediehusene lykkes å få med over som digitale abonnenter. Disse endringene i brukeratferd kan igjen påvirke både inntektene og utgiftene til mediehusene. Omfanget av denne typen markedsconsekvenser er ikke utredet i denne rapporten, men vi omtaler mulige effekter på tilbud av og etterspørsel etter papiraviser. En diversjonsundersøkelse blant abonnenter av papiraviser kunne bidratt til å gi viktig innsikt i markedsconsekvenser av endret distribusjon og mottak av papiraviser.

Denne rapporten inneholder heller ikke en juridisk utredning og vurdering av i hvilken grad endring i distribusjon og mottak av papiraviser truer ytringsfriheten.

1.4 Datagrunnlag

I denne rapporten støtter vi våre vurderinger på en kombinasjon av tilgjengelig litteratur, intervjuer med representanter fra utvalgte aktører på feltet og tilgjengelige kvantitative data.

Prop 102 L (2018-2019) *Endringer i postloven (antall omdelingsdager)* og NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» - forslag til ny Grunnlov § 100 vært sentrale dokumenter. Funn fra Oslo Economics' tidligere utredning for Samferdselsdepartementet om konsekvenser for brukere av endret leveringspliktig postomdeling (Oslo Economics, 2020) har også vært et viktig bakgrunnsdokument, herunder resultater fra spørreundersøkelse til ulike utvalg av befolkningen med hensyn til hva de foretrekker av alternativer til distribusjon av post i postkasse eller til hentepunkt. I tillegg har også Medietilsynets mediemangfoldregnskap (Medietilsynet, 2021) vært en sentral kilde til innsikt i befolkningens mediebruk, inkludert lesing av papiraviser.

En viktig del av data- og informasjonsgrunnlaget er innspill fra intervjuer med representanter fra utvalgte aktører på feltet. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra følgende aktører:

- Kulturdepartementet (KUD)
- Norges institutt for menneskerettigheter (NIM)
- Mediebedriftenes landsforening (MBL)
- Landslaget for lokalaviser (LLA)
- Posten Norge AS (Posten)

I intervju med KUD og NIM diskuterte vi særlig statens infrastrukturkrav, hvordan begrepet ytringsfrihet kan

operasjonaliseres og forstås med hensyn til det å motta papiraviser, hvilken rolle papiravisen har med hensyn til muligheten til å holde seg opplyst, og hva som kan true ytringsfriheten gjennom å begrense muligheten til å holde seg opplyst.

I intervju med MBL og LLA fokuserte vi på å diskutere hvordan endringene i distribusjon av papiraviser kan påvirke mediehusenes økonomi. Dette gjelder særlig om de utfordringene og bekymringene for mediehusenes økonomi som ble skissert i høringsvarene fra mediebransjen i høringen om kravet til leveringspliktige posttjenester i fremtiden med forslag til endring av postloven (antall omdelingsdager) fra 2018 fortsatt kan sies å være gjeldende, eller om det har skjedd viktige endringer siden den gang. Vi diskuterte også utfordringen med å få abonnenter som i hovedsak leser papiravis til å ta i bruk et digitalt eller komplett abonnement.¹ Vi diskuterte også hvilke grupper MBL og LLA vurderer kan bli særlig berørt av de foreslåtte endringene.

I intervju med Posten fikk vi innsikt i Postens distribusjon av aviser og avisanbudet for motsyklisk distribusjon.

I tillegg har vi støttet vurderingene i rapporten på et utvalg kvantitative data. Dette gjelder særlig:

- Tall fra Postens rapportering til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) på distribuerte papiraviser i motsyklisk distribusjon i perioden juli-desember 2020
- MBLs lesertall for mediehus (andre halvår 2021)
- Utvalgte nøkkeltall fra Medietilsynets mediemangfoldregnskap

¹ Med komplett abonnement menes et abonnement som gir tilgang til både papiravis og digitalt innhold.

2. Betydningen av papiravisdistribusjon for ytringsfriheten

I dette kapitelet forklarer vi vår tilnærming til sammenhengen mellom ytringsfriheten og mottak av papiraviser. Vi går spesielt inn på kravet om at staten skal legge til rette for den praktiske ytringsfriheten ved støtte oppunder et offentlig rom med kanaler og institusjoner for den offentlige samtalen. Videre forklarer vi hvordan dette infrastrukturkravet legger føringer når en skal foreta endringer i leveringsplikten som kan ramme papiraviser generelt og lokalaviser spesielt.

2.1 Ytringsfrihet

Det er bred enighet om at ytringsfrihet er en viktig forutsetning for det norske demokratiet. Som regel anføres det tre hovedbegrunnelser for friheten (NOU 1999: 27):

- **Sannhetsprinsippet:** Forutsetningen for at sannhet nås er fri meningsutveksling hvor påstander korrigeres av andre påstander. Ved å få innblikk i ulike perspektiver kan vi få en bedre innsikt i en problemstilling, og bedre innsikt kan nås.
- **Autonomiprinsippet:** Forutsetningen for at personer skal kunne være selvstendig voksne individer er fri meningsutveksling hvor de kan danne sine egne meninger. Denne kompetansen oppnår det enkelte mennesket gjennom å møte andre, vurdere deres argumenter og danne seg sin egen oppfatning.
- **Demokratiprinsippet:** Forutsetning for at offentlige valg og viktige beslutninger skal være demokratiske er fri meningsutveksling. Det er især viktig med åpenhet rundt offentlige prosesser og beslutninger.

De tre hovedbegrunnelser er ikke uavhengig av hverandre. Sammen får de frem at ytringsfriheten er nødvendig hvis et samfunn skal ha selvstendige individer som på en reflektert måte deltar aktivt i politiske prosesser og beslutninger. Det er derfor vanlig å tenke seg at ytringsfriheten er en forutsetning for at moderne demokratiet i det hele tatt skal fungere. For en nærmere utredning av ytringsfrihetens rolle for demokratiet, se for eksempel (NOU 1999: 27).

2.2 Infrastrukturkravet

På grunn av ytringsfrihetens viktighet for demokratiet har det blitt innarbeidet et krav i lovverket om staten skal «... legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» (Grunnloven § 100 sjette ledd). Denne lovbestemmelsen blir ofte omtalt som infrastrukturkravet. I korte trekk går kravet ut på at

staten skal legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, ved å støtte oppunder et offentlig rom med kanaler og institusjoner som fremmer den praktiske ytringsfriheten. Tanken er at des flere rom, kanaler og institusjoner vi har for den offentlige meningsdannelsen, des bedre vil det være sannhet, fri meningsdannelse og demokratiet.

Infrastrukturkravet bør ikke forstås som et lovmessig krav, men et politisk og demokratisk krav til offentlige prosesser. Nærmere bestemt så innebærer kravet at staten skal ta konsekvenser for den offentlige samtalen med i betraktning når avveininger blir foretatt.

