

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1988:35	<b>Dokumentdato</b>	1988-12-07
<b>Tittel</b>	Samdistribusjon av aviser.		
<b>Utvalgsnavn</b>	Samdistribusjonsutvalget		
<b>Utvalgsleder</b>	Enebakk, Magnar H.		
<b>Utgiver</b>	Forbruker- og administrasjonsdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1986-01-18	<b>Sider</b>	80
<b>Kapittel</b>	4 Sammendrag og konklusjoner		

For å fremme en samfunnsøkonomisk riktig, og mest mulig rasjonell distribusjon av aviser, foreslår Samdistribusjonsutvalgets flertall at det gis tilskudd til å etablere og videreutvikle distribusjonssamarbeide for dagsaviser, enten i regi av dagspressen eller som samarbeide mellom dagspressen og Postverket. Videre foreslår Utvalget at det ved overføringer gis tilskudd for å holde avisportoene på et så lavt nivå at dagspressen i størst mulig utstrekning ser seg tjent med å benytte Postverket som distributør av aviser.

Utvalgets flertall, som på alle punkter i den framlagte modell er unntatt utvalgsmedlem Einar Næss, har kunnet enes om et forslag som er helt betinget av at alle deler av forslaget gjennomføres. Alternative modeller har vært diskutert, uten at Utvalgets medlemmer har tatt stilling til hvilke alternativer som ville være å foretrekke. Utvalgets medlem Einar Næss er av den oppfatning å animere til i størst mulig utstrekning å utnytte Postverkets allerede vel utbygde apparat til avisdistribusjon.

Einar Næss mener derfor at samdistribusjonstilskuddet i sin helhet bør utbetales for postdistribusjon av aviser. Dette bl.a. som følge av at postdistribusjon av aviser, i langt større grad enn annen samdistribusjon, foregår i grissgrendte strøk der leveringskostnadene pr. eksemplar normalt er høyere enn i tettbygde strøk. Det enhetsportosystem Postverket hittil er pålagt å opprettholde, legger dessuten veien åpen for at det kan finnes lønnsomt å etablere avisdistribusjon utenom Postverket i tettsteder og ellers lett tilgjengelige strøk, mens den kostnadskreivende distribusjon i mer perifere strøk overlates til Postverket. Konsekvensen må bli en høyere pris for distribusjon over lengere avstander og i grissgrendte strøk. En ordning med etablerings- og utviklingstilskudd vil kunne forsterke denne tendensen.

Utvalgets flertall har den oppfatning at distribusjonssamarbeid må forstås som buddistribusjon av forskjellige aviser frem til abonnentene gjennom:

- a) direkte samarbeid mellom to eller flere avisbedrifter
- b) særskilt distribusjonsselskap
- c) egne distribusjonsopplegg for avisene, organisert og ledet av Postverket utenom den ordinære postomdeling.

Som en konsekvens av dette foreslår Utvalget at Forbruker- og administrasjonsdepartementet årlig budsjetterer et særskilt beløp for reduksjon av avisportoene med 10 øre pr. eksemplar for alt listeført avisabonnement som distribueres i ordinær postutdeling til innenlandske abonnenter. Utvalgets forslag innebærer en økning i rammen for samdistribusjonstilskuddet i forhold til 1988-nivå på 14 millioner kroner. Utvalgets flertall forutsetter at midlene overføres Postverket sammen med en oversikt over hvilke aviser som skal få sin porto redusert og med hvilket beløp, og at Postverket deretter foretar en reell reduksjon av avisenes portoregninger.

Utvalgets medlemmer Otto Thoresen og Jostein Nådland ønsker prinsipielt at tilskuddet til portoreduksjon for dagspressen må utbetales som eksemplartilskudd til den enkelte avis, og gjøres avhengig av at vilkårene i 6 i forslag til nye forskrifter oppfylles.