Omfanget av det offentlige tiltak må til en viss grad avgjøres på grunnlag av politiske og økonomiske prioriteringer innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressurser. Det vil likevel være i strid med tanken bak kravet å vedta lover eller gjennomføre tiltak som åpenbart og bevisst vil hindre eller motvirke en åpen og opplyst offentlig samtale.

2.3 Særlige konsekvenser for lokalaviser

De foreslåtte endringene i leveringspliktig posttjeneste berører spredtbygde områder uten et kommersielt avisbudnett. Flere forhold vil påvirke hvorvidt de foreslåtte endringene vil ha konsekvenser for den offentlige samtalen. Omfanget vil trolig avhenge av tilgangen på tilstrekkelig gode substitutter for den papiravisen abonnenten mottar. Med tilstrekkelig gode substitutter mener vi her tilgang på et alternativt produkt som kan dekke det samme nyhetsbehovet, herunder gi muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen.

Hvis leseren av papiraviser har enkel tilgang til nære substitutter, vil konsekvensene for den offentlige samtalen være begrensede. Da kan leseren erstatte lesningen av papiravisen med substituttet på de dagene hvor det ikke er levering av avisen eller hvis leveringen av avisen er til et hentepunkt for langt unna. Hvis leseren av papiravisen ikke har tilgang til andre medier med tilsvarende innhold, vil derimot konsekvensene for den offentlige samtalen være omfattende.

Det er nærliggende å tenke seg at ikke alle papiraviser har nære substitutter. Særlig vil dette gjelde flere lokalaviser. En grunn til at lokalaviser har få nære substitutter er at få andre medier leverer stoff som ligner på det i lokalaviser. Dette tilsier det er trolig er abonnenter av lokalaviser i de berørte

geografiske områdene som særlig berøres. Regions- og riksaviser møter i større grad konkurranse på innhold fra andre plattformer (radio, fjernsyn, osv.), slik innbyggerne i større grad har tilgang på nære substitutter. De digitale løsningene til lokalaviser er også relativt lite utviklet sammenlignet med regions- og riksaviser, til dels fordi mange lokalaviser har nedslagsfelt i områder hvor det er dårligere bredbåndsdekning.

Lokalaviser har en særstilling i medielandskapet. For det første er lokalaviser den primære kilden til informasjon om lokale saker og forhold, og bidrar til at en kan holde seg oppdatert på lokalt nyhets-, sports- og kulturstoff, formidlet med utgangspunkt i lesernes egen virkelighet. Ifølge flere av de vi har intervjuet som en del av denne utredningen er det liten grunn til å anta at nærmeste alternative lokalaviser vil dekke de samme lokalsakene, og de vil kunne ha sitt geografiske nedslagsfelt langt unna.

Videre er lokalaviser et av få redaktørstyrte medium, som kan gi pålitelig informasjon om lokale forhold. De siste års økning i falske nyheter og feilinformasjonen har illustrert viktigheten av dette. Lokalavisen som en kilde til pålitelig informasjon om lokale forhold ble blant annet illustrert under koronapandemien, hvor myndighetene brukte de aktivt for å holde innbyggere orientert om smittesituasjonen og lokale smittetiltak.

Som medium bidrar ikke lokalaviser bare til at leseren kan holde seg opplyst om lokale forhold, men bidrar også til den offentlige samtalen på andre måter. Blant annet er lokalavisen viktig som en debattarena hvor innbyggere kan komme til orde om saker i lokalsamfunnet, for eksempel i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalg. Med andre ord er disse avisene en viktig forutsetning for det lokale demokratiet.

Både alternativ A og B innebærer at avisen distribueres færre dager, dersom statlig kjøp av avisdistribusjon på dager uten leveringspliktig posttjeneste ikke videreføres. Reduksjonen i antall distribusjonsdager er størst i alternativ A (uten statlig kjøp av distribusjon). Færre distribusjonsdager gjør at avisen taper noe av sin aktualitet for abonnenten. Dette kan oppleves som en ulempe med tanke på muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen til enhver tid.

Alternativ B innebærer i tillegg at abonnenten må hente avisen på et hentepunkt fremfor i postkassen. Økt avstand til hentepunkt utgjør en ulempe som kan gjøre det vanskeligere å motta papiraviser, og på denne måten svekke mulighetene til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen, avhengig av tilgjengelige alternative nyhetskilder.

3. Omfang av papiraviser og grupper som berøres av endringene

I dette kapitlet ser vi nærmere på omfanget av papiraviser og papiravislesere som kan berøres av de foreslåtte endringene i leveringspliktig posttjeneste. Vi belyser også hvilke grupper av papiravislesere som særlig berøres, og beskriver mulige effekter på tilbuds- og etterspørselssiden i avismarkedet.

3.1 Distribusjon av papiraviser

Fra juli 2020 ble det krav om leveringspliktig posttjeneste annenhver dag (mandag til fredag) til postkassene, i en to-ukers syklus.² Den delen av papiraviser som går gjennom den ordinære postgangen leveres 2,5 dager i uken gjennom Postens ruter. I tillegg ble det utlyst et eget anbud for å sørge for levering av papiraviser på resterende hverdager (2,5 dager i uken) til distriktsområder i hele landet der det ikke er lønnsomt å distribuere for avisenes kommersielle avisbudnett, såkalt motsyklisk distribusjon. Posten ble valgt som leveringspliktig tilbyder for den motsykliske distribusjonen. I praksis betyr dette at Posten ivaretar papiravisdistribusjon gjennom en kombinasjon av leveringspliktig posttjeneste 2,5 dager i uken (etter juli 2020) og gjennom anbudet for motsyklisk distribusjon 2,5 dager i uken. Lørdagsaviser distribueres av Aktiv Norgesdistribusjon AS i et separat anbud.

3.2 Papiraviser i områder uten kommersielt avisbudnett

De endringene i leveringspliktig posttjeneste SD vurderer (alternativ A og B) berører Postens distribusjon av papiraviser. Dette utgjør om lag 15 prosent av alle papiraviser til abonnenter (Samferdselsdepartementet, 2019).

Det er krevende å tallfeste helt nøyaktig hvor mange papiraviser Posten leverer under leveringsplikten. En mulig tilnærming er å bruke tall på totalt antall leverte papiraviser i motsyklisk distribusjon.³ Dette er aviser som leveres til distriktsområder der det ikke er lønnsomt å distribuere kommersielt, slik at det ikke eksisterer et alternativt avisbudnett. Den motsykliske

² Syklusen innebærer at det leveres post mandag, onsdag og fredag og deretter i påfølgende uke tirsdag og torsdag.

³ I henhold til avtalen mellom SD og Posten om motsyklisk distribusjon av papiraviser, skal Posten levere en årlig rapport til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) med blant annet statistikk på antall leverte aviser.

⁴ Note: I Postens beregning av avisvolum per regionale innleveringssted er det tatt utgangspunkt i aviser som er lagt inn i Digital rutebok, som er Postens løsning for distribusjon av unavnede (ikke-adresserte)

distribusjonen vil i løpet av en syklus på to uker dekke alle hverdager fra mandag til fredag. Dermed bør tallene gi en pekepinn på omfanget av papiraviser som blir berørt av endringene i leveringsplikten.

Tabell 3-1 viser at Posten leverte 4,25 millioner papiraviseksemplarer i motsykliske ruter i hele perioden juli-desember 2020.⁴

Tabell 3-1: Postens distribusjon av aviser i motsyklisk distribusjon, juli-desember 2020

Regionalt innleveringssted	Antall aviser i motsykliske ruter
Østlandsterminalen	492 681
Stokke	281 592
Arendal	20 646
Kristiansand	93 848
Sandnes	364 849
Karmsund	68 850
Bergen	230 943
Ålesund	245 444
Molde	300 026
Førde	252 729
Sogndal	119 033
Trondheim	398 180
Bodø	706 563
Tromsø	680 959
Sum	4 256 344

Kilde: Postens årlige rapportering for 2020 til Nkom. Hentet fra <https://www.bring.no/tjenester/post/like-formater/aviser-til-abonnenter>.

Med oppstart 1. juli utgjør perioden i 2020 med motsyklisk distribusjon totalt 27 uker med 2,5 dager i uken, tilsvarende 67,5 motsykliske dager totalt. Hvis vi legger dette til grunn, tilsier tallene en distribusjon på om lag 63 000 papiraviser på en gjennomsnittlig

aviser. For navnedde (adresserte) aviser, som utgjør om lag 35%, finnes det derimot ikke statistikk som gjør det mulig å fordele volumet til det enkelte regionale innleveringssted. Slike aviser blir sortert lokalt ved Postens distribusjonsheter uten at det føres noen nærmere statistikk. Navnedde aviser er derfor fordelt med samme andel per innleveringssted som unavnede aviser av Posten.

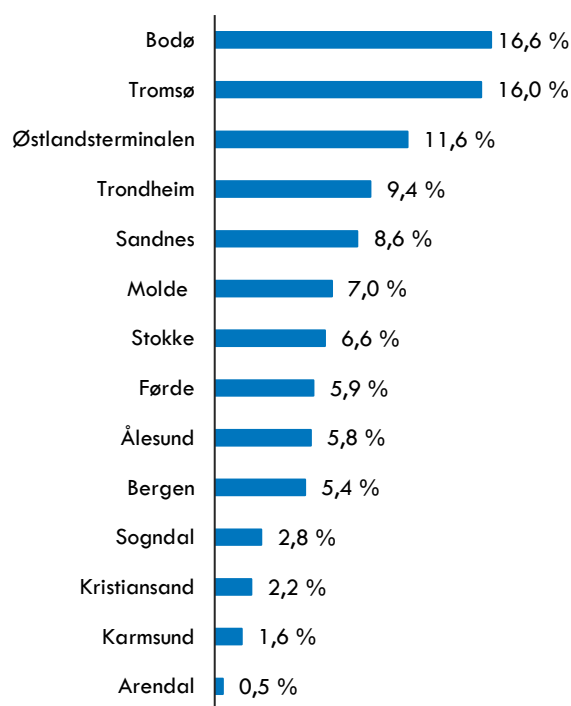
«motsyklisk» dag. Fra Posten har vi fått opplyst at volumet varierer noe mellom de ulike hverdagene, med det høyeste volumet av leverte aviser på torsdager.

3.3 Geografiske områder som berøres

De foreslåtte endringene i leveringspliktig posttjeneste med hensyn til distribusjon av papiraviser berører distrikter der det ikke eksisterer et eget kommersielt avisbudnett og postlevering er eneste alternativ for lokalavisenes papirutgaver. Dette omfatter avisabonnenter i om lag 1400 postnummer rundt om i Norge (Samferdselsdepartementet, 2019). Dette sammenfaller med de områdene som dekkes av Postens motsykliske distribusjon.

Figur 3-1 viser den prosentvise fordelingen av volumet av papiraviser Posten distribuerer i motsyklisk distribusjon, etter regionalt innleveringssted.

Figur 3-1: Fordeling av Postens motsykliske distribusjon av papiraviser i perioden juli-desember 2020, etter regionalt innleveringssted



Kilde: Posten. Avtale om avisdistribusjon – årlig rapportering for 2020.

Den motsykliske distribusjonen er spredt over hele landet, med en gjennomsnittlig prosentandel av totalt volum per regionalt innleveringssted på 7,1 prosent (median 6,3 prosent). Dette betyr at det vil være en spredning i geografiske områder over hele landet som berøres av de foreslåtte endringene. De to nordligste

innleveringsstedene, Bodø og Tromsø, står for om lag en tredjedel av det samlede volumet.

3.4 Grupper av papiravislesere som særlig berøres

Postens tall på leverte papiraviser i den motsykliske distribusjonen (Tabell 3-1) viser ikke hvilke mediehus som sender papiraviser gjennom denne distribusjonen, eller hva slags type abonnement aviseksemplarene er knyttet til. Dermed kan vi ikke anslå hvor stor andel av papiraviseksemplarene som er lokal-, regions- og riksaviser, hvor ofte disse avisene utgis og om abonnentene mottar papiravis i kombinasjon med et digitalt abonnement eller ikke. Dette kan ha stor betydning med tanke på om mottakeren av papiravisen har tilgang på tilstrekkelig gode substitutter for den aktuelle avisen, og dermed om muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen i praksis er truet eller ikke. Tallene viser heller ikke hvem leserne av papiravisene i motsyklisk distribusjon er.

Tall fra mediemangfoldsregnskapet (Medietilsynet, 2021) viser imidlertid at eldre er overrepresentert innen papiravislesing, og at papiravislesing er viktig for denne aldersgruppen. Isolert sett tilsier dette at det trolig vil være en overrepresentasjon av eldre abonnenter blant mottakerne av avisene i motsyklisk distribusjon, alt annet likt.

Videre har den motsykliske distribusjonen et nedslagsfelt i spredtbygde områder uten et kommersielt avisbudnett. Det er dermed nærliggende å anta at det også vil være en overrepresentasjon av abonnenter av lokalaviser i denne gruppen, selv om vi ikke kan anslå dette mer presist med utgangspunkt i Postens rapporterte tall. Som forklart i kapittel 2 vurderer vi at særlig lesere av lokalaviser trolig har liten eller ingen tilgang til substitutter for å dekke det samme nyhetsinnholdet utover avisens digitale innhold.