For at en avis eller en samdistribusjonsordning skal kunne listeføres, må følgende krav tilfredsstilles:

- 1) For aviser

- a) Utkommer regelmessig og minst 2 ganger hver uke med et godkjent gjennomsnittlig netto opplag på minst 2000 eksemplarer.
  - b) Gjennom nyheter og kommentarer orienterer allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål.
  - c) Har en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i "Redaktørplakaten".
  - d) Tar reell betaling for abonnement, løssalg og annonser etter en offentlig tilgjengelig prisliste.
  - e) Selger minst halvparten av sitt godkjente netto-opplag gjennom abonnement.
- 2) For samarbeidsordninger
- a) Samdistribusjonsordningen må være åpen for alle avisbedrifter som ønsker å slutte seg til den, og som ellers tilfredsstillere vilkårene nevnt foran under pkt. 1 a-e. I tillegg listeføres i denne sammenheng aviser som utkommer regelmessig og minst 1 gang hver uke med et godkjent gjennomsnittlig nettoopplag på minst 1000 eksemplarer.
  - b) Ordningen må være nøytral og ikke favorisere noen av partene i fellesskapet.
  - c) Samarbeidet må baseres på en skriftlig avtale mellom de berørte parter. Denne avtale må bl.a. regulere kostnadsfordelingen i distribusjonssamarbeidet.
  - d) Kostnadsfordelingen mellom de samarbeidende aviser må tilfredsstillere de krav som er fastsatt i forskriftene.
  - e) Det må være et rimelig forhold mellom antall samdistribuerte eksemplarer som deltar i ordningen. Dersom samarbeidsordningen kun består av to aviser, må den minste avisen bidra med minimum 10 % abonnementsseksemplarer av det samlede antall eksemplarer som inngår i ordningen innen det distrikt eller område det søkes om tilskudd for. For samarbeidsordninger som består av mer enn to aviser, må de minste aviser tilsammen bidra med et antall eksemplarer som minst utgjør 15 % av det samlede abonnementsvolum.

Utvalgets flertall foreslår videre at samdistribusjonstilskudd bør tildeles som:

a) Etableringstilskudd

Formålet med dette er helt eller delvis å dekke de ekstraomkostninger avisene får ved å starte opp distribusjonssamarbeid. Utvalget ser at det i dag er et betydelig volum som ikke er i samdistribusjon, og mener at et etableringstilskudd vil stimulere til økt samarbeid- og dermed påvirke en utvikling som eller har stagnert de senere årene.

Utvalget foreslår at alle etableringskostnader i forberedelsesfasen og for det første driftsår kan dekkes helt ut. For driftsår 2 begrenses refusjon av etableringskostnadene til maksimum 75 % og for driftsår 3 til maksimum 50 %. Deretter faller refusjonsordningen for etableringskostnadene i sin helhet bort.

Rene driftskostnader, slik som utgifter forbundet med avistransport og avisbudlønn, er etter Utvalgets mening ikke etableringskostnader. Men kostnader i forbindelse med overgang fra direkte samarbeide mellom to eller flere aviser til etablering av særskilt distribusjonsselskap må etter Utvalgets mening betraktes som etableringskostnader selv om det opprinnelige samarbeide har eksistert en viss tid.

Utvalget har sett på mulige etableringsprosjekter på Vestlandet og i Nord- Norge, og har i første omgang konkret foreslått et prøveprosjekt i Lofoten og Vesterålen. Utvalget antar at dette prøveprosjekt må budsjetteres med ca. 1 million kroner. Totalt budsjett til etablerings- og utviklingstilskudd anslås av Utvalget til ca. 3 millioner årlig, og Utvalget antar videre at når markedet på sikt er mettet kan disse tilskuddene i sin helhet falle bort.

Utvalget anbefaler at det opprettes en egen post under kap. 1520, pressestøtte og informasjonstiltak for tilskudd til etablering og utvikling.

b) Utviklingstilskudd

Formålet med utviklingstilskuddet er å dekke kostnader i etablerte samarbeidsordninger for spesielle prosjekter som har til formål å videreutvikle og effektivisere distribusjonen, slik at den blir rimeligere og/eller mer rasjonell og/eller mer serviceorientert. Utvalget har

konstatert at det finnes store forskjeller innen administrasjonen i de forskjellige selskapene, og ser at f.eks. innføring av ny teknikk vil kunne rasjonalisere arbeidet på området betydelig.

For første prosjektår foreslår Utvalget at utviklingskostnadene kan refunderes med inntil 50 % og for det påfølgende år med inntil 25 %. Deretter foreslår utvalget at refusjonsordningen for vedkommende prosjekt faller bort i sin helhet.