I befolkningen som helhet abonnerer 35 prosent på papiravis, mens 27 prosent leser papiravis daglig. I aldersgruppen 67-79 år er tilsvarende andeler henholdsvis 78 og 69 prosent. Selv om lesing av nettavis øker, er det færre i de eldste gruppene som benytter seg av nettavis. For aldersgruppen 60 år eller eldre er radio og papiraviser de viktigste kildene til nyheter for over halvparten, mens nær 90 prosent har TV som sin viktigste nyhetskilde (Medietilsynet, 2021). Radio og TV vil trolig ikke være et tilstrekkelig godt substitutt for en lokalavis med hensyn til å dekke lokale saker og nyheter.

Papiravisene er viktige for befolkningens mer fordypende og grundige nyhetskonsument, og de eldste skårer høyere enn andre aldersgrupper på det å bruke tid på grundig nyhetsoppdatering, debatt og

bakgrunnsstoff, og tiden de bruker øker med alder. I 2019 var gjennomsnittlig lesetid blant papiravislesere i befolkningen 35 minutter, mens tallet var 51 minutter for de eldste (Medietilsynet, 2021).

Aldersfordelingen i bruken av papiravis, nettavis, lineær radio og tv, internett, lydmedier og videomedier bekrefter at de unge i større grad enn de eldre bruker digitale plattformer. De yngre holder seg mest på én plattform i sitt nyhetskonsum, mens de eldre bruker flere plattformer, men holder seg på de tradisjonelle plattformene. Befolkningen samlet sett blir mer digital i sin mediebruk, men de aller eldste benytter ikke digitale medier i like stor grad og faller litt utenfor (Medietilsynet, 2021).

Vi har innhentet innspill fra Amedia knyttet til deres satsing på +alt. Amedia opplyser at de som tegner abonnement på løsningen +alt er i hovedsak digitale

abonnenter som utvider tilgangen til digitalt innhold eller abonnenter på komplettabonnement (papir/digital). Løsningen har så langt i liten grad trukket «rene» papiravisabonnenter over til digitalt innhold – der spiller lokalavisens relevante, lokale, digitalt innhold en mye viktigere rolle.

Alderssammensetningen på leserne av +alt følger i all hovedsak digitalmønstrene for avislesing for øvrig. De aller eldste demografiene er de minst digitale, og følgelig er det heller ikke disse abonnentene som kjøper og bruker +alt.

Lesertall fra MBL (se Tabell 3-2) viser videre at aviser som gis ut noe sjeldnere og som har færre antall lesere i gjennomsnitt, har en høyere andel ikke-digitale brukere. Dette reflekterer trolig lokalaviser med en høyere andel eldre abonnenter, en gruppe som i mindre grad ønsker eller evner å benytte digitale alternativer.

Tabell 3-2: Lesertall og andel ikke-digitale lesere, etter antall utgivelsesdager på hverdager

	Alle papiraviser	Papiraviser som gis ut én hverdag	Papiraviser som gis ut 2-4 hverdager	Papiraviser som gis ut 5 hverdager
Antall aviser*	153	30	77	46
Gjennomsnittlig antall papiravislesere	12 500	6 400	6 100	27 300
Gjennomsnittlig andel ikke-digitale lesere	43 %	61 %	43 %	33 %

Kilde: Lesertall mediehus andre halvår 2021 fra MBL. Antall utgivelsesdager innhentet fra nettsidene til Amedia, Polaris Media, Landslaget for lokalaviser og manuelle søk på avisenes nettsider. *Kun digitale aviser ble ekskludert fra tallmaterialet før beregningene.

Oppsummert vil eldre personer som abonnerer på lokalaviser og bor i spredtbygde områder uten kommersielt avisbudnett være en særlig berørt gruppe av de foreslåtte endringene. I tillegg vil ikke-mobile personer og personer med nedsatt funksjonsevne også kunne bli særlig berørt dersom avstanden til hentestedet øker (alternativ B). Dette avhenger imidlertid av hvordan en eventuell behovsprøvd ordning med hjemkjøring av aviser innrettes.

Det er ikke nødvendigvis et 1:1-forhold mellom antall leverte papiraviser og antall lesere. Ifølge Medietilsynets mediemangfoldregnskap for 2020 (Medietilsynet, 2021) abonnerer nordmenn i gjennomsnitt på 0,5 papiraviser, men tilsvarende tall er 1,1 for den eldste delen av befolkningen. Dersom mottakerne av papiravisene i den motsykliske distribusjonen har et konsum tilsvarende den eldste delen av befolkningen med 1,1 papiravis per person, altså at det er flere papiraviser per person, tilsier det at de om lag 63 000 papiravisene når ut til en gruppe på rundt 57 000 lesere. Tilsvarende, dersom mottakerne i gjennomsnitt har et konsum som tilsvarer 0,5 papiraviser per person som for befolkningen som helhet, vil et øvre anslag være om lag 126 000

lesere. Dersom eldre personer er overrepresentert blant mottakerne av papiraviseksemplarene i den motsykliske distribusjonen, tilsier dette at antallet berørte personer er i nedre del av dette spennet.

3.5 Mulige effekter på tilbud og etterspørsel i avismarkedet

Konsekvensene for ytringsfriheten av endringer i postloven ble sist utredet i Prop. 102 L (2018-2019) *Endringer i postloven (antall omdelingsdager)*. Da ble det konkludert med at infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 kan oppfylles på mange måter, og at lovforslaget den gang ikke kom i konflikt med Grunnloven § 100.

I høringsrunden knyttet til forslaget om endringer i postloven, var ett av de sentrale innspillene fra mediebransjen at konsekvenser for mediehusenes økonomi ikke var tilstrekkelig utredet og vurdert. I sine hørings svar understreket en rekke mediebedrifter, deriblant Amedia, Mediebedriftene, Mentor, Klassekampen og Nationen, at den foreslåtte reduksjonen i antall utleveringsdager vil få store

konsekvenser en rekke papiraviser. Hvis ikke avisene selv etablerte svært kostbare alternative måter å distribuere avisene på, så de for seg at papiraviser kunne miste inntil 15 prosent av inntektene fra papiravisabonnenter.

Mediebedriftene så heller ikke for seg at avisene ville være stand til konvertere alle lesere av papiraviser til digitale lesere. Blant annet trakk de frem at en relativt stor andel av papiravislesere, for eksempel 70 prosent av Amedia sine lesere, leste papiraviser uten å være digitale lesere. Innspillene vi har mottatt fra Amedia knyttet til deres satsing på +alt tilsier at det er en utfordring å få «rene» papiravisabonnenter over til digitalt innhold, og data fra mediemangfoldregnskapet (Medietilsynet, 2021) tilsier at dette i størst grad gjelder eldre personer. Et bortfall av abonnenter eller lesere vil ramme avisenes annonseinntekter, som avhenger av avisenes spredning og antall lesere. Bortfallet av inntekter kunne ifølge mediebedriftene være nok til at mange papiraviser ikke lenger var levedyktige. Dette vil i så fall representere et tap av mediemangfold i form av det samlede tilbudet av papiraviser.

Mange av mediebedriftene påpekte videre i sine innspill at reduksjonen i antallet utleveringsdager vil ramme skjevt. Blant annet trakk de frem at det vil ramme mindre og sårbare lokalaviser sterkere enn større riks- og regionaviser, at det vil ramme aviser i distriktene vesentlig sterkere enn aviser i tettbygde strøk. Basert på erfaringer fra tidligere endringer i distribusjonstilbudet har bransjen estimert et frafall på mellom 48 500 og 80 000 abonnenter over to år.

Dersom Postens leveringshyppighet reduseres, vil det for mange aviser være mer hensiktsmessig å forbedre de digitale kanalene til egne abonnenter for å opprettholde en rask nyhetsformidling. Utfordringen vil være at konkurransen om annonseinntekter er sterkere på digitale plattformer enn på papir. Inntektsgrunnlaget per abonnent er gjerne høyere for papiravisabonnement enn for digitale abonnement. En vridning mot en høyere andel digitale abonnenter vil i seg selv innebære en inntektsreduksjon for mediehusene, uavhengig av eventuelt bortfall av abonnenter. Inntektsreduksjon kan sette kvaliteten i tilbudet ytterligere på press, også for innholdet i det digitale tilbudet.

For abonnenter som får avisen levert av Posten vil reduksjon i antall omdelingsdager kunne oppfattes som en kvalitetsforringelse, noe som kan medføre redusert etterspørsel etter abonnement. Kravet til ferske nyheter gjelder muligens ikke i samme grad for lokalaviser som kun utkommer et begrenset antall dager i uken, men det vil likevel berøre et vesentlig antall aviser.

Abonnenter vil også kunne ha preferanser for avstand til hentested. Økt avstand til hentested (alternativ B) er trolig forbundet med en viss negativ etterspørseffekt, avhengig av hvor sensitiv etterspørselen etter papiravis er med hensyn til avstand til hentested.

Samlet sett vil det kunne oppstå en kombinasjon av negative etterspørsels- og tilbudseffekter i avismarkedet ved endringer i avisdistribusjonen:

- *Negativ etterspørseffekt:* Abonnenter får avisen sjeldnere og eventuelt til et hentested som er lenger unna enn før. Dette virker trolig negativt på etterspørselen etter papiravisabonnement. Dette kan føre til bortfall av abonnenter som ikke evner eller ønsker å bruke digitalt abonnement.
- *Negativ tilbudseffekt:* Mediehusenes inntekter reduseres dersom redusert distribusjon fører til bortfall av abonnenter. Inntjeningen per abonnement er gjerne lavere for digitale abonnement enn for abonnement som inkluderer papiravis, og det er tøffere konkurranse om annonseinntekter. Reduserte inntekter kan få betydning for kvaliteten på og innholdet i (det digitale) tilbudet.

Etterspørsels- og tilbudseffektene kan påvirke og forsterke hverandre. Færre abonnenter er negativt for mediehusenes økonomi, og en truet økonomi påvirker kvalitet og innhold i tilbudet av papiraviser, som igjen kan få betydning for etterspørselen etter abonnement. Redusert distribusjon av papiraviser kan medføre negative etterspørsels- og tilbudsvirkninger som kan påvirke det samlede tilbudet av papiraviser, og gjennom dette få betydning for mulighetene til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen om lokale nyheter og lokalsaker.

4. Vurdering av alternativene for endret distribusjon av papiraviser

I dette kapitelet beskriver vi hvilke konsekvenser de to alternativene (alternativ A og B) vil ha, og drøfter i hvilken grad ytringsfriheten påvirkes og om konsekvensene vil være forskjellige i de to alternativene.

4.1 Dagens distribusjon og de to alternativene

Samferdselsdepartementet utreder konsekvensene av å foreta endringer fra dagens krav om leveringspliktig posttjeneste annenhver dag til postkassene. Dette vil påvirke Postens distribusjon av papiraviser på steder uten kommersielt avisbudnett. Tabell 4-1 beskriver dagens situasjon og de to alternativene (alternativ A og B).

Tabell 4-1: Dagens situasjon og alternativ A og B – distribusjon av papiraviser

Dagens situasjon	Alternativ A	Alternativ B
Papiraviser til postkasse mandag-lørdag: <ul style="list-style-type: none">Papiravis til postkasse gjennom leveringspliktig posttjeneste 2,5 hverdager i ukenPapiravis til postkasse gjennom statlig kjøp av avisdistribusjon 3,5 dager i uken (inkl. lørdager)	Papiravis til postkasse én dag i uken og kjøp av distribusjon andre dager: <ul style="list-style-type: none">Avis til postkasse gjennom leveringspliktig posttjeneste 1 dag i ukenAvis til postkasse gjennom statlig kjøp av avisdistribusjon 5 dager i uken inkludert lørdag (i første omgang frem til 2026)	Papiravis til hentepunkt 2,5 hverdager i uken og kjøp av distribusjon på andre dager: <ul style="list-style-type: none">Avis til hentepunkt gjennom leveringspliktig posttjeneste 2,5 hverdager i ukenAvis til postkasse gjennom statlig kjøp av avisdistribusjon 3,5 dager i uken inkludert lørdag (i første omgang frem til 2026)

Dagens situasjon innebærer at papiraviser leveres mandag til lørdag til postkasser. Avisen distribueres av Posten på hverdager, herunder 2,5 dager i uken som del av den leveringspliktige posttjenesten og 2,5 dager i uken som en del statens kjøp av avisdistribusjon. Lørdagsaviser distribueres av Aktiv Norgesdistribusjon AS og er et separat anbud.

De to alternativene (A og B) vil innebære at papiraviser i spredtbygde områder uten kommersielt avisbudnett distribueres færre dager (begge alternativer), og leveres til et hentested som er lenger unna enn postkassen (alternativ B).

I alternativ A vil den leveringspliktige posttjenesten innebære distribusjon av aviser én dag i uken, levert til postkasser. For de resterende dagene i uken (fire hverdager og lørdager) legges det til grunn videreføring av statlig kjøp av avisdistribusjon, i første omgang frem til 2026.

I alternativ B vil den leveringspliktige posttjenesten innebære distribusjon av papiraviser 2,5 dager i uken, levert til hentepunkter. Det legges til grunn videreføring av statlig kjøp av avisdistribusjon (i første

omgang frem til 2026) for distribusjon av aviser på resterende hverdager (2,5 dager) og lørdager. Aviser som distribueres som en del av statlig kjøp av avisdistribusjon leveres til postkasser. I alternativ B er det også forutsatt at det kan opprettes en behovsprøvd ordning med hjemkjøring av postsendinger én gang i uken til immobile postmottakere eller personer med lang avstand til hentepunkt.