For avis eller distribusjonsselskap som har mottatt utviklingstilskudd foreslår Utvalget å begrense muligheten for nytt tilskudd for nye prosjekter på minst 5 år.

Utvalget mener også at utviklingstilskudd ikke skal utbetales til aviser eller selskaper som mottar etableringstilskudd.

#### c) Eksemplartilskudd

Utvalgets flertall foreslår at det utbetales et fast ørebeløp pr. innenlands abonnementsseksemplar for aviser som er med i et distribusjonssamarbeid. Tilskudd tildeles ikke for eksemplarer som distribueres på utgiverstedet dersom dette er en bykommune. En forutsetning for å kunne motta tilskuddet er at avisene åpener sin egendistribusjon på utgiverstedet for andre aktuelle samarbeidspartnere.

Utvalget foreslår at det innføres degressive tilskuddssatser etter følgende skala:

	Abonnementsopplag Satser
under 1 million eksemplarer pr. år	100 %
1-2 millioner eksemplarer pr. år	90 %
2-3 millioner eksemplarer pr. år	80 %
3-4 millioner eksemplarer pr. år	70 %
over 4 millioner eksemplarer pr. år	60 %

Utvalget åpner for listeføring av ukeaviser som deltar i samarbeidsprosjekter, da utvalget antar at det volum disse avisene representerer vil være interessant i distribusjonssammenheng.

Utvalget foreslår at det maksimale eksemplartilskudd som kan tildeles en enkelt avis, begrenses til et tilskuddsberettiget opplag på 50 000 eksemplarer pr. utgivelsesdag.

Rammen for eksemplartilskuddet er av Utvalget anbefalt satt til 21 millioner kroner. Utvalget foreslår også at posten for eksemplartilskudd blir en overslagsbevilgning, slik at avisene årlig kan budsjettere ut fra en på forhånd gitt sats. Utvalget foreslår videre at rammen for tilskuddet årlig justeres i takt med kostnadsutviklingen.

#### d) Distribusjonsfaglig rådgivning

Utvalget foreslår videre at det i en overgangsperiode deltidsansettes en distribusjonsfaglig rådgiver i tilknytning til Rådet for samdistribusjonstilskudd. Rådgiveren skal bistå aviser og distribusjonsselskapene med faglig vurderinger i forbindelse med etablering og utvikling av distribusjonssamarbeid. Rådgiveren skal også bistå Forbruker- og administrasjonsdepartementet via Rådet med anbefalinger i enkeltsaker i forhold til nye forskrifter.

## Kapittel 4

Sammendrag og konklusjoner

Kostnadsfordelingen i samdistribusjon

Utvalget konstaterer at spørsmål omkring kostnadsfordelingen i samdistribusjonen i enkelte tilfeller har vært til hinder for etablering av nytt distribusjonssamarbeid.

Gjeldende midlertidige forskrifter om samdistribusjonstilskudd til dagsaviser har følgende bestemmelser med hensyn til kostnadsfordelingen:

- "Ordnningen må være nøytral og ikke favorisere noen av partene i fellesskapet."
- "Distribusjonsprisen pr. eksemplar skal som regel være den samme i samdistribusjonsordningen, uavhengig av de enkelte avisers opplag."

Disse bestemmelsene har ført til at praktiseres høyst forskjellige ordninger for kostnadsfordeling i de ulike samdistribusjonsopplegg.

Fra Rådet for samdistribusjonstilskudd har Utvalget fått opplyst at gjeldende regelverk ikke gir Rådet mulighet til å presisere hvordan fordelingskriteriene skal forstås eller på annen måte i nevneverdig grad å gripe inn på dette området. Utvalget foreslår derfor en konkret nøkkel til fordeling av kostnadene i samdistribusjon.

En rekke faktorer påvirker kostnadene i et distribusjonssamarbeide, som leveringstettheten, vekt og utgivelsesfrekvens. I mange samdistribusjonsordninger utføres både distribusjon av abonnements- og løssalgsaviser. Kostnadene ved distribusjon av løssalgsaviser er lavere enn ved distribusjon av abonnementsaviser, da det for løssalgsavisenes vedkommende dreier seg om levering av flere eksemplarer pr. mottaker. Utvalget er derfor kommet til at kostnadene for abonnements- og løssalgsdistribusjon bør beregnes hver for seg.