4.2 Konsekvenser så lenge statlig kjøp av avisdistribusjon videreføres

Forutsatt videreføring av statlig kjøp av avisdistribusjon frem til 2026, vil alternativ A ikke medføre noen konsekvenser for abonnentene sammenlignet med dagens situasjon. Både antall distribusjonsdager og hentested er uendret sammenlignet med dagens situasjon. Papiraviser vil fortsatt leveres alle dager i uken, levert til postkasser.

Alternativ B vil også innebære at abonnentene mottar papiravisen hver dag i uken, men de må hente papiravisen på et hentepunkt annenhver hverdag. For

disse dagene innebærer alternativet en kostnad eller ulempe for abonnentene i form av den økte avstand til hentestedet sammenlignet med dagens situasjon. Avstanden til hentested vil avhenge av geografisk bosted og hvordan alternativ B i praksis skal innrettes, herunder hvor hentepunktene skal plasseres.

Med hensyn til at områdene som berøres er distriktsområder uten et kommersielt avisbudnett, må det i alternativ B tas i betraktning at en del abonnenter vil få lang reisevei og/eller reisetid til hentepunktet. Avstanden til hentepunkt kan dermed medføre en negativ effekt på etterspørselen etter papiravisabonnement for brukere som ikke evner eller ønsker å ta i bruk digitale abonnement. Desto lenger unna hentestedet er, desto større er trolig tilbøyeligheten til å avstå fra å abonnere på papiravisen.

En behovsprøvd ordning med hjemkjøring av postsendinger én gang i uken i alternativ B kan

avdempe en slik negativ etterspørselseffekt, avhengig av hvordan ordningen innrettes. Det vil imidlertid påløpe utgifter til en slik ordning dersom det innføres.

Når det gjelder omfanget av statlig kjøp av avisdistribusjon, vil disse utgiftene øke i alternativ A. I alternativ A reduseres den leveringspliktige posttjenesten til distribusjon av papiravis én dag i uken, en nedgang på 1,5 hverdager sammenlignet med dagens situasjon. Dette må da motsvares av økt statlig kjøp av avisdistribusjon med tilsvarende 1,5 hverdager i uken for å opprettholde samme distribusjonshyppighet som i dagens situasjon frem til 2026. Alternativ A vil i et slikt tilfelle innebære statlig kjøp av avisdistribusjon på fire hverdager i uken. I alternativ B vil omfanget av statlig kjøp av avisdistribusjon være som i dagens situasjon (2,5 hverdager og lørdager).

Tabell 4-2 oppsummerer konsekvensene, forutsatt statlig kjøp av avisdistribusjon frem til 2026.

Tabell 4-2: Oppsummering av konsekvenser forutsatt statlig kjøp av avisdistribusjon frem til 2026

	Alternativ A	Alternativ B
Konsekvens for abonnenter	<ul style="list-style-type: none"> Ingen 	<ul style="list-style-type: none"> Økt avstand til hentested 2,5 dager i uken
Konsekvens for statlig kjøp av avisdistribusjon	<ul style="list-style-type: none"> Økte utgifter (netto 1,5 dager i uken) 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen
Andre konsekvenser	<ul style="list-style-type: none"> Ingen 	<ul style="list-style-type: none"> Eventuelle utgifter til behovsprøvd ordning for hjemkjøring

I en situasjon der statlig kjøp av avisdistribusjon videreføres (i første omgang frem til 2026), vurderer vi at alternativ A vil være det beste alternativet med hensyn til å minimere mulige konsekvenser for ytringsfriheten. Alternativ A vil i praksis være likt som dagens situasjon for abonnentene, og det er dermed ingen negative konsekvenser for dem.

I alternativ B vil abonnentene få en ulempe ved at de må transportere seg/reise til hentepunktet annenhver dag i uken. Hvor sensitiv etterspørselen etter papiravisabonnement er med hensyn til økt avstand til hentested, er uvisst, og noe som antagelig bør utredes nærmere for å få mer kunnskap om de faktiske konsekvensene det å endre hentested har for abonnentenes atferd. Via MBL har vi derimot mottatt innspill fra logistikkbransjen om at fysisk leveringssted er en viktig del av å sikre et attraktivt papiravisabonnement. Økt avstand til hentestedet

øker sjansen for at papiravisen ikke innhentes på starten av dagen, men heller på vei til jobb eller annen destinasjon. Dette er medvirkende til at aviser blir mindre lest, noe som videre fører til en nedgang i abonnenter.

4.3 Konsekvenser dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører

Dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører, vil konsekvensene ved de to alternativene bli annerledes. I dette tilfelle vil valget mellom alternativene være en avveining mellom hyppighet i leveringene, og nærhet til hentepunkter. Tabell 4-3 oppsummerer konsekvenser dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører.

Tabell 4-3: Oppsummering av konsekvenser dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører

	Alternativ A	Alternativ B
Konsekvens for abonnenter	<ul style="list-style-type: none"> • Bortfall av papiravis på fire hverdager • En del abonnenter vil ikke motta avisen på rett dag • Abonnenter av samme avis kan motta avisen på forskjellige dager 	<ul style="list-style-type: none"> • Bortfall av papiravis på annenhver hverdag • En del abonnenter vil ikke motta avisen på rett dag • Abonnenter av samme avis kan motta avisen på forskjellige dager • Økt avstand til hentested
Konsekvens for statlig kjøp av avisdistribusjon	<ul style="list-style-type: none"> • Statlige utgifter til kjøp av avisdistribusjon bortfaller 	<ul style="list-style-type: none"> • Statlige utgifter til kjøp av avisdistribusjon bortfaller
Andre konsekvenser	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuelle utgifter til behovsprøvd ordning for hjemkjøring

4.3.1 Alternativ A

I alternativ A vil avvikling av statlig kjøp av avisdistribusjon innebære en reduksjon i omdelingen av aviser fra fem hverdager til én hverdag i uken. Alternativet innebærer den største reduksjonen i distribusjonshyppigheten sammenlignet med dagens situasjon, noe som kan være av betydning for abonnentenes nyhetskonsum. På en annen side er det grunn til å tro at de gruppene som særlig berøres er eldre abonnenter av lokalaviser som gis ut sjeldnere enn større aviser. Dette tilsier at betydningen av hyppighet i distribusjonen kan være av noe mindre betydning for nyhetskonsumet sammenlignet med aviser som gis ut hyppigere.

Det er likevel flere praktiske utfordringer med innføringen av alternativ A. En særlig utfordring vil være å koordinere slik at levering av avisen i stor grad sammenfaller med dagen avisen utgis. Hvis abonnenten for eksempel bor i et område hvor avisen utgis onsdager, men får levert avisen på tirsdager, vil kvaliteten på avisen forringes av den ikke er like aktuell. Tilsvarende vil ikke kvaliteten på ukeavisen forringes særlig om den utgis tirsdag og leseren får den levert på onsdag. Alternativ A vil dermed innebære at en del av de berørte abonnentene vil ikke motta papiravisen på rett dag, selv om avisen gis ut kun én dag i uken. Det å ikke motta avisen på rett dag vil likevel innebære en kvalitetsforringelse for abonnentene ved at avisen taper noe av sin aktualitet.

Hvor stor konsekvensen blir, avhenger av hvor ofte avisen de abonnerer på gis ut og når de mottar denne. Hvilken dag i uken abonnenten mottar avisen vil avhenge av bosted og postens ruter, og om dette blir på rett dag vil igjen avhenge av hvilken papiravis vedkommende abonnerer på og avisens utgivelsesdag(er). Dette betyr at abonnenter av samme avis vil kunne motta denne på ulike dager,

avhengig av postens rutefordeling. En ulempe ved implementeringen av alternativ A er at alternativet vil berøre ulike abonnenter av samme avis ulikt, fordi de kan motta samme avis på forskjellige, men faste dager i uken avhengig av geografisk bosted og Postens ruteplanlegging. At alternativ A skal være et godt alternativ vil dermed avhenge av den praktiske implementeringen av alternativet, inkludert Postens ruteplanlegging.

Hvor stor andel av de berørte abonnentene som vil motta avisen på feil dag er uvisst, men i forbindelse med endringer i postloven med hensyn til færre omdelingsdager (fra fem dager til annenhver dag), ble det påpekt at halvparten av de 15 prosent papiraviseksemplarene Posten omdeler ikke vil bli utlevert til abonnenter på rett dag (Samferdselsdepartementet, 2019).

4.3.2 Alternativ B

I alternativ B vil distribusjonshyppigheten reduseres noe mindre enn i alternativ A ved at papiraviser distribueres annenhver hverdag som en del av den leveringspliktige posttjenesten, men abonnentene får økt avstand til hentepunktet. Den negative konsekvensen består dermed av en kombinasjon av noe redusert distribusjonshyppighet og økt avstand til hentepunkt, sammenlignet med dagens situasjon.

Selv med distribusjon annenhver hverdag, vil om lag halvparten av mottakerne av de 15 prosent papiraviseksemplarene Posten distribuerer motta avisen på feil dag (Samferdselsdepartementet, 2019). Det betyr at det også i alternativ B vil være en vesentlig andel av de berørte gruppene som mottar avisen på feil dag. På samme måte som i alternativ A vil dette avhenge av hvilken avis abonnenten abonnerer på, hvilke(n) dag(er) avisen gis ut og hvilken dag Postens avisbud dekker det området

abonnenter bor i. Siden avisene vil bli levert på ulike ukedager i en to-ukers syklus i alternativ B, kan dette på den ene siden øke sjansen for at abonnentene annenhver uke mottar avisen på rett dag eller på et så riktig tidspunkt som mulig. Dette kan bidra til at abonnenter av samme avis som bor i områder med ulike postruter i større grad behandles likt i løpet av en syklus, avhengig av Postens ruteplanlegging, avisens utgivelsesdag og abonnentens bosted. På en annen side kan variasjonen i hvilke ukedager avisen leveres oppleves som en ulempe i seg selv, både for abonnenten og for mediehusene med tanke på koordinering av utgivelsesdager. Hvor mange abonnenter som vil motta avisen på feil dag er også uvisst i alternativ B.

Til forskjell fra alternativ A vil alternativ B innebære at papiravisen ikke leveres til postkassen, men til et hentepunkt. Det er grunn til å anta at økt avstand til hentested har en viss negativ effekt på etterspørselen etter papiravisabonnement, men det er uvisst hvor stor effekten er og hvordan kombinasjonen av økt avstand til hentested og noe redusert distribusjonshyppighet slår ut på etterspørselen. Det er dermed uvisst om alternativ B vil medføre større eller mindre endringer i etterspørselen etter papiraviser i de berørte områdene sammenlignet med alternativ A. En diversjonsundersøkelse blant abonnenter av papiraviser kunne bidratt til å gi viktig innsikt i markedskonsekvenser av endret distribusjon og mottak av papiraviser. En slik undersøkelse kunne undersøkt både effekten av redusert hyppighet og økt avstand.

Det er likevel grunn til å tro at økt avstand til hentepunkt er en vesentlig ulempe, gitt at endringene berører abonnenter i spredtbygde områder uten kommersielt avisbudnett. Innspill vi har mottatt fra logistikkbransjen via MBL tilsier at avstand til hentested har betydning for etterspørselen etter papiravisabonnement. I spredtbygde områder kan abonnenter få lang reisevei og/eller reisetid til hentepunktet, avhengig av hvor hentepunktene plasseres. Særlig eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, ikke-mobile personer og andre med nedsatt bevegelsesevne vil bli berørt av økt avstand til hentested. Hvordan disse gruppen i praksis blir berørt, vil avhenge av om det opprettes en behovsprøvd ordning for hjemkjøring av postsendinger én gang i uken til immobile postmottakere, og hvilke kriterier som settes for hvem som faller innenfor og utenfor ordningen. En behovsprøvd ordning med hjemkjøring av papiraviser kan bøte på ulempen ved økt avstand, men distribusjonshyppigheten vil da bli

tilsvarende som i alternativ A. Ordningen vil også medføre utgifter som ikke tilkommer i alternativ A.

4.3.3 Brukernes preferanser i avveiningen mellom økt avstand til hentested og distribusjonshyppighet

Hvilket alternativ som vil medføre størst negative konsekvenser for ytringsfriheten kan ses i lys av brukernes preferanser. Oslo Economics har tidligere vurdert konsekvenser for brukere av endret leveringspliktig postomdeling. Oppdraget omfattet virkninger av postomdeling én dag i uken til privat postkasse (alternativ 1), og postomdeling til hentepunkt annenhver ukedag (alternativ 2), opp mot nullalternativet med postomdeling annenhver ukedag til privat postkasse.

På vegne av Oslo Economics gjennomførte Respons Analyse i april 2020 en spørreundersøkelse om konsekvenser for brukere av alternativene for fremtidig levering av post. Et av to stratifiserte utvalg i undersøkelsen, i tillegg til et representativt utvalg av befolkningen, bestod av eldre personer i spredtbygde områder berørt av endringene.⁵

Dette utvalget ble stilt spørsmål om hvor problematisk de opplevde å motta post i postkasse kun én gang i uken og post til hentepunkt eller post i butikk annenhver dag. Denne gruppen var det utvalget som var mest negative til endringene generelt, og innad i gruppen var de aller mest negative til henting 2,5 dager i uken på ubetjent utleveringsautomat, dernest henting 2,5 dager i uken i post i butikk og minst negative til henting én gang i uken i postkasse.