Et større distribusjonssamarbeide vil vanligvis også omfatte forskjellige distribusjonsområder med ulik kostnad i hvert område/distrikt. Aviser som distribueres i tettbygd strøk vil derfor normalt ha en lavere leveringskostnad pr. eksemplar enn aviser som distribueres i mer grissgrenete områder. Ut fra dette mener utvalget at de variable kostnadene i samdistribusjonsopplegg som omfatter større regioner/distrikter med ulik leveringstetthet og med ulik dekningsgrad for de samarbeidende aviser kostnadsberegnes for det enkelte handelsdistrikt eller den enkelte kommune, dersom dette ønskes av en av de samarbeidende aviser.

Samdistribusjonsutvalget er kommet til at kostnadene i et distribusjonsarbeide bør deles inn i to hovedgrupper:

- Avisbudkostnader (lønn, sosiale kostnader, rekruttering, opplæring osv.), altså variable kostnader.
- Administrasjon og ellers andre faste kostnader.

Samdistribusjonsutvalget mener at de faste kostnader i et distribusjonssamarbeide, eller deler av disse bør deles likt mellom de enkelte samdistribuerende aviser. Dette bør skje i form av en grunnavgift.

Utvalget er kommet til at faste kostnader inntil 5 % av de totale kostnader skal deles likt på de samdistribuerende aviser. Den del av faste kostnader som eventuelt overstiger 5 % av totale kostnader blir å fordele på samme måte som de variable kostnader. Utgjør de faste kostnader mindre enn 5 % av totale kostnader, er det de faktiske faste kostnader som skal fordeles likt mellom avisene.

Utvalget har valgt å definere avisbudkostnader i sin helhet som variable kostnader i forhold til nye forskrifter.

Fordelingen av de variable kostnader påvirkes bl.a. av:

- antall eksemplarer
- eksemplarvekt
- leveringstetthet
- utgivelsesfrekvens

Av mangel på tilfredsstillende data om hvordan disse elementene påvirker kostnadsstrukturen ved elementene påvirker kostnadsstrukturen ved distribusjon i Norge, har Utvalget tatt utgangspunkt i den finske modellen og gjort noen modifiseringer i forhold til den.

Kostnadene med antall eksemplarer fordeles i utgangspunktet likt pr. eksemplar.

For fordeling av de variable kostnader med hensyn til leveringstetthet foreslår Utvalget følgende skala i forhold til den avis som har den tettste levering i det aktuelle området:

Tilleggsfaktor

Leveringstetthet 91 - 100 %	0,00
Leveringstetthet 81 - 90 %	0,05
Leveringstetthet 66 - 80 %	0,10
Leveringstetthet 51 - 65 %	0,15
Leveringstetthet 31 - 50 %	0,20
Leveringstetthet 11 - 30 %	0,25
Leveringstetthet - 10 %	0,30

Forslaget innebærer altså en korreksjon mht. leveringstetthet på inntil 30 %.

De variable kostnadene vil avhenge av vekt slik at dess tyngre avis dess dyrere. De variable kostnadene med hensyn til avisens vekt foreslås fordelt slik i forhold til den avis som har størst gjennomsnittlig vekt pr. eksemplar. (=årsvekt dividert på antall eksemplarer totalt pr. år):

	Reduksjonsfaktor
Vektklasse 1,91 - 100 %	- 0,00
Vektklasse 2,76 - 90 %	- 0,05
Vektklasse 3,61 - 80 %	- 0,10
Vektklasse 4,41 - 60 %	- 0,15
Vektklasse 5,21 - 50 %	- 0,20
Vektklasse 6, - 20 %	- 0,25

Forslaget innebærer en korreksjon mht. vekt på inntil 25 %.

De variable kostnadene vil variere med utgivelsesfrekvens, og slik at dess færre utgivelser pr. uke dess høyere kostnad pr. eksemplar. Sammenlignet med både leveringstetthet og eksemplarvekt vil imidlertid utgivelsesfrekvens bli tillagt mindre vekt. De variable kostnader etter utgivelsesfrekvens blir slik:

	Tilleggsfaktor
5 - 6 dagers ukentlig utgivelse	0,00
3 - 4 dagers ukentlig utgivelse	0,05
2 dagers ukentlig utgivelse	0,10
1 dags ukentlig utgivelse	0,15

Forslaget innebærer en korreksjon mht. utgivelsesfrekvens på inntil 15 %.

I modellen er det ikke tatt med søndagsutgivelse. Utvalget har heller ikke tatt stilling til tilleggsfaktor for søndagsutgivelse. I den finske modellen er imidlertid tillegget 100 %.

For framgangsmåte for beregning av kostnadsfordelingen henvises til kap. 8, Kostnadsfordeling i samdistribusjon.

## Kapittel 4

Sammendrag og konklusjoner

Andre vilkår for samdistribusjonstilskuddet

Utvalget går inn for at når samarbeidet er etablert som et eget distribusjonsselskap, har alle samarbeidende aviser som minimum bidrar med et abonnementsvolum på 10 % rett til å eie en andel av selskapet tilsvarende den andel abonnementsseksemplarer vedkommende avis bidrar med i samarbeidet. Dersom en eller flere aviser ikke vil benytte seg av sin rett til å kjøpe sin eierandel i distribusjonsselskapet, mener Utvalget at denne andelen skal fordeles forholdsmessig på de som er interessert i å eie den.

Aviser som bidrar med et volum på mindre enn 10 % kan etter Utvalgets

mening også komme i eierposisjon dersom samtlige samarbeidende aviser er enige i det.

Utvalget går inn for at samdistribusjonsselskap ikke kan eies av andre enn de aviser som deltar i samarbeidet og som tilfredsstillere listeføringskravene.

Utvalget foreslår videre følgende vilkår for samdistribusjonstilskuddet:

- 1) Tilskudd tildeles kun for det antall abonnementsseksemplarer som distribueres innelands.
- 2) Utgiver av avis som mottar samdistribusjonstilskudd, må ikke distribuere avisen i egen regi i noen del av avisens spredningsområde hvor samdistribusjon er eller blir opprettet.
- 3) Samdistribusjonstilskudd kan tildeles en avis dersom andre aviser på utgiverstedet ikke er villige til å delta i et naturlig felles distribusjonsopplegg. Tilskuddet tildeles for den del av abonnementsopplaget som naturlig ville ha falt inn under en felles distribusjonsordning.
- 4) Samdistribusjonstilskudd utbetales ikke til noen aviser som deltar i samdistribusjon hvor det innen et og samme distrikt er parallelle distribusjonsorganisasjoner. Med parallelle distribusjonsorganisasjoner menes er at to eller flere budorganisasjoner innen samme distrikt - eller i deler av et distrikt - gjennomfører samtidig eller omtrent samtidig buddistribusjon til abonnenter.
- 5) Aviser som mottar samdistribusjonstilskudd kan ikke nekte andre aviser å komme med i samdistribusjonsordningen med henvisning til praktiske begrensninger, slik som mangel på transportkapasitet og andre kapasitetsbegrensninger.
- 6) Aviser som ønsker å være med i et etablert samdistribusjonsopplegg kan heller ikke nektes adgang til denne samdistribusjon med henvisning til at vedkommende avis ikke kan tilfredsstillere behovene for leveringstid for hele samdistribusjonsområdet. Aviser som ønsker å være med i en etablert samdistribusjon, har rett til det for den del av opplaget som de kan levere til ønsket tid og sted og på ønsket måte.

---

## Kapittel 4

Sammendrag og konklusjoner

Rådet for samdistribusjonstilskudd

Utvalget foreslår at Rådet blir sammensatt med tre representanter oppnevnt av Norske Avisers Landsforbund og en fra Postverket. I tillegg foreslår Utvalget at den distribusjonsfaglige rådgiver inngår i Rådet så lenge rådgiveren er ansatt. Forbruker- og administrasjonsdepartementet bør etter Utvalgets mening ha ansvar for Rådets sekretariatsfunksjon. Utvalget foreslår at alle søknader om etableringstilskudd og utviklingstilskudd skal gjennomgås av Rådet. Dessuten mener Utvalget at Rådet kan be om å få gjennomføre alle eller utvalgte søknader vedrørende eksemplartilskudd.

---