Selv om undersøkelsen ikke omfatter papiraviser, men mottak av post, er det nærliggende å anta at et lignende mønster ville oppstått dersom undersøkelsen hadde stilt samme spørsmål om hyppighet og avstand knyttet til mottak av papiraviser. Resultatene indikerer at eldre i spredtbygde områder har preferanser som trekker i retning av at alternativ A er å foretrekke, muligens fordi de abonnerer på papiraviser som gis ut få dager i uken (for eksempel lokalaviser), og fordi de kan ha utfordringer med å komme seg til et hentepunkt.

4.4 Samlet vurdering av konsekvenser for ytringsfrihet

Konsekvensene av endringer i leveringspliktig posttjeneste for ytringsfriheten vil avhenge av hvordan endringene påvirker muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtale.

⁵ Utvalget bestod av 253 personer 67 år og eldre i spredtbygde områder, definert som 98 kommuner som både omfattes av Samferdselsdepartementets kjøp av

avislevering, og er på listen over landets 100 minste kommuner, målt etter antall innbyggere.

Vår vurdering er at så lenge statlig kjøp av avisdistribusjon videreføres, vil konsekvensene av endringer i leveringsplikten være begrenset. Alternativ A vil da være å foretrekke for brukerne, da de ikke vil oppleve noen endring sammenlignet med dagens situasjon. Alternativ B vil medføre økt avstand til hentested annenhver dag, noe som kan være forbundet med frafall av abonnenter. Utgiftene til statlig kjøp av avisdistribusjon (i første omgang frem til 2026), vil være høyest i alternativ A.

Dersom statlig kjøp av avisdistribusjon opphører, vil konsekvensene bli større. Redusert distribusjon av papiraviser svekker innbyggers mulighet til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtale for de som har få reelle alternativer til papiravisen, og får på den måten betydning for ytringsfriheten. Tilgjengelige data på befolkningens nyhetskonsument og den geografiske fordelingen motsyklisk distribusjon tilsier at eldre i spredtbygde områder er en særlig utsatt gruppe.

Selv om denne rapporten ikke er en fullverdig analyse av konsekvenser for avismarkedet av endringer i leveringspliktig posttjeneste, er vår vurdering at inntektene fra papiravisene fortsatt er såpass viktige for økonomien til mediehusene, at det er risiko for at redusert distribusjon kan få betydning for ytringsfriheten gjennom negative effekter på tilbuds- og etterspørselsiden:

- Endringene kan medføre redusert etterspørsel, ettersom avisen leveres sjeldnere (Alternativ A) og eventuelt lenger unna postkassen (alternativ B).
- For tilbudssiden vil redusert distribusjon gi lavere inntekter fra papiravisene, og muligens reduserte inntekter dersom antall abonnenter reduseres.
- Summen av markedsconsekvensene kan medføre at tilbudet av papiraviser reduseres, herunder at noen aviser må avvikle sin virksomhet. Dette reduserer tilbudet av redaktørstyrte medier.

Det er grunn til å tro at lokalaviser er særlig utsatt, ved at de har en mindre robust økonomi enn større aviser, en høy andel papiraviseslere og lavere andel abonnenter som evner eller ønsker å bli digitale brukere. For lokalaviser finnes det også sjeldnere et tilstrekkelig godt substitutt med tanke på å dekke det samme nyhetsinnholdet fra andre nyhetskilder. Dersom lokalaviser må legges ned, vil dette gå utover muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtale om lokale saker og lokale nyheter. Dette kan få virkninger for berørte grupper

nyhetskonsument og potensielt medføre negative ringvirkninger med tanke på lokaldemokratisk deltakelse.

Vår vurdering er videre at det i utgangspunktet er de samme gruppene som berøres av de to alternativene. Tall fra Postens rapportering på leverte aviser i motsyklisk distribusjon tilsier at det er snakk om 63 000 papiraviseksemplar på en gjennomsnittlig dag, noe som trolig når ut til en gruppe på et sted mellom 57 000 og 126 000 lesere. Hvor mange av disse igjen som er særlig berørt ved at de har få tilgjengelige substitutter og ikke er digitale, er vanskelig å anslå mer nøyaktig.

Funn fra tidligere utredninger om endret postomdeling (Oslo Economics, 2020) tilsier at eldre i spredtbygde områder har preferanser som innebærer at de blir minst negativt påvirket av alternativ A sammenlignet med alternativ B. Dersom disse preferansene også gjelder for mottak av papiraviser, vil alternativ A være forbundet med minst negative konsekvenser for ytringsfriheten med hensyn til muligheten til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen gjennom papiravisen. Alternativ B er trolig forbundet med større negative konsekvenser, ved at det både reduserer distribusjonshyppigheten og øker avstanden til hentestedet. Fysisk leveringssted har betydning for om aviser leses, og dermed om papiravisabonnement avsluttes.

En annen faktor som kan tilsi at alternativ A er å foretrekke fremfor alternativ B, er at det kan være forenelig med mediehusenes egne strategier. De siste årene har man sett en tendens hvor flere aviser reduserer antallet utgaver som de utgir i løpet av en uke. Hvis denne utviklingen fortsetter, uavhengig av eventuelle endringer i leveringspliktig posttjeneste, så kan det være forenlig med levering én gang i uken når det ikke er kjøp av avisdistribusjon (på sikt).

Digitalisering av papiraviseslere vil etter all sannsynlighet fortsette i tiden fremover, men prosessen kan ta noe lenger tid enn man så for seg noen år tilbake. På kort sikt vil det fortsatt være en vesentlig andel som ikke blir digitale og som vil ha få tilgjengelige substitutter til lokalavisen, og som dermed står i fare for å få sine muligheter til å holde seg opplyst og delta i den offentlige samtalen om lokale saker svekket. På sikt vil trolig konsekvensene av de foreslåtte endringene bli mindre ettersom en større andel av befolkningen blir digitale brukere.

5. Referanser

Medietilsynet, 2021. *Mediemangfoldsregnskapet 2020*, Fredrikstad: Medietilsynet.

NOU, 1999. *Norges offentlige utredninger 1999: 27 "Ytringsfrihet bør finde Sted" Forslag til ny Grunnlov § 100*, Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Statens trykking.

Oslo Economics, 2020. *Konsekvenser for brukere av endret leveringspliktig posttjeneste. OE-rapport 2020-48*, Oslo: Oslo Economics.

Samferdselsdepartementet, 2019. *Prop. 102 L (2018-2019) Endringer i postloven (antall omdelingsdager)*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo