

## Høringsnotat

**Høringsnotat om endringer i kringkastingsloven, kringkastingsforskriften mv. Forslag til gjennomføring av direktiv (EU) 2018/1808 om audiovisuelle medietjenester.**

Høringsfrist: 16.12.2022

## Innhold

1. Innledning.....	8
2. Bakgrunn.....	9
2.1 AMT-direktivet.....	9
2.2 Endringsdirektivet .....	9
2.3 Utgangspunkter for gjennomføringen av endringsdirektivet.....	10
3. Høringsnotatets hovedinnhold .....	11
4. Definisjoner .....	14
4.1 Innledning .....	14
4.2 Audiovisuell medietjeneste.....	14
4.2.1 Gjeldende rett.....	14
4.2.4. Departementets vurdering .....	15
4.3. Program .....	16
4.3.1. Gjeldende rett.....	16
4.3.2 2010-direktivet.....	16
4.3.3 Endringsdirektivet.....	17
4.3.4 Departementets vurdering .....	17
4.4 Sponsing.....	17
4.4.1 Gjeldende rett.....	17
4.4.2 2010-direktivet.....	17
4.4.3 Endringsdirektivet.....	18
4.4.4 Departementets vurdering .....	18
4.5 Produktplassering .....	19
4.5.1 Gjeldende rett.....	19
4.5.2 2010-direktivet.....	19
4.5.3 Endringsdirektivet .....	19
4.5.4 Departementets vurdering .....	19
5. Selvregulering og samregulering .....	20
5.1 AMT-direktivet.....	20
5.2 Gjeldende rett .....	21
5.3 Departementets vurdering.....	21
5.3.1 Forutsetninger for samregulering og selvregulering .....	21
5.3.2 Mulige områder for samregulering .....	22
6. Jurisdiksjon, registreringsplikt og prinsippet om fri viderefremidling .....	23
6.1 Jurisdiksjonskriterier .....	23

6.1.1 Gjeldende rett.....	23
6.1.2 2010-direktivet.....	23
6.1.3 Endringsdirektivet.....	24
6.1.4 Departementets vurdering .....	24
6.2 Registreringsplikt .....	25
6.2.1 Gjeldende rett.....	25
6.2.2 AMT-direktivet .....	25
6.3 Informasjonsplikt for endringer som kan påvirke jurisdiksjon og liste over tjenestetilbydere underlagt norsk jurisdiksjon .....	26
6.3.1 Gjeldende rett.....	26
6.3.2 Endringsdirektivet.....	26
6.3.3 Departementets vurdering .....	27
6.4. Krav til identifikasjon av tjenestetilbydere .....	27
6.4.1 Gjeldende rett.....	27
6.4.2 AMT-direktivet .....	27
6.4.3 Departementets vurdering .....	28
6.5 Åpenhet om eierskap i medietjenester .....	28
6.6 Prinsippet om fri videreformidling .....	29
6.6.1. AMT-direktivet .....	29
6.6.2 Gjeldende rett.....	29
6.6.3 Departementets vurdering .....	29
6.7 Overordnet om unntak fra prinsippet om fri videreformidling og departementets forslag .....	30
6.8 Generelle endringer i kringkastingsloven § 4-5 .....	31
6.8.1 Gjeldende rett.....	31
6.8.2 AMT-direktivet .....	32
6.8.3 Departementets vurdering .....	33
6.9 Beskyttelsestiltak ved brudd på enkelte av direktivets bestemmelser eller når det er nødvendig av andre viktige samfunnshensyn.....	34
6.9.1 Gjeldende rett.....	34
6.9.2 AMT-direktivet .....	35
6.9.3 Departementets vurdering .....	37
6.10 Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren.....	39
6.10.1 Gjeldende rett.....	39
6.10.2 AMT-direktivet .....	39
6.10.3 Departementets vurdering .....	40

6.11 Beskyttelsestiltak mot ulovlig eller skadelig innhold i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som formidles fra tredjeland.....	40
6.11.1 Gjeldende rett.....	40
6.11.2 Departementets vurdering .....	41
6.12 Forslagene i kapittel 6.8 til 6.11 og forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten .....	41
6.13 Uenighet om jurisdiksjon .....	42
6.10.1. Endringsdirektivet.....	42
6.10.2 Departementets vurdering .....	42
7. Innhold som oppfordrer vold, hat eller terrorisme.....	42
7.1 Innledning .....	42
7.2 Oppfordring til vold eller hat .....	43
7.2.1 Endringsdirektivet.....	43
7.2.2 Gjeldende rett.....	43
7.2.3 Departementets vurdering .....	44
7.3 Oppfordring til terrorisme .....	48
7.3.1 Endringsdirektivet.....	48
7.3.2 Gjeldende rett.....	48
7.3.3 Departementets vurdering .....	49
8. Beskyttelse av mindreårige.....	51
8.1 Gjeldende rett .....	51
8.2 AMT-direktivet og endringsdirektivet .....	52
8.3 Departementets vurdering.....	53
8.3.1 Beskyttelsestiltak .....	54
8.3.2 Informasjonsplikt.....	55
8.3.3 Personvern .....	56
9. Universell utforming.....	57
9.1 Innledning .....	57
9.2 Universell utforming av programmer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester ....	58
9.2.1 Gjeldende rett.....	58
9.2.2 AMT-direktivet .....	60
9.2.3 Departementets vurdering .....	61
9.3 Universell utforming av viktig informasjon til allmennheten.....	67
9.3.1 Gjeldende rett.....	67
9.3.2 Endringsdirektivet.....	68
9.3.3 Departementets vurdering .....	68

10. Reklame, sponning og produktplassering .....	69
10.1 Innledning .....	69
10.2 Fellesregler for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester .....	70
10.2.1 Grunnkrav til audiovisuell kommersiell kommunikasjon .....	70
10.2.2. Sponning .....	71
10.2.3 Produktplassering.....	75
Kap. 10.3 Særregler om reklame i fjernsyn .....	79
10.3.1 Bakgrunn .....	79
10.3.2 Prinsippet om at reklame hovedsakelig skal sendes i blokker.....	79
10.3.3 Reklameavbruddsregler.....	80
10.3.4 Reklamevolum.....	81
10.4 Overliggende innslag for kommersielle formål mv. ....	86
10.4.1 Gjeldende rett.....	86
10.4.2 Endringsdirektivet .....	86
10.4.3 Departementets vurdering .....	87
11. Europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester og fjernsyn .....	88
11.1 Innledning .....	88
11.2 Europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester .....	89
11.2.1 Gjeldende rett.....	89
11.2.2 AMT-direktivet .....	89
11.2.3 Status i andre land.....	93
11.2.4 Departementets vurdering .....	93
11.3 Europeisk programandel for fjernsyn.....	94
11.3.1 Gjeldende rett.....	94
11.3.2 AMT-direktivet .....	95
11.3.3 Status i andre land.....	95
11.3.4 Departementets vurdering .....	96
12. Medfinansiering .....	97
<b>12.1 Innledning.....</b>	<b>97</b>
<b>12.2 Gjeldende rett.....</b>	<b>98</b>
<b>12.3 AMT-direktivet.....</b>	<b>99</b>
<b>12.3.2 Avgrensninger og unntak .....</b>	<b>100</b>
<b>12.4 Forholdet til arbeidet med skattleggingen av digitaliseringen av økonomien i regi av OECD/G20 Inclusive Framework .....</b>	<b>102</b>
<b>12.5 Medfinansiering i andre land.....</b>	<b>103</b>

<b>12.5.1 EØS-området</b> .....	103
<b>12.5.2 Tyskland – bidrag</b> .....	105
<b>12.5.3 Italia - investeringsplikt</b> .....	106
<b>12.5.4 Frankrike – Bidrag og investeringsplikt</b> .....	107
<b>12.5.5 Belgia (FR) – Bidrag eller investeringsplikt</b> .....	108
<b>12.6 Departementets vurderinger og forslag</b> .....	109
12.6.1 Behovet for å innføre medfinansieringsplikt .....	109
12.6.2 Alternative modeller .....	111
12.6.3 Vurdering av modellene .....	114
12.6.4 Overordnet om forslaget .....	114
12.6.5 Avgrensning av pliktsubjekter .....	114
<b>12.6.6 Unntak</b> .....	115
<b>12.6.7 Innretning av medfinansieringsplikten</b> .....	117
12.6.8 Tilsynsmyndighet .....	119
12.6.9 Samfunnsøkonomiske vurderinger av forslaget .....	120
<b>13 Videodelingsplattformtjenester</b> .....	122
13.1 Innledning .....	122
13.2 Bakgrunn .....	122
13.3 Oversikt over endringsdirektivets regulering av videodelingsplattformtjenester .....	123
13.3.1 Videodelingsplattformtjenester .....	123
13.3.2 Skadelig og ulovlig innhold .....	124
13.3.3 Reklame, sponing og produktplassering .....	124
13.3.5 Hensiktsmessige tiltak .....	124
13.3.6 Tilsyn og utenrettslig tvisteløsning .....	124
13.4 Forholdet til relevante bestemmelser i gjeldende rett .....	125
13.4.1 Ehandelsloven .....	125
13.4.2 Markedsføringsloven mv. ....	125
13.5 Gjennomføring av endringsdirektivets regler om videodelingsplattformtjenester .....	126
13.5.1 Overordnet .....	126
13.5.2 Definisjoner .....	126
13.5.3 Jurisdiksjon .....	131
13.5.4 Registreringsplikt .....	133
13.5.5 Overordnet om endringsdirektivets krav til å beskytte mot visse typer innhold og forholdet til e-handelsdirektivet og e-handelsloven .....	133
13.5.6 Skadelig innhold rettet mot barn .....	134

13.5.7	Oppfordring til vold eller hat.....	136
13.5.8	Offentlig oppfordring til terror, barnepornografi, rasisme og fremmedhat .....	137
13.5.9	Reklame, sponning og produktplassering .....	139
13.5.10	Hensiktsmessige tiltak .....	144
13.5.11	Behandling av personopplysninger om mindreårige .....	148
13.5.12	Sam- eller selvregulering .....	148
13.5.13	Tilsyn.....	149
13.5.14	Utenrettslig klageordning for løsning av tvister.....	151
13.5.10	Domstolsbehandling .....	153
14	Uavhengige tilsyn .....	153
14.1	Innledning .....	153
14.2	Gjeldende rett .....	154
14.2.1	Overordnet .....	154
14.2.2	Medietilsynet .....	154
14.2.3	Forbrukertilsynet.....	155
14.2.4	Helsedirektoratet .....	156
14.2.5	Statens legemiddelverk .....	156
14.3	Endringsdirektivet .....	157
14.4	Reguleringen i andre land .....	158
14.4.2	Sverige .....	158
14.4.3	Finland .....	159
14.5	Departementets vurderinger.....	160
14.5.1	Tilsynsorgan på AMT-direktivets område.....	160
14.5.2	Tilsynsorganets uavhengighet .....	160
14.5.3	Krav til upartiskhet og åpenhet .....	166
14.5.4	Tilsynsorganets ressurser og myndighet.....	167
14.5.5	Utnevnelse og avskjedigelse av leder .....	170
14.5.6	Krav til effektive klagemuligheter .....	173
15	Informasjonsutveksling mellom europeiske tilsynsorgan .....	175
15.1	Endringsdirektivet .....	175
15.2	Departementets vurdering.....	176
16	Fremheving av audiovisuelle bestillingstjenester av allmenn interesse .....	176
17	Kritisk medieforståelse.....	177
17.1	Endringsdirektivet .....	177
17.2	Departementets vurdering.....	177

18	Endringer som ikke har sammenheng med endringsdirektivet .....	179
18.1	Listeføring av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning.....	179
18.1.1	Innledning.....	179
18.1.2	Gjeldende rett.....	179
18.1.3	AMT-direktivet .....	181
18.1.4	Regulering i andre land.....	181
18.1.5	Departementets vurdering .....	181
18.2	Utvidelse av Medietilsynets tilgang til opplysninger og dokumenter.....	184
18.2.1	Gjeldende rett.....	184
18.2.2	Departementets vurdering .....	185
19	Sanksjoner .....	187
19.1	Gjeldende rett .....	187
19.1.1	Straff.....	187
19.1.2	Advarsel .....	187
19.1.3	Overtredelsesgebyr .....	187
19.1.4	Tvangsmulkt.....	188
19.1.5	Forbud mot å sende reklame, inndragning av konsesjon mv. ....	188
19.2	AMT-direktivet.....	188
19.3	Departementets vurdering.....	189
19.3.1	Generelle justeringer .....	189
19.3.2	Kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester .....	189
19.3.3	Videodelingsplattformtjenester.....	191
20	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	193
20.1	Konsekvenser for det offentlige.....	193
20.2	Konsekvenser for tjenestetilbydere m.fl.....	195

## 1. Innledning

Kultur- og likestillingsdepartementet sender med dette på høring forslag til gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1808<sup>1</sup>. Direktivet endrer direktivet om audiovisuelle medietjenester (2010/13/EU) (AMT-direktivet). AMT-direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Endringsdirektivet er EØS-relevant. Innlemmelse av endringsdirektivet i EØS-avtalen forutsetter Stortingets samtykke. Når direktivet innlemmes i

<sup>1</sup> Direktivets fulle tittel er Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1808 av 14. november 2018 om endring av direktiv 2010/13/EU om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester) i lys av endrede markedsforhold.



EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre direktivets krav i norsk rett. Høringsinstansene bør merke seg at forslaget inneholder enkelte forslag som berører radio (se kapittel 4.4, 10.2 og 10.3).

Merk at høringsnotatet også inneholder enkelte forslag til endringer av kringkastingsloven og kringkastingsforskriften som ikke har sammenheng med endringsdirektivet. Disse forslagene fremgår av kapittel 17.

## 2. Bakgrunn

### 2.1 AMT-direktivet

AMT-direktivet skal blant annet bidra til å sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester i EØS-området, beskytte forbrukere samt fremme kulturelt mangfold og mediefrihet. Direktivet som er innlemmet i EØS-avtalen inneholder en minimumsregulering av audiovisuelle medietjenester – det vil si fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

AMT-direktivet inneholder grunnleggende minimumsharmoniserte bestemmelser om blant annet beskyttelse av barn og unge, tilgjengeliggjøring av programinnhold for personer med funksjonsnedsettelse, fremme av europeisk programinnhold og audiovisuell kommersiell kommunikasjon (reklame, sponing og produktplassing mv.). Direktivet inneholder også bestemmelser om administrativt samarbeid mellom EØS-medlemsland og deres tilsynsmyndigheter. Et viktig formål med AMT-direktivet er å bidra til like konkurransevilkår for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, uten å berøre den samfunnsmessige viktige oppgaven slike tjenester har. I direktivet poengteres det at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester er like mye kulturtjenester som de er økonomiske tjenester. Deres økende betydning for samfunn, demokrati — særlig ved å sikre informasjonsfrihet, meningsmangfold og mediemangfold samt utdanning og kultur gjør en spesifikk regulering av slike tjenester berettiget.

AMT-direktivet er et minimumsdirektiv. Dette innebærer at de enkelte medlemslandene kan utforme strengere eller mer detaljerte regler på områder som koordineres av direktivet overfor tilbydere av audiovisuelle medietjenester under deres jurisdiksjon. Det er en forutsetning at slike strengere eller mer detaljerte regler er i samsvar med EØS-retten for øvrig.

AMT-direktivet er gjennomført i norsk rett.<sup>2</sup> AMT-direktivet er i hovedsak gjennomført i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften.

### 2.2 Endringsdirektivet

I 2015 ble det iverksatt en gjennomgang av AMT-direktivet. Gjennomgangen ble blant annet begrunnet med de hurtige endringene i markedet for audiovisuelle medietjenester, og endringer i seervaner, særlig blant yngre seere.

---

<sup>2</sup> Se Prop. 9 L (2012–2013)

Endringsdirektivet ble vedtatt 14. november 2018. Endringsdirektivet inneholder en rekke endringer av eksisterende artikler i AMT-direktivet samt helt nye bestemmelser. Den største endringen er at AMT-direktivets virkeområde utvides til å omfatte regulering av videodelingsplattformtjenester. Videodelingsplattformtjenester er i direktivets forstand tjenester som har som hovedformål å tilby bildeprogrammer eller brukergenererte videoer som er lastet opp av brukerne. Tilbydere av slike plattformer organiserer innholdet og distribuerer det ut til allmennheten. Til forskjell fra fjernsyn og bestillingstjenester, har tilbydere av videodelingsplattformtjenester ikke kontroll over utvelgelsen av innholdet som formidles på plattformen. Tilbydere av slike tjenester har derfor ikke effektiv redaksjonell kontroll. Et eksempel på en slik videodelingsplattformtjeneste er YouTube. Videodelingsplattformtjenester kan også være andre sosiale medier der en atskilt del av tjenesten har som hovedformål å tilby bildeprogrammer og brukergenererte videoer, eller dette er en essensiell funksjon i tjenesten. Facebook og Instagram kan være eksempler på slike tjenester. Endringsdirektivet innebærer ikke en regulering av sosiale medier som sådan. De viktigste videodelingsplattformtjenester som YouTube, Facebook og Instagram er ikke etablert i Norge, og berøres derfor ikke av gjennomføringen av endringsdirektivet i norsk rett.

Hovedelementene i endringsdirektivet er blant annet som følger:

- Regulering av videodelingsplattformtjenester når det gjelder skadelig eller ulovlig innhold og audiovisuell kommersiell kommunikasjon (reklame, sponing, produktplassering mv.).
- Innføring av en mer felles regulering av fjernsyn og bestillingstjenester, herunder bestemmelsene om prosedyrer ved unntak fra senderlandsprinsippet og prinsippet om mottaksfrihet og beskyttelse av barn mot skadelig innhold.
- Krav til fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester om merking av bildeprogrammets egnethet for barn og unge.
- Krav til kvoter for europeisk programinnhold i bestillingstjenester. Tidligere har det kun vært stilt krav om kvoter for europeisk programinnhold i fjernsyn.
- Anledning til å kreve såkalt medfinansiering av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.
- Mer fleksible regler om audiovisuell kommersiell kommunikasjon (tillatt reklametid og produktplassering).
- Skjerpede krav til at tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester tilgjengeliggjør av programinnhold til personer med funksjonsnedsettelse.
- Skjerpede krav til uavhengigheten til tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med nasjonale bestemmelser som gjennomfører direktivet.

### 2.3 Utgangspunkter for gjennomføringen av endringsdirektivet

Endringsdirektivet er EØS-relevant, men er ikke ennå innlemmet i EØS-avtalen. Høringsnotatet tar utgangspunkt i at direktivet blir innlemmet i avtalen. Når direktivet blir bindende, må Norge gjennomføre direktivets bestemmelser på de områder hvor direktivet gir private parter rettigheter eller plikter. Norge må dessuten avstå fra tiltak som kan sette direktivets målsettinger i fare, og må for øvrig legge til rette for EØS-samarbeidet.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dette går frem av det alminnelige lojalitetsprinsippet i EØS-avtalen artikkel 3.

Ifølge EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b) er det opp til den enkelte medlemsstat å bestemme formen og midlene for gjennomføringen av direktiver. Dette innebærer at en medlemsstat ikke behøver å anvende samme terminologi eller systematikk som i direktivet. En gjennomføring av et EU-direktiv i nasjonal rett krever derfor ikke nødvendigvis at bestemmelsene i direktivet gjengis ordrett. Det avgjørende er at medlemsstatene oppnår det tiltenkte resultatet. EØS-avtalen stiller likevel krav om at gjennomføringen skal skje på en slik måte at rettstilstanden fremstår som klar og utvetydig slik at det er mulig for private parter å forutberegne sin rettsstilling. Dette legger visse begrensninger i adgangen til å presisere og utdype regelverket i forarbeider eller ved henvisning til forvaltningspraksis. Dersom nasjonal rett allerede oppfyller det som kreves av et direktiv er det normalt ikke behov for gjennomføringstiltak.

AMT-direktivet er et minimumsdirektiv. Det enkelte medlemsland har derfor anledning til å utforme strengere eller mer detaljerte bestemmelser på de områdene som er omfattet av direktivet. Dette fremgår av artikkel 3 (1). Forutsetningen for å kunne gjøre dette er at slike regler er i samsvar med alminnelige prinsipper i fellesskapsretten. På områder som ikke er harmonisert av direktivet står de enkelte medlemsstatene i utgangspunktet fritt, så fremt tiltaket er i tråd med den generelle EØS-retten og det ikke er regulering i andre EØS-relevante direktiver eller forordninger som kommer til anvendelse.

### 3. Høringsnotatets hovedinnhold

Høringsnotatet inneholder flere forslag til endringer av kringkastingsloven og kringkastingforskriften mv. De viktigste forslagene i høringsnotatet er som følger:

- endringer i flere av kringkastingslovens definisjoner for å skape best mulig konsistens med direktivets ordlyd
- endringer i kringkastingforskriftens bestemmelser om jurisdiksjon, dvs. kriteriene som avgjør når en tjenestetilbyder anses etablert i Norge
- krav om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester må registrere seg hos Medietilsynet
- endringer i kringkastingslovens § 4-5 og kringkastingforskriften kapittel 4 som gir hjemmel til å hindre eller vanskeliggjøre fjernsynssendinger fra andre EØS-land og tredjeland
- forbud mot at personopplysninger om mindreårige som har blitt samlet inn eller generert av en tjenestetilbyder, gjennom f.eks. et alderskontrollsystem, benyttes til kommersielle formål, som direkte markedsføring, profilering eller adferdsbasert reklame
- skjerpede og nye krav til universell utforming av bildeprogrammer for alle tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester
- krav om at meldinger fra myndighetene i krisesituasjoner skal gis på en slik måte at de er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne
- endringer i bestemmelsene om reklame, sponing og produktplassering, herunder åpning for at reklame i fjernsyn eller radio samlet ikke kan overstige 20 prosent av sendetiden mellom kl. 6.00 og 18.00, samt 20 prosent av sendetiden mellom kl. 18.00 og 24.00.

- krav om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal ha en andel europeiske verk på minst 30 prosent i sine kataloger og at disse verkene skal fremheves
- krav om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som retter tjenestene sine mot norske seere skal bidra til finansiering av norske audiovisuelle verk ved direkteinvesteringer i slike verk eller ved en investerings- og bidragsplikt til Filmfondet.
- gjennomføring av endringsdirektivets bestemmelser om videodelingsplattformtjenester – tilbydere av slike tjenester må bl.a. treffe hensiktsmessige tiltak for å beskytte barn mot skadelig innhold og allmennheten mot visse typer ulovlig innhold
- økte krav til uavhengighet for Medietilsynet, Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk ved tilsyn med norske bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet
- utvidelse av kringkastingsforskriftens liste over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning til å omfatte fotball VM og EM for kvinner og håndball EM og VM for menn.
- utvidelse av Medietilsynets tilgang til opplysninger og dokumenter til å omfatte opplysninger som er underlagt taushetsplikt i henhold til lov, pålegg eller avtale

Kapittel 4 inneholder forslag til endringer i kringkastingslovens definisjoner. Enkelte av definisjonene som i dag fremgår andre steder i loven flyttes til lovens definisjonsbestemmelse.

I kapittel 5 vurderes forutsetningene for selv- og samregulering for bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet. Departementet peker her på enkelte områder som kan være egnet for samregulering.

Kapittel 6 inneholder bl.a. forslag til justeringer av kringkastingsforskriftens bestemmelser om jurisdiksjon i tråd med endringsdirektivet. Her gjennomgås også betydningen av senderlandsprinsippet og prinsippet om fri videreformidling og unntakene som bl.a. følger av direktivet. Kapitlet inneholder forslag til retts tekniske justeringer av kringkastingsloven § 4-5 som regulerer unntak fra prinsippet om fri videreformidling, samt justeringer av nærmere krav til bl.a. prosedyrer i kringkastingsforskriften som skal følges ved anvendelse av lovens § 4-5.

Kapittel 7 inneholder en vurdering av direktivets forbud mot innhold som oppfordrer til vold, hat eller terrorisme i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, og i hvilken grad norsk rett er i tråd med disse kravene.

I kapittel 8 vurderes endringsdirektivets krav til beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold. Departementets vurdering er at bildeprogramloven er i tråd med direktivets krav og at det ikke er behov for særskilt gjennomføring på dette punktet. Det foreslås imidlertid, slik endringsdirektivet krever, at det forbyes at personopplysninger om mindreårige som har blitt samlet inn eller generert av en tjenestetilbyder (gjennom f.eks. et alderskontrollsystem) benyttes til kommersielle formål, som direkte markedsføring, profilering eller adferdsbasert reklame.

Kapittel 9 inneholder en vurdering av hvordan endringsdirektivets krav om at programmer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester fortløpende og gradvis gjøres mer tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom forholdsmessige tiltak. Kapitlet inneholder forslag til økte krav universell utforming av bildeprogrammer for alle tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. I samme kapittel foreslås det også, i tråd med direktivets krav, samt at meldinger som sendes i fjernsyn fra statsmyndigheter under beredskap og krig mv. så snart som mulig skal gjøres tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse gjennom teksting, tegnspråktolking, synstolking, lydtekst eller andre teknikker.

Kapittel 10 inneholder forslag til endringer i kringkastingslovens og kringkastingsforskriftens bestemmelser om reklame, sponing og produkt plassering. Her foreslås det bl.a. at det kan sendes reklame i fjernsyn og radio i 20 prosent av sendetiden mellom kl. 6.00 og 18.00, samt 20 prosent av sendetiden mellom kl. 18.00 og 24.00.

Kapittel 11 inneholder bl.a. forslag til gjennomføring av direktivets krav om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester pålegges å ha en andel europeiske verk på minst 30 prosent i sine kataloger og at disse verkene skal fremheves.

Kapittel 12 inneholder forslag til innføring av en plikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester til å bidra finansielt til produksjon av norskspråklige audiovisuelle verk.

Kapittel 13 inneholder forslag til gjennomføring av endringsdirektivets regulering av videodelingsplattformtjenester. Slike tjenester kjennetegnes ved at tilbyderen ikke har redaksjonell kontroll over innholdet som lastes opp på tjenesten. Tilbydere av videodelingsplattformtjenester må bl.a. iverksette tiltak for å beskytte barn mot skadelig innhold og allmennheten mot visse former for ulovlig innhold. Reguleringen vil ha svært begrenset eller ingen betydning i Norge, fordi slike tjenester eksisterer i svært begrenset omfang i Norge, om i det hele tatt. Direktivets krav vil først og fremst ha praktisk betydning i de landene hvor de største og viktigste tjenestene er etablert, i første rekke Irland, hvor bl.a. YouTube, Facebook og Instagram er etablert.

Kapittel 14 inneholder forslag til økte krav til uavhengighet for tilsynene som fører tilsyn med norske bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet. I endringsdirektivet stilles det bl.a. det krav om at medlemsstatenes tilsynsmyndigheter skal være uavhengige fra både offentlige og private organer. Tilsynsmyndighetenes virksomhet skal være upartisk og åpen, og skal kunne granskes. Videre skal tilsynenes kompetanse og myndighet være klart fastsatt ved lov. Endringsdirektivet fastsetter også prinsipper for utnevning og avskjedigelse av tilsynsmyndighetens leder. Det stilles dessuten krav til effektive klagemuligheter

Kapittel 15 inneholder forslag til gjennomføring av direktivets krav om at nasjonale tilsynsmyndigheter skal å gi hverandre og EFTAs overvåkningsorgan den informasjon som er nødvendig for anvendelsen av direktivet.

I kapittel 16 gis det en redegjørelse for endringsdirektivets hjemmel til å gi audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse fremtredende plassering. Det bes om synspunkter på

om behovet for å ta i bruk denne hjemmelen og hvilke ev. regulatoriske løsninger som kan være aktuelle.

I kapittel 17 gis det en redegjørelse for endringsdirektivets krav om at det skal fremmes og treffes tiltak for utvikling av kritisk medieforståelse, og hvordan dette kravet er gjennomført i Norge.

Kapittel 18 inneholder forslag til endringer som ikke har sammenheng med gjennomføringen av endringsdirektivet i norsk rett. Her foreslås det en utvidelse av kringkastingsforskriftens liste over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning til å omfatte fotball VM og EM for kvinner og håndball EM og VM for menn. Videre foreslås det en utvidelse av Medietilsynets tilgang til opplysninger og dokumenter til å omfatte opplysninger som er underlagt taushetsplikt i henhold til lov, pålegg eller avtale.

Kapittel 19 inneholder forslag til endringer i kringkastingslovens og kringkastingsforskriftens sanksjonsbestemmelser som følge av gjennomføringen av endringsdirektivet.

I kapittel 20 redegjøres det for forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser.

## 4. Definisjoner

### 4.1 Innledning

I endringsdirektivet innføres nye og endrede definisjoner av enkelte av de grunnleggende begrepene som benyttes i AMT-direktivet. For eksempel endres definisjonene av audiovisuell medietjeneste og program. Nye definisjoner innføres for videodelingsplattformtjenester, leverandører av videodelingsplattformer og brukergenerert video. Utvidelsen av direktivets virkeområde til å omfatte videodelingsplattformtjenester medfører også endringer i AMT-direktivets definisjon av audiovisuell kommersiell kommunikasjon, sponing og produktplassering. I dette kapitlet vurderer departementet behovet for å gjøre endringer i kringkastingsloven som følge av endringsdirektivets endrede definisjoner av audiovisuell medietjeneste, program, sponing og produktplassering. Definisjonene som er knyttet til videodelingsplattformtjenester behandles i kapittel 13.

### 4.2 Audiovisuell medietjeneste

#### 4.2.1 Gjeldende rett

I kringkastingsloven anvendes ikke begrepet audiovisuell medietjeneste. I stedet defineres de to ulike tjenestene som omfattes av begrepet, det vil si *fjernsyn*, jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav c) og *audiovisuelle bestillingstjenester*, jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav d). Departementet vurderte om begrepet audiovisuell medietjeneste burde tas inn i kringkastingsloven i forbindelse med gjennomføringen av AMT-direktivet i norsk rett.<sup>4</sup> Departementet foreslo her å kun benytte begrepene *fjernsyn* og *audiovisuelle*

---

<sup>4</sup> Se Prop 9 L (2012-2013) punkt 5.6.1

*bestillingstjenester*, og begrunnet dette blant annet med at det gir et klarere uttrykk for hvilke tjenester som er omfattet av loven og at det kan være hensiktsmessig å begrense antallet definisjoner i loven.

I kringkastingsloven § 1-1 bokstav f) defineres også leverandøren av slike tjenester ved begrepet *tjenestetilbyder*. *Tjenestetilbyder* er definert som den som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene (se Prop. 9 L (2012-2013) punkt 5.6.3.6).

#### **4.2.2 2010-direktivet**

Begrepet *audiovisuelle medietjenester* er samlebetegnelsen for tjenester som omfattes av AMT-direktivet. Begrepet er definert i artikkel 1 (1) bokstav a. I henhold til definisjonen skal tjenestenes hovedformål være å levere programmer med sikte på å informere, underholde eller utdanne allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett. Definisjonen omfatter fjernsynssendinger (lineære audiovisuelle medietjenester) og audiovisuelle bestillingstjenester (ikke-lineære audiovisuelle medietjenester), jf. artikkel 1 (1) bokstav a (i). For å anses som en audiovisuell medietjeneste må tjenesten være underlagt det redaksjonelle ansvaret til tilbyderer av tjenesten. Det innebærer at tilbyderer må utøve effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av programmene. *Audiovisuell kommersiell kommunikasjon* omfattes også av direktivets definisjon av audiovisuell medietjeneste, jf. art. 1 (1) bokstav a (ii).

#### **4.2.3 Endringsdirektivet**

I endringsdirektivet opprettholdes i all hovedsak AMT-direktivets definisjon av *audiovisuell medietjeneste*. Det klargjøres imidlertid at også en avgrenset del av en tjeneste kan være en audiovisuell medietjeneste. Det fremgår av endringsdirektivets artikkel 1 (1) bokstav a at en audiovisuell medietjeneste omfatter en tjeneste "[...] der tjenesten eller en del som kan skilles fra den, har som hovedformål å levere programmer til allmennheten som skal informere, underholde eller opplyse, under det redaksjonelle ansvaret til en tilbyder av medietjenester, via elektroniske kommunikasjonsnett [...]" (vår understreking)

Endringen klargjør at for eksempel tjenester på nettsidene til en nettavis kan omfattes av direktivet som separate audiovisuelle medietjenester. Det fremgår imidlertid av endringsdirektivets forale punkt 3 at direktivet fortsatt bare bør gjelde "[...] for tjenester der hovedformålet er å levere programmer som skal informere, underholde eller opplyse. Kravet til hovedformål bør også anses å være oppfylt dersom tjenesten har et audiovisuelt innhold og en audiovisuell form som kan skilles fra tilbyderens hovedvirksomhet, for eksempel selvstendige deler av nettaviser som inneholder programmer eller brukergenererte videoer, når disse delene kan anses å kunne skilles fra hovedvirksomheten." Det fremgår videre av fortalen punkt 3 at "en tjeneste bør vurderes som et rent tillegg som ikke kan skilles fra hovedvirksomheten, dersom forbindelsene mellom det audiovisuelle tilbudet og hovedvirksomheten, for eksempel levering av nyheter i skriftlig form, tilsier det."

#### **4.2.4. Departementets vurdering**

Kringkastingslovens definisjon av *fjernsyn* og *audiovisuelle bestillingstjenester* utelukker ikke at en avgrenset del av en tjeneste kan anses for å være en medietjeneste som omfattes av

lovens bestemmelser. Dette er klart forutsatt i lovens forarbeider, jf. Prop. 9 L (2012-2013) punkt 5.6.3.2, hvor departementet uttalte følgende: «For redaksjoner som parallelt med tradisjonelle nettaviser også tilbyr tjenester der det audiovisuelle innholdet må betraktes som en primæraktivitet, som f.eks. VGTV, vil imidlertid disse tjenestene kunne være omfattet av direktivet og loven.» Departementet ser derfor ikke behov for å presisere at en avgrenset del av en tjeneste kan utgjøre «fjernsyn» og «audiovisuelle bestillingstjenester» i kringkastingslovens forstand.

Det fremgår av endringsdirektivets fortale punkt 3 at kanaler eller andre audiovisuelle tjenester under en tilbyders redaksjonelle ansvar i seg selv kan utgjøre audiovisuelle medietjenester, selv om de tilbys på en videodelingsplattformtjeneste som ellers kjennetegnes ved fravær av redaksjonelt ansvar. I slike tilfeller skal de tilbyderne som har det redaksjonelle ansvaret overholde AMT-direktivet. Departementet viser i denne forbindelse til at Medietilsynet allerede i praksis håndhever kringkastingsloven slik at fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som tilbys på videodelingsplattformtjenester som YouTube, omfattes av lovens virkeområde. Se blant annet Medietilsynets veileder til youtubere og videobloggere om merking av reklame.<sup>5</sup>

## 4.3. Program

### 4.3.1. Gjeldende rett

I kringkastingsloven § 1-1 bokstav e) er AMT-direktivets definisjon av *program* definert som *bildeprogram* med følgende ordlyd: «et sett av levende bilder med eller uten lyd som utgjør ett enkelt innslag.» I Prop. 9 L (2012-2013) er det forutsatt at definisjonen av *bildeprogram* også omfatter tekstbasert innhold som følger slike programmer, for eksempel elektroniske programguider (EPG) og undertekster, jf. AMT-direktivets fortale punkt 23. Vilkåret om levende bilder utelukker radioprogrammer/podkast fra definisjonen.

I forarbeidene til bestemmelsen (Prop. 9 L (2012-2013) punkt 5.6.3.1) ga departementet uttrykk for at programbegrepet vil kunne endres over tid, og at det derfor ikke var hensiktsmessig å foreta noen nærmere avgrensing med hensyn til programmets lengde, innhold eller form. Departementet ga videre uttrykk for at hvordan grensen skal trekkes konkret vil være opp til Medietilsynet å avgjøre i den enkelte sak i lys av europeisk praksis.

### 4.3.2 2010-direktivet

2010-direktivets definisjon av *program* følger av artikkel 1 (1) bokstav b), og har følgende ordlyd: «et sett av levende bilder med eller uten lyd som utgjør ett enkelt innslag innenfor en programoversikt eller en katalog utarbeidet av en tilbyder av medietjenester, med en form og et innhold som er sammenlignbart med form og innhold i fjernsynssending. Eksempler på programmer er spillefilmer, idrettsarrangementer, komedier, dokumentarprogrammer, barneprogrammer og dramaproduksjoner.»

---

<sup>5</sup> [youtube\\_veileder.pdf \(medietilsynet.no\)](#)



### 4.3.3 Endringsdirektivet

I endringsdirektivet opprettholdes i all hovedsak 2010-direktivets definisjon av *program*. Det presiseres imidlertid i direktivets definisjon av program i artikkel 1 (1) bokstav b at lengden av et sett av levende bilder med eller uten lyd, ikke har betydning for om disse skal anses som et program. Det er dessuten ikke lenger et krav at et program skal ha form og innhold som er sammenliknbart med fjernsynsprogrammer. Program defineres i endringsdirektivet som «[...] et sett av levende bilder med eller uten lyd som utgjør ett enkelt innslag, uansett lengde, innenfor en programoversikt eller en katalog utarbeidet av en tilbyder av medietjenester, herunder spillefilmer, videoklipp, idrettsarrangementer, situasjonskomedier, dokumentarprogrammer, barneprogrammer og dramaproduksjoner».

### 4.3.4 Departementets vurdering

Definisjonen av *bildeprogram* i kringkastingsloven § 1-1 bokstav e) inneholder ingen krav om at et bildeprogram skal ha en viss lengde. Ordlyden stiller heller ingen krav om at bildeprogrammets form og innhold skal være sammenliknbart med fjernsynssendinger. Som nevnt under gjeldende rett, er det i forarbeidene til definisjonen forutsatt at programbegrepet vil kunne endres over tid, og at Medietilsynet skal avgjøre begrepets innhold i den enkelte sak i lys av europeisk praksis. Den nye definisjonen av program i endringsdirektivet, som innebærer at blant annet videoklipp og spillefilmer mv. omfattes av begrepet, stemmer derfor godt med hvordan begrepet i praksis anvendes i norsk rett. Departementet ser derfor ikke behov for å foreta nærmere presiseringer i bildeprogrambegrepet når det gjelder lengde og form.

## 4.4 Sponsing

### 4.4.1 Gjeldende rett

I kringkastingsloven § 3-4 annet ledd er *sponsing* definert som:

«[...] ethvert bidrag til produksjon eller sending av program fra en fysisk eller juridisk person som selv ikke tilbyr programmet eller er engasjert i produksjonen, med sikte på å fremme sponsors navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste».

Definisjonen omfatter tilfeller hvor det ytes bidrag til produksjon eller sending av ett eller flere program eller en programserie. Slike bidrag kan være rene pengebeløp, varer eller tjenester. Normalt krever sponsor en viss gjenytelse i form av eksponering av navn, logo e.l.

### 4.4.2 2010-direktivet

*Sponsing* er definert i 2010-direktivet artikkel 1 (1) bokstav k, som lyder:

«ethvert bidrag fra et offentlig eller privat foretak eller en fysisk person som ikke driver virksomhet som tilbyder av audiovisuelle medietjenester eller produksjon av audiovisuelle verker, til finansiering av audiovisuelle medietjenester eller programmer, med sikte på å fremme foretakets eller personens navn, varemerke, bilde, virksomhet eller produkter».

#### 4.4.3 Endringsdirektivet

Endringsdirektivet opprettholder i all hovedsak 2010-direktivets definisjon av *sponsing*. Definisjonen utvides til også å omfatte bidrag til å finansiere videodelingsplattformtjenester og brukergenererte videoer, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav k. Sponsing defineres i endringsdirektivet som:

«ethvert bidrag fra et offentlig eller privat foretak eller en fysisk person som ikke tilbyr audiovisuelle medietjenester eller videodelingsplattformtjenester eller produserer audiovisuelle verker, til finansiering av audiovisuelle medietjenester, videodelingsplattformtjenester, brukergenererte videoer eller programmer, med sikte på å fremme foretakets eller personens navn, varemerke, omdømme, virksomhet eller produkter».

#### 4.4.4 Departementets vurdering

Mens sponsing etter gjeldende kringkastingslov bare omfatter bidrag til produksjon eller sending av «program», omfatter endringsdirektivets definisjon også ethvert bidrag til finansiering av «audiovisuelle medietjenester», dvs. fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. I tillegg omfatter direktivets definisjon også videodelingsplattformer og brukergenererte videoer. Det er derfor nødvendig å utvide definisjonen av sponsing til å også omfatte bidrag til finansiering av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester samt videodelingsplattformtjenester og brukergenererte videoer. Departementet mener at bidrag til finansiering av radio også bør anses som sponsing. Siden radio ikke er omfattet av AMT-direktivet kunne man sett for seg en annen løsning, men departementet mener at det er gode grunner for at også radio bør være omfattet av definisjonen av sponsing. Departementet vektlegger også at en annen løsning vil kreve ulike definisjoner av sponsing for hhv. fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester og radio, og dermed være krevende av hensyn til helheten og systematikken i loven.

Departementet foreslår for øvrig at det fremgår tydelig av definisjonen at sponsing kun omfatter bidrag fra en juridisk eller fysisk person som ikke selv tilbyr eller produserer de aktuelle sponsede tjenestene (radio, fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, videodelingsplattformtjenester), programmene eller brukergenererte videoene.

I kapittel 13 foreslår departementet en rekke nye bestemmelser om videodelingsplattformtjenester som omhandler sponsing. Departementet mener at det er hensiktsmessig at begreper som benyttes gjentatte steder i loven defineres i en samlet definisjonsbestemmelse innledningsvis i loven. Departementet foreslår på denne bakgrunn å flytte definisjonen av sponsing fra kringkastingsloven § 3-4 til § 1-1.

Departementets forslag

- Departementet foreslår å utvide definisjonen av sponsing til å inkludere bidrag til finansiering av kringkasting, audiovisuelle bestillingstjenester, videodelingsplattformtjenester og brukergenererte videoer.
- Departementet foreslår å flytte definisjonen av sponsing til kringkastingsloven § 1-1.

## 4.5 Produktplassering

### 4.5.1 Gjeldende rett

I kringkastingsloven § 3-6 andre ledd er produktplassering definert som følger:

"Med produktplassering menes at en vare, tjeneste eller et varemerke inngår i, eller vises til i et program mot betaling eller liknende vederlag for direkte eller indirekte å fremme varer, tjenester eller omdømmet til en fysisk eller juridisk person. Gratis levering av varer eller tjenester som ikke har en betydelig verdi regnes ikke som produktplassering".

For en nærmere omtale av innholdet i definisjonen og avgrensningen mot sponing, se Prop. 9 L (2012-2013) punkt 7.7.6.2. I Medietilsynets Veileder for sponing i kringkasting og bestillingstjenester<sup>6</sup> angis en konkret grense for betydelig verdi til ca. 10 000 kroner og det forklares nærmere om hvordan grensen beregnes.

### 4.5.2 2010-direktivet

*Produktplassering* er definert i 2010-direktivets artikkel 1 nr. 1 bokstav m) som lyder:

«enhver form for audiovisuell kommersiell kommunikasjon som innebærer at en vare, tjeneste eller varemerket for varen eller tjenesten forekommer ved at det inngår i et program, eller det vises til det, mot betaling eller lignende vederlag».

### 4.5.3 Endringsdirektivet

I endringsdirektivet utvides definisjonen av produktplassering til også å omfatte bidrag til å finansiere brukergenererte videoer, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav m). *Produktplassering* defineres i endringsdirektivet som:

«enhver form for audiovisuell kommersiell kommunikasjon som innebærer at en vare eller tjeneste, eller varemerket for varen eller tjenesten, inngår i eller vises til i et program eller en brukergenerert video, mot betaling eller lignende vederlag».

### 4.5.4 Departementets vurdering

Ordlyden i definisjonen av produktplassering i gjeldende rett omfatter ikke brukergenererte videoer. Det er derfor nødvendig å utvide definisjonen til å inkludere bidrag til finansiering av brukergenererte videoer for å gjennomføre endringsdirektivet. Siden begrepet produktplassering vil anvendes flere steder i loven som en følge av reglene om videodelingsplattformtjenester, foreslår departementet å flytte definisjonen av produktplassering til kringkastingsloven § 1-1 første ledd ny bokstav i). Departementet anser det som hensiktsmessig at uttrykk som blir bruk gjennomgående flere steder i loven er plassert i lovens definisjonsbestemmelse.

Departementets forslag

---

<sup>6</sup> [190411-veileder\\_sponing.pdf \(medietilsynet.no\)](https://www.medietilsynet.no/190411-veileder_sponing.pdf)

- Departementet foreslår å utvide definisjonen av produktplassering til å inkludere bidrag til finansiering av brukergenererte videoer, for å gjennomføre endringene i endringsdirektivet.
- Departementet foreslår å flytte definisjonen av produktplassering til kringkastingsloven § 1-1.

## 5. Selvregulering og samregulering

### 5.1 AMT-direktivet

Etter endringsdirektivet artikkel 4a (1) skal medlemsstatene, i den utstrekning det er mulig innenfor medlemsstatenes rettsorden, oppfordre til bruk av samregulering og fremme selvregulering gjennom atferdsnormer som vedtas nasjonalt på de områdene som samordnes av direktivet. Disse normene skal

- være slik at de blir allment akseptert av de viktigste aktørene i de berørte medlemsstatene,
- klart og utvetydig angi hva målene er,
- sikre jevnlig, åpen og uavhengig overvåking og evaluering av måloppnåelsen, og
- sikre effektiv håndheving, herunder effektive og forholdsmessige sanksjoner.

Videre pekes det i endringsdirektivet på bruk av samregulering og fremme av selvregulering på spesifikke områder, som omtales nærmere under.

Det fremgår av endringsdirektivets fortale punkt 14 at direktivet ikke forplikter medlemsstatene til å opprette ordninger med selvregulering og/eller samregulering. Det er kun en oppfordring til å vurdere hensiktsmessigheten av slike ordninger.

I endringsdirektivets fortale punkt 14 forklares det hva som menes med begrepene selvregulering og samregulering.

Selvregulering utgjør en type frivillig initiativ som gjør at markedsdeltakere, partene i arbeidslivet og ikke-statlige organisasjoner og sammenslutninger kan vedta felles retningslinjer seg imellom og for seg selv. Aktørene utarbeider, overvåker og håndhever disse retningslinjene. Selv om selvregulering kan være et effektivt supplement til regulering, kan ordningen ikke erstatte lovgivers direkte forpliktelser etter AMT-direktivet fullt ut.

Samregulering gir, i sin enkleste form, en rettslig forbindelse mellom selvregulering og den nasjonale lovgiveren i samsvar med medlemsstatenes rettstradisjoner. Ved samregulering er den regulerende rollen delt mellom de berørte partene og regjeringen eller nasjonale reguleringsmyndigheter eller -organer. De relevante offentlige myndighetenes rolle er blant annet anerkjennelse av ordningen med samregulering, revisjon av prosessene innenfor ordningen og finansiering av ordningen. Samregulering bør gi mulighet for at staten kan gripe inn i tilfeller der målene ikke nås.

Både ved selvregulering og samregulering ligger altså (ytterligere) formelt regelverk som et ris bak speilet dersom viktige formål ikke ivaretas. Klarer ikke bransjen å få på plass hensiktsmessige bransjenormer og god praksis, vil det være aktuelt å regulere spørsmålet mer formelt i stedet.

## 5.2 Gjeldende rett

Norsk medieregulering inneholder bare et fåtall eksempler på selvregulering eller samregulering. Et eksempel på ren selvregulering er Vær Varsom-plakaten<sup>7</sup> som første gang ble vedtatt av Norsk Presseforbund i 1936 og håndheves av Pressens faglige utvalg (PFU). Det finnes flere selvregulerings- og samreguleringsordninger på nærliggende rettsfelt. Ordningene er utbredt i forbindelse med direkte forbrukerbeskyttelse der man ønsker å sikre at bransjeaktørene forholder seg til visse forretningsetiske normer utover den formelle reguleringen, der dette finnes. Et eksempel på selvregulering er Matbransjens faglige utvalg (MFU)<sup>8</sup>, som ble etablert i 2013 som en bransjestyrt selvreguleringsordning. MFU-ordningen har egne retningslinjer<sup>9</sup> som bransjeaktører skal forholde seg til når de markedsfører usunn mat og drikke rettet mot barn.

## 5.3 Departementets vurdering

### 5.3.1 Forutsetninger for samregulering og selvregulering

Norge er forpliktet til å gjennomføre endringsdirektivet i norsk rett. Ved en ren selvregulering vil det ikke sikres en tilsvarende garanti for korrekt gjennomføring som samregulering vil innebære. Det følger også av endringsdirektivets fortale punkt 14 at selvregulering ikke bør erstatte den nasjonale lovgiverens forpliktelser. Departementet legger derfor til grunn at selvregulering bare kan fungere som et supplement til å oppfylle Norges forpliktelser etter endringsdirektivet. Departementet vurderer derfor i det følgende om det er hensiktsmessig å ta i bruk samregulering på enkelte av områdene som reguleres i endringsdirektivet.

Etter departementets vurdering vil samregulering best kunne fungere når visse premisser er oppfylt. For det første må markedsaktørene ha en felles interesse i å løse et gitt problem. For det andre må markedet klare å enes om en felles målsetning for ordningen. Videre må systemet åpent og uavhengig kunne overvåkes og måloppnåelsen må kunne evalueres. Endelig må det sikres effektiv håndheving, herunder effektive og forholdsmessige sanksjoner. Myndighetene må føre tilsyn og ha mulighet til å gripe inn – ev. med ytterligere regulering – dersom markedsaktørenes regulering ikke er tilstrekkelig.

Satt opp mot disse premissene mener departementet at samregulering først og fremst er aktuelt på områder der AMT-direktivet lar det være rom for nasjonale tilpasninger. Dette kan være spørsmål der direktivet overlater et handlingsrom til medlemsstatene ved gjennomføringen, eller der det er fastsatt et minimumskrav med mulighet til å gi mer omfattende pålegg. Det må tas stilling til hvorvidt de politiske og rettslige formålene med en regulering kan oppnås gjennom samregulering, eller om det er behov for detaljert regulering i

---

<sup>7</sup> [Vær Varsom-plakaten - Presse.no](http://VærVarsom-plakaten-Presse.no)

<sup>8</sup> [Mfu](http://Mfu)

<sup>9</sup> [Retningslinjer for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn – Mfu](http://Retningslinjer-for-markedsforing-av-mat-og-drikke-rettet-mot-barn-Mfu)

lov eller forskrift. Under vurderer departementet mulige områder som kan være egnet for samregulering.

### 5.3.2 Mulige områder for samregulering

Som det fremgår over, bør visse premisser ligge til grunn for at samregulering skal være et aktuelt virkemiddel. Endringsdirektivet peker dessuten ut visse områder der medlemsstatene særskilt skal oppfordre til samregulering i tråd med artikkel 4 (1):

- Informasjon til seerne om innhold som kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling, jf. artikkel 6 (3).
- Upassende audiovisuell kommersiell kommunikasjon om alkoholholdige drikker overfor mindreårige.
- Upassende audiovisuell kommersiell kommunikasjon som følger med eller inngår i barneprogrammer, om næringsmidler og drikker som inneholder næringsstoffer og andre stoffer med en ernæringsmessig eller fysiologisk virkning, særlig fett, transfettsyrer, salt eller natrium og sukker, som ifølge anbefalingene ikke bør utgjøre en for stor del av det samlede kostholdet jf. artikkel 9 (4).
- Gjennomføring av bestemmelsene om hensiktsmessige tiltak av videodelingsplattformer for å beskytte mindreårige og allmenheten mot visse typer innhold i artikkel 28b (1) og (3), jf. artikkel 28b (4).

Blant punktene over anser departementet det som unødvendig å oppfordre til samregulering når det gjelder audiovisuell kommersiell kommunikasjon for alkoholholdig drikke og usunn mat og drikke rettet mot mindreårige. Dette fordi det er forbudt å markedsføre alkoholholdig drikke og sende reklame rettet mot mindreårige i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester etter norsk rett.

Departementet har identifisert tre punkter som kan være egnet for samregulering. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om det kan være hensiktsmessig med samregulering også på andre områder.

#### 5.3.2.1 Informasjon om skadelig innhold

Det følger av endringsdirektivet artikkel 6a (3) at medlemsstatene skal sørge for at tilbydere av medietjenester gir seerne tilstrekkelig informasjon om innhold som kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling. Det fremgår av kapittel 7 at departementet anser dette kravet som gjennomført i lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. (bildeprogramloven) § 7 bokstav a og b. I lovarbeidet til bildeprogramloven ble det lagt til rette for og oppfordret til samregulering. Høringen viste at ingen på det tidspunktet var interessert i å ta noe konkret initiativ i denne retningen. Løsningen som ble valgt var derfor en regulering på relativt overordnet nivå i selve loven, kombinert med forskriftshjemler. Departementet la i Prop.123 L (2013-2014) til grunn at et bransjesamarbeid kan redusere behovet for omfattende og detaljert forskriftsregulering, som ellers kan vise seg nødvendig for å sikre en konsekvent praktisering av loven. Også etter ikraftsettelsen av den nye loven har det vært kontakt med bransjeorganisasjoner mv. for å sondere mulighetene for en samreguleringsløsning, uten at dette har ført til noe konkret.

### **5.3.2.2 Fremheving av europeiske verk**

I kapittel 11 foreslår departementet at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal fremme europeiske produksjoner ved at minst 30 prosent av tjenestens katalog skal bestå av europeiske verk og at disse skal fremheves, jf. endringsdirektivet artikkel 13 (1). Verken direktivet eller den foreslåtte gjennomføringen i norsk rett spesifiserer hvordan verkene skal fremheves i katalogene. Departementet mener at det på dette punktet bør være mulig for Medietilsynet, i samråd med tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, å lage retningslinjer som beskriver hva som vil være akseptabelt nivå mtp. fremheving av europeiske verk og kriterier for når kravet til fremheving vil anses oppfylt.

### **5.3.2.3 Regulering av videodelingsplattformer – krav til utenrettslig løsning av tvister**

I kapittel 12 redegjøres det for at direktivets virkeområde utvides til å omfatte videodelingsplattformtjenester. Disse bestemmelsene får virkning for tilbydere av videodelingsplattformer, og innebærer blant annet at medlemsstatene skal sikre at slike tilbydere iverksetter hensiktsmessige tiltak for å beskytte barn mot skadelig og alvorlig skadelig innhold. I endringsdirektivet innføres det et krav om at medlemsstatene skal sikre utenrettslige tvisteløsningsmekanismer for å løse tvister mellom brukere og tilbydere videodelingsplattformer når det gjelder de hensiktsmessige tiltakene tilbyderen skal iverksette. I kapittel 12 foreslår departementet at Medietilsynet får i oppgave å utvikle en slik tvisteløsningsmekanisme i samråd med tilbydere av videodelingsplattformer.

## **6. Jurisdiksjon, registreringsplikt og prinsippet om fri viderefremming**

### **6.1 Jurisdiksjonskriterier**

#### **6.1.1 Gjeldende rett**

Regler om når en tjenestetilbyder er underlagt norsk jurisdiksjon og må følge norsk lovgivning følger av kringkastingsforskriften § 1-1. Bestemmelsen er en nær oversettelse av 2010-direktivets artikkel 2.

#### **6.1.2 2010-direktivet**

AMT-direktivet artikkel 2 (2) regulerer når det enkelte EØS-land har jurisdiksjon over tilbyderne av fjernsyns- og audiovisuelle bestillingstjenester. AMT-direktivet bygger på et senderlandsprinsipp. Dette innebærer at jurisdiksjonen som hovedregel bestemmes ut ifra hvilket EØS-land tilbyderen av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester er etablert i (senderlandet). Et annet grunnleggende prinsipp er at en tilbyder aldri kan være underlagt mer enn én medlemsstats jurisdiksjon og kontroll.<sup>10</sup> Regelverket medfører som hovedregel at

---

<sup>10</sup> Ved å fastsette en rekke praktiske kriterier bør det på en uttømmende måte kunne fastslås at et fjernsynsselskap er underlagt bare én medlemsstats jurisdiksjon i forbindelse med tjenesteyting som omfattes av dette direktiv, jf. AMT-direktivets fortale punkt 35.

tilbydere av fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester som anses etablert i Norge er underlagt norsk tilsyn i henhold til norsk lovgivning, uavhengig av om disse retter tjenestene sine mot andre EØS-land.

Hvor en tjenestetilbyder av audiovisuelle medietjenester skal anses for å være etablert, følger av AMT-direktivet artikkel 2 (3), (4) og (5). I første rekke skal en tjenestetilbyder anses for å være etablert i den medlemsstaten hvor tjenestetilbyderen har sitt hovedkontor og der de redaksjonelle avgjørelsene om medietjenesten fattes, jf. direktivet artikkel 2 (3) bokstav a.

### 6.1.3 Endringsdirektivet

Jurisdiksjonskriteriene er i all hovedsak opprettholdt i endringsdirektivet. Endringsdirektivet artikkel 2 (3) endrer imidlertid jurisdiksjonskriteriene når en tjenestetilbyder har virksomhet i flere EØS-land. I henhold til 2010-direktivet skulle jurisdiksjonen i slike tilfeller bl.a. avgjøres ut ifra hvor en betydelig del av arbeidsstyrken engasjert i aktivitetene til den audiovisuelle medietjenesten arbeider. I henhold til endringsdirektivet artikkel 2 (3) bokstav b) skal jurisdiksjonen i slike tilfeller fremover bl.a. avgjøres på bakgrunn av i hvilket land en betydelig del av arbeidsstyrken som er involvert i den programrelaterte audiovisuelle medietjenestevirksomheten arbeider. Hva som ligger i «den programrelaterte audiovisuelle medietjenestevirksomheten» er ikke definert. Departementet legger til grunn at det med programrelatert virksomhet menes det daglige redaksjonelle arbeidet og de redaksjonelle avgjørelsene, og at ansatte engasjert i salgs- eller markedsavdelingen til en tjenestetilbyder ikke skal anses å være tilknyttet den programrelaterte virksomheten. Siden begrepet *den programrelaterte virksomheten* ikke er klargjort i direktivet vil rekkevidden av begrepet bli avgjort i praksis. Endringsdirektivet innfører en definisjon av begrepet redaksjonell avgjørelse, jf. artikkel 1 (1) bokstav (d) (bb). En redaksjonell avgjørelse defineres som «en beslutning som treffes regelmessig med sikte på å utøve redaksjonelt ansvar, og som er knyttet til den daglige driften av den audiovisuelle medietjenesten».

### 6.1.4 Departementets vurdering

Når det gjelder den konkrete endringen i jurisdiksjonskriteriene i endringsdirektivet artikkel 2 (3) bokstav b, foreslår departementet at kringkastingsforskriften § 1-1 andre ledd bokstav b) til og med e) endres i tråd med dette. Hensynet til størst mulig grad av harmoniserte jurisdiksjonsregler vil etter departementets oppfatning best ivaretas dersom jurisdiksjonsreglene gjennomføres mest mulig ordrett. Departementet foreslår i tillegg at endringsdirektivets definisjon av «redaksjonell avgjørelse» tas inn i kringkastingsforskriften § 1-1 tredje ledd.

Departementet foreslår for øvrig enkelte justeringer i kringkastingsforskriften § 1-1, slik at bestemmelsens ordlyd bedre samsvarer med ordlyden i endringsdirektivet artikkel 2 (3) bokstav b og AMT-direktivet artikkel 2 (3):

Gjeldende § 1-1 første ledd foreslås endret, slik at det fremgår at en tjenestetilbyder skal følge det norske regelverket om "fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester". Av gjeldende ordlyd fremgår det at en tjenestetilbyder skal følge det norske regelverket om "audiovisuelle medietjenester". Justeringen foretas fordi "audiovisuelle medietjenester" ikke er et definert i begrep i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften.

Det foreslås å fjerne «avgjørelser om programsammensetning» i § 1-1 andre ledd. Etter endringsdirektivet er det redaksjonelle avgjørelser knyttet til fjernsynssendingene eller den



audiovisuelle bestillingstjenesten som er relevant vurderingstema, og ikke «avgjørelser om programsammensetning» slik ordlyden lyder i dag.

§ 1-1 andre ledd bokstav f) endres slik at det fremgår at kriteriet gjelder tilfeller hvor en tjenestetilbyder har sitt hovedkontor i Norge, men "avgjørelser om fjernsynssendingene eller den audiovisuelle bestillingstjenesten» tas i et land utenfor EØS-området eller omvendt. I gjeldende ordlyd fremgår det at kriteriet gjelder "redaksjonelle avgjørelser".

## 6.2 Registreringsplikt

### 6.2.1 Gjeldende rett

Kringkastingsloven § 2-1 første ledd fastslår at kringkastere, med unntak av NRK, må ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting som formidles via senderanlegg som er konsesjonspliktige etter loven § 2-2. For drift av kringkastings- eller lokalkringkastingsvirksomhet som ikke er konsesjonspliktig etter § 2-1 første ledd, kreves det at kringkasteren er registrert hos offentlig myndighet, jf. § 2-1 tredje ledd. Det er gitt nærmere regler om kringkasternes registreringsplikt i kringkastingsforskriften § 1-3. Av denne bestemmelsen følger det blant annet at Medietilsynet fører register over kringkastere og lokalkringkastere som er registreringspliktige etter loven § 2-1 og at kringkasting ikke kan skje før Medietilsynet har bekreftet at korrekt utfylt registreringsmelding er mottatt. Registreringsplikten etter kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd ble innført i 2003 og begrunnet med at håndhevingshensyn tilsier at myndighetene til enhver tid må ha oversikt over hvem som sitter med det redaksjonelle ansvaret for sendingene.<sup>11</sup>

Det foreligger ingen registrerings- eller konsesjonsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Ved gjennomføringen av 2010-direktivet mente departementet at det ikke var behov for å innføre en registreringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.<sup>12</sup> Departementet pekte her på at dette eventuelt ville bli vurdert etter at loven har vært i kraft i en tid. Departementet pekte på at behovet for en slik registreringsplikt eventuelt må ses i sammenheng med hvilket merarbeid dette vil kreve av tjenestetilbydere og tilsynsmyndigheten.

### 6.2.2 AMT-direktivet

Hverken 2010-direktivet eller endringsdirektivet inneholder en eksplisitt plikt for medlemsstatene til å innføre registreringsplikt for kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Endringsdirektivet artikkel 2 (5b) pålegger imidlertid medlemsstatene å utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste over tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon, og at en slik liste med eventuelle oppdateringer skal sendes til EFTAs overvåkningsorgan.

### 6.2.3 Departementets vurdering

Siden endringsdirektivet artikkel 2 (5b) pålegger medlemsstatene å utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste over tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon,

---

<sup>11</sup> Se Ot.prp.nr.107 (2001–2002) s 12.

<sup>12</sup> Se Prop.9 L (2012-2013) s 43.

foreslår departementet at det innføres en plikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester til å registrere seg hos Medietilsynet. Departementet foreslår atplikten gjennomføres ved endring av kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd og kringkastingsforskriften 1-3.

En utvidelse av registreringsplikten til å omfatte både kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester vil gjøre det praktisk mulig å oppfylle endringsdirektivets krav om at det skal utarbeides og vedlikeholdes en oppdatert liste over tilbydere av audiovisuelle medietjenester. Forslaget vil i tillegg skape en bedre oversikt over tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester under norsk jurisdiksjon, og dermed gjøre Medietilsynets håndheving av loven enklere. Departementet legger dessuten til grunn at en registreringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester vil bidra til at slike aktører i større grad enn i dag blir oppmerksomme på hvilken regulering de er underlagt. Som en følge av at registreringsplikten i loven § 2-1 tredje ledd utvides til å omfatte tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, foreslår departementet også endringer av kringkastingsforskriften § 1-3 for å reflektere dette.

### **6.3 Informasjonsplikt for endringer som kan påvirke jurisdiksjon og liste over tjenestetilbydere underlagt norsk jurisdiksjon**

#### **6.3.1 Gjeldende rett**

Gjeldende rett inneholder ingen eksplisitte bestemmelser om at Medietilsynet skal varsles om endringer som kan påvirke fastsettelsen av jurisdiksjon i henhold til direktivet og kringkastingsforskriften § 1-1. Det er heller ikke noen krav om utarbeidelse av en liste over tjenestetilbydere under norsk jurisdiksjon i gjeldende rett. Det følger imidlertid av kringkastingsforskriften § 1-3 første ledd at Medietilsynet blant annet skal føre register over kringkastere som er registreringspliktige etter kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd. Det følger videre av kringkastingsforskriften § 1-3 fjerde ledd at en kringkaster straks skal meddele Medietilsynet endringer i de forhold som er opplyst i forbindelse med registreringen.

#### **6.3.2 Endringsdirektivet**

Endringsdirektivet introduserer en bestemmelse i artikkel 2 (5a), hvor det stilles krav om at medlemsstatene skal sørge for at tjenestetilbydere informerer sine nasjonale tilsyn om alle endringer som kan påvirke fastsettelsen av jurisdiksjon i samsvar med artikkel 2 (2), (3) og (4). En tilsvarende føring fremgikk ikke av 2010-direktivet.

For å gi bedre oversikt over hvilke land som har jurisdiksjon over audiovisuelle medietjenester, skal medlemsstatene i henhold til endringsdirektivet artikkel 2 (5b) første ledd utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste over tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon og angi hvilke av kriteriene i artikkel 2 (2) til (5) jurisdiksjonsvurderingen er basert på. Medlemsstatene skal oversende denne listen og eventuelle oppdateringer til Kommisjonen (for Norges tilfelle EFTAs overvåkningsorgan). Et krav om utarbeidelse og oversendelse av slike lister fremgikk ikke av 2010-direktivet. Kravet henger sammen med endringsdirektivet artikkel 2 (5b) andre ledd og (5c), som inneholder mekanismer for å forhindre at en tjenestetilbyder underlegges jurisdiksjon i flere EØS-land, samt for å løse konflikter mellom EØS-land om jurisdiksjon.

### 6.3.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at kravet om at medlemsstatene skal sørge for at tjenestetilbydere informerer sine nasjonale tilsyn om alle endringer som kan påvirke fastsettelsen av jurisdiksjon gjennomføres i norsk rett. Det følger i dag av kringkastingsforskriften § 1-3 fjerde ledd at kringkastere skal opplyse om endringer i de forhold som er opplyst ved registrering til Medietilsynet. Departementet foreslår at endringsdirektivets krav om at endringer som kan påvirke fastsettelsen av jurisdiksjon gjennomføres her, ved at det presiseres at enhver endring som kan påvirke vurderingen av om tjenestetilbyderen er underlagt norsk jurisdiksjon etter kringkastingsforskriften § 1-1 andre til sjette ledd må meldes til Medietilsynet.

Departementet foreslår videre at det inntas en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften, § 1-3 a, som pålegger Medietilsynet å utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste over tjenestetilbydere (dvs. tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester) som er underlagt norsk jurisdiksjon etter § 1-1. Lister som utarbeides etter denne bestemmelsen skal angi hvilke kriterier i kringkastingsforskriften § 1-1 som norsk jurisdiksjon er basert på. Listen og eventuelle oppdateringer av denne skal sendes til EFTAs overvåkningsorgan. Siden endringsdirektivet krever at det skal utarbeides en liste over tilbydere av audiovisuelle medietjenester under norsk jurisdiksjon, må det innføres en registreringsplikt for audiovisuelle bestillingstjenester. Dette vurderes og foreslås i kapittel 6.2 over.

## 6.4. Krav til identifikasjon av tjenestetilbydere

### 6.4.1 Gjeldende rett

Etter kringkastingsloven § 2-16 første ledd skal "*[t]ilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester sørge for at seerne på en enkel og direkte måte har tilgang til følgende opplysninger: a) navn, gateadresse, postadresse, elektronisk postadresse og øvrige opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte forbindelse med tjenesteyteren b) relevante reguleringsmyndigheter eller tilsynsorganer på det audiovisuelle området.*"

### 6.4.2 AMT-direktivet

AMT-direktivet artikkel 5 pålegger medlemsstatene å sørge for at tilbydere av audiovisuelle medietjenester underlagt landets jurisdiksjon er identifiserbare for mottakerne. Identifikasjonsplikten gjelder både tilbydere av fjernsynssendinger og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Bakgrunnen for identifikasjonsreglene i artikkel 5 er de audiovisuelle medietjenestenes betydning for meningsdannelsen i samfunnet, og at brukerne derfor bør kunne identifisere hvem som er ansvarlige for innholdet i tjenesten.

I henhold til artikkel 5 skal tilbydere av audiovisuelle medietjenester gjøre følgende opplysninger tilgjengelige på en enkel, direkte og permanent måte:

- navnet på tilbyderen av medietjenestene
- den geografiske adressen der tilbyderen av medietjenestene er etablert
- detaljer vedrørende tilbyderen av medietjenestene, herunder e-postadresse eller nettsted, slik at denne kan kontaktes raskt på en direkte og effektiv måte, og
- vedkommende reguleringsmyndigheter eller tilsynsorganer der dette er relevant

Endringsdirektivet artikkel 5 (1) viderefører 2010-direktivets krav til identifikasjon. Det eneste endringen er at det skal opplyses om hvilken medlemsstat som har jurisdiksjon over tilbyderen, jf. endringsdirektivet artikkel 5 (1) bokstav d.

#### 6.4.3 Departementets vurdering

Kravene til identifikasjon, jf. 2010-direktivet artikkel 5, er gjennomført i kringkastingsloven § 2-16. Endringsdirektivets krav om at det skal opplyses om hvilket EØS-land som har jurisdiksjon foreslås gjennomført ved tilføyning av dette i kringkastingsloven § 2-16 første ledd bokstav b).

### 6.5 Åpenhet om eierskap i medietjenester

Endringsdirektivet artikkel 5 (2) inneholder en ny bestemmelse om at medlemsstatene kan vedta ved lov «at tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon skal gjøre informasjon om sin eierstruktur tilgjengelig, også om de reelle eierne. Slike tiltak skal respektere de aktuelle grunnleggende rettighetene, for eksempel de reelle eiernes privatliv og familieliv. Slike tiltak skal være nødvendige og forholdsmessige og ta sikte på å nå et mål av allmenn interesse.»

Departementet anser den muligheten som endringsdirektivet artikkel 5 (2) gir når det gjelder åpenhet om eierskap som gjennomført i lov 17. juni 2016 nr. 64 om åpenhet om eierskap i medier. Loven gjelder «foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler har innflytelse over slike foretak», jf. § 2. Det følger av dette at loven gjelder generelt for foretak som driver fjernsyn. I henhold til lovens forarbeider<sup>13</sup> omfatter begrepet *elektroniske medier* «elektroniske tjenester som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse, fjernsyn eller radio, dvs. massemedier som tilbyr redigert formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt». Dette betyr at kun audiovisuelle bestillingstjenester som tilbyr redigert formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt vil omfattes av lovens virkeområde. I henhold til lovens § 4 første ledd plikter aktørene som loven gjelder for bl.a. å gi opplysninger om eierskap i norske medier og opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap. Når det gjelder offentlighet rundt eierskapsforholdene i norske medier, skal Medietilsynet etter loven § 4 bl.a. systematisere informasjon om eierforholdene og gjøre informasjon tilgjengelig for allmennheten. Lov om eierskap i norske medier har et snevrere virkeområde enn endringsdirektivet, ved at kun medier som tilbyr redigert formidling av «nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt» omfattes. De redaktørstyrte journalistiske mediens funksjon som informasjonskilder og deltakere i den politiske samfunnsdebatten gjør det særlig viktig å vite hvilke avsendere og interesser som står bak. Behovet for innsyn i eierstrukturen er ikke like stort for andre medieaktører. Departementet foreslår derfor ingen lovendringer på dette punktet.

---

<sup>13</sup> Se Prop. 39. L (2015-2016) pkt 6.2

## 6.6 Prinsippet om fri videreformidling

### 6.6.1. AMT-direktivet

Prinsippet om fri videreformidling fremgår av AMT-direktivet artikkel 3 (1). Artikkelen fastslår at mottakerlandet ikke skal hindre videresending av audiovisuelle medietjenester fra andre EØS-land av grunner som faller inn under områder som samordnes av direktivet. Prinsippet om fri videreformidling innebærer i praksis at norske myndigheter som hovedregel ikke kan stanse formidling av audiovisuelle medietjenester fra andre EØS-land. AMT-direktivet inneholder imidlertid muligheter til å fravike prinsippet om fri videreformidling, blant annet ved brudd på direktivets bestemmelser om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold og hatefulle ytringer. Disse unntakene omtales nærmere i kapittel 6.7 til 6.11. Prinsippet om fri videreformidling er opprettholdt i endringsdirektivet.

### 6.6.2 Gjeldende rett

Direktivets krav til fri videreformidling av audiovisuelle medietjenester er for fjernsyn gjennomført i kringkastingsloven §§ 4-2 og 4-5. Kringkastingsloven § 4-2 slår fast at formidling av lovlig kringkasting i kringkastingsnett kan skje uten særskilt konsesjon. Bestemmelsen må etter departementets syn leses slik at fjernsynssendinger fra utlandet fritt kan formidles i Norge. Videre følger det av kringkastingsloven § 4-5, jf. kringkastingsforskriften §§ 4-4, 4-5 og 4-6 at Medietilsynet kun på nærmere vilkår kan legge ned forbud mot videresending av fjernsynskanaler. Tilfellene som gjelder sendinger fra andre EØS-land er utformet i tråd med AMT-direktivets unntaksbestemmelser.

Når det gjelder audiovisuelle bestillingstjenester, er forpliktelsen til å sikre fri videreformidling oppfylt i ehandelsloven § 5 første ledd. Det fremgår her at «en tjenesteyter med etableringssted i en annen stat innenfor EØS har uten hinder av norske regler innenfor det koordinerte regelområdet rett til å tilby informasjonssamfunnstjenester til tjenestemottakere i Norge». Det følger av bestemmelsens andre ledd at en domstol eller annen myndighet likevel kan begrense adgangen til å tilby en informasjonssamfunnstjeneste så langt tiltaket er nødvendig for å beskytte nærmere spesifiserte hensyn og en slik adgang er hjemlet i annen lovgivning. Med unntak for kringkastingsloven § 4-7 om ulovlig markedsføring av pengespill, er det ikke gjennomført andre slike bestemmelser i kringkastingsloven. Slike tiltak må følge en nærmere bestemt prosedyre etter ehandelsloven § 5 tredje og fjerde ledd.

### 6.6.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering kan prinsippet om fri videreformidling med fordel komme klarere frem i loven. Departementet foreslår derfor at prinsippet om fri videreformidling klargjøres i ny § 4-1a, jf. vedlagte lovforslag. Det fremgår av den foreslåtte bestemmelsen at en tjenestetilbyder som er etablert i et annet EØS-land har uten hinder av norske regler innenfor det samordnede regelområdet til direktiv 2010/13/EU rett til å formidle fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester til Norge, med mindre noe annet følger av denne loven eller annen lovgivning. Endringsdirektivet artikkel 3 (2), (3) og artikkel 4 (3) åpner for at det kan gjøres unntak fra prinsippet om fri videreformidling. Disse unntakene behandles nærmere under.

Departementet understreker at direktivets regler om fri videreformidling av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester kun gjelder områder som er samordnet av direktivet. Områder som ikke er samordnet av direktivet er derfor ikke underlagt de samme restriksjonene som ellers gjør seg gjeldende i direktivet. En restriksjon kan i slike tilfeller likevel utgjøre en restriksjon på friheten til å levere tjenester som må rettferdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 31 og relevant EØS-rettspraksis. Handlingsrommet i henhold dette er beskrevet i endringsdirektivets fortale punkt 10, som lyder som følger:

"I samsvar med rettspraksis ved Den europeiske unions domstol (heretter kalt «Domstolen») er det mulig å begrense adgangen til å tilby tjenester som er sikret i henhold til traktaten, ut fra tvingende allmenne hensyn, for eksempel for å oppnå et høyt forbrukernivå, forutsatt at slike begrensninger er begrunnede, forholdsmessige og nødvendige. Derfor bør en medlemsstat kunne treffe visse tiltak for å sikre overholdelse av nasjonale forbrukervernregler som ikke hører under de områdene som samordnes ved direktiv 2010/13/EU. Tiltak som en medlemsstat treffer for å håndheve sin nasjonale ordning for forbrukervern, blant annet i forbindelse med pengespillreklame, må være begrunnede, forholdsmessige og nødvendige, slik det kreves i henhold til Domstolens rettspraksis. Under alle omstendigheter skal en mottakermedlemsstat ikke treffe noen tiltak som kan hindre videresending på dens territorium av fjernsynssendinger fra en annen medlemsstat."

Eventuelle tiltak som treffes av en medlemsstat for å håndheve dens nasjonale forbrukerbeskyttelsesordninger som ikke er samordnet av direktivet, f.eks. pengespillreklame, må altså være begrunnede og stå i et rimelig forhold til det mål som ønskes oppnådd og være nødvendige. Det understrekes også i fortalen punkt 10 at et mottakerland ikke skal treffe noen tiltak som kan hindre videresending på dens territorium av fjernsynssendinger fra en annen medlemsstat. Etter departementets vurdering må tilsvarende også gjelde for audiovisuelle bestillingstjenester fra en annen medlemsstat.

Det er departementets vurdering at fortalen punkt 10 ikke er til hinder for at det gjennomføres nasjonale regler om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til innhold eller reklame som ikke er samordnet av direktivet. For en nærmere vurdering av handlingsrommet til å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til innhold som ikke er samordnet av direktivet, se *Prop. 45 L (2019-2020) Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge)*.

## **6.7 Overordnet om unntak fra prinsippet om fri videreformidling og departementets forslag**

Etter kringkastingsloven § 4-5 kan Medietilsynet i forskrift eller enkeltvedtak forby videresending av fjernsynskanaler i tilfeller som angis i bestemmelsen bokstav a til e. Bestemmelsen åpner bl.a. på nærmere vilkår for å nedlegge forbud mot videresending av fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov, sender innhold som kan være alvorlig skadelig for mindreårige eller sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffeloven § 185 om hatefulle ytringer. I tillegg kan det nedlegges forbud mot videresending av fjernsynskanaler som er etablert i et annet EØS-land for å omgå

bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom tjenestetilbyderen hadde vært etablert i Norge.

Lovens § 4-5 er i all hovedsak en gjennomføring av det handlingsrommet som AMT-direktivet gir til å fravike prinsippet om fri videreformidling (og senderlandsprinsippet). Dette handlingsrommet er noe utvidet i endringsdirektivet. Det introduseres like vilkår for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester når det gjelder muligheten til å fravike prinsippet om fri videreformidling. Endringsdirektivet inneholder dessuten flere grunnlag for å stanse tjenester fra andre EØS-land, blant annet ved formidling av innhold som er til skade for eller utgjør en alvorlig risiko for folkehelsen og innhold som utgjør en alvorlig risiko for offentlig sikkerhet, herunder vern av nasjonal sikkerhet og nasjonalt forsvar. Anledningen til å fravike prinsippet om fri videreformidling etter AMT-direktivet er *kan*-bestemmelser. Norge står dermed fritt til å avgjøre om bestemmelsene skal gjennomføres. Kringkastingsloven § 4-5 første ledd har i en årrekke gitt Medietilsynet hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler som sender nærmere bestemt skadelig eller ulovlig innhold. Kringkastingsloven § 4-5, med utfyllende bestemmelser i kringkastingsforskriften, har vært tilpasset flere ganger for å sikre forenlighet først med fjernsynsdirektivet<sup>14</sup> og deretter AMT-direktivet. Bestemmelsen har kun kommet til anvendelse i svært spesielle situasjoner knyttet til innhold som kan være alvorlig til skade for mindreårige. Hjemmelen i § 4-5 ble sist benyttet for 20 år siden, i 2002, da Medietilsynet fattet vedtak overfor UPC Norway AS om å forby videresending av ulovlige pornografiske program på Canal+ Gul, Canal+ Blå og TV1000.<sup>15</sup> Selv om hjemmelen har vært lite brukt, kan den ha preventiv betydning. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere behovet for å utvide lovens § 4-5 til å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester og om grunnlagene som følger av endringsdirektivet artikkel 3 (2) og 3 (3) bør gjennomføres i norsk rett. Dette gjelder innhold som utgjør en alvorlig risiko for folkehelsen, innhold som utgjør en alvorlig risiko for offentlig sikkerhet, herunder vern av nasjonal sikkerhet og nasjonalt forsvar og offentlig oppfordring til å begå en terrorhandling. En eventuell utvidelse i henhold til disse grunnlagene vil reise kompliserte avveininger opp mot ytringsfriheten. Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for å gjennomføre disse bestemmelsene i norsk rett, og i så fall på hvilke områder.

Departementet foreslår imidlertid enkelte justeringer i kringkastingsloven § 4-5 (se kapittel 6.8). Endringsdirektivet krever at det gjennomføres enkelte endringer i de nærmere materielle og prosessuelle vilkårene for å stanse fjernsynskanaler fra andre EØS-land i kringkastingsforskriften kapittel 4 (se kapittel 6.9 og 6.10). Endelig foreslår departementet at de nærmere vilkårene for å stanse sendinger fra tredjeland (dvs. land som ikke er EØS-land) rendyrkes i en egen bestemmelse i kringkastingsforskriften § 4-5 (se kapittel 6.11).

## 6.8 Generelle endringer i kringkastingsloven § 4-5

### 6.8.1 Gjeldende rett

Kringkastingsloven § 4-5 første ledd inneholder en bestemmelse som gir Medietilsynet hjemmel til å i forskrift eller ved enkeltvedtak forby videresending av fjernsynskanaler som:

---

<sup>14</sup> Rådsdirektiv 89/552/EØF

<sup>15</sup> Jf. sak 2002/1606.

- a) sender reklame i strid med norsk lov
- b) sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov eller andre program som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling
- c) sender program som kan være skadelige for mindreårige, med mindre det ved valg av sendetid eller ved tekniske tiltak sørges for at mindreårige normalt ikke kan se eller høre slike sendinger
- d) sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffeloven § 185, eller
- e) er etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge.

Etter bestemmelsens andre ledd kan Medietilsynet forby salg, utleie eller markedsføring av innretninger eller tjenester som i det vesentlige har som formål å gi tilgang til fjernsynskanaler eller program som nevnt i første ledd bokstav b, d eller e.

Kringkastingsloven § 4-5 gir kun hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler. Audiovisuelle bestillingstjenester er omfattet av ehandelslovens virkeområde, fordi slike tjenester er definert som informasjonssamfunnstjenester, jf. ehandelsloven § 1 andre ledd. Ehandelsloven § 5 første ledd inneholder det grunnleggende prinsippet om fri bevegelighet, mens andre ledd inneholder unntaksregler. Det følger av ehandelsloven § 5 andre ledd at det bare kan fattes vedtak om å begrense adgangen til å tilby en bestemt informasjonssamfunnstjeneste fra et annet EØS-land når dette følger av annen lovgivning og tiltaket er nødvendig for å beskytte den offentlige orden, folkehelsen, den offentlige sikkerhet eller forbrukere. Ehandelsloven § 5 andre ledd gjennomfører ehandelsdirektivet artikkel 3 (4) til (6). Etter gjeldende rett foreligger det ingen lovbestemmelse i kringkastingsloven eller i annen lovgivning som gir anledning til å begrense adgangen til å tilby audiovisuelle bestillingstjenester fra andre EØS-land, utover kringkastingsloven § 4-7.

### 6.8.2 AMT-direktivet

Når det gjelder adgangen til å fravike prinsippet om fri videreformidling inneholdt 2010-direktivet ulike vilkår og prosedyrer for hhv. fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Endringsdirektivet innfører like vilkår og prosedyreregler for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester i artikkel 3 (2) og (3) og artikkel 4 (3) til (5).

E-handelsdirektivet artikkel 3 (4) til (6) fastsetter vilkår og prosedyrer som må følges ved begrensninger i adgangen til å tilby informasjonssamfunnstjenester, herunder audiovisuelle bestillingstjenester, fra andre EØS-land (se over). Endringsdirektivets vilkår og prosedyrer i artikkel 3 (2) og (3), samt artikkel 4 (3) til (5), er mer detaljerte enn e-handelsdirektivet artikkel 3 (4) til (6). Det følger av endringsdirektivet artikkel 4 (7) at AMT-direktivet skal gå foran e-handelsdirektivet ved motstrid, med mindre annet er fastsatt i AMT-direktivet. Det er derfor endringsdirektivet artikkel 3 (2) og (3), samt artikkel 4 (3) til (5), som utgjør det EØS-rettslige grunnlaget for å fravike prinsippet om fri videreformidling av audiovisuelle bestillingstjenester fra andre EØS-land innenfor direktivets koordinerte regelområde.

Det nærmere innholdet i artikkel 3 (2) og (3) samt artikkel 4 (3) til (5) omtales nærmere under.



### 6.8.3 Departementets vurdering

Kringkastingsloven § 4-5 er utformet slik at Medietilsynet i forskrift eller enkeltvedtak kan "forby videresending" av fjernsynskanaler i nærmere angitte tilfeller. Bestemmelsen er altså utformet som en hjemmel til å forby videresending (etter vedtak fra Medietilsynet). Et alternativ til dette er å justere bestemmelsen, slik at den fastsetter en handleplikt til å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen i de nærmere angitte tilfellene som fremgår av § 4-5. Departementet viser i denne forbindelse til at kringkastingsloven § 4-7 er utformet slik. Kringkastingsloven § 4-7 gir hjemmel til Medietilsynet om «å gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen» til markedsføring i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som er i strid med pengespillregelverket. Håndheving av et forbud mot formidling overfor kringkastere etablert i andre land er vanskelig, og det er gjennom distributører etablert i Norge at norske myndigheter har jurisdiksjon til å håndheve nasjonal rett. Departementet foreslår derfor at Medietilsynets kompetanse etter § 4-5 avgrenses til å gjelde «pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til» fjernsynskanaler. Endringen skal tydeliggjøre at bestemmelsen ikke etablerer et medvirkningsansvar eller noen generell overvåkningsplikt for distributørene, men at disse må iverksette tiltak for å hindre at fjernsynskanalene eller nærmere bestemt innhold i kanalene når ut til seerne når bestemmelsens vilkår er oppfylt og Medietilsynet har pålagt dette. Departementet kan ikke se at forslaget til endring av ordlyden i § 4-5 vil innebære noen realitetsforskjell, så lenge en plikt først oppstår etter at et vedtak fra Medietilsynet er truffet.

Det følger av endringsdirektivet at det kun kan gjøres midlertidig unntak fra prinsippet om fri videreformidling. Departementet foreslår derfor at det kun kan gis pålegg etter § 4-5 med midlertidig virkning. For hvor lang tid pålegget skal ilegges må vurderes konkret fra sak til sak, bl.a. sett i lys av hva som vil være en forholdsmessig lengde på pålegget. Relevante momenter i denne vurderingen vil bl.a. være hvor alvorlig bruddet er, hvor mange ganger tilbydereren har begått overtredelsene, om pålegget gjelder enkeltinnhold eller hele fjernsynskanalen og om Medietilsynet tidligere har truffet pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen og tilbydereren ikke har endret adferd som følge av dette.

I § 4-5 andre ledd foreslår departementet en endring som klargjør virkeområdet til § 4-5 første ledd bokstav a. Se omtale under kapittel 6.11.

Kringkastingsloven § 4-5 spesifiserer ikke hvilke pliktsubjekter som Medietilsynets vedtak om forbud av videresending skal rettes mot. I praksis har bestemmelsen blitt benyttet overfor tv-distributører, fordi de norske reglene ikke har latt seg håndheve overfor tjenestetilbyderne direkte. For å skape større klarhet i hvem vedtak etter bestemmelsen skal rettes mot, foreslår departementet at det presiseres i § 4-5 tredje ledd første punktum at *pålegg etter første ledd kan gis overfor den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsynskanaler [...]* der det nærmere bestemte innholdet etter bestemmelsen inngår. Endringen innebærer at det kan rettes pålegg overfor både tradisjonelle tv-distributører og internett-tilbydere som formidler fjernsyn. Hvor enkelt det vil være for en distributør å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen kan variere ut ifra forskjellige faktorer, bl.a. om Medietilsynets vedtak innebærer at tilgangen til hele fjernsynskanalen skal hindres eller bare deler innholdet som inngår i slike tjenester. Videre har tradisjonelle tv-distributører en større mulighet til å kontrollere innholdet i sine lukkede nett enn hva som er tilfelle for internettleverandører. Disse problemstillingene

omtales nærmere under, i tilknytning til de ulike vurderingene av hvordan endringsdirektivets unntaksbestemmelser mv. bør gjennomføres i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften.

Departementet foreslår videre at det fremgår av § 4-5 tredje ledd andre punktum at *vedtaket skal angi hvilke fjernsynskanaler pålegget gjelder og når det er aktuelt nærmere angi hvilket innhold eller markedsføring som omfattes av pålegget*. Når det gjelder ulovlig innhold i programmer vil det være tilstrekkelig at pålegget angir hvilke program innholdet forekommer i. Videre vil det være tilstrekkelig å oppgi annonsørselskap og/eller navn på produkter i et pålegg som gjelder ulovlig markedsføring. Dersom markedsføringen er integrert i et program i form av enten sponsoridentifikasjon eller produktplassering, kan det være nødvendig at pålegget gjelder forbud mot viderefremføring av hele programmet dersom markedsføringen ikke enkelt kan skilles ut.

Etter departementets vurdering vil det i de fleste tilfeller verken være nødvendig eller forholdsmessig å gi pålegg til distributører om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til fjernsyn som er etablert i Norge. I slike tilfeller vil relevante norske myndigheter ha mulighet til å reagere direkte overfor dem som er ansvarlige for det ulovlige innholdet. Det er overfor tjenestetilbydere etablert i utlandet at behovet for å stanse formidling kommer på spissen, fordi norske myndigheter i slike tilfeller ikke kan håndheve norske regler overfor tjenestetilbyderne med mindre inngripende virkemidler som f.eks. overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Det kan ikke utelukkes at det unntaksvis vil kunne oppstå saker der direkte håndheving gjennom for eksempel påtale eller vedtak om overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt overfor norske tilbydere ikke vil føre til at lovbruddet opphører. Dette kan f.eks. være aktuelt dersom en tjenestetilbyder er etablert under norsk jurisdiksjon etter kringkastingsforskriften § 1-1 tredje ledd (slik som bruk av norsk satellittforbindelse eller kapasitet). Slike tjenestetilbydere vil ikke nødvendigvis være representert i Norge gjennom et kontor eller ha ansatte i Norge, og dermed vanskeliggjøre en reaksjon overfor tjenestetilbyderen. Departementet har imidlertid ikke erfart at slike saker har oppstått i praksis, og departementet vil på et senere tidspunkt vurdere om § 4-5 også bør kunne anvendes overfor norske tjenestetilbydere dersom det viser seg nødvendig. Departementet foreslår derfor at § 4-5 første ledd første punktum klargjør at hjemmelen kun gjelder «utenlandske fjernsynskanaler».

I henhold til det ovennevnte, foreslår departementet at § 4-5 første ledd endres til følgende ordlyd: «*Medietilsynet kan gi pålegg om å midlertidig hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til utenlandske fjernsynskanaler:*» Justeringer i § 4-5 første ledd bokstav a til e vurderes i det følgende.

## **6.9 Beskyttelsestiltak ved brudd på enkelte av direktivets bestemmelser eller når det er nødvendig av andre viktige samfunnshensyn**

### **6.9.1 Gjeldende rett**

Kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b til d gir hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler som:

- b) sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov eller andre program som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling
- c) sender program som kan være skadelige for mindreårige, med mindre det ved valg av sendetid eller ved tekniske tiltak sørges for at mindreårige normalt ikke kan se eller høre slike sendinger
- d) sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffeloven § 185

Bokstav b og c vurderes av Medietilsynet, mens bokstav d forutsetter at «norsk rett» har funnet et program «stridende mot straffeloven § 185» om hatefulle ytringer. Da bestemmelsen ble innført, argumenterte departementet med «at adgangen til å nedlegge forbud gjøres avhengig av at norsk rett har funnet program i kanalen stridende mot § 135 a, i straffeloven (senere endret til straffeloven § 185), idet rettsvesenet er den eneste instans som har kompetanse til å avgjøre slike spørsmål.»<sup>16</sup> Dersom Medietilsynet skal kunne nedlegge forbud mot videresending etter bokstav d, må derfor en norsk domstol først ha funnet innholdet i strid med straffeloven § 185.

Kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b til d gjennomfører 2010-direktivet artikkel 3 (2). Prosedyrereglene i kringkastingsforskriften § 4-5 tilsvarer AMT-direktivet artikkel 3 (2) bokstav b til d og kan oppsummeres slik:

- Det må foreligge minst to brudd på den samme bestemmelsen innenfor en periode på tolv måneder.
- Fjernsynsselskapet og senderlandets myndighet må skriftlig meddeles om overtredelsen og om at norske myndigheter har til hensikt å stanse videresending av kanalen dersom overtredelse skjer igjen.
- Dersom avsenderlandet har tiltrådt EØS-avtalen, kan forbud ikke nedlegges før EFTAs overvåkningsorgan har fått skriftlig melding om bruddet og hvilke tiltak som vil bli iverksatt og norske myndigheter har tatt initiativ til konsultasjoner med senderlandets myndigheter og overvåkningsorganet med sikte på å fjerne grunnlaget for å nekte videresending.
- Dersom grunnlaget for å nekte videresending etter lovens § 4-5 første ledd bokstav a til d er til stede femten dager etter at forholdet er tatt opp med fjernsynsselskapet og senderlandets myndighet, og EFTAs overvåkningsorgan der dette er nødvendig, kan Medietilsynet nedlegge forbud mot videresending.

### 6.9.2 AMT-direktivet

Utgangspunktet er at hvert land har ansvar for at tjenestetilbydere under deres jurisdiksjon følger kravene i direktivet. 2010-direktivet åpnet for å iverksette beskyttelsestiltak som fraviker prinsippet om fri viderefremming etter artikkel 3 (2) overfor fjernsynssendinger i visse tilfeller. Adgangen omfattet brudd på direktivets regler om innhold som kan være alvorlig til skade for mindreårige, jf. artikkel 27 (1), brudd på plikten til å iverksette beskyttelsestiltak mht. skadelig innhold for mindreårige, jf. artikkel 27 (2), og brudd på direktivets forbud mot

---

<sup>16</sup> Ot.prp.nr. 78 (1991-1992) kapittel 4.

program som oppfordrer til hat på grunnlag av rase, kjønn, religion eller nasjonalitet, jf. artikkel 6.

Når det gjelder audiovisuelle bestillingstjenester inneholdt 2010-direktivet en særskilt unntaksregel for slike tjenester i artikkel 3 (4). Etter denne bestemmelsen kan det gjøres unntak fra prinsippet om fri videreformidling dersom en audiovisuell bestillingstjeneste skader, eller utgjør en alvorlig og tungtveiende risiko for skade på disse målene. Unntakene fra prinsippet om fri videreformidling og senderlandsprinsippet i artikkel 3 og 4 er endret i endringsdirektivet, ved at det nå gjelder like vilkår og prosedyreregler for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. I henhold til artikkel 3 (2) åpnes det for å midlertidig fravike prinsippet om fri videreformidling dersom en tilbyder av en audiovisuell medietjeneste under et annet lands jurisdiksjon *minst to ganger* i løpet av de 12 siste månedene har utført et åpenbart, vesentlig og alvorlig brudd på én eller flere av følgende handlinger:

- artikkel 6 (1) bokstav (a), dvs. formidlet innhold som oppfordrer til vold eller hat rettet mot en gruppe mennesker som er beskyttet gjennom EUs charter for borgernes grunnleggende rettigheter artikkel 21, eller et medlem av en slik gruppe, eller
- artikkel 6a (1) – dvs. unnlatt å iverksette tilstrekkelige tiltak for å beskytte mindreårige mot innhold som kan skade eller alvorlig skade deres fysiske, mentale eller moralske utvikling, eller
- formidlet innhold som er til skade for eller utgjør en alvorlig risiko for folkehelsen.

I henhold til artikkel 3 (3) åpnes det for å midlertidig fravike prinsippet om fri videreformidling dersom en audiovisuell medietjeneste under et annet lands jurisdiksjon *minst én gang* i løpet av de 12 siste månedene har utført et åpenbart, vesentlig og alvorlig brudd på:

- artikkel 6 nr. 1 bokstav b), dvs. formidlet innhold hvor det offentlig oppfordres til å begå en terrorhandling eller
- formidlet innhold som utgjør en alvorlig risiko for offentlig sikkerhet, herunder vern av nasjonal sikkerhet og nasjonalt forsvar.

Det stilles nærmere krav til fremgangsmåte og prosedyre ved bruk av unntakshjemlene i endringsdirektivet artikkel 3 (2) og (3). Prosedyrekravene er til dels ulike for artikkel 3 (2) og artikkel 3 (3). For begge bestemmelsene må den berørte medlemsstaten (mottakerlandet) ha gitt tilbyderen av medietjenester, medlemsstaten som har jurisdiksjon over tilbyderen og Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan skriftlig melding om de angivelige overtredelsene og om hvilke forholdsmessige tiltak den har til hensikt å treffe om en slik overtredelse skjer igjen. Videre forutsetter unntak etter både artikkel 3 (2) og (3) at berørte medlemsstater har respektert tjenestetilbyderens rett til forsvar, og at tjenestetilbyderen har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de angivelige overtredelsene. Begge unntakshjemlene har også til felles at Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan skal beslutte om tiltakene er forenelige med EØS-retten innen tre måneder etter å ha mottatt melding fra den berørte medlemsstaten. Dersom Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan beslutter at tiltaket ikke er forenlig med unionsretten, skal de kreve at den berørte medlemsstaten straks bringer de aktuelle tiltakene til opphør.

For unntak etter artikkel 3 (2) kan det først treffes tiltak dersom samråd med Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan og senderlandet ikke har ført til en minnelig løsning innen én måned etter at Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan mottok meldingen om hvilke forholdsmessige tiltak som vurderes.

### **6.9.3 Departementets vurdering**

Som nevnt i kapittel 6.7 vil departementet på et senere tidspunkt vurdere behovet for å gjennomføre grunnlagene i endringsdirektivet artikkel 3 (2) og 3 (3) som ikke allerede er gjennomført i norsk rett. Dette omfatter bl.a. innhold som er til skade for eller utgjør en alvorlig risiko for folkehelsen, offentlig oppfordring til å begå en terrorhandling og innhold som utgjør en alvorlig risiko for offentlig sikkerhet, herunder vern av nasjonal sikkerhet og nasjonalt forsvar. Dette vurderes derfor ikke nærmere i det følgende.

Endringsdirektivet inneholder enkelte endringer som gjør det nødvendig å endre § 4-5 første ledd bokstav b, se punkt 6.9.3.3 nedenfor.. Videre er direktivets prosedyreregler justert. Det er derfor behov for å endre de nærmere prosedyrebestemmelsene som er gjennomført i kringkastingsforskriften § 4-5. Dette vurderes i punkt 6.9.3.4 under.

#### **6.9.3.3 Beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold**

Medlemsstatene kan ifølge artikkel 3 (2) gjennomføre midlertidige unntak fra plikten til å sikre fritt mottak av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester ved åpenbare, vesentlige og alvorlige brudd på direktivets bestemmelse om beskyttelse av mindreårige, jf. artikkel 6a (1). Etter 2010-direktivet artikkel 27 (1) var det forbudt å sende programmer i fjernsyn som kan være alvorlig til skade for mindreårige. Endringsdirektivet artikkel 6a (1) fastsetter nye krav til beskyttelse av mindreårige, hvor en av de viktigste endringene er at det ikke lenger er forbudt å sende programmer i fjernsyn som kan være alvorlig til skade for mindreårige, dersom det er iverksatt tilstrekkelig strenge beskyttelsestiltak mht. sendetidspunkt, verktøy for alderskontroll eller andre tekniske tiltak.

Etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b kan Medietilsynet forby videresending av fjernsynskanaler som sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov eller andre program som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling. Som nevnt er det bare åpenbare, vesentlige og alvorlige brudd på endringsdirektivet artikkel 6a (1) som gir hjemmel til å gjøre unntak fra plikten til å sikre fri videreformidling fra andre EØS-land. Et brudd på artikkel 6a (1) foreligger kun i de tilfellene hvor tjenestetilbydere ikke har iverksatt tilstrekkelig strenge tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig eller alvorlig skadelig innhold. Departementet mener derfor at det ikke lenger er EØS-rettslig grunnlag for å opprettholde kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b. Departementet foreslår derfor at denne unntaksadgangen oppheves. Gjeldende § 4-5 bokstav c flyttes til bokstav b. Ordlyden i gjeldende § 4-5 første ledd bokstav c omfatter «program» som kan være skadelig for mindreårige. Skadelig innhold kan også forekomme i markedsføring. Departementet foreslår at dette reflekteres i ordlyden, samtidig som ordlyden justeres i tråd med endringsdirektivets ordlyd. Forslaget til § 4-5 første ledd bokstav b lyder som følger: "Medietilsynet kan gi pålegg om å midlertidig hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til utenlandske fjernsynskanaler som *sender innhold som kan være skadelig eller*

*alvorlig skadelig for mindreårige, med mindre det ved valg av sendetid eller ved egnede tekniske tiltak har blitt sørget for at mindreårige beskyttes mot slikt innhold.”*

Det er ikke etablert en felleseuropeisk skadelighetsnorm. Med andre ord er det opp til hvert enkelt land å vurdere hva som er å betrakte som skadelig eller alvorlig skadelig innhold.<sup>17</sup> I norsk rett er skadelig innhold og alvorlig skadelig innhold definert i lov 6. februar 2015 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. (bildeprogramloven) § 2 første ledd bokstav h og g. Departementet mener at bildeprogramlovens definisjoner av skadelig og alvorlig skadelig innhold bør legges til grunn for vurderingene av hva som utgjør skadelig eller alvorlig skadelig innhold i kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b.

Det følger av endringsdirektivet artikkel 3 (2) andre ledd bokstav a at det skadelige eller alvorlig skadelige innholdet må ha blitt formidlet minst to ganger de siste tolv månedene. Departementet foreslår at dette kravet inntas i ny § 4-5a i kringkastingsforskriften, hvor de øvrige materielle og prosessuelle kravene etter endringsdirektivet artikkel 3 (2) inntas. Disse kravene omtales nærmere nedenfor.

#### **6.9.3.4 Nærmere om prosedyrereglene for gjennomføringen av artikkel 3 (2)**

Nærmere regler og prosedyrer ved forbud mot videresending etter kringkastingsloven § 4-5 bokstav a til d følger i dag av kringkastingsforskriften § 4-5. Bestemmelsen stiller krav til prosedyrer ved vedtak om forbud mot videresending av fjernsynskanaler som er etablert i både andre EØS-land og tredjeland. Endringsdirektivet inneholder mer detaljerte prosedyrebestemmelser enn hva som er tilfelle i dag for tjenestetilbydere etablert i tredjeland, herunder land som har ratifisert fjernsynskonvensjonen. Departementet foreslår derfor at de nærmere materielle kravene og prosedyrereglene for pålegg etter kringkastingsloven § 4-5 bokstav b og c overfor tjenester fra andre EØS-land flyttes til en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften § 4-5a. Dette innebærer at kringkastingsforskriften § 4-5 rendyrkes som en bestemmelse om prosedyrekrav for sendinger fra tredjeland (se nærmere omtale i kapittel 6.11.2).

Departementet foreslår at endringsdirektivets justerte prosedyreregler mv. i artikkel 3 (2) gjennomføres tilnærmet ordrett i kringkastingsforskriften § 4-5a. Reglene i kringkastingsforskriften § 4-5a vil som i dag innebære at Medietilsynet må sørge for at vilkårene og prosedyren som angis i kringkastingsforskriften § 4-5a oppfylles før pålegg etter loven § 4-5 bokstav b til c kan gis.

Departementet understreker at forslaget til lovens § 4-5 slår fast at Medietilsynet kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til hele fjernsynskanaler. Dette innebærer at også mindre inngripende tiltak kan iverksettes. Medietilsynet kan for eksempel gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til nærmere bestemt ulovlig eller skadelig innhold etter § 4-5 bokstav b til d. Dette kan f.eks. være aktuelt dersom det ulovlige eller skadelige innholdet formidles i bestemte identifiserbare programmer eller kommersielle innslag, jf. kapittel 6.8.3.

---

<sup>17</sup> Se EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-8/ 97 premiss 24-

Det fremgår for øvrig forutsetningsvis av artikkel 3 (2) andre ledd bokstav b og artikkel 3 (3) andre ledd bokstav b at det skal treffes «forholdsmessige tiltak». Det foreslås derfor at det i ny § 4-5a i kringkastingsforskriften presiseres at pålegg etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b til d skal være forholdsmessig. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til hvor lett det vil være for distributørene til å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til det ulovlige innholdet fremfor hele fjernsynskanalen. Dersom dette vil være krevende eller teknisk vanskelig, f.eks. der det ulovlige eller skadelige innholdet formidles i forskjellige sammenhenger, legger departementet til grunn at det kan være forholdsmessig å gi midlertidig pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til hele fjernsynskanalen. Sett i lys av de viktige samfunnshensynene om beskyttelse av mindreårige og mot hatefulle ytringer som bestemmelsen skal ivareta, mener departementet at det normalt ikke bør veie tungt i forholdsmessighetsvurderingen at det kan være administrativt eller økonomisk byrdefullt for distributørene å gjennomføre et pålegg.

## **6.10 Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren**

### **6.10.1 Gjeldende rett**

Etter kringkastingsforskriften § 4-5 første ledd bokstav e kan Medietilsynet forby videresending av fjernsynskanaler som er etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge. I kringkastingsforskriften § 4-6 er det gitt nærmere regler for hvilke prosedyrer som må følges for å forby videresending av fjernsynskanaler etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav e. Her stilles det bl.a. krav om at Medietilsynet har kontaktet den medlemsstat hvor fjernsynsselskapet er etablert med sikte på å oppnå en gjensidig tilfredsstillende løsning (konsultasjonsprosedyre) som ikke fører frem før forbud mot videresending kan nedlegges. Vilkårene i kringkastingsforskriften § 4-6 gjennomfører vilkårene i 2010-direktivets omgåelsesregler, som er angitt i direktivet artikkel 4 (3) og (4).

### **6.10.2 AMT-direktivet**

Etter 2010-direktivet artikkel 4 (3) var det anledning til å treffe hensiktsmessige tiltak mot en tilbyder av fjernsyn dersom vedkommende hadde etablert seg i et annet EØS-land for å omgå strengere nasjonale regler. Denne bestemmelsen er endret i endringsdirektivet, ved at det åpnes for å treffe hensiktsmessige tiltak overfor både tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

Artikkel 4 (3) krever at konsultasjon med senderlandet, jf. artikkel 4 (2), ikke gir tilfredsstillende resultater og at tjenestetilbyderen har etablert seg i senderlandet for å omgå strengere regler i mottakerlandet innenfor områdene som samordnes ved direktivet. Det må i tilstrekkelig grad kunne sannsynliggjøres at den aktuelle tjenestetilbyderen har etablert seg i medlemsstaten som har jurisdiksjon for å omgå strengere nasjonale regler på de områdene som samordnes av direktivet, selv om det ikke er nødvendig å bevise hensikt/forsett. Tiltak som treffes i slike tilfeller skal være objektivt sett nødvendige, anvendes på en ikke-diskriminerende måte og stå i forhold til målene som skal nås.

Artikkel 4 (4) inneholder prosessuelle krav til medlemsstater som vil treffe hensiktsmessige tiltak etter artikkel 4 (3). For Norges vedkommende må bl.a. EFTAs overvåkningsorgan og

medlemsstaten hvor tjenestetilbyderen er etablert notifiseres om Norge har til hensikt å treffe tiltak mot tjenestetilbyderen. Videre må EFTAs overvåkningsorgan beslutte, etter å ha konsultert ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services), at tiltaket er i tråd med EØS-retten. ERGA er en gruppe av europeiske reguleringsmyndigheter for audiovisuelle medietjenester.

### **6.10.3 Departementets vurdering**

AMT-direktivets konsultasjons- og omgåelsesprosedyre er gjennomført i kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav e og kringkastingsforskriften § 4-6. Som følge av at gjeldende § 4-5 første ledd bokstav d i kringkastingsloven forslås opphevet, videreføres gjeldende § 4-5 første ledd bokstav e som § 4-5 første ledd bokstav d. Bestemmelsen gir hjemmel for å forby videresending av fjernsynskanaler som er etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge. De nærmere materielle og prosessuelle kravene i endringsdirektivet artikkel 4 (2) til (5) foreslås gjennomført ved justeringer i kringkastingsforskriften § 4-6.

Departementet foreslår bl.a. at endringsdirektivets krav til hvilken dokumentasjon som skal legges frem for at tjenestetilbyderen har etablert seg i et annet EØS-land for å omgå strengere norske regler tas inn i et nytt tredje ledd til forskriften § 4-6. Videre foreslås det at Medietilsynet skal be de instanser med kompetanse på de aktuelle områder å vurdere om innholdet er i strid med gjeldende regler før pålegg fattes. Departementet viser til at en slik uttalelse skal være rådgivende, og ligge til grunn for Medietilsynets vurdering av om pålegg skal gis. For øvrig foreslår departementet enkelte språklige justeringer i bestemmelsen for å reflektere endringene som foreslås i kringkastingsloven § 4-5.

## **6.11 Beskyttelsestiltak mot ulovlig eller skadelig innhold i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som formidles fra tredjeland**

### **6.11.1 Gjeldende rett**

Kringkastingsforskriften § 4-5 bokstav a til d gjelder både for fjernsynssendinger fra andre EØS-land og tredjeland, dvs. land som ikke er EØS-medlemmer. De nærmere prosedyrekravene i kringkastingsforskriften § 4-5 ved forbud mot videresending av fjernsynskanaler etter loven § 4-5 bokstav a til d er imidlertid til dels ulike for EØS-land og tredjeland, bl.a. som følge av AMT-direktivets prosedyrekrav.

Etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav a kan Medietilsynet i forskrift eller enkeltvedtak forby videresending av fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov. Kringkastingsloven § 4-5 bokstav a er isolert sett i strid med AMT-direktivets prinsipp om fri videreformidling, siden direktivet ikke inneholder noen generell adgang til å iverksette tiltak på grunnlag av brudd på nasjonale reklameregler innenfor AMT-direktivets koordinerte regelområde. Kringkastingsforskriften § 4-4 fastslår imidlertid at lovens § 4-5 bokstav a ikke gjelder for fjernsynskanaler som omfattes av EØS-avtalens fjernsynsdirektiv (skal leses som AMT-direktivet). Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene (fjernsynskonvensjonen) artikkel 4 inneholder et prinsipp om fritt mottak og videresending av



fjernsynssendinger, og det fremgår derfor av kringkastingsforskriften § 4-4 første ledd at lovens § 4-5 bokstav a heller ikke gjelder for fjernsynskanaler som omfattes av konvensjonen. Etter fjernsynskonvensjonen artikkel 4 omfatter prinsippet om fri videresending kun programtilbud som er i samsvar med konvensjonens bestemmelser. I konvensjonen artikkel 16 (1) fremgår det at reklameinnslag som særskilt og noenlunde regelmessig rettes mot seere fra et land til et annet, ikke skal omgå reklamereglene for fjernsyn i mottakerlandet. Av denne grunn fremgår det av kringkastingsforskriften § 4-4 andre ledd at bestemmelsen i lovens § 4-5 første ledd bokstav a likevel gjelder for fjernsynskanaler som bare omfattes av Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene dersom kanalen bringer reklame som særskilt og jevnlig er rettet mot norske seere.

### **6.11.2 Departementets vurdering**

Som nevnt over følger det av kringkastingsforskriften § 4-4 at hjemmelen til å forby videresending av fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav a ikke gjelder for fjernsynskanaler som omfattes av AMT-direktivet. Regelen er imidlertid ikke særlig enkel å finne frem til, ettersom hjemmelen til å forby videresending fremkommer av loven, mens presiseringen av at forbudet ikke gjelder innenfor AMT-direktivets virkeområde står i forskriften. Forskriften viser dessuten ikke til AMT-direktivet, men til forløperen fjernsynsdirektivet. Departementet foreslår derfor at det klargjøres i kringkastingsloven § 4-5 andre ledd at § 4-5 første ledd bokstav a ikke gjelder for tjenestetilbydere som er etablert i andre EØS-land, eller tjenestetilbydere som er etablert utenfor EØS-området og som har tiltrådt Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene, med mindre kanalen bringer reklame som er særskilt og jevnlig rettet mot norske seere. Som følge av dette kan forskriften § 4-4 oppheves.

Som følge av at prosedyrekravene mv. etter loven § 4-5 første ledd bokstav b og c for sendinger fra andre EØS-land flyttes fra kringkastingsforskriften § 4-5 til ny § 4-5a, rendyrkes forskriften § 4-5 som en bestemmelse om prosedyrekrav for sendinger fra tredjeland. Det foreslås enkelte rent språklige endringer i bestemmelsen som følge av de foreslåtte endringene i kringkastingsloven § 4-5.

### **6.12 Forslagene i kapittel 6.8 til 6.11 og forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten**

Kringkastingsloven § 4-5 ble vurdert i forbindelse med vedtakelsen av ny § 100 i Grunnloven i 2004. Justisdepartementet uttalte følgende i St.meld. nr. 26 (2003–2004) på s. 132:

«Departementet legger til grunn at muligheten for inngrep med hjemmel i kringkastingsloven § 4-5 kan oppfordre til en form for sensur fra private. I ytringsfrihetssammenheng er dette et viktig argument mot bestemmelsen. Etter departementets syn kan bestemmelsen likevel forsvares fordi den muliggjør håndheving her i landet av ulovlige ytringer samt programmer med et innhold som kan være skadelige for barn og unge når videresendingen skjer på tidspunkt der barn eller unge er en dominerende seergruppe. Departementet viser dessuten til at bestemmelsen har vært brukt med varsomhet.»

De foreslåtte endringene gir etter departementets vurdering ikke opphav til nye prinsipielle problemstillinger. Generelt legger departementet også til grunn at ordninger som ikke griper inn i yttringsfriheten i større grad enn de som gjaldt i 2004 (med de justeringer som ble gjort som følge av den nye § 100) i utgangspunktet må være akseptable. På bakgrunn av det ovennevnte finner departementet at den foreslåtte bestemmelsen er i overensstemmelse med yttrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven og EMK.

## **6.13 Uenighet om jurisdiksjon**

### **6.10.1. Endringsdirektivet**

Endringsdirektivet artikkel 2 (5c) inneholder en ny bestemmelse som innebærer at dersom de berørte medlemsstatene ved anvendelse av unntakene etter artikkel 3 eller 4 ikke blir enige om hvilken medlemsstat som har jurisdiksjon, så skal disse uten unødig opphold gjøre Kommisjonen (for Norges del EFTAs overvåkningsorgan) oppmerksom på dette.

Kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan kan i slike tilfeller be gruppen av europeiske reguleringsmyndigheter for audiovisuelle medietjenester (ERGA) avgi en uttalelse om saken i samsvar med artikkel 30b nr. 3 bokstav d). ERGA skal avgi sin uttalelse innen 15 virkedager etter at Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan har framsatt sin anmodning.

Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan skal holde kontaktkomiteen nedsatt ved artikkel 29 informert om dette.

### **6.10.2 Departementets vurdering**

De nærmere prosedyrereglene ved anvendelse av direktivets unntak fra prinsippet om fri viderefremføring etter artikkel 3 og 4 er foreslått gjennomført i kringkastingsforskriften §§ 4-5, 4-5a og 4-6. Departementet foreslår at forpliktelsen om å forelegge saker for EFTAs overvåkningsorgan ved uenighet om jurisdiksjon jf. artikkel 2 (5c) gjennomføres i ny § 4-7 i kringkastingsforskriften.

## **7. Innhold som oppfordrer vold, hat eller terrorisme**

### **7.1 Innledning**

En forpliktelse til å sikre at fjernsynssendinger ikke inneholder oppfordringer til hat på bakgrunn av rase, kjønn, religion eller nasjonalitet har eksistert siden rådsdirektiv 89/552/EØF om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene (fjernsynsdirektivet). Denne forpliktelsen ble utvidet til å også gjelde innhold i audiovisuelle bestillingstjenester i 2010-direktivet artikkel 6. Her fremgår det at medlemsstatene med egnede midler skal sikre at «audiovisuelle medietjenester som leveres av tilbydere av medietjenester underlagt deres jurisdiksjon ikke inneholder noe som oppfordrer til hat på grunnlag av rase, kjønn, religion eller nasjonalitet.» Endringsdirektivet utvider artikkel 6. Ikke bare oppfordringer til hat, men også oppfordringer til vold omfattes nå av bestemmelsen. Dessuten omfattes flere årsaker til vold eller hat ved at

det gjøres en kobling til EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 21. En ytterligere nyhet er at medlemsstatene på hensiktsmessig måte skal sørge for at audiovisuelle bestillingstjenester ikke inneholder offentlig oppfordring til å begå terrorhandlinger.

I dette kapittelet vurderer departementet om norsk rett er i tråd med endringsdirektivet artikkel 6. Merk at endringsdirektivet artikkel 28b også krever at medlemsstatene skal sikre at leverandører av videodelingsplattformtjenester ved hensiktsmessige tiltak skal beskytte allmennheten mot programmer, brukergenererte videoer eller reklame, sponing og produktplassing som bl.a. inneholder oppfordring til vold, hat eller terrorisme. Disse kravene behandles i kapittel 12.

## 7.2 Oppfordring til vold eller hat

### 7.2.1 Endringsdirektivet

Endringsdirektivets bestemmelse om oppfordring til vold eller hat i artikkel 6 (1) a erstatter AMT-direktivets artikkel 6.

I henhold til den nye artikkelen skal medlemsstatene, med forbehold for forpliktelsen til å respektere og verne om menneskets verdighet, på hensiktsmessig måte sørge for at audiovisuelle medietjenester som leveres av tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon ikke inneholder noen oppfordring til vold eller hat rettet mot en gruppe mennesker, eller et medlem av en gruppe, av en av årsakene nevnt i artikkel 21 i EUs pakt om grunnleggende rettigheter (pakten). Pakten er ikke gjort til en del av EØS-avtalen.

Fortalen til endringsdirektivet fast at begrepet "oppfordring til vold eller hat" så langt det er hensiktsmessig skal forstås som definert i Rådets rammebeslutning 2008/913/JIS<sup>18</sup>. Begrepet "hat" refererer i rammebeslutningen til hat basert på "race, colour, religion, descent or national or ethnic origin". Selv om artikkel 6 (1) a gjennom henvisningen til pakten også inkluderer andre grunnlag, tolker departementet dette slik at grunnlagene omtalt i rammebeslutningen utgjør en kjerne av forpliktelsen.

I henhold til artikkel 6 (2) skal tiltakene som treffes etter artikkelen være nødvendige og forholdsmessige, og forenlige med rettighetene og prinsippene som er nedfelt i pakten. Dette vil bl.a. inkludere retten til ytrings- og informasjonsfrihet, samt respekten for mediernes frihet og mediemangfoldet, jf. pakten artikkel 11.

### 7.2.2 Gjeldende rett

Kringkastingstloven inneholder i dag ingen særlig regulering av oppfordringer til vold eller hat.

Straffeloven inneholder en rekke bestemmelser som kan ramme oppfordringer til vold eller hat i audiovisuelle medietjenester, inkludert § 183 om oppfordring til straffbare handlinger, § 185 om hatefulle eller diskriminerende ytringer og § 263 om trusler.

Om gjeldende norsk rett er i samsvar med de utvidede forpliktelsene i artikkel 6, drøftes nærmere under pkt. 7.2.3 nedenfor.

---

<sup>18</sup> Rådets rammebeslutning 2008/913/JIS av 28. november 2008 om bekjempelse av visse former og uttrykk for rasisme og fremmedhat ved hjelp av straffebestemmelser (EUT L 328 av 6.12.2008, s. 55)

### 7.2.3 Departementets vurdering

Ved gjennomføringen av AMT-direktivet konkluderte departementet med at direktivets artikkel 6 om hatefulle ytringer allerede var oppfylt i norsk rett gjennom straffeloven § 135a, (tilsvarer gjeldende § 185 i straffeloven 2005).<sup>19</sup> Etter endringsdirektivet omfattes også oppfordringer til vold, samt flere grunnlag for vold eller hat gjennom koblingen til diskrimineringsbestemmelsen i artikkel 21 i EUs pakt om grunnleggende rettigheter. Det er derfor nødvendig å vurdere spørsmålet på nytt.

Behovet for å iverksette ytterligere tiltak må vurderes opp mot vernet av ytrings- og informasjonsfriheten, jf. Grunnlovens § 100, EMK artikkel 10 og EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 11. Avveiningen mellom ytringsfriheten og vernet mot hatefulle ytringer og diskriminering har vært behandlet av Høyesterett i en rekke avgjørelser. Høyesterett har her trukket et skille mellom kritiske ytringer om et *emne* – enten det er av politisk, kulturell, religiøs eller annen art – og ytringer som angriper en eller flere *personer*, se f.eks. HR-2020-2133-A. Den første gruppen av ytringer treffer normalt kjernen av ytringsfriheten, og vil ikke rammes av lovgivningen selv om ytringene skulle bli oppfattet som krenkende.

Departementet legger til grunn at norsk rett her er på linje med praksis etter EMK artikkel 10, og at de ulike grunnlagene for oppfordringer til hat og vold som omtales i tilpasningsteksten derfor må tolkes i lys av dette. For eksempel kan ikke direktivet forstås slik at medlemsstatene plikter å forhindre oppfordringer til hat mot religioner og livssyn, eller mot politiske eller andre synspunkter, *i seg selv*. Bestemmelsen vil derimot omfatte oppfordring til vold eller hat mot *personer* på noen av disse grunnlagene.

En vurdering av behovet for ytterligere lovgivning må videre ta i betraktning eventuelle andre tiltak og virkemidler som kan bidra til å sikre at audiovisuelle medietjenester ikke inneholder oppfordringer til hat og vold. Som nevnt innebærer ikke direktivet noen direkte forpliktelse til å forby eller straffeforfølge hatefulle ytringer, bare en plikt til å iverksette egnede tiltak.

Kultur- og likestillingsdepartementet legger til grunn at oppfordringer til vold eller hat som omfattes av artikkel 6 i all hovedsak er straffbare etter norsk lov. I tillegg foreligger det annet regelverk, offentlige virkemidler og selvregulering som også bidrar til å sikre at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester under norsk jurisdiksjon ikke inneholder oppfordringer til vold eller hat. Etter departementets vurdering er gjeldende norsk rett derfor i samsvar med forpliktelsene i artikkel 6.

Straffeloven inneholder en rekke bestemmelser som kan ramme oppfordringer til vold eller hat i audiovisuelle medietjenester, inkludert § 183 om oppfordring til straffbare handlinger, § 185 om hatefulle eller diskriminerende ytringer og § 263 om trusler. Bestemmelsene dekker de aller fleste av grunnlagene omtalt i pakten artikkel 21 og tilpasningsteksten, jf. over.

Generelt legger departementet til grunn at straffesanksjonering må kunne regnes som en "hensiktsmessig måte" å sørge for at audiovisuelle medietjenester ikke inneholder slike oppfordringer. Etter straffeloven § 77 bokstav i) vil det være en skjerpene omstendighet ved straffutmålingen hvis lovbruddet "har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern".

<sup>19</sup> Prop. 9 L (2012-2013) punkt 7.2.

Håndhevingen av straffebestemmelser på dette området blir også høyt prioritert i praksis. Etterforskning av straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet eller etnisitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet) har i mange år vært løftet frem som et prioritert område i Riksadvokatens årlige rundskriv om mål og prioriteringer i straffesaksbehandlingen.

Når det gjelder oppfordringer til vold, er det først og fremst straffeloven § 183 om oppfordring til straffbare handlinger som er relevant. Voldsbruk vil rammes av en rekke ulike straffebestemmelser. Dersom en tilbyder av medietjenester viser et program som oppfordrer til slike voldslovbrudd, kan tilbyderen som utgangspunkt straffes for overtredelse av eller medvirkning til overtredelse av straffeloven § 183. Forutsetningen er at overtredelsen er forsettlig. Straffebestemmelsen vil kunne komme til anvendelse uavhengig av om oppfordringen er basert på noen av de konkrete grunnlagene i artikkel 21 i pakten. Som nevnt vil det imidlertid være en skjerpene omstendighet i straffutmålingen dersom oppfordringen er rettet mot grupper med særlig behov for vern, jf ovenfor og strl. § 77 bokstav i).

Når det gjelder oppfordringer til hat, er rettskildebildet noe mer uoversiktlig. Det er først og fremst straffebestemmelsene om offentlig oppfordring til straffbar handling (strl. 183), hatefulle ytringer (strl. § 185) og trusler (strl. § 263) som sikrer at audiovisuelle medietjenester ikke inneholder oppfordringer til hat. Selv om disse bestemmelsene ikke uttrykkelig gjelder *oppfordringer* til hat, legger departementet til grunn at alle relevante uttrykk for hat i praksis vil være straffbare etter norsk rett.

Et naturlig utgangspunkt er straffeloven § 185 som rammer diskriminerende eller hatefulle ytringer. Diskriminerende eller hatefulle ytringer defineres i bestemmelsen som ytringer som truer eller forhåner noen, eller fremmer "hat, forfølgelse eller ringeakt" overfor noen på grunn av deres hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller nedsatte funksjonsevne. En oppfordring til hat på disse grunnlagene kan enten rammes direkte, som medvirkning (jf. strl. § 15) eller som oppfordring til straffbar handling (jf. strl. § 183).

Om en oppfordring til hat overfor enkeltpersoner eller grupper som benytter et bestemt *språk* rammes av straffeloven § 185, beror på en tolkning av ytringen. Hvis det aktuelle språket er nært knyttet til en bestemt nasjonal eller etnisk opprinnelse, er det nærliggende å forstå oppfordringen som en hatefulle ytring som rammes av straffeloven § 185. Det samme er antagelig tilfellet dersom oppfordringen gjelder tegnspråk, i og med at nedsatt funksjonsevne er ett av diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av bestemmelsen.

Straffeloven § 185 omfatter ikke direkte hatefulle ytringer på bakgrunn av *kjønn*. Ved implementeringen av artikkel 6 i 2010-direktivet ble det vurdert om direktivets krav var oppfylt på dette området. Departementet konkluderte i Prop. 9 L (2012-2013) med at det ikke var behov for ytterligere tiltak for å oppfylle direktivets krav, sett i lys av øvrige tiltak Norge har iverksatt for å bedre likestillingen mellom kjønnene og det generelle klimaet i det offentlige ordskiftet på dette området. Departementet opprettholder denne vurderingen, og viser i tillegg til at grove tilfeller av hets og trakassering mot kvinner i stor utstrekning rammes av eksisterende straffelovgivning. Dette gjelder eksempelvis straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, § 266 a om alvorlig personforfølgelse, § 267 om krenkelse av privatlivets fred, § 298 om seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke og straffeloven § 263 om trusler.

Videre er trakassering på grunnlag av bl.a. kjønn og seksuell trakassering forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

*Sosial opprinnelse, politiske holdninger, genetiske kjennetegn, eiendom eller fødsel* er heller ikke begreper som brukes i strl. § 185. Samtidig er dette kategorier som i konkrete tilfeller kan overlape med grunnlagene som er vernet i § 185. F.eks. kan en oppfordring til hat på bakgrunn av *genetiske kjennetegn* etter omstendighetene omfattes av *nedsatt funksjonsevne* i § 185 andre ledd bokstav e). Videre kan oppfordring til hat på bakgrunn av *fødsel*, eller *sosial opprinnelse* i enkelte tilfeller omfattes av *nasjonal eller etnisk opprinnelse* i § 185 andre ledd bokstav a). Oppfordring til hat på grunnlag av noens *politiske holdninger* kan, avhengig av hvilke politiske spørsmål det gjelder, rammes av f.eks. *livssyn* i bokstav b) eller *kjønnsidentitet* i bokstav d) osv.

Departementet legger til grunn at en oppfordring til hat i konkrete tilfeller også kan rammes som straffbar trussel (strl. § 263). Bestemmelsen rammer det å true med «straffbar atferd under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt». Høyesterett har slått fast at også utsagn som oppmuntrer *andre* til straffbar adferd omfattes, forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt (HR-2019-01922-A). Bestemmelsen kan ramme trusler om alle former for straffbare handlinger, uavhengig av om trusselen er rettet mot en gruppe med særlig behov for vern eller om motivasjonen er ett av grunnlagene nevnt i pakten artikkel 21.

Også utenfor strafferettens område er det regulering og andre virkemidler som kan bidra til å sikre at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester under norsk jurisdiksjon ikke inneholder oppfordringer til vold eller hat.

I henhold til artikkel 6 (2) skal tiltakene som treffes etter artikkelen være nødvendige og forholdsmessige, og forenlige med rettighetene og prinsippene som er nedfelt i pakten. Dette inkluderer respekten for medienes frihet og mediemangfoldet, jf. pakten artikkel 11 (2).

For å sikre at mediene kan utøve sin demokratiske funksjon – som bl.a. innebærer kontroll med, og kritikk av, offentlig myndighetsutøvelse – er offentlige virkemidler på mediesektoren i hovedsak ikke rettet mot direkte innholdsregulering, men mot å opprettholde et velfungerende og uavhengig system av redaktørstyrte journalistiske medier. Mediemangfold sikrer gjensidig kritikk, alternative vinklinger og bred tilgang til informasjon og synspunkter. Dette bidrar i neste omgang til å motvirke hatefulle ytringer, desinformasjon og andre utfordringer på ytringsfrihetsområdet. Et hovedmål for statlig politikk på området har derfor lenge vært å etablere rettslige og økonomiske rammebetingelser som legger til rette for et mangfold av redaksjonelt uavhengige medier i hele landet.

Endringsdirektivet artikkel 4 a og fortalen pkt. 14 viser til at selvregulering også kan være en utfyllende metode for å gjennomføre visse bestemmelser i direktivet, selv om selvregulering ikke bør erstatte den nasjonale lovgiverens forpliktelser.

Av hensyn til redaksjonell uavhengighet – og den allmenne tilliten til at mediene opererer uavhengig av politiske myndigheter – har det vært et viktig politisk mål å overlate redaksjonelle spørsmål til selvregulering i bransjen så langt det er mulig. Bl.a. var dette årsaken til at den offentlige Klagenemnda for kringkastingsprogram, som var hjemlet i kringkastingsloven, ble opphevet i 1998<sup>20</sup>. Endringen åpnet for dagens system der alle klager

---

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 77 (1996-97) - Om lov om endringer i kringkastingsloven (Medieetikk mv)

over brudd på etiske regler i norske redaktørstyrte medier går til pressens selvdømmeorgan Pressens Faglige Utvalg (PFU).

I Vær varsom-plakaten er det kanskje først og fremst pkt 1.5 og 4.3 som kan ramme oppfordringer til hat eller vold i direktivets forstand:

1.5: "Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre."

4.3: "Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, etnisitet, nasjonalitet og livssyn. Vær varsom ved bruk av begreper som kan virke stigmatiserende. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende."

Brudd på disse reglene kan påklages til PFU, og medier som blir felt av PFU, skal publisere PFUs uttalelse og merke publiseringen som er felt.

Medieansvarsutvalget, som publiserte sin utredning i NOU 2011:12, vurderte bl.a. selvdømmesystemet og behovet for et offentlig medieombud. Utvalget konkluderte med at pressens selvdømmeordning fungerer godt, og viste bl.a. til at:

«Det er liten tvil om at PFUs og Presseforbundets arbeid opp gjennom årene har hatt en vesentlig og positiv betydning for yrkesetiske holdninger og praksis i de journalistiske mediene. Mediebransjen har en egeninteresse i å fremheve selvdømmeordningen og argumentere for dens effektivitet. Å fremstå med en tillitvekkende yrkesetikk er en viktig del av journalistenes profesjonsbygging. De medier, publiseringskanaler og nettsteder som gjennom medlemskap i presseorganisasjonene velger å underlegge seg pressens selvdømmeordning, forplikter seg samtidig til å ivareta en etisk standard som forhåpentlig vil gjøre en ytterligere lovgivning overflødig.»

Det kan også nevnes at medieansvarsloven<sup>21</sup>, som trådte i kraft 1. juli 2020, inneholder bestemmelser som understøtter medienes etiske regler og selvdømmesystem. Blant annet er bestemmelsene om strafferettslig og sivilrettslig redaktøransvar utformet slik at redaktøren er ansvarlig for publisert innhold, med mindre hen selv kan påvise at hen har gjort det som kan forventes mht. kontroll og ledelse av redaksjonen. Loven gir derfor et insentiv til kvalitetssikring og redigering av det redaksjonelle innholdet samt til opplæring av, kontroll med og effektiv ledelse av redaksjonelle medarbeidere i tråd med bl.a. gjeldende presseetiske prinsipper.

I henhold til redegjørelsen over mener departementet at det ikke er behov for ytterligere tiltak for å oppfylle endringsdirektivets krav knyttet til oppfordring til vold eller hat, og at endringsdirektivets artikkel 6 (1) a må anses tilstrekkelig gjennomført i norsk rett.

---

<sup>21</sup> Lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.

## 7.3 Oppfordring til terrorisme

### 7.3.1 Endringsdirektivet

Endringsdirektivet inneholder en ny bestemmelse i artikkel 6 (1) b som pålegger medlemsstatene på hensiktsmessig måte å sørge for at audiovisuelle medietjenester som leveres av tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon, ikke inneholder noen offentlig oppfordring til å begå en terrorhandling som fastsatt i artikkel 5 i terrorismedirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2017/541 av 15. mars 2017).

I henhold til artikkel 5 i terrorismedirektivet skal medlemsstatene iverksette nødvendige tiltak for å sikre at utbredelse av meddelelser til offentligheten som har til hensikt å oppfordre til terrorhandlinger som definert i artikkel 3 i direktivet, utgjør en straffbar handling når det begås med forsett. Artikkel 5 omfatter både direkte og indirekte oppfordringer. Et vilkår er at oppfordringen medfører fare for at terrorhandling blir begått.

Terrorismedirektivet artikkel 3 (1) bokstav a) til i) inneholder en liste over handlinger som skal betraktes som terrorhandlinger når de begås med visse definerte terrorformål, jf. artikkel 3 (2). Handlingene inkluderer legemsangrep som kan ha døden til følge, alvorlige overgrep mot en persons fysiske integritet, bortførelse eller gisseltakning, massive ødeleggelser av et regjeringsanlegg eller et offentlig anlegg mv, kapring av luftfartøy, skip eller andre kollektive transportmidler, ulike typer befatning med sprengstoff eller skytevåpen, spredning av farlige stoffer, brannstiftelse med fare for menneskeliv mv.

Terrorformålene definert i artikkel 3 (2) er å skape alvorlig frykt i en befolkning, å urettmessig tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller unnlate å utføre en handling, samt å alvorlig destabilisere eller ødelegge et lands eller en internasjonal organisasjons grunnleggende politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer.

EU-rettsakter på strafferettens område, inkludert terrorismedirektivet, er ikke en del av EØS-avtalen.

### 7.3.2 Gjeldende rett

Etter straffeloven § 136 bokstav a) er det straffbart å «offentlig oppfordre[r] noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144».

Terrorhandlinger er definert i straffeloven § 131. Det fremgår av § 131 første ledd at «en straffbar handling som nevnt i §§ 138 til 141, § 142 første ledd, §§ 143-144, 192, 238, 239, 240, 255, 257, 274, 275 og 355, anses som terrorhandling og straffes med fengsel inntil 21 år dersom den er begått med terrorhensikt som nevnt i annet ledd». Etter § 131 andre ledd foreligger terrorhensikt dersom en handling som nevnt i § 131 første ledd begås i den hensikt:

- a) «å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern,
- b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller



- c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en mellomstatlig organisasjon.»

Straffeloven § 136 bokstav a) om oppfordring til terrorhandling henviser også til § 134 om terrortrusler, § 135 om terrorfinansiering, § 137 om medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger, § 138 om terrorbombing, § 139 om kapring av luftfartøy og skip mv, § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv, § 141 om bruk og utslipp av farlig stoff i tilknytning til luftfartøy og skip mv, § 141 a. om farefull bruk av luftfartøy og skip, § 142 om ulovlig befatning med farlig materiale mv, § 143 om gisseltaking i terrorøyemed og § 144 om angrep på en internasjonalt beskyttet person.

### 7.3.3 Departementets vurdering

Artikkel 6 (1) b pålegger medlemsstatene på hensiktsmessig måte å sørge for at audiovisuelle medietjenester som leveres av tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon, ikke inneholder noen offentlig oppfordring til å begå en terrorhandling. Bestemmelsen henviser til definisjonen av terrorhandlinger i terrorismedirektivet artikkel 5, jf. artikkel 3.

Som det framgår av redegjørelsen ovenfor, er straffeloven § 136, jf. § 131, langt på vei bygget opp etter samme lest som terrorismedirektivet artikkel 5, jf. artikkel 3. Både straffeloven § 131 og terrorismedirektivet artikkel 3 krever at en spesifikk straffbar handling har blitt begått. Videre følger det av både straffeloven og direktivet 3 at de straffbare handlingene må være begått med terrorhensikt. Vilkåret om terrorhensikt ble tatt inn i straffeloven § 131 for å knytte definisjonen "enda tettere" opp til definisjonen av terrorhandlinger i EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme artikkel 1 (1), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 314-315.

Departementet legger til grunn at det i all hovedsak er overensstemmelse mellom terrorismedirektivet og norsk rett på dette området. Unntaket er enkelte gjerningsbeskrivelser som synes å ha relativt liten praktisk betydning i en norsk kontekst. For eksempel omfatter strl. § 139 kapring av luftfartøy og skip, men ikke kapring av andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler, i motsetning til terrorismedirektivet art. 3(1) e. Tilsvarende omfatter strl. § 142 om Ulovlig befatning med farlig materiale mv. bare "eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologiske eller kjemiske våpen eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning", mens terrorismedirektivet art 3 (1) f. synes å omfatte våpen mer generelt.

Departementet understreker at kravet etter AMT-direktivet ikke er at bestemmelsene i terrorismedirektivet gjennomføres i seg selv, bare at det tas "hensiktsmessige" tiltak for å sørge for at audiovisuelle medietjenester ikke inneholder noen "offentlig oppfordring til å begå" de handlingene som er definert som terrorhandlinger i direktivet art. 3 og 5. Det er derfor ikke et vilkår at de aktuelle handlingene defineres og straffes som terrorhandlinger etter norsk rett.

Departementet legger likevel til grunn at alle handlingsalternativene omtalt i terrorismedirektivet artikkel 3 (1) vil være straffbare etter norsk rett, selv om ikke alle er definert som en terrorhandling. Når det gjelder de omtalte eksemplene på manglende sammenfall mellom direktivet og norsk rett, så vil kapring av kollektive transportmidler blant annet kunne rammes av § 255 om grov frihetsberøvelse. Og befatning med våpen i

terrorhensikt kan f.eks. rammes av strl. §§ 189 – 191 som omhandler ulovlig bevæpning og ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver. Det framgår av forarbeidene at § 191 a og b har til hensikt å ramme terrorforberedelse, selv om handlingene ikke er definert som en terrorhandling, jf. Prop. 131 L (2012-2013). En offentlig oppfordring til disse handlingene vil dermed kunne rammes av strl § 183 om Oppfordring til en straffbar handling. Forutsetningen er at overtredelsen er forsettlig.

Straffesanksjonering må på generelt grunnlag kunne regnes som en "hensiktsmessig måte" å sørge for at audiovisuelle medietjenester ikke inneholder oppfordringer til terrorhandlinger. Det kan i denne sammenheng nevnes at det vil være en skjerpene omstendighet ved straffutmålingen dersom oppfordringen «har satt menneskers liv eller helse i fare eller voldt velferdstap», jf. strl. § 77 bokstav b).

Et særlig spørsmål gjelder «indirekte» oppfordringer til terrorhandlinger. Som nevnt rammer terrorismedirektivet artikkel 5 også indirekte oppfordringer, for eksempel i form av glorifisering av terrorhandlinger. Indirekte oppfordringer eksemplifiseres ytterligere i fortalen pkt. 10 som forherligelse og rettferdiggjørelse av terror eller videreformidling av budskap eller bilder online eller offline som et middel for å samle støtte til terroristenes sak eller skape alvorlig frykt i en befolkning.

Spørsmålet om indirekte terroroppfordringer ble kommentert av Justis- og politidepartementet i Ot.prp.nr.8 (2007-2008):

«Etter artikkel 5 (terrorkonvensjonen) skal både direkte og indirekte oppfordring til terrorhandlinger rammes av straff. En indirekte oppfordring til å begå terrorhandlinger kan blant annet bestå i utbredelse av etnisk og religiøst hat, etterfølgende bifall av et terrorangrep og glorifisering av terrorister og terrororganisasjoner. Det går imidlertid frem av artikkel 12 at forpliktelsen må tolkes i lys av menneskerettigheter som for eksempel ytringsfrihet. Slik departementet ser det, er det ikke mulig å kriminalisere indirekte oppfordringer på generelt grunnlag uten at å trå ytringsfriheten for nær. På denne bakgrunn går departementet inn for å formulere bestemmelsen slik at den bare rammer oppfordring til iverksettelsen av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. I hvilken grad også mer indirekte oppfordringer rammes av bestemmelsen, må avgjøres etter en konkret vurdering der ikke bare forpliktelsene etter artikkel 5, men også hensynet til ytringsfriheten trekkes inn.»

Selv om dette kan gi inntrykk av at direktivet går lengre i retning av å kriminalisere indirekte oppfordringer enn norsk rett, legger departementet til grunn at det i praksis ikke er betydelige forskjeller mellom norsk rett og direktivets krav på dette punktet.

Etter norsk rett må spørsmålet om en indirekte oppfordring til terrorhandlinger omfattes av straffeloven § 136 bokstav a) avgjøres etter en konkret vurdering, der både hensynet til Norges forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 5 og ytringsfriheten trekkes inn, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.5.4 side 203.

Også etter terrordirektivet vil straff for en indirekte oppfordring forutsette en konkret vurdering av om oppfordringen har skapt en fare for at det begås terrorhandlinger, jf. fortalepunkt 10. Videre vil ytringsfriheten være en tilsvarende sentral tolkningsfaktor ved tolkningen av terrordirektivet. Dette skyldes at sekundærretten i EU må tolkes i overensstemmelse med

grunnleggende rettigheter som er sikret i EMK og nedfelt i EUs pakt om grunnleggende rettigheter.

Også på dette punktet vil lovgivning og virkemidler utenfor strafferetten – inkludert tiltak for å fremme mediemangfold og selvregulering i mediene – også bidra til å sikre at TV-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester under norsk jurisdiksjon ikke inneholder oppfordringer til terrorhandlinger. Se nærmere pkt. 7.2.3.

Departementet legger etter dette til grunn at det ikke er behov for ytterligere tiltak for å oppfylle endringsdirektivets krav knyttet til oppfordring til terrorhandlinger, og at endringsdirektivet artikkel 6 (1) b må anses tilstrekkelig gjennomført i norsk rett.

## 8. Beskyttelse av mindreårige

### 8.1 Gjeldende rett

Bildeprogramloven (lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.) utvidet beskyttelsen av mindreårige mot skadelige bildeprogram til å omfatte alle de viktigste plattformene for levende bilder, dvs. fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, fremvisning ved allmenn sammenkomst og tilgjengeliggjøring av videogram. Mindreårige er i loven § 2 første ledd bokstav a. definert som "personer som ikke har fylt 18 år".

Loven slår fast tre plikter for aktører som tilgjengeliggjør bildeprogram til allmennheten:

- 1) En plikt til å sette aldersgrense på bildeprogrammer som faller inn under lovens virkeområde, jf. § 4. Inndelingen av aldersgrensene er tilpasset barns utvikling og skolegang (tillatt for alle – 6 år – 9 år – 12 år – 15 år og 18 år). For kinofilmer settes aldersgrensen av Medietilsynet ved forhåndskontroll, jf. § 5.<sup>22</sup> For øvrige bildeprogram settes aldersgrensen av bildeprogramdistributør, jf. loven § 6. Loven og forskriftene til loven gjør en del unntak for innhold som anses uproblematisk eller som det av andre grunner ikke er hensiktsmessig å underlegge en klassifiseringsplikt.
- 2) En plikt til å informere om aldersgrensene, jf. loven § 7. På fjernsyn skal tjenestetilbyder informere muntlig om aldersgrensen før programmet starter eller tydelig merke bildeprogrammet med aldersgrense under hele sendetiden. Tjenestetilbyder skal også gjøre aldersgrensen tilgjengelig i sine programoversikter og elektroniske programguider. I audiovisuelle bestillingstjenester skal tjenestetilbyder informere om aldersgrensen før endelig bestilling gjennomføres, samt i presentasjon og omtale av bildeprogrammet.
- 3) En plikt til å iverksette beskyttelsestiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold, jf. § 8. I tillegg inneholder loven i § 9 – 12 bestemmelser som fastsetter minimumskrav til beskyttelsestiltak på hver av de ulike plattformene som omfattes av loven.

---

<sup>22</sup> Bestemmelsen oppheves ved lov [22 juni 2022 nr. 83](#) (i kraft 1 jan 2023 iflg. [res. 22 juni 2022 nr. 1141](#)). Endringen innebærer at aldersklassifiseringen legges til den enkelte kinofilmdistributør.

Beskyttelsestiltak i *fjernsyn* er regulert i loven § 9. Første ledd inneholder et forbud mot "alvorlig skadelig innhold"<sup>23</sup> i fjernsyn og er ment å oppfylle forpliktelsene som følger av AMT-direktivet (2010) artikkel 27 nr. 1. Når det gjelder skadelig innhold<sup>24</sup> som ikke kan regnes som "alvorlig skadelig", følger det av andre ledd at tjenestetilbyder, ved valg av sendetid ("vannskille") eller tekniske tiltak, skal sørge for at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogram eller tilknyttet materiale med skadelig innhold. Nyhets- og aktualitetsprogrammer er unntatt fra dette kravet. At "vannskillet" skal være "gradert" reflekterer at innholdets skadepotensiale vil avhenge av mottakerens alder, jf. Prop. 123 L (2013-2014) pkt. 6.7.3.3. Med hjemmel i loven § 8 er det fastsatt nærmere bestemmelser om konkrete sendetidspunkt for de ulike aldersgrensene i forskrift 26. juni 2015 nr. 800 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram (bildeprogramforskriften) § 5. Andre ledd åpner også for tekniske tiltak som et alternativ til bruk av vannskilleprinsippet. Bruk av slike tiltak forutsetter tilgangskontrollsystemer som i praksis ivaretar beskyttelsesbehovet på en like god eller bedre måte enn vannskille. Dette innebærer at programmene ikke kan ligge åpent tilgjengelig, men at tilgang krever at man passerer en form for tilgangskontroll som sikrer at mindreårige normalt ikke får tilgang til innholdet. Regelen innebærer norsk gjennomføring av AMT-direktivet artikkel 27 nr. 2.

Beskyttelsestiltak i *audiovisuelle bestillingstjenester* er regulert i loven § 10. Første ledd pålegger tjenestetilbydere å iverksette tiltak som sikrer at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogrammer eller tilknyttet materiale med "alvorlig skadelig innhold", i samsvar med kravene i AMT-direktivet (2010) artikkel 12. Bestemmelsen innebærer at slikt materiale ikke kan ligge åpent tilgjengelig, og bare kan tilgjengeliggjøres på en slik måte at mindreårige normalt ikke får tilgang. Nærmere regler er gitt i bildeprogramforskriften, som i § 6 fastslår at tilbyder av audiovisuelle bestillingstjenester skal etablere et system med PIN-koder, passord eller andre tilsvarende løsninger. Tjenestetilbyder skal sørge for at tilgangskontrollen i utgangspunktet er aktivert, dvs. at foresatte aktivt må foreta seg noe for å sette kontrollen ut av funksjon. Andre ledd går lengre enn minimumskravene som følger av AMT-direktivet og regulerer "skadelig innhold" i audiovisuelle bestillingstjenester. Bestemmelsen pålegger tjenestetilbydere å tilby et system for tilgangskontroll som kan aktiveres av foresatte eller andre i foresattes sted.

## 8.2 AMT-direktivet og endringsdirektivet

I dag ligger kravene til beskyttelse av mindreårige i to ulike artikler i AMT-direktivet. Dels i artikkel 12 som regulerer audiovisuelle bestillingstjenester, og dels i artikkel 27 som regulerer fjernsynssendinger.

Når det gjelder *audiovisuelle bestillingstjenester* følger det av artikkel 12 at medlemsstatene skal treffe egnede tiltak for å sikre at slike tjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling, blir gjort tilgjengelige på en måte som sikrer at mindreårige vanligvis ikke hører eller ser de. Bestemmelsen legger med andre ord opp til at medlemsstatene kan tillate slike programmer dersom det treffes egnede tiltak som gjør at mindreårige ikke får tilgang til programmene.

*Fjernsynssendinger* reguleres i artikkel 27, som pålegger EØS-landene å treffe passende tiltak for å sikre at fjernsynsselskaper ikke sender programmer som i alvorlig grad kan skade

---

<sup>23</sup> "Alvorlig skadelig innhold" er definert i loven § 2 første ledd, bokstav i.

<sup>24</sup> "Skadelig innhold" er definert i loven § 2 første ledd, bokstav h.

mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling, særlig programmer som inneholder pornografiske scener eller umotivert vold. Når det gjelder andre programmer som kan skade, men ikke "i alvorlig grad", er minimumskravet at det ved valg av sendetid eller ved andre tekniske tiltak sørges for at mindreårige som befinner seg i sendeområdet, vanligvis ikke kan se eller høre slike sendinger.

Det er ikke etablert en felleseuropeisk skadelighetsnorm. Med andre ord er det opp til hvert enkelt EØS-land å vurdere hva som er å betrakte som skadelig eller alvorlig skadelig innhold.<sup>25</sup>

Endringsdirektivet innebærer at art. 12 og art 27 oppheves og erstattes av ny artikkel 6a som innfører felles regler for beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Ifølge artikkel 6a (1) skal medlemsstatene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at audiovisuelle medietjenester som *kan skade* mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling, bare tilgjengeliggjøres på en måte som sikrer at mindreårige til vanlig ikke vil se eller høre dem. AMT-direktivets krav om at medlemsstatene skal treffe passende tiltak for å sikre at fjernsynsselskaper ikke sender programmer som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling er fjernet i endringsdirektivet. Dette betyr at endringsdirektivet åpner for at det kan sendes alvorlig skadelig innhold i fjernsyn dersom innholdet bare tilgjengeliggjøres på en måte som sikrer at mindreårige til vanlig ikke vil se eller høre det.

Det fremgår av artikkel 6a (1) første ledd at hensiktsmessige tiltak kan være valg av sendetidspunkt, verktøy for alderskontroll eller andre tekniske tiltak. Tiltakene skal stå i forhold til de potensielle skadevirkningene av programmet. Det mest skadelige innholdet, for eksempel umotivert vold og pornografi, skal være underlagt de strengeste tiltakene.

Når tilbydere av medietjenester oppretter beskyttelsestiltak for barn, innebærer det i enkelte tilfeller behandling av personopplysninger om mindreårige. Artikkel 6a (2) fastslår at personopplysninger om mindreårige som innhentes eller på annen måte genereres av tilbydere av medietjenester som ledd i slike beskyttelsestiltak ikke skal behandles for kommersielle formål, for eksempel direkte markedsføring, profilering og atferdsbasert reklame. En tilsvarende bestemmelse gjelder for tilbydere av videodelingsplattformer, jf. artikkel 28b (3) fjerde ledd.

Artikkel 6a (3) stiller krav om at medlemsstatene sørger for at tilbydere av medietjenester benytter et system som beskriver potensielt skadelig innhold i en audiovisuell medietjeneste. På denne måten skal medlemsstatene sikre at tjenestetilbydere gir seerne tilstrekkelig informasjon om innhold som kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling. Medlemsstatene oppfordres til å benytte samregulering, jf. artikkel 4a (1), ved gjennomføringen av dette kravet.

### 8.3 Departementets vurdering

Kravene til beskyttelse av mindreårige i AMT-direktivet artikkel 12 og 27 er i dag gjennomført i bildeprogramloven, jf. pkt. 7.1.

---

<sup>25</sup> Se EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-8/ 97 premiss 24-

### 8.3.1 Beskyttelsestiltak

Endringsdirektivet art. 6a (1) krever at skadelig innhold i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester tilgjengeliggjøres på en måte som sikrer at mindreårige til vanlig ikke vil se eller høre det. Slike tiltak kan være valg av sendetidspunkt, verktøy for alderskontroll eller andre tekniske tiltak.

Når det gjelder *fjernsynssendinger* innebærer endringsdirektivet ikke noen skjerping av beskyttelsesnivået. Minimumskravet er fortsatt at det gjennom tiltak som valg av sendetidspunkt eller tekniske tiltak sikres at mindreårige vanligvis ikke vil høre eller se programmer som kan skade deres fysiske, mentale eller moralske utvikling. På dette punktet legger departementet derfor til grunn at bildeprogramloven ivaretar kravene i endringsdirektivet artikkel 6a (1).

2010-direktivet inneholdt en særregulering av fjernsynsmediet, ved at artikkel 27 påla medlemsstatene å treffe passende tiltak for å sikre at programmer med alvorlig skadelig innhold ikke sendes. Selv om bestemmelsen ikke uttrykkelig krevde et forbud, la departementet i forslaget til ny bildeprogramlov<sup>26</sup> til grunn at det mest effektive tiltaket for å beskytte barn mot alvorlig skadelig innhold ville være å opprettholde forbudet mot slikt innhold i fjernsyn. Bildeprogramloven § 9 første ledd slår i dag fast at "[b]ildeprogram med alvorlig skadelig innhold kan ikke sendes på fjernsyn".

Endringsdirektivet artikkel 6a 1 erstatter artikkel 27 i 2010-direktivet og innebærer at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester likebehandles. Artikkel 6a 1 skiller ikke mellom "skadelig" og "alvorlig skadelig" innhold, men slår samtidig fast at tiltakene skal stå i forhold til de potensielle skadevirkningene av programmet og at det mest skadelige innholdet, for eksempel umotivert vold og pornografi, skal være underlagt de strengeste tiltakene. Med *de strengeste tiltakene* refereres det til tiltak som kryptering og effektiv foreldrekontroll, jf. pkt. 20 i fortalet til endringsdirektivet.

Departementet legger til grunn at direktivet etter dette åpner for å regulere fjernsyn på linje med audiovisuelle bestillingstjenester ved å oppheve det særskilte forbudet mot alvorlig skadelig innhold i fjernsyn. Smart-TV-teknologien innebærer at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester i større grad integreres og framstår som én og samme tjeneste for publikum. Teknologien åpner også for tilsvarende systemer for adgangskontroll enten tjenesten defineres som fjernsyn eller bestillingstjeneste. Hensynet til likebehandling kunne derfor tale for en samordning av reguleringen. På den annen side gir et absolutt forbud utvilsomt en effektiv beskyttelse av mindreårige mot alvorlig skadelig innhold i fjernsyn. Alvorlig skadelig innhold defineres i bildeprogramloven § 2 bokstav i. som "skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt følelsesmessig opprivende eller sterkt kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende, særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk". Departementet har ikke inntrykk av at forbudet i praksis oppfattes som et tyngende krav for fjernsynskanalene eller at det er noe utbredt ønske om å endre reguleringen på dette punktet. Departementet fremmer derfor ikke noe konkret forslag på dette punktet nå, men ber om høringsinstansenes synspunkter på behovet for en endring.

---

<sup>26</sup> Prop. 123 L (2013-2014) punkt 6.7.3.3

Når det gjelder *audiovisuelle bestillingstjenester* innebærer bildeprogramloven allerede i dag en strengere regulering enn minimumskravene etter 2010-direktivet, ved at reguleringen også omfatter skadelig innhold som ikke kan anses som "alvorlig skadelig". Forslaget ble begrunnet slik i Prop. 123 L (2013-2014), pkt. 6.7.3.4:

"Departementet mener at hensynet til beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold, tilsier at det er nødvendig å stille krav om tekniske tiltak. Det vises videre til at kravene som stilles til tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester er relativt begrensede da det utelukkende kreves at det tilbys tekniske verktøy som kan aktiveres av foreldre/foresatte. Selv om implementering av slike systemer kan medføre økte kostnader for lovens pliktsubjekter, antar departementet at kostnadene vil være begrensede og at flere slike systemer etter hvert vil bli tilgjengelig på markedet slik at utgiftene kan fordeles på flere aktører. Enkelte av aktørene har i høringen og innspillskonferansene pekt på at slike tilgangskontrollsystemer allerede er implementert til tross for at det i dag ikke er noen krav til dette og at gode foreldrekontroller og sikringstiltak anses å være et konkurransefortrinn. Departementet legger således til grunn at tiltaket er proporsjonalt og i samsvar med EØS-retten."

I henhold til bildeprogramloven skal bildeprogram tilgjengeliggjøres med en aldersgrense som fastsettes på bakgrunn av vurderinger av innholdets skadelighet. Bildeprogram som kan defineres som "alvorlig skadelig" skal ha høyeste aldersgrense, som er 18 år. Alvorlig skadelig innhold inkluderer "særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk", jf. loven § 2 første ledd bokstav i.

Videre skal enhver som tilgjengeliggjør slike bildeprogram i audiovisuelle bestillingstjenester "tilby tiltak som kan aktiveres av foresatte eller andre i foresattes sted, for å sikre at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogram eller tilknyttet materiale med skadelig innhold".

For det mest skadelige innholdet ("alvorlig skadelig innhold") krever loven at tjenestetilbyderen "iverksette[r]" tiltak. For slikt innhold må tjenestetilbyder derfor sørge for at tilgangskontrollen i utgangspunktet er aktivert, slik at foresatte aktivt må foreta seg noe for å sette kontrollen ut av funksjon. Bildeprogramforskriften<sup>27</sup> § 6 gir nærmere regler og pålegger tilbyder å "etablere et system med PIN-koder, passord eller andre løsninger som gir tilsvarende sikkerhet for at mindreårige normalt ikke får tilgang til alvorlig skadelig innhold".

Departementet legger derfor til grunn at endringsdirektivets krav til beskyttelsessystem i artikkel 6a (1) allerede er gjennomført for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester i bildeprogramloven med forskrifter.

### 8.3.2 Informasjonsplikt

Endringsdirektivet innfører i tillegg nye regler om informasjonsplikt. Ifølge artikkel 6a (3) skal tilbydere av medietjenester gi seerne informasjon gjennom "et system som beskriver potensielt skadelig innhold i en audiovisuell medietjeneste". Ved gjennomføring av denne forpliktelsen skal medlemsstatene oppfordre til bruk av samregulering.

---

<sup>27</sup> Forskrift 26. juni 2015 nr. 800 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bideprogram

Aldersgrensen gir som nevnt informasjon om bildeprogrammets skadepotensiale for ulike aldersgrupper. Bildeprogramloven slår i § 7 fast at publikum "skal på en tydelig og nøytral måte informeres om aldersgrensen før tilgjengeliggjøring av det aktuelle bildeprogrammet". I fjernsynssendinger skal dette gjøres enten ved muntlig informasjon før programmet starter eller ved at bildeprogrammet merkes tydelig med aldersgrense under hele sendetiden. Aldersgrensen skal også framgå av programoversikter og elektroniske programguider, jf. § 7 andre ledd bokstav a. I audiovisuelle bestillingstjenester skal tjenestetilbyder informere om aldersgrensen før endelig bestilling gjennomføres, samt i presentasjon og omtale av bildeprogrammet, jf. § 7 andre ledd bokstav b. Departementet anser derfor kravene til informasjonsplikt om skadelig innhold i endringsdirektivet artikkel 6a (3) første ledd som gjennomført i norsk rett i bildeprogramloven med forskrifter.

I lovarbeidet ble det lagt til rette for og oppfordret til samregulering. Høringen viste imidlertid at ingen på det tidspunktet var interessert i å ta noe konkret initiativ i denne retningen. Løsningen som ble valgt var derfor en regulering på relativt overordnet nivå i selve loven, kombinert med forskriftshjemler. Departementet la i Prop.123 L (2013-2014) til grunn at et bransjesamarbeid kan redusere behovet for omfattende og detaljert forskriftsregulering, som ellers kan vise seg nødvendig for å sikre en konsekvent praktisering av loven. Også etter ikraftsettelsen av den nye loven har det vært kontakt med bransjeorganisasjoner mv for å sondere mulighetene for en samreguleringsløsning, senest i forbindelse med Medietilsynets høringsnotat 9. juni 2021 med forslag til revisjon av bildeprogramloven. Sondringene har ikke ført til konkrete initiativ.

### 8.3.3 Personvern

Ifølge endringsdirektivet artikkel 6a (2) kan personopplysninger om mindreårige som har blitt samlet inn eller generert av en tjenestetilbyder, gjennom f.eks. et alderskontrollsystem, ikke benyttes til kommersielle formål, som direkte markedsføring, profilering eller atferdsbasert reklame.

Det er ikke slik at alle tiltak som iverksettes for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold innebærer innsamling eller generering av personopplysninger. Det er heller ikke slik at slik innsamling eller generering er et krav etter direktivet. For eksempel innebærer systemer med gradert vannskille ingen bruk av personopplysninger. Avhengig av hvordan systemet er innrettet, kan det samme gjelde tekniske systemer med tilgangskontroll der tilgang styres av foresatte gjennom en kode e.l. Ofte vil likevel verktøy for alderskontroll eller andre tekniske tiltak kunne medføre behandling av personopplysninger om mindreårige.

Etter prinsippet om "formålsbegrensning" i personvernforordningen (GDPR) vil det normalt ikke være anledning til å bruke personopplysninger som samles inn eller genereres som ledd i beskyttelsestiltak for kommersielle formål. GDPR er gjennomført i Norsk rett i personopplysningloven § 1. GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b fastsetter at personopplysninger skal "samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene". Forordningen artikkel 6 nr. 4 gir anvisning på en ikke-uttømmende liste av momenter som den behandlingsansvarlige skal ta i betraktning i vurderingen av forenlighet. Det skal tas hensyn til enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen (bokstav a), i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn (bokstav b), personopplysningenes art (bokstav c), de mulige konsekvensene av



den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte (bokstav d) og om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering (bokstav e). Dersom det nye formålet etter denne vurderingen ikke er forenlig med innsamlingsformålet, må viderebehandlingen ha grunnlag i lov eller samtykke.

Det er derfor grunn til å anta at prinsippet om formålsbegrensning i GDPR langt på vei vil ivareta formålet med artikkel 6a (2). GDPR innebærer at det likevel ikke er noe uttrykkelig forbud mot slik kommersiell bruk av barns personopplysninger, og departementet legger til grunn at dette er bakgrunnen for at endringsdirektivet artikkel 6a (2) spesifikt regulerer kommersiell bruk av barns personopplysninger.

Departementet legger videre vekt på at barns personopplysninger fortjener et særlig vern, særlig når det gjelder markedsføring og profilering, jf. personvernforordningens fortalepunkt 38. Barn er mindre bevisste på hva behandling av personopplysninger innebærer, hvilken risiko det kan medføre, og hvilke rettigheter de har. Dessuten har de mindre erfaring, er mer påvirkelige og er lettere å manipulere med kommersielle budskap.

Departementet foreslår derfor å gjennomføre kravet i egne bestemmelser i bildeprogramloven. Det aktuelle er § 9 om beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i fjernsyn og § 10 om beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i audiovisuelle bestillingstjenester.

I henhold til bildeprogramloven § 13 første ledd er det Medietilsynet som har tilsynsansvaret etter loven. Datatilsynet er tilsynsmyndighet etter personvernregelverket. Det følger av personopplysningsloven § 20 tredje ledd at Datatilsynets myndighet etter personvernforordningen artikkel 58 gjelder tilsvarende for bl.a. bestemmelser om behandling av personopplysninger i andre lover og forskrifter, så langt behandlingen faller innenfor lovens og personvernforordningens virkeområde. Departementet legger til grunn at Datatilsynets myndighet vil omfatte den foreslåtte bestemmelsen i bildeprogramloven om bruk av mindreåriges personopplysninger til kommersielle formål, og at bildeprogramloven § 13 ikke kan forstås slik at den avskjærer denne kompetansen. Departementet forutsetter derfor at Medietilsynet, som tilsynsansvarlig, konsulterer Datatilsynet ved behov, og at tilsynene i fellesskap finner fram til en hensiktsmessig tilsynsmetodikk og rutiner for samarbeid i slike saker.

## 9. Universell utforming

### 9.1 Innledning

Endringsdirektivet artikkel 7 (1) til (4) skjerper kravene til universell utforming for tilbydere av audiovisuelle medietjenester. Det innføres også nye krav til rapportering, handlingsplaner og opprettelse av kontaktpunkt. Disse kravene blir omtalt under i punkt 9.2. Endringsdirektivet artikkel 7 (5) stiller også krav til at informasjon som gis i en krisesituasjon og som formidles til allmennheten via audiovisuelle medietjenester, skal gis på en slik måte at de er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette blir omtalt under i punkt 9.3.

## 9.2 Universell utforming av programmer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

### 9.2.1 Gjeldende rett

Kringkastingsloven § 2-19 fastsetter overordnede krav til «tilrettelegging» av programmer for personer med funksjonsnedsettelse. Kravene gjelder for NRK og riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn. I henhold til bestemmelsen skal disse aktørene tilrettelegge programmer for personer med funksjonsnedsettelse gjennom teksting, tegnspråktolking, synstolking, lydtekst eller andre teknikker. Kravene som stilles til NRK gjelder programmer som formidles via fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Kravene som stilles til kommersielle aktører med en seerandel på mer enn fem prosent gjelder kun programmer som formidles i fjernsyn.

Kringkastingsloven § 2-19 fastsatte tidligere konkrete kvantitative krav til tilrettelegging av programmer i fjernsyn. Ved lovendring 21. juni 2019 ble denne bestemmelsen endret, ved at det ble tatt inn overordnede krav til tilrettelegging i loven, samt en hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift. Intensjonen ved lovendringen var at konkrete krav til tilrettelegging skulle inntas i kringkastingsforskriften, jf. Innst.334 L (2018–2019) og Prop.58 L (2018–2019) kapittel 5. Departementet viste i proposisjonen til at en slik arbeidsdeling mellom kringkastingsloven og -forskriften vil innebære større fleksibilitet ved at det vil være mulig å gradvis skjerpe kravene til kringkastere i takt med den teknologiske utviklingen.

Konkrete krav til tilrettelegging er fastsatt i kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6.

De konkrete kravene til NRK følger av kringkastingsforskriften § 2-5 og lyder som følger:

"NRK skal tilrettelegge sitt tilbud for personer med funksjonsnedsettelse ved å:

- a) tekste alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer,
- b) tekste alle direktesendte fjernsynsprogrammer dersom det er teknisk og praktisk mulig,
- c) tilgjengeliggjøre alle programmer som har blitt tekstet på fjernsyn, med teksting når programmene legges ut i audiovisuell bestillingstjeneste,
- d) tilgjengeliggjøre distriktssendinger med teksting når slike programmer legges ut i audiovisuell bestillingstjeneste,
- e) tilgjengeliggjøre fjernsynsprogrammer på samisk med teksting på det samiske språk som er talespråk i programmet når slike programmer legges ut i audiovisuell bestillingstjeneste, dersom det er teknisk og praktisk mulig,
- f) daglig sende fjernsynsprogrammer med tegnspråktolking,
- g) daglig sende fjernsynsprogrammer på norsk tegnspråk,
- h) ukentlig sende fjernsynsprogrammer med synstolking,
- i) tilby lydtekst for alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer med teksting der det snakkes et annet språk enn norsk, og
- j) tilby direktesendte fjernsynsprogrammer med lydtekst dersom det er teknisk og praktisk mulig"

De konkrete kravene til riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn følger av kringkastingsforskriften § 2-6 og lyder som følger:

«Riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn skal tilgjengeliggjøre programmer for personer med funksjonsnedsettelse ved å:

- a) tekste alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18.00 og klokken 23.00, og direktesendte fjernsynsprogrammer i samme tidsrom, dersom det er teknisk og praktisk mulig.
- b) ukentlig sende fjernsynsprogrammer med tegnspråktolking, dersom det er teknisk og praktisk mulig.
- c) månedlig sende fjernsynsprogrammer med synstolking, dersom det er teknisk og praktisk mulig.»

Samtlige av kravene som stilles til kommersielle fjernsynskanaler og enkelte av kravene som stilles til NRK gjelder "dersom det er teknisk og praktisk mulig". I forarbeidene til forskriftsbestemmelsene<sup>28</sup> uttalte departementet at det er rimelig å ta hensyn til hvilke tekniske og praktiske muligheter som finnes, og at det i en overgangsfase bør kunne tas forbehold om at det er teknisk og praktisk mulig å oppfylle kravene. Det ble samtidig presisert at det bør være en høy terskel for aktørene å påberope seg dette. Ved tvilstilfeller vil det være opp til Medietilsynet å vurdere hvor enkelt gjennomførbare kravene er teknisk og praktisk. I vurderingen vil det blant annet være relevant å vektlegge hvilke teknologiske løsninger som finnes i markedet, behov for utvikling av nye løsninger og om det har vært saklig begrunnede forhold som har gjort det praktisk vanskelig å oppfylle kravene. I denne sammenheng vil det også være relevant å vektlegge kostnadene forbundet med tilretteleggingen.

Likestillings- og diskrimineringslovens krav om universell utforming av IKT gjelder for private og offentlige virksomheter, inkludert medier. Lovens sektorprinsipp innebærer imidlertid at den ikke gjelder IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lov eller forskrift, jf. § 18 tredje ledd. I slike tilfeller vil IKT-løsninger ikke pålegges ytterligere krav om universell utforming etter likestillings- og diskrimineringsloven eller forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, jf. spesialmerkningene til lovens § 18 i Prop. 81 L (2016–2017). Av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 2 femte ledd fremgår det eksplisitt at forskriften ikke gjelder for IKT-løsninger som faller inn under kringkastingslovens virkeområde. På grunn av sektorprinsippet faller fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester følgelig utenfor virkeområdet til likestillings- og diskrimineringsloven og forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Medietjenester som faller utenfor kringkastingslovens virkeområde, f.eks. nettaviser, omfattes av virkeområdet til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

---

<sup>28</sup> Se PRE-2019-12-13-1746

### 9.2.2 AMT-direktivet

Det følger av 2010-direktivet artikkel 7 at medlemsstatene skal oppmuntre tilbydere av audiovisuelle medietjenester til å sørge for at deres tjenester gjøres tilgjengelige for syns- og hørselshemmede.

I endringsdirektivet er det innført skjerpede forpliktelser til universell utforming for tilbydere av audiovisuelle medietjenester. I henhold til endringsdirektivet artikkel 7 (1) skal tjenester som leveres av tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester fortløpende og gradvis gjøres mer tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom forholdsmessige tiltak. I endringsdirektivets fortale punkt 22 er det presisert at medlemsstatene uten unødige opphold bør sørge for at tjenestetilbydere under deres jurisdiksjon går aktivt inn for å gjøre innholdet tilgjengelig for personer som har nedsatt funksjonsevne, og særlig nedsatt syns- eller hørselsevne. Det presiseres videre at direktivets krav til tilrettelegging bør oppfylles gjennom en progressiv og fortløpende prosess, samtidig som det tas høyde for praktiske og uunngåelige begrensninger som kan hindre full tilgjengelighet, for eksempel når det gjelder direktesendte programmer eller arrangementer.

Det fremgår av endringsdirektivet artikkel 7 (2) at tjenestetilbydere regelmessig skal rapportere til nasjonale tilsynsmyndigheter om gjennomføringen av tiltakene som nevnt i artikkel 7 (1). Kravet innføres for å kunne måle fremskrittene som tilbydere av medietjenester har gjort med å gjøre sine tjenester gradvis mer tilgjengelige, jf. endringsdirektivets fortale punkt 22. Det følger også av endringsdirektivet at medlemsstatene må rapportere om gjennomføringen av artikkel 7 (1) til Kommisjonen hvert tredje år.

Tjenestetilbydere skal dessuten oppfordres til å utarbeide handlingsplaner for tilgjengelighet slik at de fortløpende og gradvis gjør sine tjenester tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse jf. artikkel 7 (3). Slike handlingsplaner skal oversendes nasjonale tilsynsmyndigheter.

Videre fastsetter endringsdirektivet artikkel 7 (4) at hver medlemsstat skal utpeke et offentlig nettbasert kontaktpunkt som er lett tilgjengelig, også for personer med nedsatt funksjonsevne, for informasjon og klager knyttet til alle spørsmål om tilgjengelighet som følger av artikkel 7.

Endelig fastsetter artikkel 7 (5) at informasjon som gis i en krisesituasjon, herunder offentlige meldinger og annonseringer i forbindelse med naturkatastrofer, og formidles til allmennheten via audiovisuelle medietjenester, gis på en slik måte at de er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne.

Det følger av endringsdirektivets fortale punkt 22 at å sikre tilgjengelighet til audiovisuelt innhold er et grunnleggende krav innenfor rammene av forpliktelsene som er inngått i henhold til De forente nasjoners konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Videre følger det av endringsdirektivets fortale punkt 23 at direktivet ikke omfatter funksjoner eller tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester eller tilgjengelighetsfunksjoner i elektroniske programguider (EPG). Det fremgår videre at direktivet ikke berører unionsrett som tar sikte på å harmonisere tilgjengeligheten av

tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester, for eksempel nettsider, nettbaserte applikasjoner og elektroniske programguider, eller levering av opplysninger om tilgjengelighet og i tilgjengelige formater. Tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester reguleres av Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/882 om tilgjengelighet av varer og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse (Tilgjengelighetsdirektivet).

### 9.2.3 Departementets vurdering

#### 9.2.3.1 Overordnet

Gjeldende bestemmelser i kringkastingsloven § 2-19 og kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6 benytter begrepene «tilrettelegging» for personer med funksjonsnedsettelse. I flere norske regelverk, bl.a. likestillings- og diskrimineringsloven, benyttes begrepet «universell utforming». Departementet foreslår at begrepet «tilrettelegging» erstattes med begrepet «universell utforming» i kringkastingslovens og kringkastingsforskriftens bestemmelser som gjennomfører kravene i endringsdirektivet artikkel 7. Endringen er ment som en rent språklig endring for å bedre tilpasse begrepene i kringkastingsregelverket til begrepsbruken i bl.a. likestillings- og diskrimineringsloven.

I motsetning til i gjeldende rett, krever endringsdirektivet at også tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal gjøre sine programmer fortløpende og gradvis mer tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelse gjennom forholdsmessige tiltak. Endringsdirektivet gjør det derfor nødvendig å innføre krav om universell utforming av programmer i audiovisuelle bestillingstjenester. Behovet for endringer i kringkastingsloven § 2-19 omtales under.

Endringsdirektivets krav gjelder dessuten programmer i alle fjernsynskanaler. Dette gjør det nødvendig å innføre krav til universell utforming for tilbydere av fjernsyn som ikke omfattes av kravene i kringkastingsforskriften § 2-6, dvs. kommersielle fjernsynskanaler med en lavere seerandel enn fem prosent.

Endringsdirektivets krav er at tjenestetilbydere gjennom forholdsmessige tiltak skal gjøre sine fjernsynssendinger og audiovisuelle bestillingstjenester fortløpende og gradvis mer tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelse. Hva som skal til for at kravet skal anses for oppfylt er ikke nærmere presisert, og det ligger derfor et handlingsrom hos medlemsstatene til å gi nærmere regler. Ettersom endringsdirektivet forutsetter at det arbeides fortløpende med å styrke den universelle utformingen, ser departementet det som hensiktsmessig å gi nærmere regler i forskrift. Dette sikrer fleksibilitet til å endre kravene i takt med den teknologiske utviklingen og utbredelsen av verktøy for universell utforming.

Departementet foreslår at kravene i endringsdirektivet gjennomføres ved at det stilles noe skjerpede krav til NRK og fjernsynskanaler med en seerandel på mer enn fem prosent. I tillegg foreslår departementet at det stilles konkrete krav til audiovisuelle bestillingstjenester med andel seertid på mer enn fem prosent. For kommersielle fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester med lav seeropplutning foreslår departementet at det ikke stilles konkrete krav til universell utforming av bildeprogrammer, men at tilbyderne løpende

og kontinuerlig skal øke den universelle utformingen av programmene ved forholdsmessige tiltak. Disse punktene omtales nærmere under. I tillegg foreslår departementet nye bestemmelser om rapporteringsplikt, Medietilsynets kontroll med rapporteringsplikten og krav til handlingsplaner.

Departementet foreslår en rekke nye bestemmelser om universell utforming i forskriften, og anser det som hensiktsmessig at bestemmelsene om universell utforming samles i et nytt kapittel 2a om tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse. Flyttingen av gjeldende bestemmelser i §§ 2-5 og 2-6 til kapittel 2a omtales nærmere under.

Regjeringen jobber kontinuerlig med å sikre at lovgivningen er i samsvar med CRPD, og de foreslåtte endringene er et ledd i arbeidet med å sikre bedre samsvar med konvensjonen. Departementet viser for øvrig til at Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 2022: 9 løfter fram funksjonsnedsattes situasjon som særlig alvorlig og peker på behovet for en universell utformet offentlighet.

### **9.2.3.2 Nærmere om de overordnede kravene**

Kringkastingsloven § 2-19 fastsetter overordnede krav til «tilrettelegging» av programmer for personer med funksjonsnedsettelse. Med unntak for NRK, stilles det ikke krav om universell utforming av programmer i audiovisuelle bestillingstjenester. Ved utformingen av gjeldende regler ble det ansett som unødig tyngende å fastsette krav til universell utforming for alle kommersielle aktører. Kravene til universell utforming ble veid opp mot aktørenes finansielle forutsetninger, og det ble besluttet å avgrense kravene til å gjelde NRK og riksdekkende fjernsynskanaler med en seerandel på mer enn fem prosent.

Endringsdirektivets krav til universell utforming gjelder for både fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Dette medfører at kringkastingsloven § 2-19 første ledd må endres, slik at bestemmelsen omfatter både tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

Direktivet forutsetter videre at kravene til den universelle utformingen er forholdsmessige. Samtlige av kravene som stilles til kommersielle fjernsynskanaler og enkelte av kravene som stilles til NRK gjelder "dersom det er teknisk og praktisk mulig". Departementet mener likevel at det bør klargjøres i loven at tiltakene skal være forholdsmessige, og foreslår derfor en justering i § 2-19 første ledd. Den nærmere balansegangen vil som i dag bli konkretisert i forskrift. Se forslag til § 2-19 første ledd.

I vurderingen av hva som er forholdsmessige tiltak bør det legges vekt på hvilke teknologiske løsninger som finnes, herunder om slike løsninger er rimelige eller kostbare sett opp mot den enkelte aktørs økonomiske forutsetninger. Det bør tas hensyn til at kravene ikke hindrer nyetableringer, utvikling eller evnen til å øke den programrelaterte produksjonen. På den andre siden vil det være rimelig å stille strengere krav til tjenestetilbydere med gode finansielle forutsetninger eller høy seerandel. Lovkravet om forholdsmessighet er ment som en sikkerhetsventil. De konkrete kravene i forskriften som stilles til NRK og tjenestetilbydere med seerandel eller seertid på mer enn 5 prosent skal som den klare hovedregel oppfylles.

Videre må forskriftshjemmelen i § 2-19 endres slik at det innføres hjemmel til å gi nærmere regler om universell utforming av programmer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, og ikke bare regler for NRKs programmer og programmer i riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler. Se forslag til endringer i kringkastingsloven § 2-19 tredje ledd.

Siden direktivet stiller krav om fortløpende og gradvis økende tilrettelegging, vil departementet med jevne mellomrom vurdere justeringer i regelverket.

### **9.2.3.3 Krav til NRK og kommersielle fjernsynskanaler med over fem pst. av seerandel**

#### **9.2.3.3.1 Krav til NRK**

Ved lovendring 21. juni 2019 ble kringkastingsloven § 2-19 endret, ved at det ble inntatt overordnede krav til tilrettelegging. Konkrete krav til tilrettelegging for NRK ble fastsatt i kringkastingsforskriften § 2-5. Som omtalt ovenfor, anser departementet det som hensiktsmessig at gamle og nye bestemmelser om universell utforming i kringkastingsforskriften samles i et nytt kapittel 2a. Kringkastingsforskriften § 2-5 blir etter dette ny § 2a-1.

Siden det har gått noe tid siden lovendringene trådte i kraft, mener departementet at det bør vurderes å skjerpe kravene til universell utforming for NRK. Direktivet er tydelig på at medlemsstatene skal sørge for at tjenester under deres jurisdiksjon fortløpende og gradvis blir mer tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette vil også sammenfalle godt med systemet hvor departementet med jevne mellomrom vil vurdere justeringer i regelverket.

Departementet foreslår at det inntas et nytt krav om at NRK skal tekste alle nye bildeprogrammer som legges ut i audiovisuelle bestillingstjenester. Kravet vil kun gjelde nye programmer fra forskriftsendringen trer i kraft, og vil ikke omfatte gamle programmer i NRK sin katalog. Kravet foreslås inntatt i kringkastingsforskriften §2a-1 bokstav a.

Departementet foreslår også at program som har blitt sendt med tegnspråktolking i fjernsyn, skal publiseres med tegnspråktolking dersom programmet legges ut i en audiovisuell bestillingstjeneste. Videre foreslår departementet at program som har blitt sendt med synstolking i fjernsynssendinger, skal legges ut med det i en audiovisuell bestillingstjeneste. Kravene foreslås inntatt i kringkastingsforskriften § 2a-1 bokstav j og k. De øvrige kravene som i dag følger av kringkastingsforskriften § 2-5 foreslås videreført for NRK.

#### **9.2.3.3.2 Krav til kommersielle fjernsynskanaler med over fem pst. seerandel**

Etter endringer kringkastingsloven § 2-19 i 2019, ble det fastsatt konkrete krav til universell utforming av programmer i riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene i kringkastingsforskriften § 2-6. Ved å plassere kringkastingsforskriftens bestemmelser om universell utforming i nytt kapittel 2a i forskriften, blir kringkastingsforskriften § 2-6 ny § 2a-2.

Departementet foreslår at formuleringen «riksdekkende» kommersielle fjernsynskanaler tas ut av bestemmelsen. Departementet mener at det avgjørende for å være omfattet av kravene i bestemmelsen er at det er snakk om kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn i Norge. Samtidig foreslår departementet at formuleringen «kommersielle» fjernsynskanaler beholdes, slik at det tydelig går fram at NRK som offentlig finansiert kringkaster ikke omfattes av bestemmelsen.

På samme måte som for NRK, bør det vurderes å skjerpe kravene til universell utforming for kommersielle fjernsynskanaler med seerandel på mer enn fem prosent. Som nevnt krever direktivet at programmer fortløpende og gradvis gjøres mer tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Videre bidrar teknologiske forbedringer til at det blir lettere for tilbyderne å forbedre den universelle utformingen av programmer. Endelig vektlegger departementet betydningen økt tilgjengelighet har for å øke inkludering i samfunnet, og betydningen dette har for å fremme en åpen og opplyst samtale, for alle.

Departementet foreslår at kravet om at alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18.00 og 23.00 skal tekstes dersom det er teknisk og praktisk mulig, erstattes med et krav om at *alle* ferdigproduserte fjernsynsprogram skal tekstes, uavhengig av når programmene vises. Videre foreslår departementet at alle direktesendte fjernsynsprogram skal tekstes, dersom det er teknisk og praktisk mulig. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om disse endringene vil være forholdsmessige.

Etter gjeldende rett skal kommersielle fjernsynskanaler med mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn ukentlig sende fjernsynsprogrammer med tegnspråktolking og månedlig sende fjernsynsprogrammer med synstolking, *dersom det er teknisk og praktisk mulig*. Departementet foreslår her å fjerne forbeholdet om dette må være «teknisk og praktisk mulig». Departementet viser til at forbeholdet ble tatt inn ved forskriftsendringen i 2019 for å sikre at de kommersielle kringkasterne fikk kompetansen og teknikken på plass i en overgangsfase, men at departementet la til grunn at denne fasen måtte være kort.<sup>29</sup>

Endelig foreslår departementet at det innføres et krav i kringkastingsforskriften § 2a-2 bokstav d om at tilbyderne ukentlig skal tilby lydtekst for alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer med teksting der det snakkes et annet språk enn norsk. Dette er et nytt krav for aktørene. Siden bruk av lydtekst i fjernsyn kan innebære særlige utfordringer ved at man trenger flere lydspor, ber departementet om høringsinstansenes syn på om dette kravet vil være forholdsmessig.

#### **9.2.3.4 Krav til audiovisuelle bestillingstjenester med andel seertid på mer enn fem pst.**

Endringsdirektivet gjør det nødvendig å innføre krav til universell utforming av programmer i kommersielle audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet foreslår at kravene skal gjelde for tilbydere av kommersielle audiovisuelle bestillingstjenester med andel seertid på mer enn fem prosent i det nasjonale markedet for slike tjenester.

---

<sup>29</sup> [HØRINGSNOTAT - FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV OM KRINGKASTING MV.](#)



Departementet foreslår for det første at det inntas et krav i kringkastingsforskriften § 2a-3 bokstav a om at alle nye bildeprogram som legges ut i audiovisuelle bestillingstjenester skal tekstes.

Departementet foreslår videre at program som har blitt sendt med tegnspråktolking og synstolking i fjernsyn, skal legges ut med det når programmet legges ut i den audiovisuelle bestillingstjenesten. Kravene foreslås inntatt i kringkastingsforskriften § 2a-3 bokstav b og c.

Endelig foreslår departementet at det innføres et krav i kringkastingsforskriften § 2a-3 bokstav d om å tilgjengeliggjøre ferdigproduserte programmer som har blitt lydtekstet på fjernsyn, med lydtekst når programmene legges ut i audiovisuell bestillingstjeneste.

#### **9.2.3.5 Krav til fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester med lav seeroppslutning**

Endringsdirektivet gjør det nødvendig å innføre krav til tilrettelegging for kommersielle fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester som ikke omfattes av kravene i §§ 2a-2 og 2a-3. Dette omfatter audiovisuelle bestillingstjenester med en andel seertid på under fem prosent i det nasjonale markedet for slike tjenester og fjernsynskanaler med en andel på under fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn.

Departementet mener at det bør tas hensyn til at kravene til universell utforming ikke hindrer nyetableringer, utvikling eller evnen til å øke den programrelaterte produksjonen. Departementet foreslår at det ikke innføres konkrete krav for disse tilbyderne, men et overordnet krav om at tilbyderne løpende og gradvis må tilrettelegge programmene sine gjennom forholdsmessige tiltak. Departementet foreslår at kravet inntas i ny § 2a-4 i kringkastingsforskriften.

Ved vurderingen av hva som er forholdsmessige tiltak, bør det tas hensyn til den enkelte tjenestetilbyders økonomiske forutsetninger og seerandeler mv. Videre bør det tas hensyn til den teknologiske utviklingen av tilgjengelighetstjenester. Departementet foreslår at vurderingstemaet inntas i § 2a-4 andre ledd.

Departementet legger til grunn at Medietilsynet vil veilede tilbyderne av audiovisuelle bestillingstjenester og kommersielle fjernsynskanaler med en lavere seerandel enn fem prosent om hvilke tiltak det kan være aktuelt å gjennomføre for å oppfylle kravet om å løpende og gradvis tilrettelegge programmene sine ved forholdsmessige tiltak.

#### **9.2.3.6 Handlingsplaner**

I henhold til endringsdirektivet artikkel 7 (3) skal medlemsstatene oppfordre tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester til å utarbeide handlingsplaner for tilgjengelighet, slik at de fortløpende og gradvis gjør sine tjenester mer tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Slike handlingsplaner skal oversendes til nasjonale reguleringsmyndigheter eller -organer.

Departementet mener at det kan ha en positiv effekt å innføre et krav om at tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester utarbeider slike handlingsplaner. Departementet foreslår derfor at det tas inn bestemmelser i kringkastingsloven § 2-19 andre ledd § 2a-5 i forskriften som krever at alle tilbydere, også de aller minste aktørene, skal fastsette en handlingsplan som beskriver hvordan de vil øke den universelle utformingen av sine programmer. For NRK og kommersielle aktører med seerandel eller seertid på mer enn fem prosent, skal handlingsplanene beskrive hvordan den universelle utformingen skal forbedres utover de kravene som følger av loven og forskriften. Departementet foreslår at handlingsplanene skal gjelde for tre år, da dette sammenfaller med kravet i endringsdirektivet artikkel 7 (2) om at tjenestetilbydere skal rapportere til det nasjonale tilsynet om arbeidet med tilrettelegging hvert tredje år. Tjenestetilbyderne skal sørge for at handlingsplanene publiseres og holdes tilgjengelig på en allment tilgjengelig nettside. Handlingsplanene skal uoppfordret oversendes til Medietilsynet. Departementet presiserer at Medietilsynet ikke skal føre noen kontroll med innholdet i handlingsplanene, men at planene skal fungere som bevisstgjøring og et insentiv til aktivt arbeid med tilrettelegging.

Handlingsplanenes detaljeringsgrad og omfang bør avhenge av tilbyderens størrelse og økonomiske ressurser. Departementet legger til grunn at Medietilsynet utarbeider maler for handlingsplanene som tar høyde for aktører med ulik størrelse og finansielle ressurser. Flere fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester er i dag ikke underlagt krav om tilrettelegging. Det vil derfor være behov for utfyllende informasjon og veiledning knyttet til handlingsplanene. Veiledningen kan dreie seg om eksempler på tiltak, omfang, tidsplaner osv. Departementet forutsetter at Medietilsynet bistår med dette.

#### **9.2.3.4 Rapportering**

Tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester skal i henhold til endringsdirektivet artikkel 7 (2) regelmessig rapportere til nasjonale tilsynsmyndigheter om gjennomføringen av tiltakene som nevnt i artikkel 7 (1). Det følger også av endringsdirektivet at Norge må rapportere om gjennomføringen av artikkel 7 (1) til ESA hvert tredje år.

Departementet foreslår at disse kravene gjennomføres ved at tjenestetilbyderne hvert tredje år pålegges å rapportere til Medietilsynet om hvordan de har etterlevd forpliktelsene om universell utforming i kringkastingsloven § 2-19 første ledd og underliggende forskriftsbestemmelser. Departementet foreslår at rapporteringsplikten inntas i en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften § 2a-6 første ledd.

Departementet forutsetter at Medietilsynet fastsetter skjemaer for rapporteringen om universell utforming av programmer som tilpasses ulike typer tjenestetilbydere.

Departementet foreslår videre at kravet om at Medietilsynet hvert tredje år skal rapportere til EFTAs overvåkningsorgan om gjennomføringen av kringkastingsloven § 2-19 og underliggende forskriftsbestemmelser inntas i kringkastingsforskriften § 2a-6 andre ledd.

### **9.2.3.5 Kontaktpunkt**

Hver medlemsstat skal utpeke ett enkelt nettbasert kontaktpunkt, som er allment og lett tilgjengelig, også for personer med nedsatt funksjonsevne, og som tilbyr informasjon og muliggjør innsending av klager knyttet til alle spørsmål om tilgjengelighet som nevnt i art. 7 i endringsdirektivet, jf. endringsdirektivet artikkel 7 (4).

Det finnes per i dag ikke et formelt kontaktpunkt for informasjon og klager over universell utforming av programmer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet har imidlertid noe informasjon om reglene om universell utforming på sine nettsider, og tilsynet får spørsmål og klager på tilrettelegging av programmer. Departementet anser det som naturlig at Medietilsynet, som tilsynsmyndigheten på kringkastingsfeltet, får i oppgave å opprette og drifte et enkelt tilgjengelig nettbasert kontaktpunkt for informasjon og klager på overholdelse av kravene til universell utforming. Departementet foreslår at denne oppgaven fremgår av forskriften § 2a-7.

Departementet presiserer at kravene til universell utforming av programmer som allerede følger av gjeldende rett og kravene som foreslås innført i dette høringsnotatet ikke gir individuelle rettigheter til den enkelte bruker. Kravene oppstiller kun plikter for tjenestetilbyderne. Klageløsningene som Medietilsynet vil få i oppgave å opprette innebærer derfor ikke en plikt for tilsynet til å behandle klager knyttet til brudd på lovens tilgjengelighetsbestemmelser. Det vil si at det ikke er tale om forvaltningsklage på enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Medietilsynet bør imidlertid, basert på de klagene som kommer inn, kunne gå i dialog med aktørene om aktørene om de tekniske mulighetene som finnes. Klager fra allmennheten om at universell utforming ikke skjer i tilstrekkelig omfang vil også kunne utgjøre et underlag når Medietilsynet tar opp saker på eget initiativ.

## **9.3 Universell utforming av viktig informasjon til allmennheten**

### **9.3.1 Gjeldende rett**

Etter kringkastingloven § 2-4 skal kringkastere etter regler Kongen gir, sende meldinger fra statsmyndigheter når det har vesentlig betydning. Bestemmelsen inneholder også en hjemmel til å gi forskrifter om kringkasteres virksomhet under beredskap og krig. Etter kringkastingforskriften § 1-7 kan et departement, eller den statsmyndighet departementet har gitt fullmakt, kreve en melding sendt i kringkastingssending når liv eller helse er truet og det er av vesentlig betydning å få kunngjort meldingen ved slik sending. Forskrift 6. april 1989 nr. 4154 om virksomheten i Norsk rikskringkasting under beredskap og i krig er gitt med hjemmel i kringkastingloven § 2-4. Her heter det at NRK plikter å treffe særskilte beredskapstiltak for å sikre at informasjon fra regjeringen når befolkningen under beredskap og i krig. NRK skal inngå nødvendige avtaler med andre etater. Utgifter til beredskapsplanlegging dekkes av NRK.

NRKs vedtekter har i § 23 en bestemmelse om beredskap: «NRK skal ha et særlig beredskapsansvar. NRK skal legge til rette for at styresmaktene kan nå ut til befolkningen med informasjon over kringkastingnett ved nasjonale kriser og katastrofer.» Kultur- og

likestillingsdepartementet og NRK har også inngått en avtale som forplikter NRK til å stille teknisk utstyr til rådighet for å kringkaste meldinger fra statsmyndigheter i en krisesituasjon. De formelle kravene overfor NRK er rettet inn mot kringkastet radio og mot NRK P1 som beredskapskanal. Kanalen distribueres blant annet på DAB-nettet, og har 99,7 prosent befolkningsdekning. Sammen med Sivilforsvarets tyfonanlegg skal denne radiokanalen sikre at befolkningen raskt får informasjon ved en nasjonal krise eller katastrofe.

NRK plikter å rapportere årlig til Medietilsynet om oppfyllelsen av vedtektsbestemmelsen. NRKs evne til å sikre at informasjon fra regjeringen når befolkningen under beredskap og i krig er utpekt som en grunnleggende nasjonal funksjon (GNF) og omfattes av sikkerhetsloven. I allmennkringkastingsregnskapet for 2019 skriver NRK at de i en krisesituasjon også vil publisere meldinger fra myndighetene på alle tilgjengelige kanaler, både radio, TV, mobil og nett.

På smittevernområdet er det en egen bestemmelse som gjelder innenlandske massemedier, herunder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Etter smittevernloven § 4-8 kan Helse- og omsorgsdepartementet eller Helsedirektoratet pålegge ethvert innenlandsk massemedium å ta inn meldinger til hele eller deler av befolkningen ved alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom.

Det stilles ingen krav om universell utforming av viktig informasjon fra myndighetene i de bestemmelsene som er omtalt over.

### 9.3.2 Endringsdirektivet

Informasjon som gis i en krisesituasjon, herunder offentlige meldinger og annonseringer i forbindelse med naturkatastrofer, og som formidles til allmennheten via audiovisuelle medietjenester, skal gis på en slik måte at de er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne, jf. endringsdirektivet artikkel 7 (5). Det fremgår likevel av endringsdirektivets fortale pkt. 24 at det i enkelte tilfeller kanskje ikke vil la seg gjøre å gi informasjon i en krisesituasjon på en slik måte at den er tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Slike ekstraordinære tilfeller bør ikke være til hinder for å gi informasjon i en krisesituasjon via audiovisuelle medietjenester.

### 9.3.3 Departementets vurdering

Det er viktig at informasjon som formidles fra myndighetene i en krisesituasjon når hele befolkningen. Personer med funksjonsnedsettelse bør kunne ta imot informasjon som formidles i fjernsyn fra myndighetene ved kriser, slik at de kan ta velfunderte beslutninger om hvordan de skal handle. Endringsdirektivets krav om at informasjon som formidles fra myndighetene skal gjøres tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse, bør etter departementet syn omfatte all informasjon som formidles fra myndighetene i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester i medhold av kringkastingsloven § 2-4 og smittevernloven § 4-8. Departementet foreslår å ta inn en slik bestemmelse i kringkastingsloven § 2-20. Departementet understreker at det er viktig at informasjon i krisesituasjoner når store deler av befolkningen raskt. Det er ikke alltid mulig å umiddelbart universelt utforme slike meldinger. Slike meldinger skal derfor universelt utformes så snart det er mulig. Med

universell utforming menes at meldingen skal gjøres tilgjengelig gjennom teksting, tegnspråktolking, synstolking, lydtekst eller andre teknikker. Departementet understreker at kravene til universell utforming av slik informasjon retter seg mot offentlige myndigheter, og ikke til tilbydere av fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet foreslår at kravet inntas i en egen bestemmelse i kringkastingsloven § 2-20.

## 10. Reklame, sponing og produktplassering

### 10.1 Innledning

AMT-direktivet inneholder flere bestemmelser om audiovisuell kommersiell kommunikasjon. Audiovisuell kommersiell kommunikasjon er nærmere definert i AMT-direktivet artikkel 1 (1) bokstav h) og omfatter blant annet reklame, sponing, produktplassering og telekjøp. Grunnforutsetningen for at det skal dreie seg om audiovisuell kommersiell kommunikasjon er at det foreligger en markedsføringshensikt og betaling av vederlag, eller at markedsføringen skjer med selvfremmende formål.

Audiovisuell kommersiell kommunikasjon er ikke definert i kringkastingsloven. Ved gjennomføringen av AMT-direktivet mente departementet at det ikke var hensiktsmessig eller nødvendig å innarbeide en definisjon av audiovisuell kommersiell kommunikasjon i loven.<sup>30</sup> Departementet mener fortsatt at det ikke er behov for en egen definisjon av audiovisuell kommersiell kommunikasjon i loven.

I endringsdirektivet endres flere av bestemmelsene om audiovisuell kommersiell kommunikasjon for å skape likere konkurransevilkår for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. De fleste av endringsdirektivets bestemmelser om audiovisuell kommersiell kommunikasjon er derfor felles for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet behandler i det følgende innledningsvis bestemmelsene som er felles for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, herunder grunnkrav til audiovisuell kommersiell kommunikasjon og spesifikke krav til sponing og produktplassering. Deretter behandles direktivets særregler om reklame i fjernsyn. Avslutningsvis vurderes hvordan direktivets nye bestemmelse om overliggende innslag for kommersielle formål skal gjennomføres i norsk rett. Med overliggende innslag menes f.eks. at en TV-distributør eller noen annen enn kringkasteren legger over reklame eller annen markedsføring på en fjernsynssending eller en audiovisuell bestillingstjeneste. Reklame, sponing og produktplassering i videodelingsplattformtjenester behandles i kapittel 13.

---

<sup>30</sup> Prop. 9 L (2012-2013) Endringer i kringkastingsloven, åndsverksloven og film- og videogramlova punkt 7.5.1

## 10.2 Fellesregler for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

### 10.2.1 Grunnkrav til audiovisuell kommersiell kommunikasjon

#### 10.2.1.1 Innledning

Artikkel 9 i endringsdirektivet inneholder en rekke grunnkrav til alle former for audiovisuell kommersiell kommunikasjon som formidles i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Grunnkravene er i all hovedsak en videreføring av kravene i 2010-direktivet. Endringene i endringsdirektivet innebærer at forbudet mot audiovisuell kommersiell kommunikasjon for sigaretter og tobakksvarer utvides til å omfatte elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Videre skal audiovisuell kommersiell kommunikasjon for alkoholholdige drikker i audiovisuelle bestillingstjenester, med unntak av sponing og produkt plassering, oppfylle kriteriene i AMT-direktivet artikkel 22.

I endringsdirektivet artikkel 9 (3) oppfordres det i tillegg til bruk av selv- eller samregulering for å fremme bransjeregler mot upassende audiovisuell kommersiell kommunikasjon for alkohol. Etter endringsdirektivet artikkel 9 (4) oppfordres det også til bruk av samregulering og selvregulering i arbeidet med å utvikle atferdsregler for upassende audiovisuell kommersiell kommunikasjon av usunn mat og drikke i barneprogrammer. Disse reglene skal effektivt begrense mindreåriges/barns eksponering for slik audiovisuell kommersiell kommunikasjon.

Grunnkravene i 2010-direktivet er gjennomført i norsk rett. Departementet vurderer i det følgende endringsdirektivets bestemmelser om grunnkrav til audiovisuell kommersiell kommunikasjon som er nye eller endrede sammenlignet med 2010-direktivet.

#### 10.2.1.2 Elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere

Endringsdirektivet utvider forbudet mot audiovisuell kommersiell kommunikasjon for sigaretter og tobakksvarer til å omfatte elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, jf. artikkel 9 (1) (d). Elektroniske sigaretter er definert som et tobakkssurrogat, jf. tobakkskadeloven § 2 fjerde ledd. Med gjenoppfyllingsbeholder forstås «en beholder som inneholder væske som kan brukes til gjenoppfylling av en elektronisk sigarett», jf. § 2 femte ledd. Etersom reklameforbudet i tobakkskadeloven gjelder tilsvarende for tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr er det departementets vurdering at dette også omfatter elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Departementet anser derfor gjeldende rett for å være i samsvar med direktivet. Endringsdirektivet krever derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

#### 10.2.1.3 Alkoholholdig drikk

Endringsdirektivet artikkel 9 (2) innfører en bestemmelse som innebærer at audiovisuell kommersiell kommunikasjon om alkoholholdige drikker i audiovisuelle bestillingstjenester, med unntak av sponing og produkt plassering, skal oppfylle kriteriene i AMT-direktivet artikkel 22. Direktivet er et minimumsdirektiv, jf. artikkel 4 (1), og er derfor ikke til hinder for at det norske regelverket kan være strengere enn direktivet på dette området. Norge har et forbud mot reklame for tilvirkningsmidler for alkoholholdig drikk og alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven §§ 9-1 og 9-2. I forbindelse med implementeringen av 2010-direktivet, la

departementet til grunn at det norske forbudet mot alkoholreklame vil omfatte enhver form for audiovisuell kommersiell kommunikasjon i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at norsk rett er i samsvar med endringsdirektivet artikkel 9 (2), og at særskilt gjennomføring ikke er nødvendig.

Alkoholforskriften § 14-3 hjemler unntak fra alkoholreklameforbudet. I § 14-3 nr. 7 fremgår det at reklame i utenlandske fjernsynskanaler, når reklamen er i samsvar med reklamereglene i det land kanalen sendes fra, er unntatt fra reklameforbudet. Videre fremgår det at unntaket ikke gjelder reklame i fjernsynssendinger som er spesielt rettet mot Norge. For å tydeliggjøre at denne bestemmelsen må leses i lys av kringkastingsloven § 4-5 foreslås det å endre alkoholforskriften § 14-3 nr. 7 ved å legge til en henvisning til kringkastingsloven § 4-5. Forslaget innebærer ikke materielle endringer, men tydeliggjør at bestemmelsen ikke kan forstås løsrevet fra kringkastingsloven.

Siden det eksisterer et vidtrekkende forbud mot alkoholreklame i Norge, vil det etter departementets vurdering ikke være relevant å gå nærmere inn på endringsdirektivets oppfordring til bruk av selv- eller samregulering for å fremme bransjeregler mot upassende audiovisuell kommersiell kommunikasjon for alkohol mv., jf. artikkel 9 (3).

#### **10.2.1.4 Usunn mat og drikke i barneprogrammer**

Norge har et totalforbud mot å sende reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som er særlig rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester, jf. kringkastingsloven § 3-1 og kringkastingsforskriften § 3-6. Etter departementets vurdering vil det derfor ikke være nødvendig å vurdere utvikling av atferdsregler for upassende audiovisuell kommersiell kommunikasjon av usunn mat og drikke i barneprogrammer, jf. endringsdirektivet artikkel 9 (4). Departementet viser for øvrig til at matvarebransjen har opprettet Matvarebransjens Faglige Utvalg (MFU) som har fastsatt retningslinjer for markedsføring av usunne mat- og drikkevarer. Retningslinjene gjelder generelt for all type markedsføring av produkter som er oppgitt på en egen produktliste<sup>31</sup>. Det er etter retningslinjene forbudt å rette markedsføring av slike produkter mot barn under 13 år.

### **10.2.2. Sponsing**

#### **10.2.2.1 Innledning**

I dette kapitlet vurderes først endringsdirektivets justerte bestemmelser om sponsing. Deretter vurderes enkelte justeringer i kravene til sponsing i kringkastingsloven § 3-4 og reglene om identifikasjon av sponsor i kringkastingsloven § 3-4 og kringkastingsforskriften § 3-10 som ikke har sammenheng med endringsdirektivets nye bestemmelser.

#### **10.2.2.1 Endringsdirektivets bestemmelser om sponsing**

##### **10.2.2.1.1 Gjeldende rett**

I kringkastingsloven § 3-4 annet ledd er sponsing definert som: «(...) ethvert bidrag til produksjon eller sending av program fra en fysisk eller juridisk person som selv ikke tilbyr programmet eller er engasjert i produksjonen, med sikte på å fremme sponsors navn,

---

<sup>31</sup> <http://www.mfu.as/37367-Komplett-produktliste>

varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste». I høringsnotatets kapittel 4.4 har departementet foreslått å utvide og flytte definisjonen av sponning til kringkastingsloven § 1-1, og det vises til drøftelsen der.

Hovedreglene om sponning i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester fremgår av kringkastingsloven § 3-4. Nærmere regler om sponsoridentifikasjon fremgår av kringkastingsforskriften § 3-10. For en nærmere redegjørelse av de rettslige utgangspunktene viser departementet til Prop. 9 L (2012-2013) punkt 7.6 og Prop. 102 L (2016-2017) punkt 5.

Et viktig utgangspunkt er at programmer ikke kan sponses av noen som har som hovedaktivitet å produsere, selge eller leie ut produkt eller tjenester det er forbudt å reklamere for etter norsk lov, jf. kringkastingsloven § 3-4. Dette gjelder blant annet tobakksvarer, legemidler og medisinsk behandling som er reseptpliktig, alkoholholdige drikker og lotteri og pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Videre kan ikke politiske partiorganisasjoner sponse programmer i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester. Barne- og ungdomsprogram i radio og fjernsyn kan ikke sponses av noen som driver næringsvirksomhet, jf. kringkastingsforskriften § 3-11. Denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for audiovisuelle bestillingstjenester, jf. kringkastingsforskriften § 3-15.

#### *10.2.2.1.2 AMT-direktivet*

2010-direktivet artikkel 10 inneholder en rekke vilkår for sponning av audiovisuelle medietjenester og programmer. Hovedinnholdet i artikkel 10 kan gjengis som følger:

- Sponning av audiovisuelle medietjenester og programmers innhold, og fastsettelsen av deres sendetid når det gjelder fjernsyn, skal ikke innvirke på ansvaret og den redaksjonelle uavhengigheten til tilbyderer av medietjenester.
- Sponning av audiovisuelle medietjenester og program skal ikke direkte oppfordre til kjøp eller leie av varer eller tjenester.
- Sponsede audiovisuelle medietjenester og programmer skal tydelig identifiseres.
- Det er forbudt for foretak som har som hovedvirksomhet å fremstille eller selge sigaretter eller andre tobakksvarer å være sponsorer.
- Når audiovisuelle medietjenester eller programmer sponses av foretak som driver med fremstilling eller salg av legemidler og medisinsk behandling, kan sponning fremme foretakets navn eller omdømme, men ikke legemidler eller medisinsk behandling som er reseptpliktige i medlemsstaten.
- Nyhets- og aktualitetsprogram kan ikke sponses. Sponseplakat under barneprogrammer, dokumentarer og religiøse programmer kan forbys.

Endringsdirektivet viderefører vilkårene for sponning som følger av AMT-direktivet artikkel 10. I tillegg utvides forbudet mot sponning fra foretak som fremstiller eller selger sigaretter og andre tobakksvarer til også å omfatte fremstilling eller salg av elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, jf. endringsdirektivet artikkel 10 (2). Videre åpner endringsdirektivet opp for at medlemsstatene kan forby sponning av barneprogrammer, jf. artikkel 10 (4).



#### *10.2.2.1.4 Departementets vurdering*

Forbudet i AMT-direktivet artikkel 10 (2) mot at audiovisuelle medietjenester eller programmer sponses av foretak som har som hovedvirksomhet å framstille eller selge sigaretter og andre tobakksvarer, er i endringsdirektivet utvidet til også å omfatte fremstilling eller salg av elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Departementet viser her til høringsnotatet punkt 10.2.1.2. Tobakksskadeloven § 23 fastsetter et forbud mot sponing som omfatter enhver form for offentlig eller privat bidrag til et arrangement, en virksomhet eller en person med den hensikt, eller den direkte eller indirekte virkning, å fremme salget av tobakksprodukter eller tobakksurrogater. Departementets vurdering er at forbudet mot audiovisuell kommersiell kommunikasjon, inkludert sponing og produktplassing, som gjelder sigaretter, tobakksvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere må anses for å være gjennomført i norsk rett.

I tillegg er det i gjeldende rett som nevnt et forbud mot at barne- og ungdomsprogram sponses av fysiske eller juridiske personer som har til formål å drive næringsvirksomhet, jf. kringkastingsforskriften § 3-11 første ledd. Norsk rett er dermed allerede i samsvar med justeringen i endringsdirektivet som åpner for at medlemsstatene kan forby sponing av barneprogrammer, og det er etter departementets behov ikke behov for særskilte tilpasninger.

#### **10.2.2.2 Generelle krav til sponing**

I kapittel 4.4 foreslår departementet å utvide definisjonen av sponing til også å omfatte finansiering av kringkastere (fjernsyn og radio) samt audiovisuelle bestillingstjenester. Kravene til sponing i artikkel 10 gjelder sponing av audiovisuelle medietjenester og programmer. For programmer er kravene i artikkel 10 gjennomført i kringkastingsloven § 3-4. Departementet mener at det er hensiktsmessig å tilpasse ordlyden i kringkastingsloven § 3-4 slik at bestemmelsen også omfatter sponing av kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester. Dersom en kringkaster eller en audiovisuell bestillingstjeneste er sponset, skal det etter dette opplyses om det på en tydelig måte. I tillegg må tjenestetilbyderens redaksjonelle integritet opprettholdes fullt ut. Det skal heller ikke oppmuntres til kjøp eller leie av sponsors eller tredjeparts produkter eller tjenester. Endelig kan ikke kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester kunne sponses av noen som har som hovedaktivitet å produsere, selge eller leie ut produkter eller tjenester som det er forbudt å reklamere for. Tilpasningen medfører at det også er behov for noen språklige endringer i bestemmelsen for å tydeliggjøre hvilke krav som utelukkende gjelder for sponing av programmer. Denne endringen er kun av språklig karakter, og er ikke ment å endre rettstilstanden for kravene til sponing av programmer. Se utkast til endringer i kringkastingsloven § 3-4.

#### **10.2.2.3 Identifikasjon av sponsor**

##### *10.2.2.2.1 Gjeldende rett*

Kringkastingsregelverket inneholder flere bestemmelser knyttet til når og hvordan sponsor skal identifiseres. Av kringkastingsloven § 3-4 fremgår det at dersom et program i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester er sponset, skal det opplyses om dette på en tydelig måte. Når et program er sponset skal det opplyses om dette ved inn- og/eller

utannonseringen av programmet. Opplysninger om sponsor kan gis i form av sponsors navn, varemerke, logo, produkt eller tjeneste.

Kringkastingsforskriften § 3-10 gir nærmere regler for hvordan sponsor skal identifiseres, og hvor lenge identifisering av den enkelte sponsor kan vare. Sponsor kan ikke identifiseres i selve programmet eller i programtrailere. Videre kan ikke sponsoridentifisering inneholde slagord, utsagn, bilder, lyd eller annen form for tilleggsinformasjon som kan knyttes til sponsors navn, varemerke, logo, produkt eller tjeneste. Endelig kan det gis opplysninger om sponsor i form av et bevegelig eller ikke-bevegelig bilde av sponsors produkt eller tjeneste.

Identifisering av sponsor kan totalt vare inntil 10 sekunder for hver hele time programmet varer. Dersom et program har fire eller flere sponsorer, kan sponsoridentifikasjonen totalt ikke overstige 40 sekunder per time.

#### *10.2.2.2.2 AMT-direktivet*

AMT-direktivet artikkel 10 (1) inneholder vilkår for sponing av audiovisuelle medietjenester og programmer. Kravene til identifikasjon av sponsor fremgår av artikkel 10 (1) bokstav c som lyder;

«seerne skal tydelig informeres om at det foreligger en sponsoravtale. Sponsede programmer skal tydelig identifiseres som sponset ved at sponsorens navn, logo og/eller annet symbol, f.eks. en henvisning til sponsorens produkt(er) eller tjeneste(r) eller et tydelig kjennetegn angis på en egnet måte i begynnelsen, under og/eller ved slutten av programmene.»

For sponing av audiovisuelle medietjenester må det utledes at seerne tydelig skal informeres om at det foreligger en sponsoravtale. For sponsede programmer stiller direktivet noe strengere og mer spesifikke krav til identifisering. Sponsede programmer skal tydelig identifiseres ved at opplysninger om sponsor skal gis i begynnelsen, under og/eller ved slutten av programmene.

#### *10.2.2.2.3 Departementets vurdering*

##### *Identifikasjon av sponing av kringkastingstjenester og audiovisuelle bestillingstjenester*

Av kringkastingsloven § 3-4 første ledd fremgår det at dersom et program er sponset, skal det opplyses om dette på en tydelig måte. Det fremgår av AMT-direktivet artikkel 10 (1) at både sponsede programmer og sponsede audiovisuelle medietjenester skal identifiseres som sponsede. Departementet mener, bl.a. av retts tekniske hensyn, at bestemmelsene om sponing så lang det naturlig også bør gjelde for radio. Det er derfor nødvendig å tilpasse kringkastingsloven § 3-4 slik at den også omfatter sponing av kringkasting (dvs. radio og fjernsyn) og audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet legger til grunn at kringkastere og tjenestetilbydere finner egnede virkemiddel for å tydelig informere seerne om at det foreligger en sponsoravtale.

Departementet mener at det er hensiktsmessig at det er en viss fleksibilitet knyttet til hvordan identifisering gjøres, så lenge dette gjøres på en tydelig og nøytral måte. Departementet vil vurdere behovet for mer spesifikk regulering av hvordan opplysninger om sponsor bør gis,

og eventuelt komme tilbake til dette på et senere tidspunkt. Departementet foreslår også at forskriftshjemmelen i kringkastingsloven § 3-4 sjette ledd justeres slik at den også omfatter sponning av kringkasting.

### Sekundregelen

Det følger av kringkastingsforskriften § 3-10 at identifiseringen av den enkelte sponsor totalt kan vare i inntil 10 sekunder for hver hele time et program varer. Dersom et program har fire eller flere sponsorer, kan sponsoridentifikasjonen totalt ikke overstige 40 sekunder per time.

Departementet har gjort en fornyet vurdering av volumbegrensningen for identifikasjon av sponsor. AMT-direktivet stiller ingen krav til hvor lenge identifiseringen av den enkelte sponsor kan vare. Sverige har ingen regulering av hvor lenge identifiseringen av den enkelte sponsor kan vare. Danmark har lagt seg på en strengere linje, hvor den samlede varigheten av sponsoridentifiseringer ikke kan overstige 30 sekunder per time. Departementet mener at det fortsatt er gode grunner for å beholde en volumbegrensning på identifikasjon av sponsor for å beskytte seerne mot en altfor stor eksponering.

For å sikre gode konkurransevilkår og finansieringsmuligheter for norske kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, mener departementet likevel at det vil være hensiktsmessig å øke grensen for hvor lenge identifiseringen av den enkelte sponsor av program kan vare fra 10 til 15 sekunder. Dette muliggjør å identifisere en sponsor i 5 sekunder tre ganger i løpet av en time. Videre foreslår departementet at totaltiden for sponsoridentifisering økes fra 40 til 60 sekunder per time dersom et program eller har fire eller flere sponsorer.

Departementet presiserer at tidsbegrensningene for sponsoridentifisering gjelder for hele timen et program varer, uavhengig av pauser eller andre avbrudd. Departementet foreslår derfor en endring i kringkastingsforskriften § 3-10 fjerde ledd som presiserer at dersom et program har pauser eller avbrudd, øker ikke tillatt tid for sponsoridentifisering.

Departementet foreslår for øvrig at identifikasjon av sponsorer av en tjeneste samlet ikke kan overstige 15 sekunder per klokke. Slik identifikasjon kan presenteres i tillegg til identifikasjon av sponsor av program eller enkeltinnslag. Se forslag nytt tredje og fjerde punktum i kringkastingsforskriften § 3-10 fjerde ledd.

## **10.2.3 Produktplassering**

### **10.2.3.1 Gjeldende rett**

Produktplassering er en form for markedsføring som innebærer at varer, tjenester eller varemerker inngår i, eller vises til i et program mot betaling eller annen godtgjøring, jf. kringkastingsloven § 3-6 andre ledd. Hensikten er å direkte eller indirekte fremme varer, tjenester eller omdømmet til en fysisk eller juridisk person. Gratis levering av varer eller tjenester som ikke har en betydelig verdi regnes ikke som produktplassering. Medietilsynet har i praksis lagt til grunn at grensen for hva som regnes som betydelig verdi ligger på ca.

10.000 kroner.<sup>32</sup> Departementet har i høringsnotatets kapittel 4.4 foreslått å utvide og flytte definisjonen av produktplassering til lovens § 1-1, og det vises til drøftelsen der.

Produktplassering er i utgangspunktet forbudt etter kringkastingsloven § 3-6 første ledd, men er tillatt i visse kategorier. Dette gjelder filmer, fiksjonsbaserte serier, sportsprogrammer og lette underholdningsprogrammer, jf. kringkastingsloven §§ 3-6 tredje ledd, jf. 3-7. Det er ikke tillatt med produktplassering i programmer som er særlig rettet mot barn, jf. kringkastingsloven § 3-6 tredje ledd. Adgangen til produktplassering etter § 3-6 tredje ledd omfatter ikke programmer som er produsert eller bestilt av NRK eller tilknyttede foretak, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

I kringkastingsloven § 3-7 er det fastsatt en rekke krav til programmer som inneholder produktplassering. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 11 i AMT-direktivet. Et viktig prinsipp er at programmets innhold og fastsetting av sendetid ikke under noen omstendigheter skal påvirkes på en slik måte at det innvirker på ansvaret og den redaksjonelle uavhengigheten til tilbyderer av medietjenesten, jf. kringkastingsloven § 3-7 bokstav a. For en nærmere redegjørelse av kravene vises det til Prop. 9 (2012-2013) punkt 7.7 og Medietilsynets veileder om produktplassering<sup>33</sup>.

Det er ikke tillatt med produktplassering av produkter eller tjenester som det er forbudt å reklamere for etter norsk lov. Dette gjelder for eksempel produkter og tjenester og foretak som har som hovedvirksomhet å fremstille tobakksvarer, tobakkssurrogater og tobakksutstyr, jf. tobakksskadeloven § 22 og alkoholholdige drikker, jf. alkoholloven § 9-2.

### **10.2.3.2 AMT-direktivet**

2010-direktivets hovedregel er at produktplassering er forbudt både i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, jf. artikkel 11 (2). Det er likevel tillatt med produktplassering i spillefilm, film og serier produsert for audiovisuelle medietjenester, sportsprogrammer og lette underholdningsprogrammer. Produktplassering i programmer for barn er ikke omfattet av unntakene, jf. artikkel 11 (3).

Etter endringsdirektivet artikkel 11 (2) er produktplassering som hovedregel tillatt. Unntak er likevel gjort for nyhetssendinger og aktualitetsprogrammer, forbrukerprogrammer, religiøse programmer og barneprogrammer. Som før gjelder reglene om produktplassering bare for programmer produsert etter 19 desember 2009, jf. artikkel 11 (1).

I fortalen punkt 33 pekes det på at AMT-direktivets liberalisering av produktplassering som reklameform ikke har medført den veksten som var forventet. Det begrunnes særlig med at det generelle forbudet mot produktplassering, med enkelte unntak, ikke har gitt rettslig sikkerhet for tilbydere av medietjenester. På denne bakgrunn konkluderes det med at produktplassering i stedet bør tillates i audiovisuelle medietjenester og videodelingsplattformtjenester, men med visse unntak.

---

<sup>32</sup> [190411-veileder\\_sponsing.pdf \(medietilsynet.no\)](#)

<sup>33</sup> [190411-veileder\\_produktplassering.pdf \(medietilsynet.no\)](#)

Begrunnelsen for unntakene for visse programkategorier fremgår av fortalen punkt 34. Det vises her til at produktplassering og reklame som er innlemmet i programmet kan påvirke barns atferd, ettersom barn ofte ikke er i stand til å kjenne igjen det kommersielle innholdet. Videre pekes det på at forbrukerprogram er programmer som skal gi råd til seerne, eller som inneholder omtale av varer og tjenester. Å tillate produktplassering i slike programmer ville visket ut skillet mellom reklame og redaksjonelt innhold for seere, som kan forvente en reell og ærlig vurdering av produkter eller tjenester i forbrukerprogrammer.

AMT-direktivet artikkel 11 (3) inneholder en rekke krav som programmer med produktplassering må oppfylle. For eksempel skal produktplasseringen ikke direkte oppfordre til kjøp eller leie av varer eller tjenester. Videre må produktplasseringen ikke påvirke innholdet eller organiseringen i en programoversikt på en slik måte at det går ut over ansvaret og den redaksjonelle uavhengigheten til tjenestetilbyderen. Nytt i endringsdirektivet er at heller ikke innholdet eller organiseringen i en *katalog* når det er snakk om audiovisuell bestillingstjenester kan påvirkes slik at det innvirker på ansvaret og den redaksjonelle uavhengigheten til tjenestetilbyderen.

Nytt i endringsdirektivet er også at det i artikkel 11 (4) bokstav a er tatt inn et forbud mot produktplassering av elektroniske sigaretter og påfyllingsbeholdere. Forbudet mot reklame for legemidler som er reseptpliktige er videreført i bestemmelsens bokstav b.

#### **10.2.3.4 Reguleringen i andre land**

##### **10.2.3.4.1 Sverige**

Sverige har harmonisert svensk rett i tråd med reglene i endringsdirektivet artikkel 11. Dette betyr at produktplassering er tillatt i svensk rett, med unntak for nyhets- og aktualitetsprogrammer, forbrukerprogrammer, religiøse programmer og barneprogrammer.<sup>34</sup>

##### **10.2.3.4.2 Danmark**

I Danmark er produktplassering ikke tillatt.<sup>35</sup> Ved implementeringen av endringsdirektivet ble det ikke foreslått endringer i gjeldende rett for produktplassering. På nærmere vilkår er det likevel adgang til å vise innkjøpte utenlandske programmer som inneholder produktplassering.

##### **10.2.3.4.3 Finland**

Finland har harmonisert gjeldende rett i tråd med de nye reglene for produktplassering i endringsdirektivet.<sup>36</sup> På samme måte som i Sverige vil produktplassering være tillatt, med unntak for nyhets- og aktualitetsprogrammer, forbrukerprogrammer, religiøse programmer og barneprogrammer.

---

<sup>34</sup> Radio- och tv-lag (2010:696) 6. kap. § 1

<sup>35</sup> Bekendtgørelse om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber § 31

<sup>36</sup> Lag om tjenester inom elektronisk kommunikation kapittel 16 § 220

### **10.2.3.5 Departementets vurdering**

#### *10.2.3.5.1 Produktplassering*

Endringsdirektivet inneholder ikke større materielle endringer. Endringen fra et forbud mot produktplassering med visse unntak, til at produktplasseringer tillatt men med visse unntak, er i all hovedsak av retts teknisk karakter. I tråd med dette, foreslår departementet å endre kringkastingsloven § 3-6 første ledd, slik at bestemmelsen lister opp hvilke programkategorier hvor produktplassering er forbudt. Som en følge av dette, foreslås det også en retts teknisk justering av § 3-6 andre ledd, hvor det slås fast at produktplassering ikke er tillatt i programmer som er produsert eller bestilt av NRK eller tilknyttede foretak.

Ved gjennomføringen av 2010-direktivet la departementet til grunn at «avgrensingen av de programkategoriene hvor det åpnes for produktplassering innebærer at det ikke vil være tillatt med produktplassering i blant annet nyhetsprogrammer, aktualitetsprogrammer, dokumentarer og religiøse programmer», jf. Prop. 9 L (2012-2013) punkt 7.7.6.4. Endringsdirektivet stiller eksplisitt opp et forbud mot produktplassering i disse programkategoriene, med unntak for dokumentarer.

Departementet legger til grunn at det ikke er ønskelig med en utvidelse i gjeldende rett av hvilke kategorier det er tillatt med produktplassering, og mener at det fortsatt bør være forbudt med produktplassering i dokumentarer. Dokumentarer inneholder dybdejournalistikk og har klare likhetstrekk med nyhetsprogrammer. I både dokumentarer og nyheter skal det være samsvar mellom fremstilling og faktiske hendelser. Det som dokumenteres kan enten være historisk eller aktuelt (eller begge deler). Til forskjell fra nyheter kan dokumentarer være en fremstilling av fakta, og kan ofte formidles gjennom kompilering til en samlet helhet som forteller oss noe om samfunnet og verden rundt oss. Departementet anser at hensynet bak at nyheter og aktualitetsprogrammer ikke bør kunne inneholde produktplassering i hovedsak også gjelder for dokumentarer. Det må kunne stilles høye krav til journalistisk uavhengighet og integritet i dokumentarer, og seeren har gjerne en berettiget forventning om å ikke bli utsatt for kommersielle budskap. Departementet foreslår derfor at det fortsatt bør være forbudt med produktplassering i dokumentarer. Departementet mener at dokumentarkategorien bør fortolkes til å omfatte dokumentarer med samfunnsmessige, historiske eller biografiske tema, hvor formålet er å informere og sette noe på dagsordenen. Det er altså en forutsetning om en vesentlighet for at programmet kan utgjøre en dokumentar. Underholdningspregede dokumentarer bør etter departementets vurdering defineres som "reality", og ikke omfattes av forbudet.

Forslaget vil innebære en videreføring av forbudet mot produktplassering i barneprogrammer. Departementet foreslår at ordlyden «programmer som er særlig rettet mot barn» endres til «barneprogram». Ordlyden barneprogram er definert i kringkastingsforskriften § 3-6 femte ledd, der det fremgår at et program er å anse som et barneprogram når barn anses å være den primære målgruppen for programmet. Departementet anser endringen for å kun være av retts teknisk karakter, og vil innebære en bedre harmonisering med loven for øvrig der begrepet «barneprogram» er brukt.

#### *10.2.3.5.2 Beskyttelse av den redaksjonelle uavhengigheten*

AMT-direktivet artikkel 11 (3) bokstav a inneholder en bestemmelse som beskytter ansvaret og den redaksjonelle uavhengigheten til tilbydere av medietjenester. Bestemmelsen er gjennomført i kringkastingsloven § 3-7 første ledd bokstav a, hvor det fremgår at programmets innhold og fastsetting av sendetid ikke under noen omstendigheter skal påvirkes av produktplasseringen på en slik måte at det innvirker på ansvaret og den redaksjonelle uavhengigheten til tilbydereren av medietjenesten. I endringsdirektivet er ordlyden i artikkel 11 (3) bokstav a endret, slik at det nå fremkommer at dette også gjelder i en katalog når det er snakk om audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet foreslår å endre ordlyden i kringkastingsloven § 3-7 første ledd bokstav a i tråd med justeringen i endringsdirektivet. Departementet foreslår samtidig at ordlyden "tilbyderen av medietjenesten" erstattes med "kringkasteren eller tjenestetilbyderen", for å synliggjøre at bestemmelsen gjelder for både fjernsyn, radio og audiovisuelle bestillingstjenester. Se forslag til endringer i kringkastingsloven § 3-7 første ledd bokstav a.

#### *10.2.3.5.3 Forbudet mot produktplassering for elektroniske sigaretter og påfyllingsbeholdere*

Departementet anser endringene i AMT-direktivet artikkel 11 (4) bokstav a som gjennomført i norsk rett gjennom tobakksskadeloven. Etter tobakksskadeloven § 22 første ledd fremgår det at alle former for reklame for tobakksvarer er forbudt. Dette inkluderer produktplassering. Det fremgår videre av § 22 femte ledd at reklameforbudet gjelder tilsvarende for tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr.

## **Kap. 10.3 Særregler om reklame i fjernsyn**

### **10.3.1 Bakgrunn**

2010-direktivet inneholder et eget kapittel om fjernsynsreklame og telekjøp. Dette er fjernet i endringsdirektivet. I 2010-direktivet var fjernsynsreklame gjennomgående strengere regulert enn reklame i audiovisuelle bestillingstjenester. Disse forskjellene er noe myket opp i endringsdirektivet. Bakgrunnen for dette er at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester blir regnet for å være mer likestilte tjenester. Markedet for fjernsynssendinger har utviklet seg. Det er derfor behov for større fleksibilitet i regelverket slik at fjernsynsselskapene kan bestemme når reklamen skal vises, for å kunne maksimere etterspørsel og flyten for seerne.<sup>37</sup> Samtidig er det viktig å opprettholde et tilfredsstillende forbrukervern. I endringsdirektivet finnes det fortsatt enkelte særbestemmelser om reklameavbrudd og reklamevolum som utelukkende gjelder for reklame i fjernsyn. I det videre vurderer departementet hvordan endringene i direktivet bør gjennomføres i kringkastingsloven og -forskriften.

### **10.3.2 Prinsippet om at reklame hovedsakelig skal sendes i blokker**

#### **10.3.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av kringkastingsloven § 3-2 at reklameinnslag hovedsakelig skal sendes i blokker mellom programmene, og klart skal atskilles fra programmet med et særskilt lyd- og

<sup>37</sup> Endringsdirektivets fortale punkt 32 og 41

bildesignal. Bestemmelsen gir således anvisning på et blokkprinsipp. Blokkprinsippet er begrunnet i at reklame kan virke forstyrrende for seeropplevelsen. Samtidig åpner kringkastingsforskriften § 3-1 for at det kan sendes isolerte reklameinnslag i direktesendinger fra idrettsarrangement. Begrunnelsen for dette unntaket er norske aktørers konkurransekraft og finansieringsgrunnlag.<sup>38</sup>

### **10.3.2.2 Endringsdirektivet**

Ordlyden i artikkel 19 (2) er noe endret sammenlignet med 2010-direktivet. Endringsdirektivets bestemmelse lyder:

«Isolerte reklame- og telekjøpinnslag skal være tillatt i sendinger fra idrettsarrangementer. Isolerte reklame- og telekjøpinnslag skal, unntatt i sendinger fra idrettsarrangementer, bare forekomme unntaksvis.»

### **10.3.2.3 Departementets vurdering**

Ordlyden i endringsdirektivet tydeliggjør at isolerte reklameinnslag i sportsbegivenheter skal være tillatt. Etter departementets vurdering er endringen av ren språklig karakter. Departementet ser ikke behov for endringer i norsk rett som følge av den språklige endringen i artikkel 19 (2).

I motsetning til endringsdirektivet, åpner kringkastingsforskriften § 3-1 kun opp for isolerte reklameinnslag i sendinger fra idrettsarrangement som sendes *direkte*. Direktivet er et minimumsdirektiv, og Norge kan fastsette strengere regler, jf. artikkel 4 (1) første punktum.

Ved å tillate isolerte reklameinnslag i direktesendinger fra idrettsarrangement åpnes det opp for at reklame kan bli sendt på rolige tidspunkt i sendingen. På denne måten unngår seerne å risikere å gå glipp av viktige idrettsøyeblikk. Unntaket har praktisk betydning da man på forhånd ikke vet hvordan idrettsarrangementer vil spille seg ut. Det samme hensynet gjør seg etter departementets vurdering ikke gjeldende for opptak fra idrettsarrangement generelt. Departementet ser derfor ikke behov for at forskriften åpner for isolerte reklameinnslag også under idrettsarrangement som sendes i opptak. Ved opptak vil man ha muligheten til å innpasse reklame der det måtte passe. Etter departementets syn er det derfor ikke behov for å fravike blokkprinsippet i slike tilfeller. Departementet viser imidlertid at det i kapittel 10.3.4 under forslås større fleksibilitet mht. når reklame kan vises.

### **10.3.3 Reklameavbruddsregler**

Endringsdirektivet viderefører i all hovedsak de generelle reklameavbruddsreglene i AMT-direktivet. I tillegg er det innført en ny regel om at telekjøp skal være forbudt i barneprogrammer, jf. artikkel 20 (2).

I gjeldende rett omfattes telekjøp av definisjonen av reklame<sup>39</sup>, og det følger av kringkastingsloven § 3-1 at det ikke kan sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram. Departementet anser derfor norsk rett for å være i samsvar med endringsdirektivet, og det kreves derfor ingen særskilt gjennomføring.

<sup>38</sup> PRE-2017-12-15-2104 punkt 3.2

<sup>39</sup> Se Ot. prp. nr. 2 (1999- 2000) punkt 1.3, jf. kkl. § 1-1 bokstav g, jf. kkf. § 3-1 (1).



### 10.3.4 Reklamevolum

#### 10.3.4.1 Gjeldende rett

Kringkastingsforskriften § 3-1, jf. kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd bokstav a) regulerer hvor mye reklame som kan sendes per time. Forskriftsbestemmelsen lyder:

«Reklameinnslag skal samlet ikke utgjøre mer enn 20 prosent per klokke­time. Reklameinnslag i form av telekjøp eller lignende direkte tilbud til seerne om salg, kjøp eller leie av produkter eller tjenesteytelser kan samlet ikke overstige en time av den daglige sendetid. [...]».

Bestemmelsen gir uttrykk for et klokke­time­prinsipp, hvor reklame samlet ikke skal utgjøre mer enn 20 prosent per klokke­time. Det innebærer at det maksimalt kan sendes 12 minutter reklame mellom hvert hele klokkeslag. Alt mellom reklamesignalets start og slutt, inkludert såkalte "svarte bilder", tas med i beregningen av den totale reklametiden. "Svarte bilder" er et svart bilde som kringkasteren legger inn mellom hvert enkelt reklameinnslag for å få et tydelig opphold mellom hver annonsør. Lyd- eller bildesignalene som markerer overgangene mellom program og reklame inngår ikke i beregningen av den totale reklametiden. Reglene om maksimalt tillatt reklametid gjelder for både fjernsyn og radio.

Reklameinnslag i form av telekjøp eller lignende direkte tilbud til seerne kan samlet ikke overstige en time av den daglige sendetid, jf. kringkastingsforskriften § 3-1 andre punktum.

#### 10.3.4.2 Endringsdirektivet

##### Reklamevolum

Reklamevolumreglene er liberalisert i ny artikkel 23 i endringsdirektivet. Bestemmelsen innebærer en mer fleksibel visning av reklame i fjernsyn, ved at den går vekk fra klokke­time­prinsippet i 2010-direktivet og i stedet innfører prosentvis begrensning av reklametid innenfor ulike tidsintervaller. Endringsdirektivet artikkel 23 (1) lyder som følger:

«Andelen reklameinnslag og telekjøp mellom klokken 6.00 og 18.00 skal ikke overstige 20 % av dette tidsrommet. Andelen reklameinnslag og telekjøp mellom klokken 18.00 og 24.00 skal ikke overstige 20 % av dette tidsrommet.»

Artikkel 23 (2) i 2010-direktivet regulerte hva som ikke skal regnes som reklameinnslag ved beregningen av maksimalt tillatt reklametid. Blant elementene som ble holdt utenfor beregningen var egenreklame, spon­sing og produkt­plassering. Endringsdirektivet viderefører disse utgangspunktene, og inneholder i tillegg noen klargjøringer og utvidelser.

Ordlyden i endringsdirektivet artikkel 23 (2) lyder:

"Nr. 1 får ikke anvendelse på

- a) Fjernsynsselskapets annonsering i forbindelse med egne programmer, og tilleggsprodukter direkte avledet av disse programmene, eller i forbindelse med programmer og audiovisuelle medietjenester fra andre aktører som tilhører samme kringkastingsgruppe,
- b) identifikasjon av sponsorer,
- c) produkt­plassering,

d) nøytrale rammer mellom redaksjonelt innhold og fjernsynsreklame eller telekjøp, og mellom enkeltinnslag."

I endringsdirektivet artikkel 23 (2) bokstav a klargjøres det at egenreklame også omfatter program og audiovisuelle medietjenester fra andre aktører som tilhører samme kringkastingsgruppe. I fortalen punkt 43 pekes det på at mange fjernsynsselskaper er en del av en større kringkastingsgruppe, og annonserer også for programmer og audiovisuelle medietjenester fra de andre aktørene i gruppen. Sendetid som er satt av til slik annonsering bør ikke inngå i den maksimale sendetiden for reklame og telekjøp.

Endringsdirektivets artikkel 23 (2) bokstav b og c viderefører unntakene i AMT-direktivet, hvor det fremgår at sponsoridentifikasjon og produkt plassering ikke skal regnes med i den maksimalt tillatte reklametiden.

Bokstav d utvider unntakshjemmelen til også å omfatte nøytrale rammer mellom redaksjonelt innhold og fjernsynsreklame eller telekjøp, og mellom individuelle reklameinnslag. Eksempel på nøytrale rammer kan være en liten snutt som gir beskjed om at det kommer reklame, samt såkalte "svarte bilder" mellom hvert enkelt reklameinnslag. Utvidelsen er en kodifisering av EU-domstolens praksis (Sanoma Media Finland v. Nelonen Media, C-314/14). I denne saken kom EU-domstolen til at svarte bilder ikke skulle inkluderes i den maksimalt tillatte reklametiden per klokke time.

#### **10.3.4.4. Reguleringen i andre land**

##### Sverige

Sverige har liberalisert reklamevolumreglene i tråd med endringsdirektivet. Etter dette kan reklame i fjernsyn sendes i høyst 20 prosent av sendetiden mellom klokken 06.00 og 18.00, og 20 prosent av tiden mellom klokken 18.00.00 og 24.00.<sup>40</sup> I lovforarbeidet i SOU 2019:39 punkt 9.2.2 er det lagt stor vekt på konkurransevilkårene for svenske fjernsynstilbydere. Videre er det innført en ny bestemmelse om at nøytrale rammer mellom redaksjonelt innhold og reklameinnslag ikke skal regnes med i den maksimalt tillatte reklametiden.<sup>41</sup> Til sist er unntaket for egenreklame utvidet, i tråd med endringsdirektivet, til å omfatte reklame for programvirksomhet fra andre tilbydere av medietjenester innenfor samme mediegruppe.<sup>42</sup>

##### Danmark

Danmark har ikke liberalisert reklamevolumreglene i kringkastingsregelverket, og har beholdt regelen om at reklame høyst kan utgjøre 12 minutter pr. klokke time.<sup>43</sup>

##### Finland

Finland har liberalisert reglene for reklamevolum i tråd med endringsdirektivet. Reklame i fjernsyn kan således sendes i høyst 20 prosent av sendetiden mellom klokken 06.00 og

---

<sup>40</sup> Radio- och tv-lag (2010:696) 8. kap. § 1 (1)

<sup>41</sup> Radio- och tv-lag (2010:696) 8. kap. § 1 (3)

<sup>42</sup> Radio- och tv-lag (2010:696) 8. kap. § 16

<sup>43</sup> Bekendtgørelse om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber § 6.

18.00, og mellom klokken 18.00.00 og 24.00, med unntak for rene markedsføringskanaler for telekjøp.<sup>44</sup>

Egenreklame, sponing, produktplassering og nøytrale rammer er unntatt fra reklamevolumregelen. I tillegg har Finland også unntatt produkter med direkte kobling til et program, ideell reklame og sendingsblokker som er reservert for telekjøp fra tidsbegrensingsreglene.<sup>45</sup>

#### **10.3.4.5 Departementets vurdering**

##### Reklamevolum

Endringsdirektivet artikkel 23 (1) åpner for en langt større fleksibilitet for fjernsynskanaler til å bestemme hvor mye reklame som kan sendes per time. Etter kringkastingsforskriften § 3-1 og 2010-direktivet artikkel 23 (1) kan det maksimalt sendes 20 prosent reklame per klokke. Etter endringsdirektivet artikkel 23 (1) kan det sendes 20 prosent reklame i tidsrommet mellom klokken 06.00-18.00 og 20 prosent reklame i tidsrommet mellom klokken 18.00 og 24.00. I tidsrommet mellom klokken 24.00 og 06.00 er det ingen begrensninger i hvor mye reklame som kan sendes. Begrunnelsen for endringen fremgår av endringsdirektivets fortale pkt. 32. Her vises det til at markedet for fjernsynssendinger har utviklet seg, og det er derfor behov for større fleksibilitet i forbindelse med audiovisuell kommersiell kommunikasjon. Framveksten av nye tjenester, også dem uten reklame, har gitt større valgmuligheter for seerne, som lett kan bytte til alternative tilbud.

Etter departementets vurdering er det flere grunner som tilsier at endringsdirektivets økte fleksibilitet til å vise reklame bør gjennomføres i norsk rett. Senderlandsprinsippet og prinsippet om fri viderefremføring medfører at norske fjernsynskanaler i stor utstrekning konkurrerer i det samme annonse- og seermarkedet som kanaler etablert i EØS-land med lempeligere regler. En liberalisering av det norske regelverket i tråd med endringsdirektivet vil derfor kunne bedre konkurranseevnen til norske fjernsynskanaler, og begrense risikoen for at norske tjenestetilbydere etablerer seg i andre EØS-land som har lagt seg på direktivets minimumsnivå. Reklame er for øvrig en vesentlig inntektskilde for de kommersielle fjernsynskanalene. En gjennomføring endringsdirektivets artikkel 23 (1) kan derfor også bidra til å opprettholde mangfoldet av norske fjernsynskanaler og produksjon av norsk innhold i en tid med økt konkurranse fra internasjonale aktører. Det er også en økt konkurranse om reklamekronene fra store internasjonale selskaper som Alphabet og Meta, som ikke har lignende begrensninger.<sup>46</sup> En liberalisering i tråd med endringsdirektivet kan på den andre siden øke seernes opplevde reklameeksponering. Det finnes imidlertid i dag et omfattende tilbud av reklamefrie strømmetjenester i det norske markedet som har høy oppslutning. Departementet legger til grunn at denne konkurransen kan innebære at tjenestetilbyderne blir tilbakeholdne med å plassere reklame i så stor utstrekning at seeropplevelsen forringes. Departementet understreker at hovedregelen om at reklame hovedsakelig skal sendes i blokker fortsatt vil gjelde. Det samme gjelder regelen om at reklame skal plasseres slik at programmets verdi og integritet ikke forringes, ved at det legges vekt på naturlige opphold i programmet og programmets varighet og art, jf. kringkastingsforskriften § 3-7.

<sup>44</sup> Lag om tjenester inom elektronisk kommunikation kapittel 16 § 222 (1)

<sup>45</sup> Lag om tjenester inom elektronisk kommunikation kapittel 16 § 222 (2)

<sup>46</sup> Netto reklameomsetning i norske medier (uib.no)

Med dette som utgangspunkt foreslår departementet at reglene for reklamevolum liberaliseres i tråd med direktivets minimumsnivå. Departementet foreslår at kringkastingsforskriften § 3-1 første ledd endres, slik at reklame i fjernsyn samlet ikke kan overstige 20 prosent av sendetiden mellom klokken 06.00 og 18.00, samt 20 prosent av sendetiden mellom klokken 18.00 og 24.00.

I motsetning til AMT-direktivet, gjelder kringkastingsloven også for radio. Det er i dag like regler for reklamevolum for fjernsyn og radio. Et viktig hensyn bak de nye reglene for reklamevolum i endringsdirektivet er fleksibilitet for tjenestetilbydere pga. økende konkurranse fra tilbydere som ikke har begrensninger i reklamevolum. Radiomarkedet er i større grad nasjonalt enn fjernsynsmarkedet. Radio møter imidlertid stor grad av konkurranse fra bl.a. podkast, som ikke har begrensninger på hvor mye reklame som kan sendes. Departementet mener derfor at det finnes gode grunner for at reglene for reklamevolum også bør liberaliseres for radio i tråd med endringsdirektivet. Regelendringen vil ikke gi anledning til å øke totalmengden med reklame, men vil gi økt fleksibilitet med tanke på plasseringen av reklamen. Dette vil kunne øke inntjeningsmulighetene til radioene. Departementet foreslår på denne bakgrunn at endringen i kringkastingsforskriften § 3-1 første ledd også skal gjelde for radio, slik at reklame i radio samlet ikke kan overstige 20 prosent av sendetiden mellom klokken 06.00 og 18.00, samt 20 prosent av sendetiden mellom klokken 18.00 og 24.00.

Departementets forslag:

- Departementet foreslår at kringkastingsforskriften § 3-1 første ledd endres i tråd med endringsdirektivet, slik at reklame i fjernsyn og radio samlet ikke kan overstige 20 prosent av sendetiden mellom klokken 6.00 og 18.00, samt 20 prosent av sendetiden mellom klokken 18.00 og 24.00.

### *Telekjøp*

I kringkastingsforskriften § 3-1 er det en særregel om at telekjøp samlet ikke kan overstige én time av den daglige sendetiden. Begrensningen gjelder i tillegg til de alminnelige reklamevolumreglene. Telekjøp er ikke definert i kringkastingsloven, men er omfattet av begrepet reklame i kringkastingsloven § 1-1 bokstav g. Dette tilsier at telekjøp og annen reklame bør likebehandles, og at telekjøp må følge reglene for reklamevolum som gjelder for fjernsyn. Telekjøp er svært lite utbredt blant norske fjernsynstilbydere i dag. Departementet ser ikke behovet for å opprettholde en strengere regulering av den maksimalt tillatte mengden av denne reklameformen, enn for øvrig reklame. På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve den særskilte begrensningen for telekjøp i kringkastingsforskriften § 3-1. Telekjøp vil etter dette bli underlagt de samme volumreglene som øvrig fjernsynsreklame. Dette innebærer at reklame i form av telekjøp samlet ikke kan overstige 20 prosent av sendetiden mellom klokken 06.00 og 18.00, samt 20 prosent av sendetiden mellom klokken 18.00 og 24.00.

Departementets forslag:

- Departementet foreslår at særregelen om telekjøp tas ut av kringkastingsforskriften § 3-1.

Klargjøring av hva som skal regnes inn i reklamevolum

Maksimalt tillat reklametid var tidligere regulert i kringkastingsloven § 3-1 første ledd, hvor det i fjerde ledd gikk fram hva som ikke skal regnes med i beregningen av reklamevolum.<sup>47</sup> Det het her at:

"Meldinger fra kringkasteren i forbindelse med egne programmer og tilleggsprodukter direkte avledet av disse programmene skal ikke regnes med i varigheten av reklametiden etter første ledd. Det samme gjelder meldinger om offentlige tjenester og vederlagsfrie innslag om veldedige formål."

Ved en inkurie har unntakene om egenreklame og tilleggsprodukt, meldinger om offentlige tjenester og vederlagsfrie innslag om veldedige formål falt ut ved en lovendring 01.07.2019. Unntakene har likevel blitt lagt til grunn i praksis av Medietilsynet. Departementet foreslår at unntakene på nytt tas inn i kringkastingsforskriften § 3-1 hvor regelen om reklamevolum nå er plassert.

I fortalen til endringsdirektivet punkt 43 er det presisert at innslag om veldedige formål som sendes gratis ikke bør inngå i volumreglene, med unntak av de tilfelle hvor annonsøren dekker kostnadene som påløper i forbindelse med sendingen (dvs. til selvkostpris). Departementet mener at denne forståelsen også må legges til grunn for bestemmelsen i kringkastingsforskriften. Medietilsynet har praktisert at innslag om veldedige formål som ikke er betalt for, faller utenfor reklamedefinisjonen i kringkastingsloven § 1-1 bokstav g. Det er derfor tillatt å vise slike innslag på de reklamefrie dagene, jf. kringkastingsforskriften § 3-3. Det vil derfor kun være når det er betalt selvkostpris for slike innslag at de vil regnes som reklame og regnes med i volumreglene.

Departementet foreslår videre at presiseringen i endringsdirektivet artikkel 23 (2) bokstav a om at egenpromotering for programmer eller audiovisuelle medietjenester innen samme kringkastingsgruppe ikke skal regnes med i volumreglene tas inn i kringkastingsforskriften § 3-1. I fortalen punkt 43 er det pekt på at mange fjernsynsselskaper tilhører en større kringkastingsgruppe, og at de også reklamerer for medietjenester fra andre aktører i kringkastingsgruppen. Det presiseres at sendetid som er satt av til slik reklame ikke bør inngå i beregningen av reklamevolum. Departementet legger til grunn at begrepet "kringkastingsgruppe" for de fleste praktiske formål vil bety selskap i samme konsern. Det avgjørende er at selskapene driver med kringkastingsrelatert virksomhet, og at det er en tett økonomisk og juridisk tilknytning mellom selskapene. Det kan være uklart hva som ligger i begrepet "kringskastingsgruppe", men etter alt å dømme vil dette bli avgjort av rettspraksis. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å presisere forståelsen nærmere på nåværende tidspunkt.

Departementet foreslår også at det klargjøres i kringkastingsforskriften § 3-1 at nøytrale rammer ikke skal inngå i den maksimalt tillatte reklametiden. I fortalen punkt 42 er det nye unntaket i endringsdirektivet begrunnet med at "svarte bilder" ikke skal påvirke tiden avsatt til reklame, og således ikke begrense kringkasternes inntjeningsmuligheter. Departementet er

---

<sup>47</sup> Se historisk versjon av kkl. § 3-1 i Lovdata fra 01.07.2015

enige i denne vurderingen, og mener derfor at heller ikke "svarte bilder" bør regnes med i den maksimalt tillatte tiden for reklame.

Departementets forslag:

- Departementet foreslår å legge til et nytt ledd i kringkastingsforskriften § 3-1 som lister opp at egenreklame, meldinger om offentlige tjenester, vederlagsfrie innslag om veldedige formål og nøytrale rammer ikke skal regnes med i varigheten av reklametiden.

## **10.4 Overliggende innslag for kommersielle formål mv.**

### **10.4.1 Gjeldende rett**

Overliggende innslag for kommersielle formål vil si at noen annen enn tjenestetilbyderen, f.eks. en TV-distributør, legger reklame eller annen markedsføring oppå en fjernsynssending eller en audiovisuell bestillingstjeneste. Innslaget kan for eksempel være et banner som dekker deler av skjermen mens programmet vises. Det er ingen bestemmelser i kringkastingsloven eller kringkastingsforskriften som direkte regulerer overliggende innslag for kommersielle formål mv. Det er heller ingen annen regulering av dette fenomenet i norsk rett.

### **10.4.2 Endringsdirektivet**

Endringsdirektivet artikkel 7 b inneholder en ny bestemmelse om overliggende innslag for kommersielle formål mv. I henhold til bestemmelsens første ledd skal medlemsstatene treffe hensiktsmessige og forholdsmessige tiltak for å sikre at audiovisuelle medietjenester som leveres av tilbydere av medietjenester ikke uten uttrykkelig samtykke fra disse tilbyderne forsynes med overlegg for kommersielle formål eller endres. Av endringsdirektivet artikkel 7b andre ledd fremgår det videre at medlemsstatene skal angi nærmere detaljer ved gjennomføringen, herunder unntak. Medlemsstatene skal særlig ta hensyn til brukernes legitime interesser, samtidig som det tas hensyn til de legitime interessene til tilbyderne av medietjenester som opprinnelig leverte de audiovisuelle medietjenestene.

I endringsdirektivets fortale pkt. 26 er det gitt nærmere informasjon om bakgrunnen for bestemmelsen i artikkel 7b. Her fremgår det at for å verne om det redaksjonelle ansvaret til tilbydere av medietjenester og den audiovisuelle verdikjeden, er det avgjørende å kunne garantere integriteten til programmer og audiovisuelle medietjenester som leveres av tilbydere av medietjenester. Programmer og audiovisuelle medietjenester bør ikke sendes i forkortet form, endret eller med avbrudd, eller forsynes med et overliggende innslag for kommersielle formål, uten uttrykkelig samtykke fra tilbyderen av medietjenester.

Det fremgår også av fortalen pkt. 26 at medlemsstatene bør sørge for at overliggende innslag som mottakeren av tjenesten utelukkende selv har tatt initiativ til eller er tillatt til privat bruk, for eksempel overlegg knyttet til tjenester for personlige meldinger, ikke krever samtykke fra tilbyderen av medietjenester.

Videre angir fortalen pkt. 26 følgende tilfeller som ikke skal kreve samtykke fra tilbyderer av medietjenester:

- Betjeningselementer for brukergrensesnittet som er nødvendige for å kunne bruke utstyret eller navigere mellom programmene, for eksempel volumregulering, søkefunksjoner, navigeringsmenyer eller kanallister.
- Berettigede overlegg, for eksempel advarselsmeldinger, generelle opplysninger av allmenn interesse, undertekster eller kommersiell kommunikasjon som leveres av tilbyderer av medietjenester.
- Med forbehold for artikkel 3 (3) i Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2015/2120; datakomprimeringsteknikker som reduserer størrelsen på en datafil, og andre teknikker som tilpasser en tjeneste til distribusjonsmåten, for eksempel oppløsning og koding, uten å endre noe av innholdet.

Endelig fremgår det av fortalen pkt. 26 at det kun bør innføres tiltak for å verne om integriteten til programmer og audiovisuelle medietjenester når de er nødvendig for å oppfylle mål av allmenn interesse som er klart definert av medlemsstatene i samsvar med unionsretten. Tiltakene bør innebære proporsjonale forpliktelser for foretaket, basert på berettigede allmenne hensyn.

Bakgrunnen for bestemmelsen i endringsdirektivet artikkel 7b er at ny teknologi og nye muligheter til å gjøre audiovisuelt innhold tilgjengelig har ledet til konflikter mellom tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester og distributører av slikt innhold. I Tyskland har det vært eksempler på at smart-tv-apparater kan ha funksjoner som gjør at reklamebannere vises på skjermen under de tyske allmennkringkasternes nyhetssendinger. I Storbritannia har kommersielle meldinger blitt vist over programmer fra BBC når disse har blitt formidlet via videodelingsplattformtjenesten TV-Catch-up.

#### **10.4.3 Departementets vurdering**

Endringsdirektivet artikkel 7b er en ny bestemmelse som ikke er dekket av gjeldende rett. Vilkår om distribusjon og tilgjengeliggjøring av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester på andres plattformer kan imidlertid reguleres ved avtale. Slike avtaler blir vanligvis inngått mellom etablerte tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester og distribusjonsplattformer. Utviklingen av ny teknologi og nye måter å distribuere og ta imot fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester innebærer imidlertid at det kan oppstå situasjoner hvor det ikke er inngått avtale, eller at den inngåtte avtalen ikke dekker de nye problemstillingene som har oppstått. En bestemmelse i tråd med endringsdirektivet artikkel 7b kan derfor for eksempel beskytte programmenes og tjenestetilbydernes integritet i tilfeller hvor det ikke er inngått avtale eller avtalen ikke er dekkende. Departementet foreslår at det innføres en ny bestemmelse i kringkastingsloven § 4-8 om at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester ikke skal forsynes med overliggende innslag for kommersielle formål eller endres uten uttrykkelig samtykke fra tilbyderer av fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Bestemmelsen vil omfatte overliggende innslag for kommersielle formål i tilknytning til alt innhold i en sending, både programmer og reklame mv. Bestemmelsen er ment å omfatte tilfeller hvor en distributør av eget initiativ forsyner tjenester med overliggende innslag eller endrer slike tjenester. Bestemmelsen er ikke ment å hindre pålegg

fra Medietilsynet iht. kringkastingsloven § 4-5 (forbud mot videresending) og § 4-7 (ulovlig markedsføring av pengespill). Departementet understøtter at forslaget ikke påvirker gjeldende rett på opphavsrettsfeltet.

Etter endringsdirektivet artikkel 7b andre ledd skal medlemsstatene ved gjennomføring av bestemmelsen fastsette unntak fra kravet om samtykke fra tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester for å sikre brukernes legitime interesser, samtidig som tilbydernes legitime interesser hensyntas. Departementet foreslår at det fastsettes unntak fra kravet om samtykke i tråd med presiseringene i endringsdirektivets fortale pkt. 26 i ny § 4-8 i kringkastingsforskriften. Se pkt.10.4.2 for en nærmere omtale av unntakene fra krav om samtykke i fortalen pkt. 26.

## **11. Europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester og fjernsyn**

### **11.1 Innledning**

Allerede forløperen til AMT-direktivet, fjernsynsdirektivet fra 1989<sup>48</sup>, inneholdt et krav om at kringkastere under medlemsstatenes jurisdiksjon skal sørge for at minst 50 pst. av sendetiden i fjernsyn avsettes til sending av europeiske verk. Dette kravet ble videreført i 2010-direktivet med noen presiseringer og endringer i ordlyden.

2010-direktivet artikkel 16 inneholder en overordnet forpliktelse rettet mot medlemslandene om å sørge for at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester bidrar til produksjon av og tilgang til europeiske verk. I praksis har en rekke EØS-land valgt å gjennomføre denne bestemmelsen ved å pålegge tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester krav om at en viss andel av katalogen skal bestå av europeiske verk.<sup>49</sup> Endringsdirektivet artikkel 13 (1) skjerper kravene til fremme av europeiske produksjoner i audiovisuelle bestillingstjenester, ved at det stilles krav om at slike tjenester må inneholde minst 30 pst. europeiske verk og at de europeiske verkene skal fremheves. Hvordan direktivets krav til europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester bør gjennomføres i norsk rett, vurderes i kapittel 11.2 under.

Endringsdirektivet introduserer ikke endringer i kravene til europeiske programandel i fjernsyn. AMT-direktivets krav til europeisk programandel i fjernsyn er gjennomført i kringkastingsforskriften § 2-1 jf. kringkastingsloven § 2-6. I kapittel 11.3 vurderer departementet enkelte justeringer i kringkastingsforskriften § 2-1.

---

<sup>48</sup> Rådsdirektiv 89/552/EØF artikkel 4.

<sup>49</sup> Jf. kap. 3.4.3 i rapporten "Mapping of National Rules for the Promotion of European Works in Europe" utarbeidet av det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet. 13 av 31 land hadde innført krav om europeisk programandel angitt i prosent som varierer mellom 10 og 60 pst.



## 11.2 Europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester

### 11.2.1 Gjeldende rett

Kringkastingsforskriften § 2-1a jf. kringkastingsloven § 2-6 regulerer europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester. I henhold til denne bestemmelsen skal tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester "når det er praktisk mulig med egnede midler fremme produksjonen av og tilgangen til europeiske verk." Bestemmelsen inneholder ikke konkrete krav om en viss andel europeiske verk. Tilbyderne plikter å føre statistikk over andelen europeiske verk i programkatalogene. Statistikken skal rapporteres til Medietilsynet sammen med en redegjørelse for hvordan tilbyderen har forsøkt å fremme produksjonen av og tilgangen til europeiske verk.

Kringkastingsforskriften § 2-3 definerer hva som regnes som europeiske verk.

Bestemmelsen gjennomfører AMT-direktivets definisjon av europeiske verk i artikkel 1(1) bokstav n. Europeiske verk er kort fortalt verk som har sin opprinnelse i EØS-land eller land som tiltrådt Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene. Også ulike former for samproduksjoner med tredjeland kan regnes som europeiske verk.

### 11.2.2 AMT-direktivet

#### 11.2.2.1 Europeisk programandel

Endringsdirektivets artikkel 13 (1) oppstiller en plikt for medlemslandene til å sikre at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester har en andel europeiske verk på minst 30 pst. i sine kataloger. Forpliktelsene i artikkel 13 omfatter utelukkende tjenester under det enkelte lands jurisdiksjon. Direktivet åpner med andre ord ikke for å pålegge slike krav overfor tjenestetilbydere som er etablert i andre EØS-land og som retter sitt innhold mot Norge. Disse tjenestetilbyderne vil være pålagt krav om europeisk programandel i etableringsstaten. Etter artikkel 13 (1) plikter tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester også å sikre at europeiske verk som inngår i programkatalogen fremheves. Plikten til å fremheve europeiske verk er utdypet og eksemplifisert i fortalen til endringsdirektivet punkt 35:

«Tilbydere av audiovisuelle medietjenester på bestilling bør fremme produksjon og distribusjon av europeiske verker ved å sikre at deres programkataloger inneholder en minsteandel av europeiske verker, og at disse framheves i tilstrekkelig grad. Det bør oppmuntres til merking i metadataene av audiovisuelt innhold som fyller kravene til å anses som et europeisk verk, slik at disse metadataene er tilgjengelige for tilbydere av medietjenester. Framheving innebærer å fremme europeiske verker ved å lette tilgangen til dem. Framheving kan sikres på ulike måter, for eksempel ved en egen avdeling for europeiske verker som er tilgjengelig fra tjenestens hjemmeside, mulighet for å søke etter europeiske verker med søkeverktøyet som er en del av tjenesten, bruk av europeiske verker i tjenestens kampanjer eller en minste prosentdel av europeiske verker som fremmes gjennom tjenestens programkatalog, for eksempel ved hjelp av bannere eller lignende verktøy.»

Det følger av artikkel 13 (4) at medlemsstatene innen 19. desember 2021 og deretter hvert annet år skal rapportere til Kommisjonen om gjennomføringen av bl.a. artikkel 13 (1).

Kommisjonen skal etter artikkel 13 (5) på grunnlag av opplysninger fra medlemsstatene og en uavhengig undersøkelse, rapportere til Europaparlamentet og Rådet om anvendelsen av bl.a. artikkel 13 (2) i lys av utviklingen i markedet og den teknologiske utviklingen, samt målet om kulturelt mangfold.

Forpliktelser pålagt i henhold til artikkel 13 (1) skal ikke gjelde for tilbydere av medietjenester med lav omsetning eller et lav publikumsandel publikum. I fortalen punkt 40 begrunnes unntaket med at slike forpliktelser ikke skal undergrave markedsutviklingen, eller gjøre det vanskelig for nye aktører å komme inn på markedet. Fortalen inneholder også holdepunkter for å fastslå hva som utgjør lav omsetning og et begrenset publikum. Medlemsstatene kan dessuten i henhold til artikkel 13 (6) frafalle forpliktelsene som følger artikkel 13 (1) når disse på grunn av den audiovisuelle bestillingstjenestenes art eller tema er praktisk ugjennomførbare eller uberettigede.

#### **11.2.2.2 Avgrensninger og unntak**

I medhold av endringsdirektivet artikkel 13 (7) publiserte 7. juli 2020 et sett retningslinjer som gir føringer for beregning av andelen europeiske verk etter artikkel 13 (1) og definisjonen av et begrenset publikum og lav omsetning etter artikkel 13 (6).<sup>50</sup> EU-kommisjonen tar uttrykkelig forbehold om at retningslinjene ikke er bindende for medlemslandene og at vurderingene ikke berører EU-domstolens tolkning av AMT-direktivet.

#### **11.2.2.3 Retningslinjene - beregning av andel europeiske verk**

Kommisjonen legger til grunn at det er mest hensiktsmessig å beregne andelen på 30 % europeiske verk i katalogene til audiovisuelle bestillingstjenester på grunnlag av det samlede antall titler i katalogen og ikke samlet sendetid eller seertid for disse titlene.

Kommisjonen viser til at valg både hos tilbydere og brukere styres av de enkelte programmene (avhengig av blant annet opplevd kvalitet, popularitet, smak etc.) og legger til grunn at antall titler i en katalog er den mest hensiktsmessige måten å beregne europeisk andel programmateriale.

##### **11.2.2.3.1 Avgrensning av begrepet tittel**

Kommisjonens retningslinjer slår fast at individuelle spillefilmer og tv-filmer skal regnes som en tittel i en katalog. Forskjellige filmer i en serie (såkalte "franchises") bør også forstås som forskjellige titler i en katalog.

Når det gjelder tv-serier og andre episodiske formater som presenteres i serieform (dvs. i flere episoder) fremgår det av retningslinjene at en sesong av en serie bør svare til én tittel.

---

<sup>50</sup> Retningslinjer i medhold av artikkel 13. 7, i direktivet om audiovisuelle medietjenester om beregningen av andelen av europeiske programmer i on demand-kataloger og for definisjon av lavt publikum og lav omsætning. ([2020/C 223/03](#)).

Kommisjonen begrunner dette med at dette vil sikre en behandling tilsvarende den spillefilm og tv-film får. Kommisjonen vektlegger blant annet at en sesong av en serie er som regel resultatet av en samlet og vedvarende kreativ innsats fra samme gruppe av forfattere/fagfolk i den audiovisuelle bransjen innenfor et og samme budsjett over en samlet periode.

Kommisjonen understreker i retningslinjene at det i noen tilfeller kan være slik at varigheten og de direkte investeringene eller kjøp av visningsrettigheter til én enkeltstående episode i en serie svarer til en spillefilm. I slike tilfeller åpnes det for at medlemsstatene kan vurdere om det er grunnlag for å vekte enkelte episoder i en serie høyere, for eksempel etter en begrunnet anmodning fra tjenestetilbyderen.

#### *11.2.2.3.2 Beregning basert på nasjonale kataloger*

Det fremgår av retningslinjene at enkelte tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som opererer innenfor EU har flere ulike nasjonale kataloger, der innholdet varierer avhengig av det nasjonale markedet de er rettet mot. En tittel kan dermed tilbys i en nasjonal katalog, men ikke i andre nasjonale kataloger. Kommisjonen presiserer at det er senderlandet som skal sikre at tilbydere under dets jurisdiksjon overholder forpliktelsen til å sikre andelen av europeiske programmer i deres kataloger. Hvis en tilbyder under én medlemsstats jurisdiksjon tilbyr forskjellige nasjonale kataloger i andre medlemsstater, er det altså senderlandet som har ansvaret for å håndheve forpliktelsen om å tilby 30 pst. europeiske verk for hver av de nasjonale katalogene.

#### *11.2.2.3.3 Tidsdimensjon*

Den faktiske andelen europeiske programmer verk i katalogene til audiovisuelle bestillingstjenester kan variere fra dag til dag. Når en tjeneste for eksempel legger en ny ikke-europeisk tv-serie til katalogen kan det medføre at den samlede andelen europeiske programmer midlertidig faller inntil det tas inn flere. Dette reiser spørsmålet om når det skal sikres at kravet om en andel på 30 pst. overholdes. Tilbydere kan forpliktes til å sikre overholdelse på ethvert tidspunkt eller i snitt over en gitt periode. I sistnevnte tilfelle bør det være anledning til midlertidige variasjoner.

Det understrekes i retningslinjene at det ikke fremgår av AMT-direktivet hvilken av disse to metodene som bør foretrekkes, og at begge metodene kan bidra til å oppfylle det tilsiktede målet om å fremme kulturelt mangfold i katalogene. Kommisjonen mener derfor at medlemsstatene fritt kan beslutte hvilken metode som brukes til å kontrollere at artikkel 13 (1) overholdes. Det understrekes at det bør tas "behørig" hensyn til behovet for å redusere den administrative byrden for tilbyderen.

#### **11.2.2.4 Retningslinjene – lav omsetning og lav publikumsandel**

##### *11.2.2.4.1 Lav omsetning*

I retningslinjene anbefaler Kommisjonen at terskelen for lav omsetning, jf. unntaket i endringsdirektivet artikkel 13 (6), bør samsvare med definisjonen av mikrovirksomheter, jf. rekommandasjon 2003/361/EF. Mikrovirksomheter er her definert som virksomheter med en samlet årlig omsetning på maksimalt 2 mill. euro (inklusive omsetningen fra søsterselskap eller tilknyttede virksomheter). Kommisjonen viser til at det er etablert praksis å utelukke

mikrovirksomheter fra virkeområdet til EU-rettsakter, med mindre det kan påvises at det er nødvendig og rimelig av proporsjonalitetshensyn å ta dem med.

Kommisjonen viser til at mikrovirksomheter som følge av deres begrensede størrelse kan bli særlig hardt rammet av omkostninger knyttet til regulering. Hvis mikrovirksomheter unntas fra forpliktelsen til å fremme europeiske programmer, hindrer man ikke nye aktører fra adgang til markedet. Samtidig viser Kommisjonen med henvisning til fortalen i endringsdirektivet punkt 40 at det i medlemsstater med et begrenset nasjonalt audiovisuelt marked kan være berettiget og forholdsmessig med lavere terskler, forutsatt at virksomheter som unntas har en andel på under 1 pst. av de samlede inntektene i det relevante nasjonale audiovisuelle markedet.

#### *11.2.2.4.2 Lav publikumsandel*

I retningslinjene presiserer Kommisjonen både hvilken metode som bør benyttes for å måle publikumsandel og hvilken publikumsandel som bør anses som lav etter artikkel 13 (6) og dermed unntas fra kravene i artikkel 13 (1).

Når det gjelder måling av publikumsandel legger Kommisjonen i retningslinjene til grunn at antall brukere/seere er en god indikator. Publikums størrelse kan etter retningslinjene bestemmes ut fra antallet aktive brukere av en tjeneste, f.eks. antallet betalende abonnenter hos SVOD-tjenester<sup>51</sup>, antall unike kunder/konti som brukes til kjøp av verk til TVOD,<sup>52</sup> og antallet unike besøkende for AVOD.<sup>53</sup> For TVOD-tjenester, kan "aktive" brukere for eksempel defineres som brukere som har kjøpt minst en tittel i katalogen i en bestemt periode. For AVOD kan publikum måles som et gjennomsnitt av aktive brukere i et bestemt tidsrom. I tilfeller der brukere betaler samlet for en bundlet tjeneste der en VOD-konto inngår, vil ikke denne VOD-tjenestens publikum nødvendigvis samsvare med antallet som betaler for den bundlede tjenesten, siden en del av brukerne av den bundlede tjenesten ikke tar VOD-tjenesten i bruk. I slike tilfeller kan nasjonale myndigheter benytte en måling basert på brukere som faktisk har benyttet tjenestens videoinnhold i en gitt periode. I disse tilfellene bør denne måleperioden ikke være for kort, være gitt på forhånd og ikke være for krevende å benytte.

Kommisjonen mener at tilbydere med en publikumsandel på under 1 pst. i den enkelte medlemsstat bør anses for å ha en lav publikumsandel, og dermed unntas fra forpliktelsene i artikkel 13.

---

<sup>51</sup> SVOD står for Subscription Video on Demand, dvs. abonnementsbasert video på bestilling.

<sup>52</sup> TVOD står for Transactional Video on Demand, dvs. transaksjonsbasert video på bestilling.

<sup>53</sup> AVOD står for Advertising-Based Video on Demand, dvs. reklamebasert video på bestilling.

### 11.2.3 Status i andre land

Både i Sverige<sup>54</sup> og Danmark<sup>55</sup> er regler om europeisk programinnhold gjennomført i nasjonal rett uten substansielle avvik sammenlignet med teksten i endringsdirektivet i artikkel 13. Det finnes likevel eksempler på stater som har gjennomført strengere regler enn minimumsreglene som følger av direktivet. Frankrike har for eksempel med virkning fra 1. juli 2021 gjennomført krav om at audiovisuelle bestillingstjenester setter av minst 60 pst. av katalogen til europeiske verk og minimum 40 pst. til franske verk.<sup>56</sup>

I Danmark har man valgt å gi Kulturministeriet hjemmel til å fastsette retningslinjer for beregning av andel europeiske programmer og definisjonene av begrenset publikum og omsetning. I Sverige kan Myndigheten för press, radio och tv beslutte unntak fra forpliktelsen på grunnlag av tjenestens egenskaper eller innretning.

### 11.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at endringsdirektivets krav til europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester gjennomføres i norsk rett i samsvar med ordlyden i artikkel 13 (1). Konkret foreslås det at kringkastingsforskriften § 2-1a første ledd endres slik at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester pålegges å ha en andel europeiske verk på minst 30 pst. i sine kataloger og at disse verkene skal fremheves.

Departementet foreslår videre å ta inn et nytt andre ledd i kringkastingsforskriften § 2-1a hvor det fremgår at forpliktelsen ikke gjelder tjenestetilbydere av tjenester med lav omsetning eller lav publikumsandel. Når det gjelder lav publikumsandel foreslår departementet at tjenester under 1 pst. av det nasjonale markedet, målt i andel av seing, unntas fra kravene. Når det gjelder unntak på grunnlag av lav omsetning foreslår departementet at foretak som anses som mikrovirksomhet unntas kravene. En mikrovirksomhet er en virksomhet med en samlet årlig omsetning på maksimalt 2 mill. euro, jf. kapittel 10.3.2. Foretaksbegrepet skal forstås som definisjonen av dette i artikkel 1 i Kommisjonsrekommendasjon 2003/361/EF av 6. mai 2003 om definisjonen av mikroforetak og små og mellomstore bedrifter.

Departementet foreslår videre at Medietilsynet gis hjemmel til å unnta tilbydere fra forpliktelsene i tilfeller der tjenestens art eller innhold tilsier at krav til andel europeisk programandel vil være upraktisk eller urimelig. Unntak vil kunne gis etter individuell vurdering, eller for grupper av tjenester ut fra deres art og innhold.

Departementet viser til at tjenester typisk vil kunne utvikle seg over tid, både når det gjelder tjenestens innhold, omsetning og publikumsandel i markedet. Unntak gitt i medhold av kringkastingsforskriften § 2-1a andre ledd bør derfor være tidsavgrenset..

---

<sup>54</sup> Radio- och tv-lagen, kap. 5 § 8 [Radio- och tv-lag \(2010:696\) Svensk författningssamling 2010:2010:696 t.o.m. SFS 2020:875 - Riksdagen](#)

<sup>55</sup> BEK nr 1159 af 18/06/2020 [Bekendtgørelse om programvirksomhed på grundlag af registrering \(retsinformation.dk\)](#)

<sup>56</sup> Art 27 og 28 [Légifrance - Publications officielles - Journal officiel - JORF n° 0144 du 23/06/2021 \(legifrance.gouv.fr\)](#)

Departementet legger til grunn at Medietilsynet i håndhevingen av reglene om europeisk programandel tar høyde for vurderingene Kommisjonen gjør i retningslinjene<sup>57</sup> når det gjelder beregning av andelen av europeiske programmer i kataloger og definisjonene av lav publikumsandel og lav omsetning.

Departementet viser til punkt 35 i fortalen til endringsdirektivet når det gjelder eksempler på måter å fremheve europeiske verk, hvor det fremgår at framheving kan sikres på ulike måter, for eksempel ved en egen avdeling for europeiske verk som er tilgjengelig fra tjenestens hjemmeside, mulighet for å søke etter europeiske verk med søkeverktøyet som er en del av tjenesten, bruk av europeiske verk i tjenestens kampanjer eller en minste prosentdel av europeiske verker som fremmes gjennom tjenestens programkatalog, for eksempel ved hjelp av bannere eller lignende verktøy. Verken direktivet eller den foreslåtte gjennomføringen i norsk rett spesifiserer hvordan verkene skal fremheves i katalogene. Som beskrevet i kapittel 5.3.3 mener departementet at det på dette punktet kan være mulig for Medietilsynet, i samråd med tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, gjennom samregulering å lage retningslinjer som beskriver ulike former for fremheving av europeiske verk og kriterier for når kravet til fremheving vil anses oppfylt.

Rapporteringsplikt for audiovisuelle medietjenester om europeisk programandel er i dag fastsatt i kringkastingsforskriften § 2-1a andre ledd. Bestemmelsen fastsetter en frist til å sende statistikk om andelen europeiske verk og hvordan slike verk fremmes til Medietilsynet innen 1. april 2015 og deretter 1. april hvert fjerde år. Departementet foreslår å flytte bestemmelsen i § 2-1a andre ledd til kringkastingsforskriften § 2-4 tredje ledd om statistikk over europeiske verk med enkelte justeringer, slik at bestemmelser om rapportering om europeiske verk er samlet ett sted. Det fastsettes at tjenestetilbyderne skal sende opplysninger til Medietilsynet innen en dato som vil bli fastsatt senere, og deretter hvert annet år. Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår videre å endre kringkastingsforskriften § 2-4 slik at Medietilsynets plikt til å rapportere til ESA om oppfyllelse av direktivets artikkel 13 (1) fremgår av forskriften. Det foreslås endelig å oppheve gjeldende § 2-4 tredje ledd. Departementet vurderer kringkastingsloven § 2-6 som tilstrekkelig hjemmel for å gi nærmere bestemmelser om statistikkføring om europeisk programmateriale.

## 11.3 Europeisk programandel for fjernsyn

### 11.3.1 Gjeldende rett

Av kringkastingsforskriften § 2-1, jf. kringkastingsloven § 2-6 fremgår det at «kringkasteren skal sørge for at minst 50 prosent av sendetiden i fjernsyn som ikke består av nyheter, sport, underholdningsprogram med konkurransepregede innslag, reklame eller tekstfjernsyn avsettes til sending av europeisk verk». Innholdet i plikten om europeisk programandel er drøftet noe nærmere i Ot.prp.nr. 78 (1991-1992) punkt 3.5. Her heter det at:

---

<sup>57</sup> Retningslinjer i medhold av artikkel 13. 7, i direktivet om audiovisuelle medietjenester om beregningen av andelen av europeiske programmer i on demand-kataloger og for definisjon av lavt publikum og lav omsetning. ([2020/C 223/03](#)).

«Som ledd i tiltak for økt distribusjon og produksjon av europeiske film- og fjernsynsproduksjoner, har EF- direktivet bestemmelser som innebærer at minst 50 % av den sendetid som ikke består av nyheter, sport, underholdningsprogram med konkurransepregede innslag, reklame og tekst-TV, skal være europeiske produksjoner. Det er en forutsetning i direktivet at bestemmelsen skal gjennomføres når det praktisk er mulig, og da gradvis over tid. Også Europarådets konvensjon har liknende regler.»

Det er ikke nærmere drøftet hva som er å regne som praktisk mulig, eller om dette forbeholdet var ment å gjennomføres i norsk rett. Medlemsstatene har anledning til å fastsette strengere eller mer detaljerte regler nasjonalt. Forarbeidene viser imidlertid til at bestemmelsene gradvis vil kunne gjennomføres i kanaler som NRK og TV 2 uten vesentlige problemer.

### 11.3.2 AMT-direktivet

AMT-direktivet artikkel 16 nr. 1 pålegger medlemslandene å påse at tilbydere av fjernsyn «hver gang det er mulig og med egnede midler» forbeholder størstedelen av sendetiden til europeiske verker. I den engelske versjonen av direktivet er dette uttrykt som «where practicable and by appropriate means.» Plikten til andel europeisk innhold gjelder ikke for tid avsatt til nyheter, sportsbegivenheter, underholdningsprogrammer som inneholder et konkurranseelement, reklame, tekst-tv-tjenester og telekjøp. Plikten skal oppnås «gradvis på grunnlag av passende kriterier».

Artikkel 16 nr. 1 lyder i sin helhet:

«Medlemsstatene skal hver gang det er mulig og med egnede midler påse at fjernsynsselskaper forbeholder europeiske verker størstedelen av sendetiden med unntak av tid avsatt til nyheter, sportsbegivenheter, underholdningsprogrammer som inneholder et konkurranseelement, reklame, tekst-tv-tjenester og telekjøp. Under hensyn til fjernsynsselskapets ansvar overfor seerne når det gjelder informasjon, opplysning, kultur og underholdning, bør denne andelen oppnås gradvis på grunnlag av passende kriterier.»

I fortalen til endringsdirektivet punkt 67 pekes det på at andelen europeiske verker må oppnås samtidig som økonomiske realiteter tas i betraktning, og at det derfor er nødvendig med en ordning som gradvis når målet.

### 11.3.3 Status i andre land

I Sverige er AMT-direktivet artikkel 16 gjennomført i Radio- och tv-lagen (2010:696). Pliktene til andel europeiske programmer fremkommer av 5 kap. 7 §. Bestemmelsen første ledd regulerer kvotekravet for tilbydere av fjernsyn, der det heter at «Den som sänder tv ska se till att följande krav uppfylls, om det inte finns särskilda skäl mot det». Direktivets forbehold om «where practicable and by appropriate means» er på denne måten reflektert gjennom ordlyden «om det inte finns särskilda skäl mot det».

I Danmark er regler om europeisk programinnhold inntatt i Bekendtgjørelse om programvirksomhet på grundlag av registrering<sup>58</sup>, § 13. Der heter det at tilbydere av fjernsynsvirksomhet «skal tilstræbe» å avsette halvdelen av sendetiden som ikke består av nyheter, sportsbegivenheter, konkurranser, reklamer og tekst-tv, til europeiske programmer.

#### 11.3.4 Departementets vurdering

Det fremkommer ikke direkte av ordlyden i kringkastingsforskriften § 2-1 om plikten til å sørge for at minst 50 pst. av sendetiden i fjernsyn skal avsettes til europeiske programmer, skal tolkes med det forbehold at den gjelder der det er praktisk mulig («where practicable») og med egnede midler («by appropriate means»). Ordlyden isolert sett trekker i retning av at Norge kan ha ment å innføre en strengere nasjonal regulering, der det ikke er rom for unntak ved praktisk umulighet. Uttalelser i forarbeidene, og ordlyden i AMT-direktivet artikkel 16, taler imidlertid for at § 2-1 må tolkes innskrenkende dersom det ikke er praktisk mulig å oppfylle kvotekravet. Departementet mener at ordlyden bør tolkes i samsvar med begrensningene i direktivet, og at det er behov for en tydeliggjøring av § 2-1 første ledd.

Etter departementets oppfatning er det flere grunner til at plikten etter gjeldende rett bør tolkes med den begrensning at den kun gjelder der det er praktisk mulig å oppfylle kvotekravet. For det første kan manglende tilgang på tilstrekkelig antall europeiske programproduksjoner gjøre det vanskelig, eller tilnærmet umulig, å oppfylle forpliktelsen for enkelte fjernsynstilbydere. Dette vil trolig særlig gjelde nisjekanaler med avgrenset eller smal tematisk profil.

Videre kan konkurransehensyn også tale for å innføre et forbehold i kringkastingsforskriftens ordlyd. Det fremkommer av regelverkene i både Sverige og Danmark at plikten til europeisk programandel ikke er absolutt. I Sverige kommer dette til uttrykk ved at plikten skal oppfylles om det ikke finnes særskilte grunner som taler mot det, mens i Danmark skal fjernsynstilbyderne tilstrebe å oppfylle plikten. Særlig i Sverige er det etablert en rekke nisjekanaler som retter sendingene mot Norge, og på denne måten konkurrerer med norske fjernsynstilbydere om både annonsekroner og seere. Dersom norske tilbydere skulle ha en strengere regulering for sine nisjekanaler enn de svenske kanalene, vil dette kunne påvirke konkurransesituasjonen negativt for de norske tilbyderne.

Ved å legge den norske ordlyden i § 2-1 nærmere opp mot direktivets ordlyd, vil dette også ha den fordel at praktiseringen av reglene blir likere i alle EØS-landene.

Departementet viser også til at det gjelder visse unntak for plikten til andel europeisk programandel for bestillingstjenestene i endringsdirektivet artikkel 13. Det følger av artikkel 13 (6) at medlemsstatene kan fravike plikten dersom den audiovisuelle bestillingstjenestens art eller tema gjør at en slik plikt ikke kan gjennomføres eller er uberettiget. Det gjelder også unntak for audiovisuelle bestillingstjenester som har lav omsetning eller lite publikum. Hensynet til likebehandling av tilbydere av fjernsyn og av audiovisuelle bestillingstjenester taler derfor også for å tydeliggjøre en begrensning av plikten for fjernsynstjenestene.

---

<sup>58</sup> [BEK nr. 1159 af 18/06/2020](#)



Medietilsynet har i forvaltningspraksis også lagt til grunn at plikten i § 2-1 må tolkes med den begrensning som følger av direktivet artikkel 16, samt de norske forarbeidene, om hva som er praktisk mulig. Både Medietilsynet og aktørene har imidlertid pekt på at dagens rettstilstand er uklar, og ser behov for en tydeliggjøring av regelverket.

Departementet har på dette grunnlag kommet til at kringkastingsforskriften § 2-1 bør endres slik at det kommer tydelig frem at plikten kun gjelder der det er praktisk mulig, og med egnede midler.

Når det gjelder hva som skal regnes som «praktisk mulig», legger departementet til grunn at ikke enhver praktisk eller økonomisk utfordring vil være tilstrekkelig for unntak. Listen bør legges høyt ved at unntaket kun benyttes der det reelt sett ikke er mulig å oppfylle kvotekravet. Et eksempel kan være der det ikke finnes tilstrekkelig europeiske programproduksjoner innenfor det tema som fjernsynskanalen dekker. Dette vil trolig være mest aktuelt for nisjekanaler med en avgrenset eller smal tematisk profil. Fortalen til AMT-direktivet viser til at økonomiske forhold også kan være relevant i vurderingen. Europeiske produksjoner kan være svært kostbare å anskaffe for nisjekanaler eller andre små kanaler med begrenset eller liten økonomi. Departementet peker på at lønnsomhetsbetraktninger i seg selv ikke vil være tilstrekkelig for å påberope seg umulighet. Dersom den økonomiske byrden ved å anskaffe et tilstrekkelig antall europeiske produksjoner for å oppfylle kvoten likevel blir så stor at det setter hele det økonomiske driftsgrunnlaget til fjernsynskanalen i fare, vil dette etter forholdene kunne inngå i vurderingen.

Se forslag til endring i kringkastingsforskriften § 2-1.

## 12. Medfinansiering

### 12.1 Innledning

Audiovisuelle bestillingstjenester har på kort tid tatt over en stor andel av markedet for konsum av audiovisuelt innhold. I Norge så vel som i Europa ellers, er det lang praksis for at aktører som tilbyr audiovisuelt innhold til publikum også bidrar økonomisk til å realisere slike produksjoner. Flere av de største audiovisuelle bestillingstjenestene i det norske markedet tilbys av globale aktører etablert i andre EØS-land. Disse globale aktørene investerer i varierende grad i norskspråklige audiovisuelle produksjoner. Raske endringene i folks medievaner og den økte globaliseringen av markedet innebærer at forutsetningene for stabil og forutsigbar finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner er under press. Dersom de totale private investeringene i norsk audiovisuell produksjon over tid reduseres er det risiko for at tilgangen til norsk innhold reduseres, med mindre det offentlige øker sine overføringer til produksjon av audiovisuelt innhold.

Endringsdirektivet til AMT-direktivet åpner for at medlemsstatene kan kreve at tilbydere av audiovisuelle medietjenester bidrar økonomisk til europeiske audiovisuelle produksjoner. En slik plikt kan rettes mot både nasjonale tilbydere og tilbydere etablert i andre EØS-land som rettes mot Norge.

I filmmeldingen (Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidrettet filmpolitikk*) heter det at regjeringen ønsker å tilrettelegge for en bredere finansiering av kulturlivet, herunder økt privat kapital. Det vises til at flere alternative finansieringskilder bidrar til å sikre faglig uavhengighet, fremme mangfold i kunst- og kulturproduksjonen og styrke sivilsamfunnets engasjement og forståelse for kunst og kulturliv i samfunnet. For å sikre tilstrekkelige pengestrømmer til produksjonsleddet i verdikjeden er det nødvendig å benytte offentlige virkemidler for å legge til rette for økte markedsinntekter.<sup>59</sup>

I komiteinnstillingen til meldingen, det såkalte filmforliket, jf. Innst. 83 S (2015-2016), stiller komiteen, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre seg bak følgende anmodning til regjeringen:

*"Komiteen viser til at AMT-direktivet artikkel 13 åpner for at medlemsstatene sikrer at on-demand audiovisuelle medietjenester fra medietjenestetilbydere under deres jurisdiksjon, når det er mulig, ved passende midler fremmer produksjon av og adgang til europeiske programmer. Komiteen vil derfor understreke at dette arbeidet bør intensiveres. Komiteen vil uttrykke en klar forventning til at de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle film og audiovisuelt innhold, også bidrar til å finansiere nytt audiovisuelt innhold. Komiteen er kjent med at det er varslet revisjon av EUs AMT-direktiv, og ber regjeringen, så snart de nye reglene er klare, vurdere hvordan et medfinansieringsansvar best kan gjennomføres, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte."*

Selv om hovedbegrunnelsen for norsk filmpolitikk er kulturpolitisk, er film også en viktig kulturnæring. Den audiovisuelle bransjen omsetter årlig for betydelige beløp og norske uavhengige produksjonsselskaper sysselsetter flere tusen årsverk. Norsk filminstitutt forvalter de viktigste tiltakene for å fremme norsk uavhengig, audiovisuell produksjon. I 2021 fordelte Norsk filminstitutt totalt 478 millioner kroner til utvikling, produksjon, etterhåndstilskudd og lansering av kinofilm, kortfilm, dokumentar, dramaserier og dataspill fra Filmfondet (Kapittel 334 post 50 på statsbudsjettet). I tillegg forvalter regionale filmsentre og filmfond 100 mill. kroner i tilskudd til regional filmutvikling.

## 12.2 Gjeldende rett

Det følger av kringkastingsforskriften § 2-1a at "tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal når det er praktisk mulig med egnede midler fremme produksjonen av og tilgangen til europeiske verk."<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> I tillegg kommer kollektive vederlag som ikke går til produsenten, men til skaperne og dermed bare indirekte bidrar til finansiering, i den grad vederlagene reduserer produsentenes kostnader knyttet til å klarere rettigheter. Vi omtaler derfor ikke kollektive vederlag i den videre drøftingen.

<sup>60</sup> Kringkastere er i en årrekke pålagt å sørge for at minst 50 prosent av sendetiden som ikke består av nyheter, sport, underholdningsprogram med konkurransepregede innslag, reklame eller tekstfjernsyn avsettes til sending av europeiske verk (jf. kringkastingsforskriften § 2-1) og videre sørge for at minst 10 pst. av denne sendetiden avsettes til sending av europeiske verk produsert av produsenter som er uavhengige av fjernsynsselskapet (jf. kringkastingsforskriften § 2-2).

Ut over dette gir gjeldende rett ingen ytterligere forpliktelser for audiovisuelle bestillingstjenester til å fremme produksjonen av europeiske verk, herunder bidra til finansiering av norske audiovisuelle produksjoner. Det er imidlertid langvarig praksis i Norge og ellers i Europa for å kreve at aktører som tilgjengeliggjør audiovisuelt innhold til publikum mot betaling også bidrar til finansiering av audiovisuelle produksjoner og andre tiltak som fremmer filmkultur.

Disse reguleringene innebærer at aktører som tilgjengeliggjør norsk audiovisuelt innhold til publikum i næringsøyemed også bidrar til finansiering av produksjon av norsk innhold.

### 12.3 AMT-direktivet

Endringsdirektivet artikkel 13 (2) åpner for at medlemsstatene *kan* kreve at tilbydere av audiovisuelle medietjenester bidrar økonomisk til europeiske audiovisuelle produksjoner. Ordlyden i artikkel 13 (2) og (3) er som følger:

“2. Når medlemsstatene krever at tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon skal bidra finansielt til produksjon av europeiske verker, blant annet gjennom direkte investeringer i innhold og bidrag til nasjonale fond, kan de også kreve at tilbydere av medietjenester som retter seg mot publikum på deres territorium, men er etablert i andre medlemsstater, skal yte slike finansielle bidrag, som skal være forholdsmessige og ikke-diskriminerende.

3. [...] det finansielle bidraget baseres bare på inntektene i de medlemsstatene som tjenestene er rettet mot. Dersom medlemsstaten der tilbyderen er etablert, krever et slikt finansielt bidrag, skal den ta hensyn til eventuelle finansielle bidrag pålagt av de medlemsstatene som tjenestene er rettet mot. Eventuelle finansielle bidrag skal være i samsvar med unionsretten, og særlig med reglene om statsstøtte.”

Det følger av artikkel 13 (4) at medlemsstatene innen 19. desember 2021 og deretter hvert annet år skal rapportere til Kommisjonen om gjennomføringen av blant annet artikkel 13 (2).

Kommisjonen skal etter artikkel 13 (5) på grunnlag av opplysninger fra medlemsstatene og en uavhengig undersøkelse, rapportere til Europaparlamentet og Rådet om anvendelsen av blant annet artikkel 13 (2) i lys av utviklingen i markedet og den teknologiske utviklingen, samt målet om kulturelt mangfold.

Forpliktelser pålagt i henhold til artikkel 13 (2) til tilbydere av medietjenester som retter seg mot publikum i andre medlemsstater, skal ikke gjelde for tilbydere av medietjenester med lav omsetning eller et lite publikum. Medlemsstatene kan også fravike slike plikter eller krav når disse på grunn av de audiovisuelle medietjenestenes art eller tema er praktisk ugjennomførbare eller uberettigede, se artikkel 13 (6). Kommisjonen har i medhold av artikkel 13 (7) laget retningslinjer for beregningen for hva som utgjør lite publikum og lav omsetning nevnt i artikkel 13 (6).

### 12.3.1 Medfinansiering

Det følger av endringsdirektivet artikkel 13 (2) at når en medlemsstat krever at tilbydere av medietjenester under sin jurisdiksjon skal bidra finansielt til europeiske verk, kan medlemsstaten også kreve finansielle bidrag fra tilbydere av medietjenester som retter tilbudet mot publikum i medlemsstatens territorium, men som er etablert i andre medlemsstater.<sup>61</sup> Reguleringen av slike økonomiske bidrag skal være proporsjonal og ikke-diskriminerende.

Artikkel 13 (2) innebærer altså at medlemsstatene kan kreve at både tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon<sup>62</sup> og i andre medlemsland bidrar finansielt til europeiske produksjoner. Bestemmelsen er en kan-bestemmelse, som innebærer at medlemsstatene selv står fritt til å avgjøre om man vil kreve finansielle bidrag av tjenestetilbyderne eller ikke. Slike økonomiske bidrag kan omfatte både direkte investering i innhold og bidrag til nasjonale fond.

Bestemmelsen setter som vilkår at det må være innført eller innføres krav om finansielle bidrag nasjonalt, dersom det skal kreves finansielle bidrag fra tjenestetilbydere i andre medlemsland. Det er følgelig ikke mulig å kun kreve finansielle bidrag fra tjenestetilbydere i andre medlemsland.

Endringsdirektivets fortale punkt 38 gir føringer for vurderingen av om en audiovisuell bestillingstjeneste retter tilbudet mot publikum i en annen medlemsstat: "Når en medlemsstat i enkelttilfeller skal vurdere om en audiovisuell medietjeneste på bestilling etablert i en annen medlemsstat er rettet mot publikum på sitt territorium, bør den vise til indikatorer som reklame eller andre salgsfremmende tiltak som er spesielt rettet mot kunder på sitt territorium, tjenestens hovedspråk eller at det foreligger innhold eller kommersiell kommunikasjon som spesielt er rettet mot publikum i mottakermedlemsstaten."

Det presiseres i artikkel 13 (3) at økonomiske bidrag fra tjenester etablert i andre EØS-land kun skal baseres på inntektene som genereres i medlemsstaten tjenesten rettes mot. Videre fremgår det at hvis medlemsstaten hvor tilbyderen er etablert pålegger slike økonomiske bidrag, skal den ta hensyn til ethvert økonomisk bidrag pålagt av medlemsstaten som tilbudet retter seg mot. Det presiseres også at ethvert økonomisk bidrag skal være i overensstemmelse med EU-retten, og særlig reglene om statsstøtte.<sup>63</sup>

### 12.3.2 Avgrensninger og unntak

Av artikkel 13 (6) fremgår at forpliktelser om medfinansiering for tilbydere som retter seg mot publikum i andre land ikke skal gjelde tilbydere av medietjenester med lav omsetning eller lav

<sup>61</sup> Det er nærliggende å anse endringen i artikkel 13 som en kodifisering eller klargjøring av rettstilstanden etter gjeldende direktiv. Dette går frem av dokumenter i tilknytning til en notifikasjon til EU-kommisjonen av en endring av den tyske støtteordningen for filmproduksjon og film distribusjon (Filmförderungsgesetz). [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_38418](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38418)

<sup>62</sup> Reglene om jurisdiksjon over medietjenestetilbydere fremgår av artikkel 2 i direktivet. Hovedprinsippet er at det er medlemsstaten der medietjenestetilbyderen er etablert, som har jurisdiksjon over tilbyderen.

<sup>63</sup> Statsstøtte til audiovisuelle produksjoner omfattes av det alminnelige gruppeunntaket (Commission Regulation 651/2014 av 17. juni 2014 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>, forutsatt at det oppfyller visse vilkår jf. særlig artikkel 54. Støtte som faller inn under gruppeunntaket er unntatt fra plikten Norge har til å notifisere nye støtteordninger til EFTAs overvåkingsorgan.

publikumsandel ("low turnover or a low audience"). Kommisjonen publiserte 7. juli 2020 retningslinjer som gir føringer for definisjonen av et begrenset publikum og lav omsetning.<sup>64</sup>

### **12.3.2.1 Lav omsetning**

I retningslinjene anbefaler Kommisjonen at terskelen for lav omsetning, jf. unntaket i endringsdirektivet artikkel 13 (6), bør samsvare med definisjonen av mikrovirksomheter, jf. rekommandasjon 2003/361/EF. Mikrovirksomheter er her definert som virksomheter med en samlet årlig omsetning på maksimalt 2 mill. euro (inklusive omsetningen fra søsterselskap eller tilknyttede virksomheter). Kommisjonen viser til at det er etablert praksis å utelukke mikrovirksomheter fra virkeområdet til EU-rettsakter, med mindre det kan påvises at det er nødvendig og rimelig av proporsjonalitetshensyn å ta dem med.

Kommisjonen viser til at mikrovirksomheter som følge av deres begrensede størrelse kan bli særlig hardt rammet av omkostninger knyttet til regulering. Hvis mikrovirksomheter unntas fra forpliktelsen til å fremme europeiske programmer, hindres ikke nye aktører fra adgang til markedet. Samtidig viser Kommisjonen med henvisning til fortalen punkt 40 i AMT-direktivet, at det i medlemsstater med et begrenset nasjonalt audiovisuelt marked kan være berettiget og forholdsmessig med lavere terskler, forutsatt at virksomheter som unntas har en andel på under 1 pst. av de samlede inntektene i det relevante nasjonale audiovisuelle markedet.

### **12.3.2.2 Lav publikumsandel**

I retningslinjene presiserer Kommisjonen både hvilken metode som bør benyttes for å måle publikumsandel og hvilken publikumsandel som bør anses som lav etter artikkel 13 (6) og dermed unntas fra kravene i artikkel 13 (1).

Når det gjelder måling av publikumsandel legger Kommisjonen i retningslinjene til grunn at antall brukere/seere er en god indikator. Publikums størrelse kan etter retningslinjene bestemmes ut fra antallet aktive brukere av en tjeneste, f.eks. antallet betalende abonnenter hos SVOD-tjenester<sup>65</sup>, antall unike kunder/konti som brukes til kjøp av verk til TVOD<sup>66</sup>, og antallet unike besøkende for AVOD<sup>67</sup>. For TVOD-tjenester, kan "aktive" brukere for eksempel defineres som brukere som har kjøpt minst en tittel i katalogen i en bestemt periode. For AVOD kan publikum måles som et gjennomsnitt av aktive brukere i et bestemt tidsrom. I tilfeller der brukere betaler samlet for en bundlet tjeneste der en VOD-konto inngår, vil ikke denne VOD-tjenestens publikum nødvendigvis samsvare med antallet som betaler for den bundlede tjenesten, siden en del av brukerne av den bundlede tjenesten ikke tar VOD-tjenesten i bruk. I slike tilfeller kan nasjonale myndigheter benytte en måling basert på brukere som faktisk har benyttet tjenestens videoinnhold i en gitt periode. I disse tilfellene bør denne måleperioden ikke være for kort, være gitt på forhånd og ikke være for krevende å benytte.

---

<sup>64</sup> Retningslinjer i medhold av artikkel 13. 7, i direktivet om audiovisuelle medietjenester om beregningen av andelen av europeiske programmer i on demand-kataloger og for definisjon av lavt publikum og lav omsætning. (2020/C 223/03).

<sup>65</sup> SVOD står for Subscription Video on Demand, dvs. abonnementsbasert video på bestilling.

<sup>66</sup> TVOD står for Transactional Video on Demand, dvs. transaksjonsbasert video på bestilling.

<sup>67</sup> AVOD står for Advertising-Based Video on Demand, dvs. reklamebasert video på bestilling.

Kommisjonen mener at tilbydere med en publikumsandel på under 1 pst. i den enkelte medlemsstat bør anses for å ha en lav publikumsandel, og dermed unntas fra forpliktelsene i artikkel 13.

Kommisjonen vektlegger i retningslinjene behovet for å finne en balanse mellom hensynet til kulturelt mangfold og behovet for å bevare rom for innovasjon for små aktører på det audiovisuelle feltet. Endringsdirektivet forutsetter at aktører med lav omsetning og publikumsandel skal unntas fra forpliktelsene i artikkel 13 (2).

Kommisjonen legger til grunn at det ved fastsettelse av krav bør tas hensyn til de forskjellige virkningene som henholdsvis direkte investeringsforpliktelser og bidrag til nasjonale fond har for grenseoverskridende tjenesteytere. Direkte investeringsforpliktelser (for eksempel produksjon, samproduksjon, kjøp av rettigheter til programmer) innebærer generelt en høyere innsats enn betaling av et bidrag, da det er snakk om en helt annen grad av økonomisk inndragelse og dermed risiko. Oppfyllelse av en investeringsforpliktelse avhenger også av tilgjengeligheten på europeiske produksjoner, herunder prosjekter som en tilbyder kan investere i.

Ved fastsettelse av terskler og økonomiske forpliktelser som pålegges aktørene bør det tas tilbørlig hensyn til aktørenes økonomiske kapasitet, prinsippet om ikke-diskriminering og proporsjonalitet samtidig som man ikke svekker utviklingen av markedet eller hindrer nye aktører å tre inn i markedet. Når det gjelder direkte investeringsforpliktelser på tvers av grensene oppfordrer Kommisjonen medlemsstatene, særlig de med større audiovisuelle markeder, til også vurdere å unnta virksomheter med en samlet omsetning på over 2 mill. euro ved å fastsette en høyere terskel, eller i det minste pålegge dem mindre byrdefulle forpliktelser, tatt i betraktning mulige vanskeligheter med å finne passende lokale produksjoner å investere i. Samtidig slås det fast i retningslinjene at det i særskilte tilfeller kan være grunnlag for å fastsette snevrere unntakshjemler, i tilfeller der det kan bidra til å sikre en bærekraftig finansiering av film og audiovisuelle produksjoner.

Endelig er det i fortalen punkt 36 etablert et gjensidighetsprinsipp, som innebærer at tilbydere som på den ene siden pålegges en plikt til å bidra til ordninger for finansiering av film i et land den retter tjenestene sine mot, på den andre siden også bør gis tilgang til støtte som er tilgjengelig under filmfinansieringsordninger til tilbydere av medietjenester, på ikke-diskriminerende grunnlag, selv om tilbyderen ikke er etablert i medlemsstaten.<sup>68</sup>

### **12.4 Forholdet til arbeidet med skattleggingen av digitaliseringen av økonomien i regi av OECD/G20 Inclusive Framework**

---

<sup>68</sup> Fortalen punkt 36 lyder slik "Media service providers that are required to contribute to film funding schemes in a targeted Member State should be able to benefit in a non-discriminatory way, even in the absence of an establishment in that Member State, from the aid available under respective film funding schemes to media service providers."

Det pågår et arbeid innenfor rammen av OECD/G20 Inclusive Framework for å omfordele beskatningsrett til en del av overskuddene fra store flernasjonale konsern. Norge er et av de 137 av 141 medlemslandene som i oktober 2021 kom fram til en politisk enighet om rammene for en slik ordning.<sup>69</sup> Arbeidet med å utforme nærmere regler og en multilateral traktat som er nødvendig for implementeringen av ordningen pågår fortsatt. Siktemålet er at reglene og traktaten skal tre i kraft i 2024. Norge er og har vært en pådriver i forhandlingene.

Som ledd i den politiske enigheten ser man for seg en forpliktelse for land til å fjerne eksisterende skatter på digitale tjenester («Digital Service Taxes») og lignende ensidige tiltak. Videre har man kommet til en politisk enighet om ikke å legge slike nye skatter i perioden fra 8. oktober 2021 og frem til det tidligste tidspunkt enten av 31. desember 2023 eller ikrafttreddelsen til den multilaterale traktaten:

The Multilateral Convention (MLC) will require all parties to remove all Digital Services Taxes and other relevant similar measures with respect to all companies, and to commit not to introduce such measures in the future. No newly enacted Digital Services Taxes or other relevant similar measures will be imposed on any company from 8 October 2021 and until the earlier of 31 December 2023 or the coming into force of the MLC. The modality for the removal of existing Digital Services Taxes and other relevant similar measures will be appropriately coordinated. The IF notes reports from some members that transitional arrangements are being discussed expeditiously.»

Traktaten vil i første omgang gjelde for flernasjonale konsern med en omsetning på mer enn 20 mrd. euro og en lønnsomhet før skatt på 10 pst. Videre er det lagt opp til at grensen for omsetning kan senkes til 10 mrd. euro tidligst sju år etter traktatens ikrafttredelse.

Forhandlingene om reglene og traktaten er ikke slutført og avgrensning av forpliktelsen til å avstå fra å innføre og fjerne skatter på digitale tjenester og lignende tiltak er derfor ikke fastlagt. Den nærmere rekkevidden av reglene vil være gjenstand for forhandlinger i løpet av 2022 og 2023. En medfinansieringsplikt må være i samsvar med den foreslåtte OECD-avtalen og ordlyden i den endelige multilaterale traktaten. Departementet understreker at dersom det videre arbeidet med traktaten gjør det nødvendig, må forslaget om en medfinansieringsplikt justeres. Videre at forslaget om en medfinansieringsplikt vil bli trukket dersom det skulle vise seg at dette ikke er forenlig med den endelige avtalen.

## 12.5 Medfinansiering i andre land

### 12.5.1 EØS-området

Det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet publiserte i januar 2019 en kartlegging av regulering av blant annet europeisk programandel og medfinansieringsforpliktelser i de

---

<sup>69</sup> [Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – 8 October 2021 - OECD](#)

(daværende) 28 medlemslandene pluss Island, Norge og Sveits (EAO-rapporten).<sup>70</sup> Vrije Universiteit i Brussel i samarbeid med SMIT gjennomførte en kartlegging for flamske myndigheter i 2018, som i juni 2021 er oppdatert med en tilleggsrapport (VUB-rapportene).<sup>71</sup> Opplysningene under baserer seg i hovedsak på disse kildene.

Ifølge EAO-rapporten har nesten alle EØS-land (26 av 31 land) etablert en eller annen form for investeringsforpliktelse for kringkastere. I 14 av tilfellene kan kringkasterne velge mellom investeringsplikt, bidrag til nasjonale filmfond eller å sette av en andel av sendetiden til uavhengige produksjoner.

Ifølge de ovenfor nevnte kildene pålegger 11 medlemsstater<sup>72</sup> tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester å investere i audiovisuelle produksjoner, enten direkte, eller via et bidrag til statlige filmfond. Åtte av disse 11 landene (Belgia, Frankrike, Hellas, Italia, Kroatia, Polen, Portugal og Tyskland) har valgt å pålegge slike forpliktelser på tjenester under andre EØS-lands jurisdiksjon som retter tjenesten mot det aktuelle landet.

Etter at rapportene ble publisert har ytterligere land offentliggjort nye reguleringer eller forslag om slik regulering. I mai 2021 offentliggjorde Hellas en lovendring som innebærer at utenlandske audiovisuelle bestillingstjenester som retter tjenesten mot Hellas, enten må betale 1,5 pst. av sin omsetning i Hellas til det greske audiovisuelle fondet, eller investere i produksjon eller kjøp av rettigheter i film, tv-serier eller dataspill. Den danske regjeringen har i 2021 inngått en mediepolitisk avtale med et flertall i Folketinget som innebærer at danske og utenlandske audiovisuelle bestillingstjenester som retter sine tjenester mot Danmark må betale et såkalt kulturbidrag på 6 pst. av omsetning i Danmark til ordninger som forvaltes av Dansk filminstitutt.<sup>73</sup> I mai 2022 ble en endring i den sveitsiske filmloven godkjent i en folkeavstemning, herunder et forslag om at strømmetjenester forpliktet til å bruke 4 pst. fra omsetningen i Sveits enten direkte i produksjon av sveitsisk audiovisuell produksjon eller som bidrag til det offentlige som kommer sveitsiske produksjoner til gode.<sup>74</sup>

I Europa finner man i praksis fire hovedmodeller for regulering av audiovisuelle bestillingstjenesters medfinansieringsplikt:

- Bidrag til staten, typisk et nasjonalt filmfond
- Forpliktelse til å investere direkte i europeiske eller nasjonale verk,
- Tilbyderne kan velge mellom bidrag eller forpliktelse til å investere direkte
- Tilbyderne pålegges både bidrag og en forpliktelse til å investere direkte

Av medlemsstatene i EU som pålegger audiovisuelle bestillingstjenester medfinansieringsforpliktelser er det fire (Kroatia, Polen, Tyskland og Østerrike) som pålegger

---

<sup>70</sup> [Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe - Latest information from the Observatory \(coe.int\)](#)

<sup>71</sup> [Obligations on on-demand audiovisual media services providers to financially contribute to the production of European works](#), Vrije Universiteit/SMIT 2018 med [tillegg/oppdatering 2021](#)

<sup>72</sup> Vi regner her med Belgia (fransk og flamsk territorium) som én medlemsstat, Frankrike, Italia, Kroatia, Polen, Portugal, Slovenia, Spania, Tsjekkia og Tyskland og Østerrike. Romania har regulering på plass, som ikke er iverksatt.

<sup>73</sup> [Mediaaftale for 2022-2025 Den demokratiske samtale skal styrkes 21maj.pdf \(kum.dk\)](#).

<sup>74</sup> [Article \(coe.int\)](#)



tjenestene et bidrag.<sup>75</sup> I tre tilfeller (Italia, Spania og Slovenia) pålegges tjenestetilbyderne en direkte investeringsplikt. I ett tilfelle (Belgia – både fransk og flamsk region) kan tilbyderne velge mellom å investere direkte, eller å betale inn et bidrag til regionenes filmfond/filminstitutt. I tre land (Frankrike, Portugal og Tsjekkia) pålegges aktørene både et bidrag og en plikt til direkte investering.

I samsvar med artikkel 13 (3) er omsetningen som kan knyttes til vedkommende land grunnlaget for å beregne bidraget. Begrepet omsetning blir som regel konkretisert eller avgrenset nærmere. I noen land beregnes forpliktelsen som en andel av brutto omsetning i det aktuelle landet (eller regionen), i andre beregnes den utelukkende på grunnlag av deler av omsetningen (for eksempel bare kinofilm). I noen tilfeller beregnes den på grunnlag av visse inntekter (abonnementsinntekter, reklameinntekter, inntekter fra kjøp av tjenesten). I noen tilfeller kan tilbyderne betale et nærmere fastsatt beløp i stedet for en prosentandel av omsetningen, eller et gitt beløp per abonnent. Det er vanligvis det nasjonale filmfondet/filminstituttet som mottar midlene, enten direkte eller via statskassen.

I noen land er det fastsatt varierende prosentsatser, blant annet basert på størrelsen på tilbydernes omsetning eller inntekter, typen tilbyder (i Spania har allmennkringkastere en høyere investeringsforpliktelse) innholdet tjenesten tilbyr (i Frankrike er tjenester som tilbyr pornografi og film tett etter kinopremieren tyngre forpliktelser enn andre) og hvor tilbyderen har hovedkontor (i Italia er aktører som ikke er basert i landet tyngre forpliktelser enn andre aktører).

Nivået på den økonomiske forpliktelsen varierer betydelig. Der landene opererer utelukkende med et bidrag til nasjonale filmfond er andelen mellom 1,5 og 2,5 pst.. Der aktørene pålegges investeringsforpliktelser varierer prosentandelen betydelig. I Slovenia beregnes den på grunnlag av 1 pst. av omsetningen, i Spania er den 5 pst. av årlige inntekter (6 pst. dersom det er en allmennkringkaster). I Italia 12,5 pst., dersom tilbyderen har hovedkvarter og mer enn 20 ansatte i Italia, men bare 3 pst. dersom tilbyderen ikke har ansatte eller hovedkvarter i Italia.<sup>76</sup> I Belgia, som opererer med et valg mellom bidrag og direkte investering ligger nivået på forpliktelsen på mellom 1,4 pst. og 2,2 pst. av omsetning.<sup>77</sup> Frankrike har med virkning fra 1. juli 2021 fastsatt en forpliktelse for audiovisuelle bestillingstjenester til å investere et beløp som tilsvarer minst 20 pst. av omsetningen i Frankrike til finansiering av europeiske eller franske kinofilmer og audiovisuelle produksjoner.

Nedenfor beskrives hvordan Tyskland, Italia, Frankrike og Belgia har innrettet reguleringen av slike forpliktelser.

### 12.5.2 Tyskland – bidrag

---

<sup>75</sup> EAO oppgir Frankrike, Hellas, Kroatia, , Romania, Slovakia, Tsjekkia og Tyskland. I tillegg kommer Belgia (flamsk territorium) der det er valgfritt å betale et bidrag eller å investere i produksjon.

<sup>76</sup> Italia opererer med en rekke ulike nivåer, se case under.

<sup>77</sup> I tillegg tilbyr flamsk region innenlandske tilbydere å betale et nærmere angitt beløp eller beløp per abonnent.

### **12.5.2.1 Regulering**

Den tyske tilskuddsordningen for filmproduksjon og film distribusjon er hjemlet i den tyske filmloven (Filmförderungsgesetz).<sup>78</sup> Tilskuddsordningen finansieres av et særskilt bidrag på visning av film og kreves inn fra virksomheter som omsetter video fysisk og digitalt, samt i andre formater, herunder kinofremvisning og fjernsyn.

### **12.5.2.2 Avgrensning**

Bidragsplikten omfatter audiovisuelle bestillingstjenester jf. definisjonen av slike tjenester i AMT-direktivet. Bidragsplikten forutsetter at tilbyderer tilbyr kinofilm og at brukere gis tilgang til verkene på individuell forespørsel. Det forutsettes videre at tilbyderer:

- innehar rettigheter til å vise film,
- omsetter film i næring (bruker- eller reklamefinansiert),
- har en årsomsetning knyttet til visning av kinofilm som overstiger 500 000 euro.

Bidragsplikten gjelder både tilbydere under tysk jurisdiksjon så vel som audiovisuelle bestillingstjenester etablert utenfor Tyskland som retter tilbudet mot tyske forbrukere (via tyskspråklig innhold og salg i Tyskland). Utenlandske tjenester som betaler et tilsvarende økonomisk bidrag til filmproduksjon i opprinnelseslandet er unntatt bidragsplikten.

### **12.5.2.3 Beregningsgrunnlag**

Audiovisuelle bestillingstjenester må betale et beløp som tilsvarer 1,8 pst. av netto omsetning knyttet til salg av kinofilm i Tyskland foregående år, hvis omsetningen er mellom 500 000 og 20 mill. euro. Dersom relevant omsetning overstiger 20 mill. euro øker andelen til 2,5 pst. av omsetningen. Tilbydere hvis relevante omsetning ikke overstiger 500 000 euro omfattes ikke av bidragsplikten.

## **12.5.3 Italia - investeringsplikt**

### **12.5.3.1 Regulering**

Italia har etablert en plikt for audiovisuelle bestillingstjenester til å investere i europeiske verk. Investeringer kan enten ta form av forhåndskjøp, kjøp av rettigheter eller samproduksjon av drama, animasjonsfilm eller dokumentarproduksjoner. Forpliktelsen gjelder både tilbydere under italiensk jurisdiksjon og audiovisuelle bestillingstjenester etablert i andre EØS-land, som retter tilbudet mot italienske forbrukere.

### **12.5.3.2 Avgrensning**

Det forutsettes at tjenesten er underlagt redaksjonell kontroll, har gått med overskudd i det italienske markedet de siste to årene og at tjenesten har en viss andel av markedet. I tillegg

---

<sup>78</sup> Regulert i § 153 i Filmförderungsgesetz, jf. [FFA Filmförderungsanstalt | FFG 2022](#)

er det en betingelse at tjenesten kan benytte seg av verk fra uavhengige produsenter og kjøper rettigheter, forhåndskjøper, produserer eller co-produserer europeiske audiovisuelle verk, herunder italienske verk.

### **12.5.3.3 Beregningsgrunnlag**

Nivået på forpliktelsen baseres på innrapporterte årlige netto inntekter i Italia. For tilbydere som har etablert hovedkvarter i Italia og mer enn 20 ansatte er investeringsforpliktelsen på 12,5 pst.. Investeringskravet vil kunne økes til maksimalt 20 pst. i gitte tilfeller. For det første kan investeringskravet økes med 3 pst. for tilbydere som ikke har etablert forretningskontor eller ansatte i Italia. Tilbydere som ikke sikrer uavhengige produsenter sekundærrettigheter som svarer til deres investeringer i individuelle verk, eller kontraktsvilkår som i praksis innebærer at uavhengige produsenter engasjeres som linjeprodusenter (merely executional role) må investere ytterligere 4,5 pst..

Halvparten av beløpet skal investeres i italienske, uavhengige produksjoner. Av andelen som skal investeres i italienske verk, skal 20 pst. reserveres for kinofilm og 75 pst. skal bestå av verk som ikke er eldre enn 5 år.

## **12.5.4 Frankrike – Bidrag og investeringsplikt**

### **12.5.4.1 Regulering**

I Frankrike er virksomheter som omsetter videogram enten fysisk eller digitalt (herunder audiovisuelle bestillingstjenester) pålagt både å betale et bidrag til det nasjonale filmfondet (heretter CNC-bidraget).<sup>79</sup> I tillegg pålegges audiovisuelle bestillingstjenester å investere direkte i europeiske audiovisuelle produksjoner (hvorav en nærmere bestemt andel av disse skal være i franske produksjoner).<sup>80</sup> Mens CNC-bidraget siden 2018 har omfattet utenlandske selskaper, omfatter investeringsplikten bare selskap etablert i Frankrike.

### **12.5.4.2 Avgrensning - investeringsplikt**

Unntatt fra investeringsplikten er audiovisuelle bestillingstjenester som har lavere omsetning enn 10 mill. euro og et tilbud som omfatter færre enn 10 audiovisuelle verk eller kinofilmer per år. Tjenester som i hovedsak tilbyr pornografisk eller voldelig innhold omfattes heller ikke av investeringsplikten.

### **12.5.4.3 Avgrensning - bidrag**

Unntatt fra CNC-bidraget er virksomheter som er skattbare i Frankrike, men som betaler et tilsvarende bidrag (unntatt merverdiavgift) i andre EU-medlemsstater. I tillegg er det unntak

---

<sup>79</sup> Artiklene 27, 33 og 33-2 i Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard),

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>

<sup>80</sup> Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels/Taxe Vidéo et VoD/Taxe TSV/ Article 1609 sexdecies B,

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000041472728/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041472728/)

for tjenester der tilbudet av audiovisuelt innhold fremstår som sekundært, tjenester hvis hovedformål er å tilby informasjon, og tjenester hvis hovedformål er å formidle informasjon om audiovisuelle verk gjennom formidling og promotering (f. eks. via klipp og trailere).

#### **12.5.4.4 Beregningsgrunnlag - investeringsplikt**

Investeringsplikten beregnes på grunnlag av årlig omsetning knyttet til utnyttelse av kinofilm og audiovisuelle verk, med fradrag for merverdiavgift og CNC-avgiften. Nivået på investeringsplikten differensierer mellom tilbydere av SVOD, TVOD og catch-up tjenester som inngår i en tv-tjeneste.

SVOD og TVOD må investere en andel på 20 pst.<sup>81</sup> av årlig omsetning foregående år i europeiske audiovisuelle verker og kinofilm (herunder en andel franske produksjoner). I tillegg kreves det at en betydelig andel skal settes av til uavhengige produksjoner. Investeringsplikten gjelder som nevnt ikke aktører som retter innhold mot Frankrike fra et annet EØS-land.

#### **12.5.4.5 Beregningsgrunnlag – bidrag**

CNC-bidraget beregnes på grunnlag av netto årsomsetning knyttet til utnyttelse av kinofilm og audiovisuelle verk,<sup>82</sup> med fradrag for merverdiavgift. Både franske og utenlandske aktører må betale et beløp som svarer til 5,15 pst. av netto omsetning.<sup>83</sup>

### **12.5.5 Belgia (FR) – Bidrag eller investeringsplikt**

#### **12.5.5.1 Regulering**

Et dekret fastsatt i februar 2021 av myndighetene for den fransktalende delen av Belgia pålegger tilbydere av audiovisuelt innhold å bidra til produksjon av audiovisuelle verk.<sup>84</sup> Tilbydere som omfattes av forpliktelsen kan velge å bidra enten via co-produksjon, forhåndskjøp av rettigheter eller et økonomisk bidrag til filmfondet i den fransktalende regionen av Belgia.

#### **12.5.5.2 Avgrensning**

Forpliktelsen omfatter lineære og ikke-lineære tjenester og tjenester under (den fransktalende delen av) Belgias jurisdiksjon så vel som utenlandske tjenester som retter sitt

---

<sup>81</sup> 25% dersom tjenesten tilbyr film tidligere enn 12 måneder etter filmens kinopremiere <http://merlin-int.obs.coe.int/article/9282>.

<sup>82</sup> Relevant omsetning omfatter a) fysisk eller digitalt salg og leie av videogram i Frankrike (f.eks. TVOD) b) betaling for tilgang til kinofilm og audiovisuelle verk på bestilling (f.eks. SVOD) c) omsetning knyttet til reklame og sponing på tjenester som tilbyr audiovisuelt innhold gratis finansiert via reklame (f.eks. AVOD).

<sup>83</sup> Avgiften øker til 15% av omsetningen for transaksjoner som gjelder pornografiske verk eller verk som oppfordrer til vold.

<sup>84</sup> Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos [Nouveau-decret-SMA-du-4-fevrier-2021-Publication-au-MB.pdf \(csa.be\)](http://www.csa.be/decree-2021-02-04)

tilbud mot et fransktalende publikum i Belgia. Distributører av audiovisuelle medietjenester er også underlagt en plikt til å bidra til finansiering av audiovisuelt innhold og kan velge mellom direkte investering i forhåndskjøp eller co-produksjon eller direkte innbetaling til filmfondet i den fransktalende regionen av Belgia.

### **12.5.5.3 Beregningsgrunnlag**

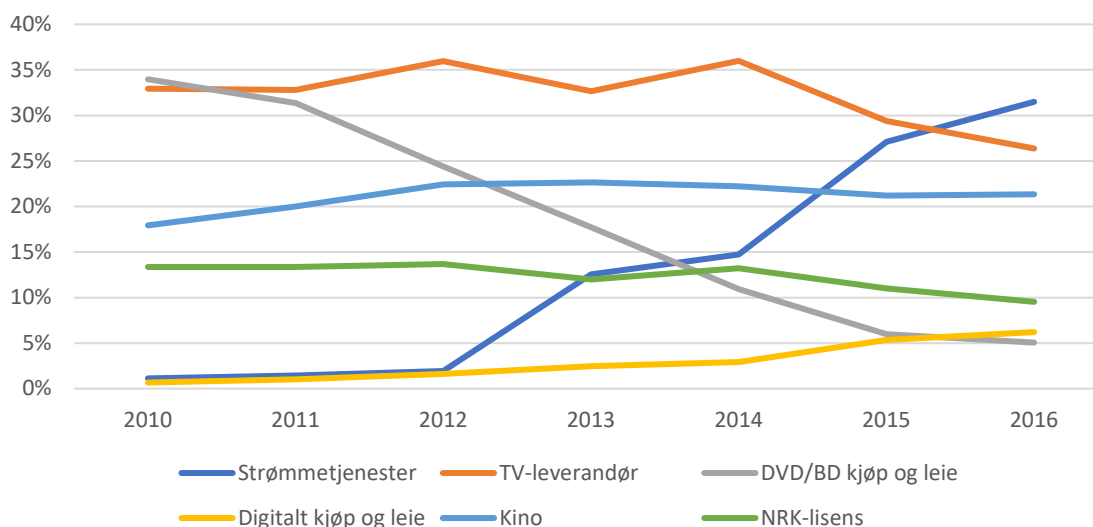
Det økonomiske bidraget beregnes på grunnlag av brutto omsetning knyttet til å gi tilgang til tjenesten til sluttbruker, reklame og sponing. Nivået på bidraget differensieres på grunnlag av omsetningens størrelse. For tilbydere som har en omsetning mellom 0 og 300 000 euro er satsen 0 pst.. Satsen øker til 1,4 pst. ved omsetning mellom 300 000 og 5 mill euro; 1,6 pst. mellom 5 og 10 mill euro; 1,8 pst. mellom 10 og 15 mill euro; 2 pst. mellom 15 og 20 mill euro; og endelig 2,2 pst. dersom omsetningen overstiger 20 mill euro. Distributører betaler enten 2 euro per abonnent foregående år (indeksregulert fra 2005) eller 2,5 pst. av foregående års omsetning eks. mva. og royalties som distributøren betaler rettighetshavere per bruker.

## **12.6 Departementets vurderinger og forslag**

### **12.6.1 Behovet for å innføre medfinansieringsplikt**

Norge ligger langt fremme i teknologisk utvikling og bruk av nye, digitale tjenester og apparater. Digital distribusjon, allmenn tilgang til rimelig høykapasitets bredbånd kombinert med høy betalingsvilje for audiovisuelt innhold har på relativt kort tid ført til betydelige endringer i verdikjeden for audiovisuelle produksjoner. På tilbudssiden møter norske tilbydere og innholdsprodusenter økt konkurranse fra globale aktører. Økt tilgjengelighet av verk og skjerpet konkurranse har endret etablerte markedsforhold og påvirket pengestrømmene og finansieringen av audiovisuelt innhold. Hos sluttbrukeren førte enkel tilgang og relativt lave priser i løpet av 4-5 år til omveltninger i konsum av audiovisuelt innhold. Figur 1 under viser hvor raskt disse endringene i markedet skjedde.

*Figur 1: Visningskanalenes andel av publikums utgifter til filmer og serier 2010-2016*



Kilde: Menon/BI (2018)

Netflix lanserte i Norge i oktober 2012. Ifølge Kantar abonnerte 74,6 prosent av alle nordmenn på minst én strømmetjeneste i 2021.<sup>85</sup> Videre, stadig ifølge Kantar, mer enn tredoblet en norsk gjennomsnittshusstand i perioden 2014 til 2020 sine årlige utgifter til strømming, fra 540 kroner til nesten 1700 kroner. Kjøp av tilgang til utenlandske strømmetjenester sto for over to tredeler av dette beløpet (1140 kroner) mens kjøp av norske tjenester sto for snaut en tredel (550 kroner).<sup>86</sup>

Overgangen fra fysisk til digital distribusjon har ført til en betydelig økning i folks konsum av audiovisuelt innhold, men en kraftig nedgang i salgsinntektene til produsenter og skapere. Kinobransjen og fysiske formater har tradisjonelt stått for en stor andel av den private finansieringen av norsk audiovisuell produksjon. Salg og utleie av fysiske formater, som utgjorde en vesentlig del av produsentene og distributørenes inntekter for 10 år siden, er praktisk talt forsvunnet. Strømmeinntektene øker betydelig, men markedet domineres av globale aktører som ikke investerer like mye i norsk produksjon som tradisjonelle aktører på kinomarkedet og hjemmemarkedet.

Norske og nordiske tilbydere av innhold utfordres av globale aktører som har betydelige stordriftsfordeler. Strømming øker kraftig på bekostning av lineære og fysiske medier. Publikum konsumerer betydelig mer serier og film, men betaler mindre for tilgang til innholdet.<sup>87</sup> Endret konsum gir endringer i pengestrømmene og svekker grunnlaget for etablerte finansieringsmodeller. Når inntektene fra fysiske formater og andre visningskanaler reduseres er forretningsmodeller som baserer seg på disse inntektene ikke lenger like attraktive og investeringer faller dermed bort. Når private investeringer fra i hovedsak norske aktører på kino- og hjemmemarkedet faller bort oppstår det et udekket finansieringsbehov. Behovet oppstår fordi nye globale aktører på kort tid har blitt markedsledende i de fleste land

<sup>85</sup> [Kantar – Medietrender 2022](#)

<sup>86</sup> Kantar - Husholdningenes medieutgifter 2020

<sup>87</sup> Menon/BI har estimert at vi måtte vi ha betalt 5,4 milliarder kroner mer, dersom vi skulle ha betalt like mye per minutt i 2016 som vi gjorde i 2010. Den relative prisreduksjonen kan ifølge Menon/BI sies å representere et konsumentoverskudd [2018-5-Utredning-av-pengestrømmer-i-verdikjeden-for-norske-filmer-og-serier-2.pdf \(menon.no\)](#).

og investeringer fra distributører/kinoaktører i film og drama og dokumentarer fra aktører i verdikjeden for kinofilm reduseres. Dersom Norge ønsker å opprettholde en norskspråklig audiovisuell produksjon på omlag samme nivå som i dag kan dette finansieringsbehovet dekkes inn enten via andre private finansieringskilder eller offentlige midler.

Audiovisuelle bestillingstjenester bidrar i økende grad til europeisk audiovisuell produksjon via investeringer i produksjon og kjøp av rettigheter. En kartlegging av strømmetjenestenes investeringer i norske filmer, dramaserier og dokumentarer anslår totale investeringer i 2020 til 668 mill. kroner og at beløpet vil øke til 845 mill. kroner i 2023.<sup>88</sup> Andelen europeiske verk ligger fremdeles relativt lavt i katalogene til tilbydere som er tilgjengelige på det europeiske markedet.<sup>89</sup> Norske verk utgjør en enda lavere andel av verkene som er tilgjengelige i disse katalogene, særlig i tjenester som tilbys av utenlandske tjenestetilbydere. Mens nasjonale tilbydere tilbyr en betydelig andel europeisk film (53 og 49 pst. for hhv. TVOD og SVOD) består globale tjenesters kataloger i hovedsak av innhold fra USA (60 og 49 pst. for hhv. TVOD og SVOD). Her utgjorde europeiske verk henholdsvis 29 og 27 pst av katalogene.<sup>90</sup>

De raske endringene i folks medievaner og den økte globaliseringen av markedet innebærer at forutsetningene for stabil og forutsigbar finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner er under press. Dette kan svekke den filmpolitiske måloppnåelsen, kulturelt mangfold og norsk språk. Departementet mener derfor at det er nødvendig med virkemidler som sikrer finansiering av norskspråklige audiovisuelle produksjoner i lys av markedsutviklingen. I det følgende vurderer departementet alternative modeller.

## 12.6.2 Alternative modeller

### 12.6.2.1 Nullalternativet

Med nullalternativet menes at eksisterende nivå på bevilgninger over statsbudsjettet til produksjoner av audiovisuelle verk opprettholdes og at det ikke innføres regulering som forplikter tilbydere å bidra til finansiering av norske audiovisuelle produksjoner.

Offentlige tiltak for å fremme norsk audiovisuell produksjon er i første rekke begrunnet i behovet for å styrke norsk språk, kultur og identitet. I tillegg skal slike tiltak legge til rette for en bærekraftig audiovisuell næring, at det produseres og formidles audiovisuelt innhold på norsk og samisk språk av høy kvalitet, samt å legge til rette for at innholdet er tilgjengelig for et bredt publikum.

---

<sup>88</sup> Oslo Economics "Kartlegging av strømmetjenestenes investeringer i norsk innhold (film, dramaserier, dokumentar) utarbeidet for norsk filminstitutt (OE-rapport 2021-43). Anslagene baserer seg på spørreskjema og samtaler med et antall produsenter og strømmetjenester. Investeringer omfatter i denne sammenhengen alt av investeringer i innhold, fra egenproduksjon til kjøp av visningsrettigheter. Det understrekes at tallene er usikre.

<sup>89</sup> European Audiovisual Observatory Yearbook 2020/2021 inneholder statistikk som viser at europeiske filmer utgjorde en andel på hhv. 31 og 29% i TVOD og SVOD-kataloger tilgjengelige i EU, mens tilsvarende tall for tv-serier var 37 og 23%, jf. <https://rm.coe.int/yearbook-key-trends-2020-2021-en/1680a26056>

<sup>90</sup> [Film and TV content in VOD catalogues 2020 - FINAL Draft \(coe.int\)](#)

I kunst- og kultursektoren er uavhengige produsenter av norske audiovisuelle verk blant de fremste til å hente privat finansiering til sine produksjoner. Hjemmemarkedet er likevel begrenset og markedsinntekter alene strekker normalt ikke til for å understøtte en audiovisuell produksjon med den bredde og kvalitet som etterspørres i dag. Offentlige virkemidler settes derfor i hovedsak inn for å dekke behov som markedet ikke frembringer (kunstnerisk ambisiøs film, talentutvikling, mangfold etc.), men skal dessuten bidra til å sikre høyt besøk på kino og andre visningsplattformer. Regjeringen har derfor lagt opp til en filmpolitikk som innebærer at det statlige bidraget til finansiering av norske audiovisuelle produksjoner også i årene som kommer vil være betydelig.

Når globale aktører dominerer markedet og i begrenset utstrekning tilbyr norsk innhold, vil det gå ut over publikums tilgang til norske filmer og serier. Det vil også over tid påvirke norske uavhengige produsenters tilgang til finansiering av nye produksjoner. Sees ikke de norske produksjonene, så mister de også viktige inntekter.

De omfattende endringene i markedet og pengestrømmene har reelle og merkbare konsekvenser. Private investeringer fra i hovedsak norske aktører på kino- og hjemmemarkedet reduseres og det oppstår det et udekket finansieringsbehov.

En ren videreføring av offentlige bevilgninger vil derfor ikke bidra til å korrigere for endringene i markedet og bortfallet av private investeringer og inntekter på hjemmemarkedet.

#### **12.6.2.2 Økte bevilgninger over statsbudsjettet**

Dette alternativet innebærer at det ikke innføres regulering som forplikter tilbydere av strømmetjenester å bidra til finansiering av norske audiovisuelle produksjoner og at bortfall av private investeringer søkes kompensert via økte bevilgninger over statsbudsjettet.

Dersom Norge ønsker å opprettholde norskspråklig audiovisuell produksjon på om lag samme nivå som i dag er det selvsagt mulig å dekke bortfall av privat finansiering med økte offentlige bevilgninger. En høyere andel offentlig finansiering behøver ikke automatisk innebære at det blir produsert verk som etterspørres av tilbyderne med størst markedsandel. Økt offentlig innsats vil kunne sikre at en kritisk masse av produksjoner realiseres, men ikke automatisk bøte på at tilbydere som dominerer markedet eventuelt nedprioriterer eller velger bort norske audiovisuelle produksjoner.

#### **12.6.2.3 Direkte investeringsplikt**

Med en direkte investeringsplikt menes at tilbydere som omfattes av en slik plikt må investere et gitt beløp i norskspråklige audiovisuelle produksjoner etter gitte kriterier. Slike investeringer kan ta form av investering i en produksjon eller kjøp av visningsrettigheter til et verk.

Tilbydere vil etter all sannsynlighet foretrekke å investere i norskspråklige audiovisuelle produksjoner framfor å skyte midler inn i Filmfondet, fordi tilbyderen da vil kunne rå over



bruken av midlene selv og gjennom direkte investeringer kan erverve rettigheter til å vise og/eller utnytte produksjonen kommersielt. En investeringsplikt vil imidlertid kun bidra til å oppfylle filmpolitiske mål i den grad tilbyderne vurderer verk som bidrar til høy filmpolitisk måloppnåelse som profitable. En investeringsplikt er trolig derfor mindre tyngende for tilbyderne enn en bidragsplikt til Filmfondet, men bidrar trolig i mindre grad til filmpolitisk måloppnåelse enn en bidragsplikt.

#### **12.6.2.4 Bidragsplikt til Filmfondet**

Med en bidragsplikt menes at tilbydere som omfattes må bidra med et gitt beløp til Filmfondet etter gitte kriterier. Midlene øremerkes produksjon av norskspråklige, uavhengige audiovisuelle produksjoner.

I motsetning til en investeringsplikt vil en bidragsplikt innebære at tilbyderen mister råderett over beløpet de bidrar med. Bidraget gir ikke rettigheter til visning av eller annen utnyttelse av verkene som blir produsert med tilskudd fra Filmfondet. Tilskudd til produksjon av audiovisuelle verk fra Filmfondet forutsetter at verket består kulturtesten<sup>91</sup> og at verket er forvaltet av uavhengige produsenter. En bidragsplikt vil sikre at disse kriteriene er oppfylt og at midlene forvaltes i tråd med de filmpolitiske målene og føringer som Stortinget har lagt for filmpolitikken, som for eksempel prioritering av kunstnerisk ambisiøs film, kjønnsbalanse, mangfold mv. En bidragsplikt gir dermed høyere filmpolitisk måloppnåelse, men innebærer trolig en høyere byrde for tilbyderne som pålegges en slik plikt.

#### **12.6.2.5 Valg mellom bidragsplikt eller investeringsplikt**

Med et valg mellom bidragsplikt eller investeringsplikt menes at tilbydere må bidra økonomisk på et gitt nivå, men at tilbyderen stilles fritt til å velge mellom investeringsplikt og bidragsplikt. Dersom antakelsen om at tilbydere i de fleste tilfeller vil velge en investeringsplikt framfor en bidragsplikt er riktig, vil en modell med full valgfrihet i det alt vesentlige gi tilsvarende effekt som en ren investeringsplikt.

#### **12.6.2.6 Kombinasjon av bidragsplikt og direkte investeringsplikt**

Med en kombinasjon av investeringsplikt og bidragsplikt menes at tilbydere som omfattes blir pålagt både å bidra et gitt beløp til Filmfondet og å investere et gitt beløp per år i norske audiovisuelle produksjoner. Etter departementets vurdering vil det gi tilbyderne insitamenter til å agere i samsvar med sentrale filmpolitiske mål dersom kombinasjonen av bidragsplikt og investeringsplikt innrettes slik at høye investeringer i norske audiovisuelle produksjoner utløser lavere bidrag og tilsvarende at lave investeringer gir høy bidragsplikt.

Innrettet slik, vil tilbydere som i dag i beskjeden grad investerer i norske audiovisuelle produksjoner ha insentiver til å investere mer i norske audiovisuelle produksjoner. Det er likevel sannsynlig at det vil komme inn noen midler til Filmfondet i form av bidrag fra tilbydere som enten ikke ønsker eller kan investere tilstrekkelig i norskspråklige audiovisuelle produksjoner til at bidragsplikten bortfaller. Dette vil bidra til å oppfylle filmpolitiske mål. I

---

<sup>91</sup> Jf. forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon § 1-4.

tillegg vil økte private investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner kunne bidra til at offentlige midler via Filmfondet i større grad vil kunne rettes inn mot tiltak som skal korrigere for skjevhet i etterspørselen i markedet.

### 12.6.3 Vurdering av modellene

Kultur- og likestillingsdepartementet mener at både en modell med direkte investeringsplikt og en modell som kombinerer bidragsplikt med en direkte investeringsplikt har flere fordeler sammenlignet med de øvrige alternativene. Modellen som kombinerer en direkte investeringsplikt med en bidragsplikt gir et rom for fleksibilitet til å velge hvordan det finansielle bidraget skal ytes. Dette kan være en fordel for tilbydere, særlig for små aktører, som kan ha vanskeligheter å finne egnede produksjoner å investere i. For slike aktører vil også en mulighet til å betale et bidrag til filmfondet kunne være mindre administrativt belastende enn en direkte investeringsplikt. Fordelen med en modell som innebærer en ren direkte investeringsplikt er at aktørene står fritt til å selv bestemme hvilke produksjoner som de vil investere i.

Departementet legger fram forslag om to alternative modeller for hvordan medfinansieringsplikten bør innrettes: a) en dynamisk investerings- og bidragsplikt som innebærer at tilbydere må betale et bidrag til Filmfondet på inntil 5 pst. av årlig omsetning, men slik at gradvis høyere investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner reduserer bidragsplikten. Investeringer på et tilstrekkelig høyt nivå innebærer at bidragsplikten bortfaller helt og b) en plikt til å investere et beløp som tilsvarer minst 5 pst. av årlig omsetning i Norge direkte i norskspråklige audiovisuelle produksjoner.

### 12.6.4 Overordnet om forslaget

Etter en helhetsvurdering av momentene over foreslår departementet å etablere en medfinansieringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester med to alternative modeller. Medfinansieringsplikten fastsettes i en ny bestemmelse i kringkastingsloven ny § 2-21. Nærmere regler om medfinansieringsplikten fastsettes i kringkastingsforskriften nytt kapittel 2b. Den nærmere innretningen vurderes i det følgende.

### 12.6.5 Avgrensning av pliktsubjekter

Direktivet åpner for å kreve medfinansiering fra audiovisuelle medietjenester både tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet foreslår at medfinansieringsplikten avgrenses til tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester etablert i Norge, samt tilbydere av slike tjenester etablert i andre EØS-land dersom tjenesten retter seg mot et norsk publikum. Pliktsubjektet vil altså være tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Med audiovisuell bestillingstjenester menes «tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som kan ses på et tidspunkt seeren selv velger og på dennes bestilling fra en programkatalog og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett», jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav d. Med tjenestetilbyder menes «fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller

bildeprogrammene», jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav f. I praksis innebærer dette at tilbydere som tilbyr bildeprogrammer på bestilling vil omfattes, uavhengig av om de genererer sine inntekter gjennom abonnement eller transaksjoner direkte fra forbruker eller reklame, eller en kombinasjon av disse. Tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester vil dessuten omfattes av plikten, uavhengig av om tjenesten omsettes direkte fra tjenestetilbyderen, eller via distributør eller annen tredjepart, til sluttbruker.

Aktører som omsetter videogram i næring plikter etter film- og videogramloven<sup>92</sup> å betale en avgift for elektronisk omsetning av videogram. Tilbydere av transaksjonsbaserte audiovisuelle bestillingstjenester (TVOD) omfattes av avgiftsplikten. Hensynet til likebehandling tilsier at tilbydere av TVOD ikke omfattes både av en medfinansieringsplikt og en avgift som baserer seg på omsetningen. Provenyet fra avgiften er ubetydelig og det er enkelt å omgå avgiften på elektroniske eksemplarer. Departementet foreslår at avgiften på omsetning av videogram i næring oppheves samtidig som medfinansieringsplikten etableres. Se forslag til endringer i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram og forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram.

Det foreslås følgelig at medfinansieringsplikten pålegges tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Plikten vil gjelde tilbydere etablert i Norge. Plikten vil også omfatte tjenestetilbydere etablert i andre EØS-land som tilbyr audiovisuelle bestillingstjenester rettet mot et norsk publikum. Vurderinger av om en tjeneste er rettet mot Norge vil måtte baseres på kriteriene i punkt 38 i fortalen til endringsdirektivet.

#### 12.6.6 Unntak

Endringsdirektivet artikkel 13 (6) forutsetter at det skal gis unntak fra kravet om europeisk programandel og ev. medfinansieringsforpliktelser for audiovisuelle medietjenester med lav omsetning eller begrenset publikum. Av samme bestemmelse fremgår det også at medlemsstatene kan fravike medfinansieringsplikt dersom det på grunn av den audiovisuelle medietjenestens art eller tema er praktisk gjennomførbart eller uberettiget.

Departementet foreslår følgende unntak fra kravene til medfinansieringsplikt, som fastsettes i ny § 2b-1 i kringkastingsforskriften:

Audiovisuelle bestillingstjenester med lav omsetning eller begrenset publikum: I tråd med direktivets krav, foreslår departementet at det presiseres at tjenestetilbydere med lav omsetning eller begrenset publikum unntas fra medfinansieringsplikten. Med tjenestetilbydere som har en lav andel av publikum menes tjenester som ikke overstiger 1 pst. av det nasjonale markedet, målt som andel av total seing. Med lav omsetning menes tjenestetilbydere som har en årlig omsetning som ikke overstiger 20 mill. kroner.

---

<sup>92</sup> § 3 første ledd i [Lov av 15. mai 1987 nr 21 om film og videogram](#).

Forslaget er i samsvar med Kommisjonens retningslinjer og definisjonen av mikrovirksomhet som virksomheter med en samlet årlig omsetning på maksimalt 2 mill. euro.<sup>93</sup> Se forslag til kringkastingsloven ny § 2-21 tredje ledd bokstav a.

#### Audiovisuelle bestillingstjenester som tilbys av NRK

Departementet foreslår at NRKs audiovisuelle bestillingstjenester unntas fra medfinansieringsplikt begrunnet med virksomhetens særskilte rolle som offentlig finansiert allmennkringkaster. Departementet mener prinsipielt at det ikke vil være praktisk eller formålstjenlig å overføre offentlige midler fra NRK til Filmfondet som opprinnelig er bevilget til NRK for å oppfylle allmennkringkasteroppdraget, herunder forpliktelser til å formidle norsk film og drama og stimulere norske produksjonsmiljøer.

NRK-plakaten legger rammene for NRKs programinnhold og staten finansierer virksomheten i sin helhet. NRK er gjennom vedtektene forpliktet til å legge ut minst 40 pst. av det frie programbudsjettet for TV til eksterne produsenter.<sup>94</sup> I 2020 la NRK ut 44,8 pst av det frie programbudsjettet, dvs. 463 mill. kroner, til eksterne produsenter.<sup>95</sup> Mer enn halvparten av disse investeringene er i drama- og dokumentarproduksjoner og spillefilm. NRK er følgelig allerede forpliktet til å investere et beløp som overgår beløpet som etter forslaget vil utløse en nullsats, jf. forslaget til innretning av medfinansieringsplikten under. Departementet foreslår derfor at NRKs audiovisuelle bestillingstjenester unntas fra medfinansieringsplikt. Se forslag til kringkastingsloven ny § 2-21 tredje ledd bokstav b.

#### Audiovisuelle bestillingstjenester som ikke tilbyr spillefilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier

Tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som ikke er en del av verdikjeden for audiovisuelle produksjoner bør etter departementets vurdering unntas fra medfinansieringsplikten. Departementet foreslår derfor at audiovisuelle bestillingstjenester som ikke tilbyr spillefilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier unntas fra medfinansieringsplikten. Dette vil f.eks. omfatte tjenestetilbydere som tilbyr audiovisuelle bestillingstjenester som utelukkende tilbyr nyheter eller sport. Se forslag til kringkastingsloven ny § 2-21 tredje ledd bokstav c.

#### Unntak der tjenestens art eller innhold tilsier at medfinansieringsplikt vil være upraktisk eller urimelig

Departementet foreslår at Medietilsynet gis hjemmel til å unnta audiovisuelle bestillingstjenester fra medfinansieringsplikten dersom tjenestens art eller innhold tilsier at en slik forpliktelse vil være upraktisk eller urimelig, etter søknad fra tjenestetilbyder. Dette er

<sup>93</sup> Terskelverdien er fastatt på grunnlag av Kommisjonsrekommendasjon 2003/361/EF av 6. mai 2003 om definisjonen av mikroforetak og små og mellomstore bedrifter, der mikroforetak defineres som foretak med en samlet årlig omsetning på inntil 2 mill. euro inklusive omsetningen fra partnervirksomheter eller tilknyttede virksomheter.

<sup>94</sup> NRKs vedtekter § 36 Utfyllende bestemmelser til NRK-plakaten lyder «NRK skal legge ut minst 40 pst. i gjennomsnitt for de siste tre årene av det frie programbudsjettet for TV til eksterne produsenter.» Det frie programbudsjettet for TV er all investering i TV-innhold i et år, fratrukket investering i nyheter, sport, distriktsendinger, innhold fra NRK Sápmi samt kjøp av visningsrett til internasjonale produksjoner.

<sup>95</sup> Jf. NRKs årsrapport for 2020. [2020.pdf \(nrk.no\)](#)

ment som en sikkerhetsventil der ingen av de øvrige unntakene kommer til anvendelse og det vil være upraktisk eller urimelig å pålegge medfinansieringsplikt. Medietilsynet må vurdere fra sak til sak om slike unntak skal gis. Departementet legger bl.a. til grunn at dette unntaket bør komme til anvendelse der en i utgangspunktet ren nyhets- eller sportstjenestene unntaksvis formidler spillefilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier. Se forslag til kringkastingsloven ny § 2-21 fjerde ledd. Unntak som gis på dette grunnlaget bør være begrenset i tid, siden bl.a. innholdet i audiovisuelle bestillingstjenester vil kunne utvikle seg over tid.

Departementet foreslår følgelig at tjenestetilbydere med begrenset omsetning og seertid, NRK og audiovisuelle bestillingstjenester som i begrenset grad inneholder spillefilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier unntas fra medfinansieringsplikten.

Departementet foreslår at Medietilsynet plikter å innhente en rådgivende uttalelse fra Norsk filminstitutt i saker som gjelder slike særlige unntak, jf. kringkastingsforskriften § 2-12 fjerde ledd.

#### **12.6.7 Innretning av medfinansieringsplikten**

Som det fremgår av kapittel 12.6.3 foreslår departementet to alternative modeller. Departementet redegjør nærmere for disse alternativene nedenfor.

Alternativ 1 har som sitt primære formål å bidra til direkte investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner. Det innebærer at tilbydere må betale et bidrag til Filmfondet tilsvarende 5 pst. av brutto omsetning i Norge, men slik at gradvis høyere investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner reduserer bidragsplikten i henhold til følgende:

- 4 prosent ved årlige direkte investeringer mellom 25 og 40 mill. kroner
- 3 prosent ved årlige direkte investeringer mellom 40 og 55 mill. kroner
- 2 prosent ved årlige direkte investeringer mellom 55 og 70 mill. kroner
- 1 prosent ved årlige direkte investeringer på mellom 70 og 85 mill. kroner
- 0 prosent ved årlige direkte investeringer over 100 mill. kroner.

Departementet legger til grunn at 5 pst av norsk omsetning tilsvarer et totalnivå på om lag 200 mill. kroner per år. Dersom prosentsatsen settes lavere, vil det svekke tilsvarende den «oppdragende» effekten forpliktelsen skal ha til å bidra til å fremme investeringer i norske produksjoner. Nivået på bidragsplikten trappes ned i takt med økte investeringer i norske produksjoner. Som nevnt over har tilbydere allerede trolig sterke insitamenter til å velge å investere i produksjoner fremfor å bidra til Filmfondet. Aktørene med størst markedsandel vil dermed også har sterkest insitament til å heve sine investeringer i norsk innhold. Investeringer over 100 mill. kroner innebærer at aktører slipper å bidra med midler til Filmfondet.

Det følger altså av dette alternativet at dersom tilbyderen har investeringer i norskspråklige, uavhengige audiovisuelle verk over en viss størrelse reduseres bidrags- og investeringsforpliktelsen. Ved investeringer som overstiger 100 mill. kroner faller bidragsforpliktelsen bort. Se forslag til ny § 2-21 andre ledd alternativ 1 i kringkastingsloven og ny § 2b-2 i kringkastingsforskriften.

Departementet foreslår i ny § 2b-2 andre ledd at medfinansieringsforpliktelsen beregnes og innbetales etterskuddsvis, siden det først er etter årets utløp at det er mulig å avgjøre tilbyderens omsetning og størrelsen på investeringer i et gitt år.<sup>96</sup> Departementet foreslår at nærmere regler om innkreving og innbetaling av bidraget fastsettes ved forskrift av Medietilsynet. Se utkast til forskriftshjemmel i ny § 2-21 åttende ledd.

For å sikre det økonomiske grunnlaget for uavhengige produsenter, foreslås det videre i ny § 2b-2 i forskriften tredje ledd at tilbydere som velger direkte investeringer kan kreve tidsavgrenset og geografisk avgrenset eksklusivitet. Direkte investeringer der eierskapet til immaterialrettigheter til verket er overdratt tilbyderen i sin helhet, uten tidsmessige eller geografiske avgrensninger vil ikke lede til redusert bidrag. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på om et slikt krav til direkte investeringer vil være hensiktsmessig for å styrke uavhengige produsenters stilling, eller om det vil gripe for mye inn i forhandlingssituasjonen.

Alternativ 2 innebærer at tilbydere som omfattes av medfinansieringsplikten må investere 5 pst. av omsetningen fra tjenesten i norskspråklige, uavhengige audiovisuelle produksjoner. Se forslag til ny § 2-21 andre ledd alternativ 2 i kringkastingsloven og ny § 2b-2 i kringkastingsforskriften. Dersom alternativ 2 velges, vil første og andre ledd i § 2b-2 bortfalle.

I likhet med alternativ 1 vil direkte investeringer som gir tidsavgrenset og geografisk avgrenset eksklusivitet regnes som direkte investeringer. Direkte investeringer der eierskapet til immaterialrettigheter til verket overdras til tilbyderen i sin helhet, uten tidsmessige eller geografiske avgrensninger, vil ikke kvalifisere som direkte investeringer. Departementet om innspill fra høringsinstansene på om et slikt krav til direkte investeringer vil være hensiktsmessig for å styrke uavhengige produsenters stilling, eller om det vil gripe for mye inn i forhandlingssituasjonen, jf. også alternativ 1.

Endringsdirektivet forutsetter at en medfinansieringsplikt skal være proporsjonal og ikke-diskriminerende. Reguleringen som foreslås omfatter tilbydere av bildeprogrammer på bestilling, uavhengig av om de genererer sine inntekter gjennom abonnement eller transaksjoner direkte fra forbruker eller reklame, eller en kombinasjon av disse. Det er foreslått unntak for tilbydere av tjenester med lav omsetning eller publikum, slik direktivet forutsetter. Det er videre foreslått adgang til å gi dispensasjon når tjenestens art eller tema tilsier det. Tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som ikke er en del av verdikjeden for audiovisuelle produksjoner foreslås unntatt. Med denne innretningen vurderer Kultur- og likestillingsdepartementet forslaget som proporsjonalt og ikke-diskriminerende.

#### Definisjoner:

Med omsetning menes tjenestens brutto omsetning i Norge, herunder omsetning fra abonnement eller reklame, sponing og produktplassering fratrukket merverdiavgift.

Med direkte investering menes direkte bidrag til produksjonskostnader, forhåndskjøp og kjøp av visningsrettigheter i norske, uavhengige audiovisuelle verk. Investeringen godskrives det

---

<sup>96</sup> Departementet legger til grunn at direkte investeringer tilordnes det året et verk blir vist i samsvar med praksis som innebærer at investeringen bokføres på året verket vises.

året kostnaden er regnskapsført. Med norskspråklige, uavhengige audiovisuelle verk menes norskspråklige audiovisuelle verk som oppfyller kulturtesten i § 1-4 i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon og som er produsert av en produsent som oppfyller vilkårene til uavhengighet i § 3-2 i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon. Det er avgjørende at direkte bidrag primært bidrar til ny uavhengig produksjon og ikke til omsetning av rettigheter i eldre verk. Investeringer i kjøp av visningsrettigheter kvalifiserer dersom verket ikke er eldre enn tre år. Se utkast til ny § 2-21 tredje til femte ledd.

### 12.6.8 Tilsynsmyndighet

Virksomheten som skal håndheve og føre tilsyn med aktørenes medfinansieringsforpliktelse vil få oppgaver som består i å føre oversikt over tilbydere, kontrollere opplysninger fra tilbydere for å sikre at disse overholder sine forpliktelser, blant annet ved å vurdere hvilke produksjoner som kvalifiserer som direkte investering samt å gi unntak fra forpliktelsen.

Tjenestetilbydere plikter hvert år senest innen utgangen av mai hvert år å oppgi til Medietilsynet de opplysninger som er nødvendige for å beregne bidrag til Filmfondet etter § 2b-2. Se utkast til ny § 2b-3 i kringkastingsforskriften.

Audiovisuelle bestillingstjenester reguleres i første rekke i kringkastingsloven med forskrifter. Medietilsynet fører tilsyn med reglene om europeisk programandel i kringkasting, jf. kringkastingsforskriften § 2-4 og i audiovisuelle bestillingstjenester, jf. kringkastingsforskriften § 2-1 a og har bred kompetanse når det gjelder tilsynsoppgaver. Medietilsynet besitter videre bred kunnskap om bransjen og markedet for audiovisuelle bestillingstjenester og har allerede relativt omfattende tilsynsoppgaver etter kringkastingsloven. Medietilsynet har dessuten både formelt og i praksis en stor grad av uavhengighet i tilsynsarbeidet med kringkastingslovens- og forskriftens bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet, jf. kravene som følger av endringsdirektivets artikkel 30. Etter en helhetsvurdering synes Medietilsynet å være best skikket til å utføre kontroll av omsetning og føre tilsyn med at aktørene overholder medfinansieringsforpliktelsen. Departementet foreslår derfor at Medietilsynet fører tilsyn med medfinansieringsforpliktelsen, jf. ny § 2-12 i kringkastingsforskriften.

Reguleringen av medfinansiering har som formål å fremme europeisk produksjon og en bærekraftig audiovisuell industri. Norsk filminstitutt har bred kompetanse om tilskuddsforvaltning og finansiering av audiovisuell produksjon. Departementet foreslår derfor at Medietilsynet kan innhente rådgivende uttalelser fra NFI i saker som gjelder hvilke produksjoner som kvalifiserer som direkte investeringer.

### 12.6.9 Samfunnsøkonomiske vurderinger av forslaget

De samfunnsøkonomiske hensynene som primært er relevante å vurdere, er tiltakets mulige virkninger på kort og lengre sikt og hvorvidt nytten ved en eventuell medfinansieringsplikt veier opp for kostnadene for samfunnet.

#### *Virkninger av en investerings- og bidragsplikt:*

En investerings- og bidragsplikt som foreslått inneholder insentiver som betyr at de største aktørene i næringskjeden trolig vil ta et større ansvar for å bidra til finansieringen av norske audiovisuelle produksjoner.

En investerings- og bidragsplikt vil dermed antagelig i første rekke føre til at norske og utenlandske aktører øker sine investeringer i norske produksjoner. Tilbydere som investerer relativt lite i norske audiovisuelle produksjoner vil måtte bidra relativt sett mer til produksjon av norsk audiovisuelt innhold gjennom bidrag til Filmfondet. I takt med økte investeringer reduseres bidragsplikten. Investeringer over et gitt nivå innebærer at bidragsplikten bortfaller helt. I den grad den enkelte tilbyderens investeringer ikke er tilstrekkelige til at bidragsplikten bortfaller, vil Filmfondet tilføres tilskuddsmidler.

Økte investeringer i norske audiovisuelle produksjoner vil gi positive effekter for samfunnet for øvrig i form av:

Direkte effekter: Verdiskapings- og sysselsettingseffekter som følger direkte av at produksjonen kjøper varer og tjenester lokalt, både i audiovisuell bransje og i leverandører av varer og tjenester som inngår i en audiovisuell produksjon.<sup>97</sup>

Indirekte effekter: Verdiskapings- og sysselsettingseffekter som følger av aktiviteten som skapes i leverandørkjeden.

Induserte effekter: Indirekte effekter som øker etterspørselen i økonomien.

Inntekter til det offentlige via inntektsskatt, trygdeavgift, arbeidsgiveravgift, merverdiavgift og selskapsskatt.

En investerings- og bidragsplikt påvirker etterspørsel og dermed den økonomiske aktiviteten og sysselsettingen i en bransje preget av høyt antall frilansere og midlertidig ansatte. Filminnspillinger øker veksten og etterspørselen etter tjenester og varer i audiovisuell sektor, tilgrensende kulturelle og kreative næringer (som komponister, musikkutøvere, manusforfattere ) så vel som andre næringer som overnattings- og restaurantnæringen.

Netto samfunnsøkonomisk effekt vil påvirkes av om det offentlige har utgifter til produksjonene. Nettoeffekten kan være betydelig fordi en vesentlig andel av investeringene vil komme fra utenlandske aktører som, uten en investerings- og bidragsplikt, i mange tilfeller ville investert i utenlandske produksjoner. I tillegg kommer at de norske produksjonene som

---

<sup>97</sup> [En analyse utarbeidet for det britiske filminstituttet](#) anslår at mellom 40 og 60 prosent av budsjettet til audiovisuelle produksjoner består av kjøp av varer og tjenester i leverandørkjeden og at en betydelig andel ble brukt på sektorer som er spesielt hardt rammet av COVID-19-pandemien (blant annet transport, hotell/reiseliv og catering).



tilbyderne trolig er mest tilbøyelige til å investere i har svært beskjeden andel offentlig finansiering.

En mulig uønsket effekt av en investerings- og bidragsplikt vil kunne oppstå dersom audiovisuelle bestillingstjenester foretar mindre lønnsomme investeringer enn de ville ha gjort uten en slik forpliktelse. Det vil dermed kunne øke bedriftenes kostnader og gi økte priser til forbruker.

#### *Virkninger av en direkte investeringsplikt*

En direkte investeringsplikt vil gi økte investeringer i norskspråklige audiovisuelle produksjoner slik det er redegjort for over. De samfunnsøkonomiske virkningene av en direkte investeringsplikt vil være de samme som for en kombinert investerings- og bidragsplikt, med unntak selvsagt for bidragsplikten og manglende incitament til å øke investeringer i norskspråklige produksjoner utover 5 pst. av omsetningen. En direkte investeringsplikt vil følgelig ikke gi Filmfondet økte tilskuddsmidler.

#### Beregning av de økonomiske effektene av en investerings- og bidragsplikt:

Den totale økonomiske effekten av en investerings- og bidragsplikt er vanskelig å tallfeste med sikkerhet, primært fordi nesten samtlige aktører er svært tilbakeholdne med å offentliggjøre omsetningstall og tall for investeringer i norsk audiovisuelt innhold. Strømmemarkedet er også i sterk utvikling og det skjer stadig endringer både på tjenestesiden og eiersiden.

PwC anslår i sin Global Entertainment & Media Outlook omsetning for strømmetjenester (OTT) i Norge til 4,45 milliarder i 2022.<sup>98</sup> Kantar estimerte på sin side de totale strømmeinntektene i det norske markedet til 4,2 milliarder kroner i 2020.<sup>99</sup> Dersom estimatet for 2022 fra PwC er treffsikkert, vil bruttoeffekten av en bidragsplikt på 5 pst. av omsetningen beløpe seg til ca. 222 mill. kroner per år. Det antas at flere tilbydere allerede investerer betydelige beløp i norske audiovisuelle produksjoner, noe som vil redusere den faktiske økonomiske effektene av tiltaket.

Oslo Economics anslår at strømmetjenestene (norske og internasjonale) investerte om lag 668 millioner kroner i norsk innhold i 2020 og at investeringer i norsk innhold vil øke med nesten 200 millioner kroner fra 2020 til 2023.<sup>100</sup>

Investeringene i norsk innhold fordeler seg ujevnt mellom strømmetjenestene. Enkelte tjenester investerer relativt mye i norsk innhold, mens andre knapt investerer noe. En investerings- og bidragsplikt vil medføre at alle strømmetjenester som har en betydelig andel av det norske markedet bidrar til ny produksjon i Norge.

---

<sup>98</sup> [Global Entertainment & Media Outlook 2022 – 2026](#)

<sup>99</sup> Husholdningenes medieutgifter 2020. <https://kantar.no/kantar-tns-innsikt/husholdningenes-medieutgifter-2020/>

<sup>100</sup> Oslo Economics' tall inkluderer investeringer i originalt innhold og i visningsrett, men ikke norsk innhold finansiert av NRK.

Oppsummert vil virkningene av tiltaket på kort sikt være at tilbydere vil øke sine investeringer i norsk innhold, med en viss risiko for at de investerer i andre produksjoner enn de ville ha gjort uten slik regulering. Det vil kunne innebære økte priser til forbruker. På lang sikt vil tiltaket bidra til å opprettholde private investeringer og sysselsetting i norsk uavhengig audiovisuell sektor. Det vil trolig også bidra til økte investeringer fra utlandet i Norge. En sannsynlig effekt er at norske produksjoner blir tilgjengelig i markedsledende audiovisuelle bestillingstjenester. I sum mener departementet at nytten oppveier for kostnadene ved tiltaket. Vi viser for øvrig til omtale av økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 20 i dette høringsnotatet.

## 13 Videodelingsplattformtjenester

### 13.1 Innledning

I endringsdirektivet utvides AMT-direktivets virkeområde til også å omfatte videodelingsplattformtjenester. Medlemsstatene skal sikre at tjenestetilbydere av slike tjenester iverksetter hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold og allmennheten mot innhold som oppfordrer til vold eller hat mv. Endringsdirektivet krever dessuten at enkelte av direktivets bestemmelser om reklame, sponing og produktplassering skal overholdes av tilbydere av videodelingsplattformtjenester.

I dette kapitlet vurderer departementet hvordan endringsdirektivets bestemmelser om videodelingsplattformtjenester bør gjennomføres i norsk rett. Innledningsvis gis det en beskrivelse av bakgrunnen for direktivets utvidelse til å omfatte videodelingsplattformtjenester, omfanget av slike tjenester i Norge og forholdet til videodelingsplattformtjenester som er etablert i andre EØS-land. Deretter gis det en oversikt over direktivets regulering av videodelingsplattformtjenester og forholdet til relevante bestemmelser i gjeldende rett. Under delkapitlet "gjennomføring av endringsdirektivets regler om videodelingsplattformtjenester" fremgår departementets forslag, sammen med mer dyptgående beskrivelser av direktivets bestemmelser og øvrig relevant norsk lovgivning.

### 13.2 Bakgrunn

Videodelingsplattformer er definert i endringsdirektivet artikkel 1 (1) bokstav aa. Videodelingsplattformtjenester kjennetegnes blant annet ved de at tilbyr programmer eller brukergenererte videoer til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett. Et sentralt vilkår i definisjonen er at tilbyderen av slike tjenester ikke har "redaksjonelt ansvar", dvs. at tilbyderen ikke har effektiv kontroll over utvelgelsen av innholdet, men bestemmer hvordan innholdet organiseres.

Bakgrunnen for at det innføres regulering av videodelingsplattformtjenester fremgår av endringsdirektivets forale punkt 1. Her vises det til at det har vært en løpende konvergens mellom fjernsyns- og internettjenester, og at videodelingsplattformtjenestene blir ansett å konkurrere om samme publikum og inntekter som fjernsyn og audiovisuelle

bestillingstjenester. Denne mediekonvergensen gjør det nødvendig med en oppdatert rettslig ramme for å kunne speile utviklingen i markedet og finne en balanse mellom tilgang til nettbaserte innholdstjenester, forbrukervern og konkurranseevne. I fortalen punkt 4 fremheves det at videodelingsplattformtjenester har en betydelig påvirkningskraft ved at de gir brukerne mulighet til å forme og påvirke andre brukeres holdninger. Videre pekes det på at tjenestene bør omfattes av direktivet for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold, og alle borgere mot oppfordring til hat, vold og terrorisme.

Et typisk eksempel på en videodelingsplattformtjeneste er YouTube. YouTube er en tjeneste som kjennetegnes ved at den er åpen for alle, finansiert ved reklame eller brukerbetaling og at tilbyderer av tjenesten normalt ikke legger seg opp i hvilket innhold som lastes opp av brukerne. Innhold som lastes opp på YouTube kan imidlertid fjernes i ettertid, for eksempel dersom innholdet bryter med opphavsretten. YouTube tilbys av Google som i EØS-området er etablert i Irland.

Det fremgår av endringsdirektivets fortale punkt 3 at kanaler, eller andre audiovisuelle tjenester under en tilbyders redaksjonelle ansvar, i seg selv kan være audiovisuelle medietjenester selv om de tilbys på en videodelingsplattformtjeneste som kjennetegnes ved fravær av redaksjonell kontroll. I slike tilfeller skal tilbyderne som har det redaksjonelle ansvaret, overholde direktivets bestemmelser som gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet viser i denne forbindelse til at Medietilsynet allerede i praksis håndhever kringkastingsloven slik at fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som for eksempel tilbys på YouTube, vil være omfattes av lovens virkeområde. Se blant annet Medietilsynets veileder til youtubere og videobloggere om merking av reklame.<sup>101</sup>

En kartlegging Medietilsynet foretok i 2019 viser at det trolig er et par mindre tilbydere av videodelingsplattformtjenester etablert i Norge. Selv om det trolig er et svært begrenset norsk marked for videodelingsplattformtjenester i dag, vil markedet likevel kunne endre seg.

## **13.3 Oversikt over endringsdirektivets regulering av videodelingsplattformtjenester**

### **13.3.1 Videodelingsplattformtjenester**

Direktivet omfatter kun tjenester som oppfyller nærmere bestemte vilkår i artikkel 1 (1) bokstav aa. Det følger av definisjonen at en videodelingsplattformtjeneste kjennetegnes ved at tilbyderer ikke har effektiv redaksjonell kontroll over utvelgelsen av programmene eller de brukergenererte videoene som brukerne laster opp. Dette i motsetning til definisjonen av audiovisuelle medietjenester, hvor det er et vilkår at tilbyderer har redaksjonelt ansvar. Definisjonen av videodelingsplattformtjeneste slår videre fast at tilbyderer bestemmer organiseringen av innholdet, blant annet ved hjelp av algoritmer eller andre automatiske metoder som visning, tagging og sekvensering. Endringsdirektivets definisjon omfatter videre tjenester, eller en avgrenset del av en tjeneste, som har til hovedformål å tilby programmer, brukergenererte videoer, eller begge deler, til allmennheten. Videre vil tjenester der en

---

<sup>101</sup> [youtube\\_veileder.pdf \(medietilsynet.no\)](#)

vesentlig funksjon i tjenesten er å tilby programmer eller brukergenererte videoer til allmennheten, omfattes av definisjonen.

### **13.3.2 Skadelig og ulovlig innhold**

Medlemsstatene skal sørge for at tilbydere av videodelingsplattformer under deres jurisdiksjon treffer hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold og allmennheten mot innhold som blant annet oppfordrer til vold, hat eller terrorhandlinger (artikkel 28b (1)). Hensynet bak dette er å sørge for samme beskyttelsesnivå som gjelder for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. På dette punktet er det likevel en vesentlig forskjell på reguleringen av audiovisuelle medietjenester og videodelingsplattformtjenester. Overfor tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester skal medlemslandene sikre at slike tjenester ikke har innhold i strid med reglene. Overfor tilbydere av videodelingsplattformtjenester skal medlemsstatene sikre at tilbyderne treffer hensiktsmessige tiltak for å oppnå beskyttelse mot innholdet.

### **13.3.3 Reklame, sponing og produktplassering**

Endringsdirektivet artikkel 28b (2) pålegger medlemsstatene å sikre at tilbydere av videodelingsplattformtjenester overholder enkelte av direktivets bestemmelser om reklame, sponing og produktplassering. Bakgrunnen for dette er ifølge fortalen punkt 46 at brukerne i økende grad benytter seg av videodelingsplattformtjenester for å skaffe seg tilgang til audiovisuelt innhold, og at det derfor er nødvendig å sikre et tilfredsstillende forbrukervernivå ved å tilpasse reglene om audiovisuell kommersiell kommunikasjon, så langt det er hensiktsmessig, for alle tilbydere. Pliktene gjelder kun kommersielt innhold som plattformene selv markedsfører, selger eller tilrettelegger. Dette omfatter blant annet regler om at reklame skal være lett gjenkjennelig og ikke krenke menneskeverdet eller inneholde eller fremme diskriminering på grunnlag av kjønn, rase eller etnisk opprinnelse, nasjonalitet, religion eller tro, nedsatt funksjonsevne, alder eller seksuell legning.

### **13.3.5 Hensiktsmessige tiltak**

Hensiktsmessige tiltak er et nøkkelbegrep for innholdsreglene som gjelder for videodelingsplattformtjenester (artikkel 28b (3)). Medlemsstatene skal sørge for at alle tilbydere av videodelingsplattformer treffer hensiktsmessige tiltak for å oppfylle kravene i endringsdirektivet artikkel 28b (1) og (2). Hvilke tiltak som er hensiktsmessige skal bestemmes blant annet ut ifra det aktuelle innholdets art, hvilken skade det kan gjøre, egenskapene til den kategorien av personer som skal beskyttes, samt rettighetene og interessene til tilbyderen, brukeren som har lastet opp innholdet og allmennheten. Konkret kan de hensiktsmessige tiltakene for eksempel gå ut på å inkludere endringsdirektivets krav i vilkårene til videodelingsplattformtjenesten eller opprette systemer der brukerne kan rapportere eller flagge innhold som strider mot innholdsreglene.

### **13.3.6 Tilsyn og utenrettslig tvisteløsning**

Endringsdirektivet artikkel 28b (5) fastslår at medlemsstatene skal opprette nødvendige ordninger for å kunne vurdere om tiltakene tilbydere av videodelingsplattformtjenester har truffet, er hensiktsmessige. Medlemsstatene skal overlate vurderingen av disse tiltakene til nasjonale reguleringsmyndigheter eller -organer.

Medlemsstatene skal etter artikkel 28b (7) sørge for at det finnes utenrettslige klageordninger for løsning av tvister mellom brukere og tilbydere av videodelingsplattformer om anvendelsen av kravene som følger av artikkel 28b (1) og (3). Slike ordninger skal muliggjøre en upartisk løsning av tvister, og skal ikke frata brukeren det rettsvernet som gis etter nasjonal rett.

## 13.4 Forholdet til relevante bestemmelser i gjeldende rett

### 13.4.1 Ehandelsloven

Per i dag eksisterer ikke «videodelingsplattformtjenester» som begrep i norsk rett. Slike tjenester er imidlertid informasjonssamfunnstjenester og omfattes av lov 23. mai 2003 nr. 35. om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (ehandelsloven).

Ehandelsloven gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF om visse rettslige aspekter ved informasjonssamfunnstjenester i det indre marked (e-handelsdirektivet) i norsk rett. I tilfelle av konflikt mellom e-handelsdirektivet og endringsdirektivet fastslår endringsdirektivet artikkel 4 nr. 7 at AMT-direktivet skal ha forrang med mindre noe annet er bestemt. Endringsdirektivets fortale punkt 48 slår videre fast at direktivet ikke innebærer noe inngrep i ansvarsfrihetsreglene som fremgår av e-handelsdirektivet artikkel 12 til 14. Det samme gjelder for e-handelsdirektivet artikkel 15, som utelukker at tilbyderne pålegges generelle forpliktelser til å overvåke slik informasjon, og til aktivt å undersøke fakta og forhold som kan tyde på ulovlig virksomhet.

Ansvarsfrihetsreglene er gjennomført i norsk rett i ehandelsloven §§ 16 til 18, som fastslår at tjenesteytere som tilbyr visse overførings- og tilgangstjenester, mellomlagringstjenester og lagringstjenester som utgangspunkt ikke er straffe- eller erstatningsrettslig ansvarlige for innholdet i tjenesten. Videre har ikke tjenesteyteren etter loven noen generell plikt til å kontrollere eller overvåke den informasjonen som lagres eller overføres på oppfordring fra tjenestemottaker, eller noen generell plikt til å undersøke forhold som antyder ulovlig virksomhet, jf. ehandelsloven § 19. Departementet viser til at § 19 kun utelukker en generell overvåkingsplikt. Det fremgår blant annet av forarbeidene til loven at tilbyderen kan ha plikt til å gjøre tiltak ved konkrete meldinger om ulovlig informasjon, jf. Ot. prp. nr. 4 (2003-2004) punkt 10.3. Bestemmelsene om ansvarsfrihet er likevel ikke til hinder for at en domstol eller en forvaltningsmyndighet på annet rettsgrunnlag enn ehandelsloven krever at tilbyderen bringer en overtredelse til opphør eller hindrer den.

### 13.4.2 Markedsføringsloven mv.

Markedsføringsloven er Norges generelle lovgivning for kontroll med markedsføring. Etter markedsføringsloven § 2 må markedsføring ikke stride mot god markedsføringsskikk. I henhold til bestemmelsens første ledd andre punktum og praksis fra Markedsrådet vil bestemmelsen blant annet ramme markedsføring som krenker allmenne etikk- og moraloppfatninger og utbredte normer i samfunnet. I markedsføringsloven § 2 andre ledd gjøres det også klart at reklame ikke må være i strid med likeverdet mellom kjønnene, og at

den ikke skal utnytte det ene kjønns kropp eller gi inntrykk av en støtende eller nedsettende vurdering av kvinne eller mann.

Markedsføring av visse produkter og tjenester er også regulert i særlovgivning.

Tobakksskadeloven<sup>102</sup> § 22 første ledd fastslår at alle former for reklame for tobakksvare er forbudt. Etter legemiddelforskriften<sup>103</sup> § 13-4 er det forbudt med reklame til allmennheten for legemidler som er reseptpliktige. Alkoholoven §§ 9-1 og 9-2 inneholder et totalforbud mot reklame for alkoholholdige drikker og tilvirkningsmidler for slike drikker. Reklame, sponing eller produktplassering mv. for pengespill som ikke har tillatelse i Norge er forbudt jf. pengespiloven § 6.

Reglene i markedsføringsloven, tobakksskadeloven, alkoholoven, legemiddelforskriften og pengespillregelverket er plattformnøytrale og gjelder derfor for videodelingsplattformtjenester.

## 13.5 Gjennomføring av endringsdirektivets regler om videodelingsplattformtjenester

### 13.5.1 Overordnet

Departementet foreslår at endringsdirektivets bestemmelser om videodelingsplattformtjenester samles i egne nye kapitler i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften. Definisjonene av *videodelingsplattformtjeneste*, *tjenestetilbyder* og *brukergenerert video* plasseres i kringkastingslovens definisjonsbestemmelse i § 1-1 bokstav j-l.

### 13.5.2 Definisjoner

#### 13.5.2.1 Videodelingsplattformtjeneste

##### 13.5.2.1.1 Endringsdirektivet

Direktivet omfatter kun tjenester som etter nærmere bestemte vilkår defineres som en videodelingsplattformtjeneste. Definisjonen av *videodelingsplattformtjeneste* følger av endringsdirektivet artikkel 1 (1) bokstav aa):

«Videodelingsplattformtjeneste» en tjeneste som definert i artikkel 56 og 57 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte, der tjenesten eller en del som kan skilles fra den, har som hovedformål, eller det er en vesentlig funksjon i tjenesten, å levere programmer og/eller brukergenererte videoer til allmennheten som skal informere, underholde eller opplyse, og som tilbyderen av videodelingsplattformen ikke har redaksjonelt ansvar for, via elektroniske kommunikasjonsnett som definert i artikkel 2 bokstav a) i direktiv 2002/21/EF, og der tilbyderen av videodelingsplattformen bestemmer organiseringen, blant annet med automatiske metoder eller algoritmer, særlig gjennom visning, tagging og sekvensering.»

---

<sup>102</sup> Lov om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) av 9. mars 1973 nr. 14

<sup>103</sup> Forskrift om legemidler (legemiddelforskriften) av 18. desember 2009 nr. 1839

En videodelingsplattformtjeneste kjennetegnes etter definisjonen ved at tilbyderen ikke har redaksjonelt kontroll over programmene eller de brukergenererte videoene som tilbys. Videodelingsplattformtjenester skiller seg derfor fra fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester hvor tilbyderen har redaksjonelt ansvar for både utvelgelsen og organiseringen av det audiovisuelle innholdet.<sup>104</sup> «Redaksjonelt ansvar» er definert i AMT-direktivet artikkel 1 (1) bokstav c som utøvelse av effektiv kontroll både over utvelgelsen av programmene og organiseringen av dem, enten i en kronologisk programoversikt når det gjelder fjernsynssendinger, eller i en katalog når det gjelder audiovisuelle medietjenester på bestilling. «Redaksjonelt ansvar» innebærer ikke nødvendigvis noe juridisk ansvar i henhold til nasjonal lovgivning for innholdet som leveres eller tjenestene som ytes.

I definisjonen av videodelingsplattformtjeneste forutsettes det at tilbyderen av tjenesten bestemmer hvordan programmene eller det brukergenererte innholdet organiseres, men at tilbyderen ikke har noen effektiv kontroll over hvilket innhold som lastes opp på plattformen (utvelgelsen). Innholdet i tjenesten kan for eksempel organiseres ved automatiske metoder eller algoritmer, særlig gjennom visning, tagging og sekvensering.

En videodelingsplattformtjeneste kan for det første være en selvstendig tjeneste som har som hovedformål å tilby programmer eller brukergenererte videoer. Begrepet «tjeneste», jf. traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 56 og 57, ekskluderer ikke-økonomisk virksomhet, slik som levering av audiovisuelt innhold på private nettsteder og for ikke-kommersielle interessegrupper, jf. endringsdirektivets fortale punkt 6.

Videre kan en videodelingsplattformtjeneste være en del av en annen større tjeneste, dersom den klart kan skilles fra den større tjenesten og den atskilte delen har som hovedformål å tilby programmer eller brukergenererte videoer. I slike tilfeller følger det av endringsdirektivets fortale punkt 6 at det kun er den atskilte delen som utgjør en videodelingsplattformtjeneste og er regulert av direktivet.

Endelig kan en tjeneste være en videodelingsplattformtjeneste dersom levering av programmer og brukergenererte videoer utgjør en *vesentlig funksjon* i tjenesten («essential functionality»). Det understrekes i endringsdirektivets fortale punkt 5 at formålet med direktivet ikke er å regulere sosiale medietjenester som sådan. En sosial medietjeneste bør kun være omfattet dersom levering av programmer og brukergenererte videoer utgjør en vesentlig funksjon i tjenesten. EU-kommisjonen har fastsatt retningslinjer<sup>105</sup> om den praktiske anvendelsen av kriteriet «essential functionality». Retningslinjene omtales under.

Dersom audiovisuelt innhold skal utgjøre en vesentlig funksjon i tjenesten, så må et slikt audiovisuelt innhold ikke bare komme i tillegg til eller utgjøre en mindre del av den sosiale medietjenestens aktivitet, jf. endringsdirektivets fortale punkt 5. Dette vil være tilfellet der det audiovisuelle innholdet kun skal støtte opp om en annen aktivitet eller funksjon på plattformen. Dette kan for eksempel være videoklipp som viser varer eller tjenester og som er ment å støtte opp om salg av et produkt i en nettbutikk eller annen e-handelstjeneste.

---

<sup>104</sup> Se 2010-direktivet artikkel 1 (1) bokstav d)

<sup>105</sup> Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a 'video-sharing platform service' under the Audiovisual Media Services Directive ( 2020/C 223/02)

Videre vil det audiovisuelle innholdet utgjøre en mindre del av tjenesten dersom det spiller en ubetydelig rolle i den helhetlige økonomien til tjenesten. Dette kan avgjøres enten ut fra en kvalitativ eller en kvantitativ vurdering.

*Kommisjonens retningslinjer om den praktiske anvendelsen av begrepet «essential functionality»*

Kommisjonen peker på at de nasjonale mediemyndighetene i vurderingen av «essential functionality» må gjøre en helhetsvurdering av karakteren av og rollen til det audiovisuelle innholdet i tjenesten. Det er utarbeidet fire overordnede indikatorer som det skal legges vekt på i vurderingen, i tillegg til en rekke underliggende momenter. Indikatorerne er ikke kumulative, og en tjeneste vil være en videodelingsplattformtjeneste dersom det foreligger tilstrekkelige momenter som taler for at det audiovisuelle innholdet ikke kun kommer i tillegg til, eller utgjøre en mindre del av, tjenestens aktivitet. Indikatorerne er:

*1. Forholdet mellom det audiovisuelle innholdet og de(n) økonomiske hovedaktivitet(e) til tjenesten*

Dersom det audiovisuelle innholdet har en selvstendig relevans og verdi på plattformen og brukere kan konsumere audiovisuelt innhold som et selvstendig innslag, taler dette for at innholdet ikke kun er et tillegg eller en mindre del av tjenesten og at brukere vil bli betydelig eksponert for slikt innhold. Eksempler på momenter som kan vurderes under denne indikatoren er:

- Den generelle arkitekturen og den eksterne utformingen av plattformen.
- Om det audiovisuelle innholdet har en frittstående karakter.
- Spesifikke funksjoner i tjenesten skreddersydd for audiovisuelt innhold.
- Måten tjenesten posisjonerer seg på i markedet og markedssegmentet den henvender seg til.

*2. Den kvantitative og kvalitative betydningen det audiovisuelle innholdet har i tjenesten*

Mengden og betydningen av det audiovisuelle innholdet kan vurderes etter både kvantitative og kvalitative metoder. Eksempler på momenter som kan vurderes under denne indikatoren er:

- Mengden audiovisuelt innhold tilgjengelig på plattformen. Dette kan måles enten i antall eller en prosentvis andel, avhengig av hvilke verifiserbare data som er tilgjengelige.
- Bruken av audiovisuelt innhold på plattformen. Dersom verifiserbare data er tilgjengelig kan det legges vekt på antall klikk, delinger eller likes.
- Rekkevidden av det audiovisuelle innholdet. Det kan legges vekt på om tjenesten tilbyr populære videoer som har potensiale til å nå mange seere og om den henvender seg til, eller er åpen for at mindreårige kan bruke den.

*3. Inntekter som genereres fra det audiovisuelle innholdet*

Dersom tjenesten genererer inntekter fra det audiovisuelle innholdet vil det også være sannsynlig at de eksponerer seerne i betydelig grad for slikt innhold for å øke inntektene. Eksempler på momenter som kan vurderes under denne indikatoren:

- Inkludering av kommersielt innhold i eller rundt audiovisuelt innhold.
- Om seerne må betale for å få tilgang til det audiovisuelle innholdet.



- Sponsoravtaler mellom merkevarer og opplastere.
- Sporing av brukernes plattformaktiviteter til bruk for markedsførings- eller andre kommersielle formål.

4. *Funksjonalitet som er tilgjengelig for å fremheve eller synliggjøre det audiovisuelle innholdet*

Funksjonalitet for å fremheve eller synliggjøre det audiovisuelle innholdet vil i de fleste tilfeller føre til at brukerne blir mer eksponert for slikt innhold. Eksempler på momenter som kan vurderes under denne indikatoren:

- Spesifikke funksjoner eller handlinger som genererer konsum av audiovisuelt innhold
- Funksjonalitet tilgjengelig i eller rundt videoer som er designet for å tiltrekke brukere og stimulere til interaksjon.
- Funksjonalitet eller systemer som lar brukerne velge det audiovisuelle innholdet de ønsker å bli tilbudt.
- Funksjonalitet eller systemer for å dokumentere måloppnåelse («track the performance») og administrere innhold som er lastet opp på plattformen.

13.5.2.1.2 *Departementets vurdering*

Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å lovfeste en definisjon nært opp til direktivets ordlyd, for å forhindre uklarheter ved anvendelsesområdet og bruken av begrepet dersom det blir utviklet i praksis fra EU eller EFTA-domstolen.

Departementet mener likevel at begrepene som ble valgt ved gjennomføringen av definisjonene i 2010-direktivet i kringkastingsloven bør inngå i definisjonen av videodelingsplattformtjeneste. Dette betyr for eksempel at direktivets begrep "programme" blir "bildeprogram" og at begrepet "editorial responsibility" blir "redaksjonell kontroll". Når det gjelder bakgrunnen for at 2010-direktivets begrep "editorial responsibility" ble gjennomført i kringkastingsloven som "effektiv redaksjonell kontroll" viser departementet til Prop. 9 L (2012–2013) s. 34. Disse begrepene bør forstås likt, uavhengig av om de inngår i definisjonen av fjernsyn, audiovisuell bestillingstjeneste, tjenestetilbyder eller videodelingsplattformtjeneste.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at følgende definisjon tas inn i kringkastingsloven § 1-1 første ledd ny bokstav j):

*Videodelingsplattformtjeneste: tjeneste, der hovedformålet eller en vesentlig funksjon er å tilby bildeprogrammer eller brukergenererte videoer som tilbyderen organiserer, men ikke har redaksjonell kontroll over og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett.*

Definisjonen vil også omfatte tjenester som er del av en tjeneste, dersom den klart kan skilles fra tjenesten for øvrig og den atskilte tjenesten har som hovedformål å tilby programmer eller brukergenererte videoer.

### **13.5.2.2 Tilbyder av videodelingsplattform**

#### *13.5.2.2.1 Endringsdirektivet*

Begrepet tilbyder av videodelingsplattform er definert i endringsdirektivet artikkel 1 (1) bokstav (da):

«tilbyder av en videodelingsplattform» en fysisk eller juridisk person som tilbyr en videodelingsplattformtjeneste,».

#### *13.5.2.2.2 Departementets vurdering*

Det finnes ingen definisjon av tilbyder av videodelingsplattformer i norsk rett. Det vil derfor være behov for å definere begrepet i kringkastingsloven. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å utforme definisjonen nær opp til direktivets ordlyd. Departementet foreslår på denne bakgrunn at følgene definisjon tas inn i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav k:

"Tilbyder av videodelingsplattform; fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet tilbyr en videodelingsplattformtjeneste."

Vilkåret om at tjenesten må tilbys i "ervervsvirksomhet" er også inntatt i definisjonen av kringkaster/tjenestetilbyder i kringkastingsloven § 1-1 bokstav f. Vilkåret skal forstås som "økonomisk aktivitet". Økonomisk aktivitet er et EØS-rettslig begrep og må tolkes i tråd med den til enhver tid gjeldende praksis fra EU- og EFTA-domstolene. Også tjenester som er gratis for seeren vil være omfattet, dersom tjenesten må anses som økonomisk aktivitet. Endringsdirektivets fortale punkt 6 gir eksempler på ikke-økonomisk aktivitet som ikke omfattes av definisjonen, inkludert levering av audiovisuelt innhold på private nettsteder og for ikke-kommersielle interessegrupper. Ervervsvilkåret er derfor tatt inn i definisjonen av en tilbyder av videodelingsplattform for å avgrense mot slike former for ikke-økonomiske aktivitet.

### **13.5.2.3 Brukergenerert innhold**

#### *13.5.2.3.1 Endringsdirektivet*

Brukergenerert video er definert i endringsdirektivet artikkel 1 (1) bokstav (ba):

"«brukergenerert video» levende bilder med eller uten lyd som utgjør ett enkelt innslag, uansett lengde, og som skapes av en bruker og lastes opp på en videodelingsplattform av denne brukeren eller av en annen bruker"

#### *13.5.2.3.2 Departementets vurdering*

Brukergenerert video er ikke definert i norsk rett. Det finnes imidlertid en definisjon av brukergenerert innhold i medieansvarsloven § 3. Denne definisjonen er mer generell enn definisjonen av brukergenerert video i endringsdirektivet. Det er derfor behov for å definere begrepet i kringkastingsloven. Departementet mener at det er hensiktsmessig å gjennomføre

definisjonen nær opp til direktivets ordlyd. Departementet foreslår på denne bakgrunn at følgende definisjon tas inn i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav l:

"Brukergenerert video; levende bilder med eller uten lyd som utgjør ett enkelt innslag, uansett lengde, og som skapes av en bruker og lastes opp på en videodelingsplattformtjeneste av denne brukeren eller en annen bruker."

### 13.5.3 Jurisdiksjon

#### 13.5.3.1 Gjeldende rett

Videodelingsplattformtjenester er å regne som informasjonssamfunnstjenester som omfattes av ehandelsloven. Ehandelsloven gjennomfører e-handelsdirektivet i norsk rett. Det fremgår av ehandelsloven § 4 at den får anvendelse for tjenesteytere med etableringssted i Norge. Etableringssted er i § 3 bokstav c definert som «et fast forretningssted der den økonomiske virksomheten som den aktuelle informasjonssamfunnstjenesten knytter seg til, faktisk utøves». Det fremgår av Ot.prp. nr. 31(2002-2003) s. 57 at begrepet etableringssted "forutsetter at tjenesteyteren har en økonomisk eller forretningsmessig målsetting for virksomheten. Videre må tjenesteyter ha et fast forretningssted, og til hensikt å tilby tjenesten fra forretningsstedet for et uavgrenset tidsrom, dvs. inntil videre. Av fortalens punkt 19 går det imidlertid frem at også en tjenesteyter som bare tilbyr tjenesten for en nærmere bestemt periode kan tilfredsstille kravene".

#### 13.5.3.2 Endringsdirektivet

Hvilket EØS-land som har jurisdiksjon over en tilbyder av en videodelingsplattform følger av endringsdirektivet artikkel 28a (1) til (4). Hovedregelen i artikkel 28a (1) er at en tilbyder av en videodelingsplattform er under en medlemsstats jurisdiksjon dersom tilbyderen er *etablert* i medlemsstaten, som definert i artikkel 3 (1) i e-handelsdirektivet 2000/31/EF. E-handelsdirektivet artikkel 3 (1) er gjennomført i ehandelsloven § 4, jf. § 3 bokstav c (se over).

Dersom en tilbyder av en videodelingsplattformtjeneste ikke ansees etablert i et av medlemslandene etter e-handelsdirektivet artikkel 3, fastsetter artikkel 28a (2) til (4) subsidiære kriterier for hvordan etableringen skal avgjøres.

En tilbyder skal i slike tilfeller i første rekke anses som etablert på en medlemsstats territorium dersom tilbyderen har et morforetak eller et datterforetak som er etablert på denne medlemsstatens territorium eller er en del av en foretaksgruppe, og et annet foretak i samme foretaksgruppe er etablert på denne medlemsstatens territorium, jf. artikkel 28a (2).

Med "morforetak" menes et foretak som kontrollerer ett eller flere datterforetak, jf. artikkel 28a (2) andre ledd bokstav a. Med "datterforetak" menes et foretak som kontrolleres av et morforetak, herunder ethvert datterforetak av et overordnet morforetak, jf. artikkel 28a (2) andre ledd bokstav b. Med "foretaksgruppe" menes et morforetak, alle dets datterforetak og alle andre foretak som har økonomiske og juridisk organisatoriske bånd til dem, jf. artikkel 28a (2) andre ledd bokstav c.

Når morforetaket, datterforetaket eller andre foretak i foretaksgruppen alle er etablert i forskjellige EØS-land, skal tilbyderer anses som etablert i det EØS-landet der morforetaket er etablert eller, dersom dette ikke er etablert i et EØS-land, i EØS-landet der datterforetaket er etablert eller, dersom dette ikke er etablert i et EØS-land, i EØS-landet der det andre foretaket i foretaksgruppen er etablert, jf. artikkel 28a (3).

Når det finnes flere datterforetak som alle er etablert i forskjellige EØS-land, skal tilbyderer av videodelingsplattformen anses som etablert i EØS-landet der ett av datterforetakene først begynte sin virksomhet, forutsatt at det opprettholder en stabil og reell tilknytning til økonomien i EØS-landet, jf. artikkel 28a (4) første ledd.

Når det finnes flere andre foretak i foretaksgruppen som alle er etablert i forskjellige EØS-land, skal tilbyderer av videodelingsplattformtjenesten anses som etablert i EØS-landet der ett av disse foretakene først begynte sin virksomhet, forutsatt at det opprettholder en stabil og reell tilknytning til økonomien i EØS-landet, jf. artikkel 28a (4) andre ledd.

Dersom berørte medlemsland ikke blir enige om hvilken jurisdiksjon en videodelingsplattformtjeneste er underlagt, skal spørsmålet forelegges Kommisjonen/ ESA uten unødig opphold, jf. artikkel 28a (7).

### **13.5.3.3 Departementets vurdering**

Jurisdiksjonskriteriene i artikkel 28a (1) til (4) bør implementeres i norsk rett mest mulig likt ordlyden i direktivet. Dette er viktig for å sikre en mest mulig ensartet implementering innen EØS, og er hensiktsmessig for å unngå tvil om i hvilket land en tjenestetilbyder skal anses som etablert. Jurisdiksjonskriteriene for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester følger av kringkastingsforskriften § 1-1. Departementet mener det er hensiktsmessig at også jurisdiksjonskriteriene for videodelingsplattformtjenester fremgår av forskrift. Se forslag til ny forskriftshjemmel i § 5a-1 i kringkastingsloven og ny § 5a-1 i kringkastingsforskriften.

Hovedregelen i endringsdirektivet artikkel 28a (1) er at en tilbyder av en videodelingsplattform er under en medlemsstats jurisdiksjon dersom tilbyderer er *etablert* i medlemsstaten, som definert i artikkel 3 (1) i e-handelsdirektivet. E-handelsdirektivet artikkel 3 (1) er gjennomført i ehandelsloven § 4, jf. § 3 bokstav c. Departementet foreslår derfor i utkastet til kringkastingsforskriften § 5a-1 første ledd at en tilbyder av en videodelingsplattformtjeneste er underlagt norsk jurisdiksjon dersom tilbyderer er etablert i Norge etter ehandelsloven § 4, jf. § 3 bokstav c).

Dersom en tilbyder av en videodelingsplattformtjeneste ikke ansees etablert i Norge etter ehandelsloven, fastsetter endringsdirektivet artikkel 28a (2) til (4) som beskrevet over kriterier for hvordan etableringen skal avgjøres. Disse kriteriene foreslås tatt inn tilnærmet ordrett fra direktivets ordlyd i utkastet til kringkastingsforskriften § 5a-1 andre til sjettede ledd.

#### **13.5.4 Registreringsplikt**

##### **13.5.4.1 Endringsdirektivet**

EØS-landene er etter artikkel 28a (6) forpliktet til å utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste over tilbydere av videodelingsplattformstjenester som er etablert i de respektive landene. Dette tilsvarer medlemsstatenes plikt til å utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste av tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, som omtalt i høringsnotatets kapittel 6.3.

Det skal fremgå av listen hvilket kriterium i § 28a (1) til (4) jurisdiksjonen er basert på, og EU-kommisjonen eller ESA skal gjøre listen tilgjengelig i en sentral database. Oversikten fra alle EØS-land vil bli publisert i MAVISE-databasen til det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet. Hensikten med databasen er å identifisere tilbydere av slike tjenester og avdekke eventuell dobbel jurisdiksjon.

##### **13.5.4.2 Departementets vurdering**

For å kunne oppfylle Norges forpliktelser til å utarbeide og vedlikeholde en liste over norske videodelingsplattformtjenester, er det etter departementets vurdering nødvendig å innføre en plikt for slike tjenester til å registrere seg. Det foreslås at plikten til å registrere seg fremgår av kringkastingsloven § 5a-2 og at det gis hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om registreringsplikten i forskrift.

Departementet foreslår at registreringen, som for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, skal skje hos Medietilsynet, og at Medietilsynet plikter å føre oppdaterte lister over norske videodelingsplattformtjenester, samt rapportere slike oppdaterte lister til ESA. Departementet legger til grunn at "innen rimelig tid" for de fleste tilfeller vil bety så snart det er praktisk mulig. Departementet foreslår å innta denne plikten i kringkastingsforskriften § 5a-3.

Ved endringer i forhold som er meldt til tilsynet i forbindelse med registreringen, må tilbyderen straks melde fra til Medietilsynet slik at listen kan oppdateres. Medietilsynet kan slette registreringen dersom virksomheten opphører eller vilkårene for å være en videodelingsplattformtjeneste ikke lenger er oppfylt.

Departementet presiserer at hvorvidt en tjeneste er registrert hos Medietilsynet, ikke er avgjørende for om kringkastingsloven kommer til anvendelse. Tilbydere kan derfor ikke unndra seg regulering ved å unnlate å registrere seg.

#### **13.5.5 Overordnet om endringsdirektivets krav til å beskytte mot visse typer innhold og forholdet til e-handelsdirektivet og e-handelsloven**

Endringsdirektivet artikkel 28b (1) inneholder plikter for tilbydere av videodelingsplattformtjenester til å treffe hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold og allmennheten mot hatefulle ytringer og oppfordring til terror mv.

Endringsdirektivet fastsetter kun plikt til å iverksette hensiktsmessige tiltak for å unngå at skadelig innhold gjøres tilgjengelig for mindreårige og at oppfordring til hat, vold eller terror mv. gjøres tilgjengelig for allmennheten. Det fremgår av endringsdirektivets forale punkt 48

at de hensiktsmessige tiltakene bør handle om organiseringen av innholdet, og ikke om selve innholdet. Det presiseres videre at kravene som følger av endringsdirektivet bør gjelde med forbehold for artikkel 12 til 14 i e-handelsdirektivet, som fastsetter ansvarsfrihet for visse tilbydere av informasjonssamfunnstjenester. Det presiseres også at kravene bør gjelde med forbehold for artikkel 15 i e-handelsdirektivet, som utelukker at disse tilbyderne pålegges generelle forpliktelser til å overvåke informasjon som sendes eller lagres på deres tjeneste. Artikkel 15 utelukker videre at tilbyderne pålegges en generell forpliktelse til aktivt å undersøke fakta og forhold som kan tyde på ulovlig virksomhet. Samtidig presiseres det i fortalen at fritaket fra generelle forpliktelser til overvåkning i artikkel 15 ikke innebærer at medlemsstatene er avskåret fra å pålegge overvåkning i en konkret sak i samsvar med nasjonal rett.

Endringsdirektivet krever altså ikke at tilbydere av videodelingsplattformtjenester skal holdes ansvarlig etter nasjonal rett for innholdet de formidler. Tjenestetilbyderens ansvar reguleres imidlertid nærmere i e-handelsloven, som inneholder bestemmelser om når tilbyderen kan holdes ansvarlig for innholdet som formidles på tjenesten, jf. ehandelsloven §§ 16-18. Her fremkommer det blant annet av § 18 at tilbydere som lagrer informasjon på oppfordring fra en tjenestemottaker bare kan straffes for lagring eller medvirkning til lagring av informasjon dersom han har utvist fortsett. I tillegg kan han holdes erstatningsansvarlig ved utvist uaktsomhet. Tjenesteyteren er i alle tilfelle straffri eller fri fra erstatningsansvar dersom han uten ugrunnet opphold treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen etter at forsettet eller den grove uaktsomheten etter første ledd forelå.

Departementet har vurdert om det bør fremgå uttrykkelig av kringkastingsloven at disse bestemmelsene i ehandelsloven gjelder for videodelingsplattformtjenester. Et argument mot å innta en slik henvisning er imidlertid at den kan skape feilaktig inntrykk av at de øvrige reglene i e-handelsloven ikke kommer til anvendelse. Videodelingsplattformtjenester må dessuten også forholde seg til øvrig relevant norsk regelverk. En slik henvisning vil derfor ikke bli uttømmende, og departementet vurderer det derfor heller ikke som hensiktsmessig å innta henvisningen i loven.

Gjennomføringen av endringsdirektivets konkrete krav til hensiktsmessige tiltak vurderes i kapittel 13.5.10.

### **13.5.6 Skadelig innhold rettet mot barn**

#### **13.5.6.1 Gjeldene rett**

Regler om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester er i dag inntatt i bildeprogramloven. Bildeprogramlovens virkeområde omfatter ikke videodelingsplattformtjenester, jf. § 3.

Bildeprogramloven slår fast tre plikter for aktører som tilgjengeliggjør bildeprogram til allmennheten:

Plikt til å sette aldersgrense på bildeprogram som faller inn under lovens virkeområde, jf. loven § 4.

Plikt til å informere om aldersgrensene, jf. loven § 7.

Plikt til å iverksette beskyttelsestiltak for å sikre at aldersgrensene overholdes, jf. § 8.

I tillegg inneholder loven i § 9 – 12 bestemmelser som fastsetter minimumskrav til beskyttelsestiltak på hver av de ulike plattformene som omfattes av loven.

Bildeprogramlovens forpliktelser til å iverksette beskyttelsestiltak mot skadelig innhold omfatter både bildeprogrammer og tilknyttet innhold. Med bildeprogram menes et sett av levende bilder, med eller uten lyd, som utgjør en avgrenset enhet. Med tilknyttet innhold menes innhold som tilgjengeliggjøres før, under eller etter et bildeprogram, inkludert reklame, egenreklame, trailere og lignende. Se kapittel 8 for en nærmere omtale av bildeprogramloven.

### **13.5.6.2 Endringsdirektivet**

Etter direktivet artikkel 28b (1) bokstav a) skal medlemsstatene sikre at tilbydere av videodelingsplattformtjenester treffer hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot programmer, brukergenererte videoer og audiovisuell kommersiell kommunikasjon som kan skade deres fysiske, mentale eller moralske utvikling i samsvar med artikkel 6a (1). Henvisningen til endringsdirektivets artikkel 6a (1), som regulerer beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold, innebærer at det beskyttelsesnivået som gjelder for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, også skal gjelde for videodelingsplattformtjenester. Det mest skadelige innholdet skal være underlagt de strengeste tiltakene for tilgangskontroll, jf. artikkel 28b (3).

### **13.5.6.3 Departementets vurdering**

I kapittel 12.5.1 foreslår departementet at endringsdirektivets bestemmelser om videodelingsplattformtjenester samles i egne nye kapitler i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften. Departementet mener at også endringsdirektivets bestemmelser om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i videodelingsplattformtjenester bør inntas her, ettersom systemet med hensiktsmessige tiltak, tilsyn og tvisteløsning vil gjelde som en overbygning for både regler om beskyttelse av mindreårige, beskyttelse av allmennheten mot ulovlig innhold og regler om reklame, sponing og produktplassering.

Henvisningen til endringsdirektivets artikkel 6a (1), som regulerer beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold, innebærer at det beskyttelsesnivået som gjelder for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, også skal gjelde for videodelingsplattformtjenester. Som det fremgår av kapittel 8 anser departementet direktivets krav i artikkel 6a (1) som gjennomført i bildeprogramloven. I direktivet artikkel 28b vises til innhold «which may impair their physical, mental or moral development in accordance with Article 6a(1)». I bildeprogramloven brukes begrepet «skadelig innhold». Det er definert i bildeprogramloven § 2 bokstav h) som «skildringer i bildeprogram som kan virke følelsesmessig opprivende eller kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende». Det følger av Prop. 123 L (2013-2014) Lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram punkt 6.4 at «skadelig innhold» skal tolkes i samsvar med 2010-direktivet artikkel 27 og praksis etter kringkastingsloven. Departementet foreslår derfor at tilbyder av videodelingsplattformer

forpliktes til å innføre hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot *skadelig og alvorlig innhold* i bildeprogrammer, brukergenererte videoer og i reklame, produktplassering og sponing. Se forslag til ny § 5a-3 første ledd i kringkastingsloven.

Begrepene «skadelig innhold» og «alvorlig skadelig innhold» skal tolkes likt som etter bildeprogramloven. Forvaltningspraksis og retningslinjer gitt med hjemmel i bildeprogramloven vil derfor være relevant når rekkevidden av begrepene skal klarlegges for videodelingsplattformtjenester.

Hvilke konkrete hensiktsmessige tiltak som kan anvendes for å oppfylle kravene i dette kapitlet vil omtales i punkt 13.5.10. Departementet foreslår for øvrig at det fastsettes en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om beskyttelse av mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold i videodelingsplattformtjenester, herunder regler om bruk av personopplysninger om mindreårige.

### **13.5.7 Oppfordring til vold eller hat**

#### **13.5.7.1 Gjeldende rett**

Norsk rett inneholder per i dag ingen konkrete forpliktelser for tilbydere av videodelingsplattformtjenester til å iverksette tiltak for å beskytte allmennheten mot oppfordringer til vold eller hat.

Som det er redegjort for i under pkt. 7.2.3, kan oppfordringer til vold eller hat rammes av ulike straffebestemmelser. Tilbydere av videodelingsplattformer vil likevel bare kunne holdes ansvarlig for oppfordringer publisert på plattformen dersom tjenesteyteren har utvist forsett eller grov uaktsomhet, og har unnlatt å treffe tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen «uten ugrunnet opphold», jf. ehandelsloven § 18. I dette ligger det indirekte en plikt til å iverksette tiltak for å beskytte allmennheten. Denne tiltaksplikten vil imidlertid først inntreffe når forsettet eller den grove uaktsomheten foreligger. I praksis vil derfor det strafferettslige og sivilrettslige ansvaret for slike ytringer på videodelingsplattformer først og fremst ligge hos den originære ytreren.

#### **13.5.7.2 Endringsdirektivet**

Endringsdirektivet artikkel 28b (1) bokstav b) pålegger medlemsstatene å sørge for at tilbydere av videodelingsplattformtjenester treffer hensiktsmessige tiltak for å beskytte allmennheten mot programmer, brukergenererte videoer og audiovisuell kommersiell kommunikasjon som inneholder oppfordring til vold eller hat på bakgrunn av grunnlagene nevnt i artikkel 21 i EUs pakt om grunnleggende rettigheter («pakten»).

#### **13.5.7.3 Departementets vurdering**

I kapittel 7.2.3 konkluderer departementet med at endringsdirektivet artikkel 6 (1) bokstav a) må anses gjennomført i norsk rett, i hovedsak gjennom straffeloven §§ 183, 185 og 263 samt likestillings og diskrimineringsloven § 13.

Selv om artikkel 28b (1) bokstav b) materielt omfatter det samme innholdet som artikkel 6 (1) bokstav a), kan den ikke på samme måte anses gjennomført i norsk rett gjennom bestemmelsene i straffeloven mv. Forpliktelsen etter artikkel 28b (1) bokstav b) innebærer



ikke å forhindre at innholdet formidles, men å sørge for at plattformene iverksetter hensiktsmessige tiltak. Noen slik forpliktelse følger ikke av gjeldende rett, med unntak av den tiltaksplikten som under visse forutsetninger følger av ehandelsloven § 18. Se omtale av gjeldende rett i pkt. 13.5.7.1.

Departementet foreslår derfor at endringsdirektivet artikkel 28b (1) bokstav b) gjennomføres i en bestemmelse i kringkastingsloven som pålegger tilbydere av videodelingsplattformtjenester å treffe hensiktsmessige tiltak for å beskytte allmennheten mot bildeprogrammer, brukergenererte videoer og reklame, produktplassering og sponning som strider mot straffeloven § 183 *Oppfordring til en straffbar handling*, § 185 *Hatefulle ytringer*, § 263 *Trusler* eller likestillings- og diskrimineringsloven § 13 *Forbud mot å trakassere*. Se forslag til ny § 5a-4 i kringkastingsloven.

Departementet gjør oppmerksom på at en bestemmelse om hensiktsmessige tiltak som henviser til aktuelle straffebestemmelser, nødvendigvis vil få et videre virkeområde enn det som kreves etter endringsdirektivet artikkel 28b (1) bokstav b). Dette skyldes at tiltaksplikten vil omfatte trusler og oppfordringer til straffbare handlinger på generelt grunnlag, jf. strl. §§ 263 og 183, og ikke bare trusler og oppfordringer som er basert på de konkrete grunnlagene i pakten artikkel 21 – dvs. rase, kjønn, religion, nasjonalitet, etnisitet mv. Departementet legger likevel til grunn at grunnlagene i pakten artikkel 21 dekker de mest praktiske formene for trusler og oppfordringer til vold og hat i videodelingsplattformer. Det er derfor ikke grunn til å anta at bestemmelsen i vil få et betydelig videre anvendelsesområde i praksis.

Departementet viser også til at forslaget ikke innebærer svært tyngende forpliktelser for tilbydere av videodelingsplattformer, sett i forhold til skadevirkningene ved publisering av det aktuelle innholdet.

### **13.5.8 Offentlig oppfordring til terror, barnepornografi, rasisme og fremmedhat**

#### **13.5.8.1 Gjeldende rett**

Norsk rett inneholder per i dag ingen konkrete forpliktelser for tilbydere av videodelingsplattformtjenester til å iverksette tiltak for å beskytte allmennheten mot straffbart innhold i form av offentlig oppfordring til å begå terrorhandling, barnepornografi eller rasisme og fremmedhat.

Som det er redegjort for i under pkt. 7.3.3, er det etter straffeloven § 136 straffbart å offentlig oppfordre noen til å begå terrorhandlinger som er omfattet av straffeloven §§ 131, 134, 135 og §§ 137-144. Dette omfatter offentlig oppfordring til å begå terrorhandlinger, trusler om terrorhandlinger, oppfordring til finansiering av terrorhandlinger, oppfordring til medvirkning, samt oppfordring til særlige angitte handlinger slik som terrorbombing eller kaping av fly.

Videre er det etter straffeloven § 311 bokstav b) straffbart å utgi, tilby, selge, overlate til en annen, gjøre tilgjengelig eller på annen måte søke å utbre fremstillinger av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Begrepet «barnepornografi» brukes ikke i gjeldende straffelov. Ved lov 20. mai 2005 nr. 29 ble «barnepornografi» skilt ut i en egen paragraf § 204a for å markere at slikt innhold skiller seg fra «pornografi» ved at det ofte gjengir faktiske seksuelle overgrep som rammes av andre og strengere straffebestemmelser. Samtidig ble begrepsbruken endret.

Etter straffeloven § 185 er det straffbart å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatte funksjonsevne.

Tilbydere av videodelingsplattformer vil bare kunne holdes ansvarlig for innhold publisert på plattformen dersom tjenesteyteren har utvist forsett eller grov uaktsomhet, og har unnlatt å treffe tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen «uten ugrunnet opphold», jf. ehandelsloven § 18. I dette ligger det indirekte en plikt til å iverksette tiltak for å beskytte allmennheten. Denne tiltaksplikten vil imidlertid først inntreffe når forsettet eller den grove uaktsomheten foreligger. I praksis vil det strafferettslige og sivilrettslige ansvaret for slike ytringer på videodelingsplattformer derfor først og fremst ligge hos den originære ytreren.

#### **13.5.8.2 Endringsdirektivet**

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (1) bokstav c) plikter medlemslandene å sørge for at tilbydere av videodelingsplattformtjenester treffer hensiktsmessige tiltak for å beskytte allmennheten mot straffbart innhold i form av offentlig oppfordring til å begå terrorhandling som omtalt i artikkel 5 i direktiv (EU) 2017/541, straffbare handlinger knyttet til barnepornografi som fastsatt i artikkel 5 (4) i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/93/EU, og straffbare handlinger knyttet til rasisme og fremmedhat som fastsatt i artikkel 1 i rammebeslutning 2008/913/JIS.

Direktiv (EU) 2017/541 om bekjempelse av terrorisme, artikkel 5, rammer offentlige oppfordringer til å begå terrorhandling. Terrorhandling defineres i direktivet artikkel 3. Direktivet er nærmere omtalt i kapittel 7.3.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/93/EU om bekjempelse af seksuelt misbruk og seksuell utnyttelse af barn og barnepornografi, artikkel 5 (4), slår fast at «*[d]istribution, dissemination or transmission of child pornography*» skal straffes med fengsel inntil to år. Begrepet «*child pornography*» er definert i direktivets artikkel 2 c) og omfatter bl.a. enhver form for materiale som avbilder en person som ser ut som et barn i virkelig eller simulert eksplisitt seksuell atferd.

Rammebeslutning 2008/913/JHA om bekjempelse af visse former og uttrykk for rasisme og fremmedhat ved hjelp av straffelovgivningen, artikkel 1, i forplikter medlemsstatene til å sikre at nærmere bestemte uttrykk for rasisme og fremmedhat er straffbare. Plikten omfatter bl.a. offentlig oppfordring til vold eller hat, offentlig forsvar for eller benektelse eller grov bagatellisering av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser mv. Forutsetningen er at adferden er rettet mot en gruppe av personer, eller et medlem av en slik gruppe, som er definert med henvisning til rase, hudfarge, religion, herkomst eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Ingen av rettsaktene som artikkel 28b (1) bokstav c) viser til er en del av EØS-avtalen.

#### **13.5.8.3 Departementets vurdering**

Som det framgår av redegjørelsen for gjeldende rett, rammes både offentlige oppfordringer til å begå terrorhandling, fremstillinger av seksuelle overgrep mot barn og uttrykk for rasisme og fremmedhat av ulike straffebestemmelser. Se her også kapittel 7.2 og 7.3.

Selv om formidling av det aktuelle innholdet vil rammes av ulike straffebestemmelser, kan artikkel 28b (1) bokstav c) ikke anses gjennomført i norsk rett. Forpliktelsen etter artikkel 28b (1) bokstav c) innebærer ikke å forhindre at innholdet formidles, men å sørge for at plattformene iverksetter hensiktsmessige beskyttelsestiltak. Noen slik forpliktelse følger ikke av gjeldende rett, med unntak av den tiltaksplikten som under visse forutsetninger følger av ehandelsloven § 18. Se omtale av gjeldende rett i pkt. 13.5.8.1.

Departementet foreslår derfor at endringsdirektivet artikkel 28b (1) bokstav c) gjennomføres i en bestemmelse i kringkastingsloven som pålegger tilbydere av videodelingsplattformtjenester å treffe hensiktsmessige tiltak for å beskytte allmennheten mot bildeprogrammer, brukergenererte videoer og reklame, produktplassering og sponing som strider mot straffebestemmelser om offentlige oppfordringer til å begå terrorhandlinger, «barnepornografi» og rasisme og fremmedhat.

Når det gjelder *offentlig oppfordring til å begå terrorhandlinger*, legger departementet til grunn at kravet i artikkel 28b (1) bokstav c) vil ivaretas gjennom en henvisning til straffeloven § 136 bokstav a), som slår fast at det er straffbart å «*offentlig oppfordre[r] noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144*». Strl. § 131 inneholder en definisjon av «terrorhandlinger», mens de øvrige bestemmelsene rammer relaterte handlinger som terrortrusler, terrorfinansiering, medvirkning til unndragning fra straff for terrorhandlinger mv. Bestemmelsene omtales nærmere i kapittel 7.3.2.

Når det gjelder «*barnepornografi*» mener departementet at kravet i artikkel 28b (1) bokstav c) vil ivaretas gjennom en henvisning til straffeloven § 311. Bestemmelsen rammer bl.a. den som «utgir, tilbyr, selger, overlater til en annen, gjør tilgjengelig eller på annen måte søker å utbre» fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn. Bestemmelsen dekker etter departementets vurdering de handlingene som omfattes av rådsdirektiv 2011/93/EU artikkel 5 (4).

Når det gjelder *straffbare handlinger knyttet til rasisme og fremmedhat*, legger departementet til grunn at en henvisning til straffeloven § 185 om hatefulle ytringer i praksis vil dekke de relevante uttrykkene for rasisme og fremmedhat. Departementet viser til at selv om rammebeslutningen også omfatter offentlig forsvar for eller benektelse eller grov bagatellisering av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser mv, så er forutsetningen at denne adferden er rettet mot en gruppe av personer, eller et medlem av en slik gruppe, som er definert med henvisning til rase, hudfarge, religion, herkomst eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Dette er grunnlag som dekkes av straffeloven § 185.

Se utkast til ny § 5a-4 i kringkastingsloven.

### **13.5.9 Reklame, sponing og produktplassering**

Endringsdirektivet artikkel 28b (2) fastsetter krav til audiovisuell kommersiell kommunikasjon i videodelingsplattformtjenester. Audiovisuell kommersiell kommunikasjon er nærmere definert i AMT-direktivet artikkel 1 (1) bokstav h og omfatter blant annet reklame, sponing produktplassering og telekjøp. Både audiovisuell kommersiell kommunikasjon i programmer og brukergenererte videoer vil omfattes etter endringsdirektivets ordlyd. Audiovisuell kommersiell kommunikasjon er ikke definert i kringkastingsloven Begrepet omfatter reklame, sponing, produktplassering og telekjøp. Telekjøp er ikke særskilt definert i kringkastingsloven, men regnes som reklame.

I dette delkapittelet gis det innledningvis en oversikt over relevante bestemmelser i gjeldende rett og endringsdirektivet artikkel 28b (2). Til slutt vurderer departementet hvordan artikkel 28b (2) bør gjennomføres i norsk rett.

### **13.5.9.1 Gjeldende rett**

Ehandelsloven fastsetter visse krav til markedsføring i informasjonssamfunnstjenester og dermed også videodelingsplattformtjenester. Ehandelsloven § 9 tredje ledd pålegger blant annet en tjenesteyter å identifisere reklametilbud. I ehandelsloven § 9 femte ledd presiseres det at markedsføringslovens bestemmelser gjelder i tillegg til bestemmelsene i § 9.

Det eksisterer flere bestemmelser i gjeldende rett som forbyr markedsføring for visse produkter eller tjenester, uavhengig av formidlingsmåte. Disse bestemmelsene vil derfor gjelde for reklame, sponing og produktplassering som tilbydere av videodelingsplattformtjeneste selv markedsfører, selger eller tilrettelegger. Hvilke bestemmelser dette gjelder omtales nærmere under. Det er ikke eksplisitte krav i gjeldende rett for tilbydere av videodelingsplattformtjenester til å treffe hensiktsmessige tiltak mot ulovlig reklame som tilbyderen selv ikke markedsfører, selger eller tilrettelegger. En tilbyder av videodelingsplattformer kan imidlertid bli pålagt av en domstol eller en forvaltningsmyndighet å fjerne ulovlig innhold i tjenesten som brukere laster opp, jf. ehandelsloven § 18. Det kan også etter forholdene anses som en urimelig handelspraksis etter markedsføringsloven § 6 om en plattform ikke legger til rette for at tredjeparter kan følge gjeldende regelverk om reklame og forbrukervern.

Kravene i endringsdirektivet artikkel 28b (2) krever at tjenestetilbyderen sikrer, enten selv eller gjennom hensiktsmessige tiltak, at grunnkravene i artikkel 9 (1) overholdes. Departementet anser grunnkravene i artikkel 9 (1) i endringsdirektivet for å være gjennomført i norsk rett, se kapittel 9. En nærmere redegjørelse hvor hvordan grunnkravene i artikkel 9 (1) i 2010-direktivet er gjennomført i norsk rett er nærmere beskrevet i Prop. 9 (2012-2013) punkt 7.5. Der fremkommer det at grunnkravene i artikkel 9 er gjennomført som følger:

- Artikkel 9 (1) (a) og (b) om identifikasjon av reklame mv. og skjult markedsføring mv. er gjennomført i kringkastingsloven §§ 3-3, 3-4 og 3-7.
- Artikkel 9 (1) (c) om reklame mv. som krenker menneskeverdet osv. er gjennomført i markedsføringsloven § 2.
- Artikkel 9 (1) (d) som forbyr reklame mv. for tobakksvarer o.l. er gjennomført i tobaksskadeloven §§ 22 og 23 med tilhørende forskrifter
- Artikkel 9 (1) (e) om alkoholreklame rettet mot mindreårige er gjennomført i alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 med tilhørende forskrifter
- Artikkel 9 (1) (f) som forbyr reklame mv. for reseptbelagte legemidler er gjennomført i legemiddelforskriften 13-4
- Artikkel 9 (1) (g) om reklame mv. rettet mot barn er gjennomført i kringkastingsloven §§ 3-1 første ledd, 3-6 tredje ledd, 3-7 første ledd bokstav e) og kringkastingsforskriften §§ 3-11 og 3-15.

Bestemmelsene i kringkastingsloven som gjennomfører artikkel 9 (1) gjelder kun for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. De øvrige bestemmelsene som gjennomfører artikkel 9

(1), dvs. de aktuelle bestemmelsene i markedsføringsloven, tobaksskadeloven, alkoholloven og legemiddelforskriften er plattformnøytrale. Disse bestemmelsene vil derfor etter departementets vurdering omfatte reklame, sponning eller produktplassering mv. som tilbydere av videodelingsplattformtjenester selv, markedsfører, selger eller tilrettelegger.

I tillegg til bestemmelsene som i norsk rett som gjennomfører artikkel (9) (1), vil tilbydere av videodelingsplattformtjenester blant annet kunne holdes ansvarlig for reklame, sponning eller produktplassering for pengespill som ikke har tillatelse i Norge jf. pengespilloven § 6

### **13.5.9.2 Endringsdirektivet**

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (2) første ledd skal medlemsstatene sikre at tilbydere av videodelingsplattformtjenester oppfyller kravene i artikkel 9 (1) når det gjelder reklame, sponning og produktplassering som tilbyderen av videodelingsplattformtjenesten selv markedsfører, selger eller tilrettelegger. For reklame, sponning og produktplassering som tilbyderen ikke markedsfører, selger eller tilrettelegger, skal tilbyderen treffe hensiktsmessige tiltak for å oppfylle kravene i artikkel 9 (1), jf. artikkel 28b (2) andre ledd.

Artikkel 9 (1) fastsetter grunnleggende krav til reklame, sponning og produktplassering. Etter artikkelen skal slikt innhold være lett gjenkjennelig, ikke krenke menneskeverdet eller fremme diskriminering. Videre er blant annet reklame, sponning eller produktplassering for sigaretter eller reseptbelagte legemidler forbudt etter bestemmelsen.

Endringsdirektivet artikkel 28b (2) tredje ledd pålegger tilbydere av videodelingsplattformer å informere brukerne når bildeprogrammer eller brukergenererte videoer inneholder audiovisuell kommersiell kommunikasjon, forutsatt at tilbyderen har kjennskap til dette eller at opplasteren har angitt at bildeprogrammet eller videoen har kommersielt innhold ved opplastingen.

### **13.5.9.4 Departementets vurdering**

#### **13.5.9.4.1 Strengere eller harmonisert regulering?**

Norge har på enkelte områder strengere regler for reklame, sponning og produktplassering enn det som følger av minimumsreglene i direktivet. Dette gjelder blant annet for reklame rettet mot barn, forbud mot reklame for våpen, forbud mot reklame for alkohol og forbud mot pengespillreklame som ikke har tillatelse i Norge. Artikkel 28b (6) gir medlemslandene anledning til å pålegge tilbydere av videodelingsplattformtjenester tiltak som er mer detaljerte eller strengere enn direktivet. Det må derfor vurderes om gjennomføringen av artikkel 28 b (2) i norsk rett skal begrenses til AMT-direktivets minimumsnivå, eller om gjennomføringen bør legge seg på det forbrukerbeskyttelsesnivået som gjelder for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester i norsk rett. Departementet mener at det er flere momenter taler for å ha samme forbrukerbeskyttelsesnivå for både fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattformtjenester. Hensynet til å skape mest mulig like konkurransevilkår mellom videodelingsplattformtjenester og fjernsyn/audiovisuelle bestillingstjenester tilsier at reguleringen bør være mest mulig harmonisert. Fra seernes perspektiv er det rimelig at

samme regelverk så langt det er naturlig gjelder for videodelingsplattformtjenester, fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Fra annonsørenes og medieaktørenes perspektiv kan det også være hensiktsmessig at reglene om for eksempel reklame ikke varierer ut i fra hvordan innholdet gjøres tilgjengelig. Departementet viser for øvrig til at flere bestemmelser i norsk rett som gjennomfører deler av grunnkravene i direktivet gjelder generelt, uavhengig hvordan innholdet gjøres tilgjengelig. Dette gjelder blant annet forbudet mot pengespillreklame som ikke har tillatelse i Norge og forbudet mot alkoholreklame. Departementet foreslår derfor at reglene om reklame, sponing og produkt plassering som gjelder for både fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester legges til grunn ved gjennomføringen av endringsdirektivet artikkel 28b (2) så langt det er hensiktsmessig.

#### *13.5.9.4.2 Reklame, sponing og produkt plassering som tilbydere av videodelingsplattformtjenester selv markedsfører, selger eller tilrettelegger*

Departementet vurderer først hvordan reklame, sponing og produkt plassering som tilbydere av videodelingsplattformtjenester selv markedsfører, selger eller tilrettelegger skal overholde grunnkravene i endringsdirektivet artikkel 9 (1), jf. endringsdirektivet artikkel 28b (2) første ledd.

Som redegjort for under gjeldende rett anses kravene i endringsdirektivet artikkel 9 (1) som gjennomført i norsk rett, dels i kringkastingsloven og dels i andre lovbestemmelser. Lovbestemmelsene utenfor kringkastingsloven som gjennomfører artikkel 9 (1), dvs. markedsføringsloven § 2, tobaksskadeloven § 22, alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 og legemiddelforskriften § 13-4, gjelder etter departementets vurdering for all reklame, sponing og produkt plassering som tjenestetilbydere selv markedsfører, selger eller tilrettelegger. Det er derfor ikke nødvendig å gjennomføre egne bestemmelser i kringkastingsloven om at tilbydere skal overholde disse reglene.

Bestemmelsene i kringkastingsloven som gjennomfører artikkel 9 (1) (dvs. forbudet mot skjult reklame og andre former for markedsføring i §§ 3-3, identifikasjon av sponing i § 3-4 i første ledd og identifikasjon av produkt plassering i § 3-7 første ledd bokstav d) og reklame mv. rettet mot barn i §§ 3-1 første ledd, 3-6 tredje ledd, 3-7 første ledd bokstav e)) gjelder bare for tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Det er derfor nødvendig å innføre bestemmelser om at disse reglene skal gjelde for reklame, sponing og produkt plassering som tilbydere av videodelingsplattformertjenester selv markedsfører mv.

Som det fremgår av punkt 13.5.9.1 over mener departementet at gjennomføringen av artikkel 28 b (2) bør legge seg på det samme forbrukerbeskyttelsesnivået som fellesreglene for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet foreslår derfor at også reglene om sponing i § 3-4 og reglene i produkt plassering i §§ 3-6 og 3-7 skal gjelde tilsvarende for reklame, sponing og produkt plassering som tjenestetilbyderne selv selger mv. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i kringkastingsloven §§ 5a-5 som slår fast at følgende regler i kringkastingsloven gjelder tilsvarende for reklame, sponing og produkt plassering som markedsføres, selges eller organiseres av tilbydere av videodelingsplattformer og som inngår i eller følger med bildeprogrammer og brukergenerert video:

- Forbudet mot å sende reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn i § 3-1 første ledd.
- Forbudet mot skjult reklame og andre former for skjult markedsføring i § 3-3.
- Reglene om sponning i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester i § 3-4.
- Reglene om produktplassering i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester i § 3-6 og krav til programmer som inneholder produktplassering i § 3-7.

I kringkastingsforskriften er det gitt nærmere regler om reklame som etter departementets syn også bør gjelde tilsvarende for reklame som tilbydere av videodelingsplattformtjenester selv markedsfører, selger eller tilrettelegger. Dette gjelder kringkastingsforskriften § 3-4 (om forbud mot reklameinnslag som inneholder varemerke mv. som benyttes i markedsføring av produkt eller tjenester som det etter norsk regelverk er forbudt å reklamere for mv.) og kringkastingsforskriften § 3-6 (om reklame og forholdet til barn og unge). Departementet foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften § 5a-7 hvor det fremgår at kringkastingsforskriften §§ 3-4 og 3-6 gjelder tilsvarende for reklame som markedsføres, selges eller organiseres av en tilbyder av en videodelingsplattformtjeneste. Departementet foreslår videre at det av samme bestemmelse bør fremgå at kringkastingsforskriften § 3-10 om identifisering av sponsede programmer og § 3-11 om forbud mot sponning av barne- og ungdomsprogrammer skal gjelde tilsvarende for sponsorater som markedsføres, selges eller organiseres av tilbydere av videodelingsplattformtjenester.

#### *13.5.9.4.3 Reklame, sponning og produktplassering som tilbydere av videodelingsplattformtjenester ikke markedsfører, selger eller tilrettelegger*

Når det gjelder reklame, sponning og produktplassering som tilbyderne *ikke* markedsfører, selger eller tilrettelegger, skal tilbyderene treffe hensiktsmessige tiltak for å oppfylle kravene i artikkel 9 (1), jf. endringsdirektivet artikkel 28b (2) andre ledd. Et slikt krav eksisterer ikke i gjeldende rett. Det er derfor nødvendig å innføre en ny bestemmelse som pålegger tjenestetilbydere å treffe hensiktsmessige tiltak for å sørge for at nærmere bestemmelser om reklame, sponning og produktplassering overholdes. Som nevnt i punkt 13.5.9.1 over mener departementet at gjennomføringen av artikkel 28 b (2) bør legge seg på det samme forbrukerbeskyttelsesnivået som fellesreglene for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Etter departementets vurdering bør derfor tilbyderene treffe hensiktsmessige tiltak for å sørge for at følgende bestemmelser overholdes:

- a) § 3-1 første ledd om forbud mot reklameinnslag i tilknytning til barneprogram mv.,
- b) § 3-3 om forbud mot skjult reklame og andre former for skjult markedsføring
- c) § 3-4 om sponning i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester,
- d) § 3-6 om produktplassering i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester og § 3-7 om krav til programmer som inneholder produktplassering,
- e) markedsføringsloven § 2 om god markedsføringsskikk mv.,
- f) alkoholoven § 9-1 om forbud mot reklame for tilvirkningsmidler for alkoholholdig drikk og § 9-2 om forbud mot reklame for alkoholholdig drikk, med tilhørende forskrifter

- g) tobakksskadeloven § 22 om forbud mot reklame for tobakksvarer mv. og § 23 om forbud mot tobakkssponsing, med tilhørende forskrifter,
- h) legemiddelforskriften § 13-4 om forbud mot reklame for legemidler til allmennheten, og
- i) pengespilloven § 6 om markedsføring av pengespill

Departementet foreslår at det inntas en ny § 5a-6 i kringkastingsloven som pålegger tilbydere av videodelingsplattformtjenester å treffe hensiktsmessige tiltak for at reklame, produktplassering og sponsing som ikke selges, markedsføres eller organiseres av tilbyderne overholder disse bestemmelsene. Hva de hensiktsmessige tiltakene skal gå ut på vurderes nærmere i kapittel 13.5.10 under.

### **13.5.10 Hensiktsmessige tiltak**

#### **13.5.10.1 Endringsdirektivet**

I endringsdirektivet artikkel 28b (3) første ledd gis det overordnede føringer for hvilke hensiktsmessige tiltak tilbydere av videodelingsplattformtjenester skal treffe for å beskytte mindreårige og allmennheten mot innhold og reklame mv. som nevnt i artikkel 28b (1) og (2). De hensiktsmessige tiltakene skal bestemmes ut fra det aktuelle innholdets art, hvilken skade det kan gjøre, egenskapene til den kategorien av personer som skal beskyttes, samt hvilke rettigheter og rettmessige interesser som står på spill, herunder hos tilbydere av videodelingsplattformer og brukere som har skapt eller lastet opp innholdet, samt allmennhetens interesse.

Videre fremgår det av artikkel 28b (3) andre ledd at medlemsstatene skal sørge for at alle tilbydere av videodelingsplattformer under deres jurisdiksjon treffer slike tiltak. Her fremgår det at tiltakene skal være gjennomførbare og forholdsmessige og ta hensyn til videodelingsplattformtjenestens størrelse og art. Tiltakene skal ikke føre til forhåndskontroll eller opplastingsfiltrering av innhold, der dette ikke er i samsvar med artikkel 15 i e-handelsdirektivet. Når det gjelder beskyttelse av mindreårige etter artikkel 28b (1) bokstav a), skal det mest skadelige innholdet være underlagt de strengeste tiltakene for tilgangskontroll.

I artikkel 28b (3) tredje ledd listes det opp hva tiltakene "alt etter hva som er hensiktsmessig" skal bestå i. Tiltakene omtales nærmere under departementets vurdering. Etter endringsdirektivet artikkel 28b (5) skal medlemslandene opprette «nødvendige ordninger» for å vurdere om tiltakene tjenestetilbyder har valgt å innføre etter artikkel 28b (3) er hensiktsmessige. Det vises til at denne vurderingen skal overlates til nasjonale reguleringsmyndigheter eller -organer.

#### **13.5.10.2 Departementets vurdering**

##### **13.5.10.2.1 Overordnet om hensiktsmessige tiltak**

Endringsdirektivet inneholder en konkret liste over hensiktsmessige tiltak i artikkel 28b (3) tredje ledd. Den nærmere gjennomføringen av endringsdirektivets liste gjennomgås under.



De hensiktsmessige tiltakene som listes opp i artikkel 28b (3) tredje ledd er eksempler på tiltak som ansees forenlige med e-handelsdirektivet. Hvilke tiltak som anses som hensiktsmessige kan imidlertid endres i takt med utviklingen av tekniske løsninger og markedet for tilbydere av audiovisuelt innhold og regelverket bør derfor kunne oppdateres i takt med dette. Det foreslår derfor at de nærmere reglene om fastsettes i kringkastingsforskriften, se forslag til forskriftshjemmel i kringkastingsloven § 5a-7.

Det følger av endringsdirektivet artikkel 28b (3) andre ledd at de hensiktsmessige tiltakene skal være gjennomførbare og forholdsmessige og ta hensyn til videodelingsplattformtjenestens størrelse og art, jf. artikkel 28b (3) andre ledd. Departementet foreslår at en overordnet føring om dette inntas i kringkastingsforskriften § 5a-4 første ledd.

De hensiktsmessige tiltakene kan ikke føre til forhåndskontroll eller opplastingsfiltrering av innhold, der dette ikke er i samsvar med artikkel 15 i direktiv 2000/31/EF, jf. artikkel 28b (3) andre ledd. Departementet foreslår at dette kravet inntas i kringkastingsforskriften § 5a-4 andre ledd ved at presiseres at hensiktsmessige tiltak skal ikke skal føre til forhåndskontroll eller opplastingsfiltrering av innhold, der dette ikke er i samsvar med ehandelsloven § 19.

#### *13.5.10.2 Nærmere om hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige og allmennheten*

Artikkel 28b (3) tredje ledd lister opp hva hensiktsmessige tiltak skal gå ut på, alt etter hva som er hensiktsmessig, for å beskytte barn og allmennheten mot skadelig og ulovlig innhold.

Det første tiltaket som listes i artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav a er å innta kravene som følger av artikkel 28b (1) som en del av brukervilkårene for videodelingsplattformtjenesten. Brukeren må akseptere slike brukervilkår for å kunne benytte tjenesten, og vilkårene vil da gi et avtalerettslig grunnlag for å følge opp eventuelle brudd på kravene. Departementet foreslår å innta en bestemmelse i kringkastingsforskriften § 5a-5 første ledd bokstav a om å innta krav i brukervilkårene om å overholde kringkastingsloven § 5a-3 om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold og § 5a-4 om ulovlig innhold. Ny §§ 5a-3 og 5a-4 gjennomfører kravene i endringsdirektivet artikkel 28b (1).

Videre følger det av artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav d at tilbyderen skal opprette og drifte brukervennlige ordninger for å rapportere eller flagge skadelig og ulovlig innhold som nevnt i artikkel 28b (1), slik at tilbyderen gjøres oppmerksom på forholdet. Departementet foreslår å innta en bestemmelse i kringkastingsforskriften § 5a-5 første ledd bokstav b om å opprette og drifte åpne og brukervennlige ordninger som brukere av en videodelingsplattformtjeneste kan benytte til å rapportere eller flagge innhold i tjenesten som nevnt i kringkastingsloven §§ 5a-3 og 5a-4.

Av artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav f følger det at tilbyderen skal opprette og drifte systemer som kan opplyse brukerne om virkningen rapporteringen eller flaggingen etter bokstav d har hatt. Departementet foreslår at dette gjennomføres i kringkastingsforskriften § 5a-5 første ledd bokstav c.

I henhold til artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav f skal tilbyderen skal opprette og drifte systemer for alderskontroll. Departementet foreslår at dette gjennomføres i kringkastingsforskriften § 5a-5 første ledd bokstav d med hensyn til innhold som kan være skadelig for mindreårige.

Videre følger det av artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav g at tjenestetilbyderne skal opprette og drifte systemer som gjør det mulig for brukerne å vurdere skadelig innhold og ulovlig innhold som nevnt i art. 28b (1). Slike systemer skal være enkle å bruke og gjøre det mulig for brukerne selv å kunne merke innhold som for eksempel skadelig for mindreårige. Departementet foreslår å innta en bestemmelse i kringkastingsforskriften § 5a-5 bokstav e om å opprette og drifte systemer som er enkle å bruke og som gjør det mulig for brukere av videodelingsplattformtjenester å vurdere innhold som nevnt i henholdsvis kringkastingsloven §§ 5a-3 og 5a-4.

Etter artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav h skal tilbyderen også innføre tilgangskontroll som er styrt av sluttbrukeren. Bildeprogramloven §§ 9 og 10 regulerer beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Det vises her til at en tjenestetilbyder skal tilby tiltak som kan aktiveres av foresatte eller andre i foresattes sted, for å sikre at mindreårige "normalt ikke får tilgang til" skadelig innhold. Departementet foreslår at tilsvarende krav om tilgangskontroll på videodelingsplattformtjenester inntas i kringkastingsforskriften 5a-5 første ledd bokstav f.

Artikkel 28 b (3) tredje ledd bokstav i sier at tilbyderen skal opprette og tilby transparente, brukervennlige og effektive prosedyrer for å håndtere og avgjøre klager fra brukere på tilbyderens gjennomføring av tiltak som nevnt i artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav d-h (systemer for rapportering, alderskontroll, aldersklassifisering og tilgangskontroll). Departementet foreslår at dette kravet inntas i kringkastingsforskriften § 5a-5 første ledd bokstav g.

Endelig følger det av artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav j at tilbyderen skal sørge for effektive tiltak og verktøy som gir økt mediekompetanse, og øke bevisstheten hos brukerne om disse tiltakene og verktøyene. Departementet foreslår at dette kravet inntas i kringkastingsforskriften § 5a-5 første ledd bokstav h.

Det fremgår av endringsdirektivets artikkel 28b (3) andre ledd at det mest skadelige innholdet skal være underlagt de strengeste tiltakene for tilgangskontroll. Alvorlig skadelig innhold er definert i bildeprogramloven § 2 bokstav i) som «skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt følelsesmessig opprivende eller sterkt kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende, særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk.» I Medietilsynets retningslinjer for aldersklassifisering er *alvorlig skadelig innhold* beskrevet nærmere som:

«innhold bestående av svært grove voldsskildringer og/eller svært omfattende, eksplisitte og nærgående seksuelle skildringer. Innhold som kan tenkes å i særlig negativ grad skremme eller påvirke barn og unges tanker, ideer og holdninger over tid, anses også å være til alvorlig skade. Eksempler på dette kan være kombinasjoner

av sex og vold, eller forherligelse av selvmord, selvtukt (eksempelvis brutale «hevnfilmer») og grov dyremishandling. Alvorlig skadelig innhold skal alltid ha 18-årgrense.»

Departementet legger til grunn at hva som anses som «det mest skadelige innholdet» må fortolkes i samsvar med praksis etter bildeprogramloven, forvaltningspraksis og retningslinjer gitt av Medietilsynet. Departementet foreslår etter dette at tilbydere av videodelingsplattformtjenester må iverksette hensiktsmessige tiltak slik at mindreårige normalt ikke får tilgang til alvorlig skadelig innhold på plattformen, gjennom PIN-koder, passord, eller andre løsninger som gir tilsvarende sikkerhet. En slik regel vil samsvare med plikten til beskyttelsestiltak for audiovisuelle bestillingstjenester i bildeprogramloven § 10 første ledd, jf. forskrift 26. juni 2015 nr. 800 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram § 6. Se forslag til ny § 5a-5 andre ledd i kringkastingsforskriften.

#### *13.5.10.2.3 Nærmere om hensiktsmessige tiltak for reklame, produktplassering og sponning*

Artikkel 28b (3) tredje ledd lister også opp hensiktsmessige tiltak som tilbydere av videodelingsplattformtjenester skal treffe for å oppfylle kravene i artikkel 9 (1) når det gjelder reklame, sponning og produktplassering som tilbyderen av videodelingsplattformtjenesten ikke markedsfører, selger eller tilrettelegger.

Alt ettersom hva som er relevant, kan hensiktsmessige tiltak for det første bestå i å inkludere og anvende grunnkravene til audiovisuell kommersiell kommunikasjon i artikkel 9 (1) som en del av brukervilkårene for tjenesten, jf. bokstav artikkel 28b (3) tredje ledd bokstav b. Brukeren må akseptere slike brukervilkår for å kunne benytte tjenesten, og vil da være avtalerettslig forpliktet til å følge dem. Departementet foreslår å innta en bestemmelse i kringkastingsforskriften § 5a-6 første ledd bokstav a om at det kan inntas krav i brukervilkårene om å overholde kringkastingsloven § 5a-6. Kringkastingsloven § 5a-6 inneholder henvisninger til de relevante bestemmelsene i norsk rett der grunnkravene i artikkel 9 (1) i 2010-direktivet er gjennomført. Brukervilkårene vil etter dette inkludere forbud mot reklame for alkohol, reklame rettet mot mindreårige, pengespillreklame mv. i samsvar med strengere norsk regulering.

For det andre kan et hensiktsmessig tiltak være å ha en funksjon der brukere som laster opp videoer kan angi om videoen etter det de kjenner til eller med rimelighet kan forventes å kjenne til, inneholder audiovisuell kommersiell kommunikasjon, jf. bokstav c. Departementet foreslår at tiltaket inntas i kringkastingsforskriften § 5a-6 bokstav b.

Etter endringsdirektivet artikkel 28 (2) tredje ledd skal tilbydere av videodelingsplattformtjenester informere brukerne når det audiovisuelle innholdet består av reklame, sponning og produktplassering, selv om reklamen ikke selges, markedsføres eller organiseres av tilbyderen. Dette forutsetter at tilbyderen har kjennskap til dette eller at opplasteren har angitt at bildeprogrammet eller videoen har kommersielt innhold ved opplastingen. Departementet foreslår derfor i utkastet til ny § 5a-6 andre ledd at tjenestetilbyderen skal tydelig informere brukerne om at programmer og brukergenererte videoer inneholder reklame, sponning og produktplassering, dersom brukeren har gitt

opplysninger om dette i tråd med kringkastingsforskriften § 5a-6 første ledd bokstav b), eller tilbydereren av videodelingsplattformen har kunnskap om dette.

### **13.5.11 Behandling av personopplysninger om mindreårige**

Det fremgår av artikkel 28b (3) fjerde ledd at personopplysninger om mindreårige som tilbydereren henter inn eller på annen måte får tilgang til gjennom systemer for alders- eller tilgangskontroll som beskrives i artikkel 28b (3) bokstav f) og h), ikke kan benyttes til kommersielle formål. Tilbyderen kan for eksempel ikke bruke slike opplysninger til direkte markedsføring, profilering eller atferdsbasert reklame. En tilsvarende bestemmelse gjelder for tilbydere av audiovisuelle medietjenester, jf. artikkel 6a (2). For en omtale av forholdet til personvernforordningen (GDPR) vises det til kap. 8.3.3 om beskyttelse av mindreårige hvor gjennomføringen av artikkel 6a (2) er vurdert.

For å gjennomføre direktivet er det behov for å innføre en bestemmelse om at personopplysninger om mindreårige som samles mv. som ledd i tilbyderens beskyttelsestiltak ikke kan behandles for kommersielle formål. Se forslag til forskriftshjemmel i kringkastingsloven § 5a-3 andre ledd og kringkastingsforskriften § 5a-5 tredje ledd. Departementet forutsetter at Medietilsynet, som tilsynsansvarlig, konsulterer Datatilsynet ved behov, og at tilsynene i fellesskap finner fram til en hensiktsmessig tilsynsmetodikk og rutiner for samarbeid i slike saker (se kapittel 8.3.3 for en nærmere omtale av forholdet mellom Medietilsynet og Datatilsynet).

### **13.5.12 Sam- eller selvregulering**

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (4) skal medlemslandene oppfordre til bruk av samregulering ved gjennomføringen av hensiktsmessige tiltak etter artikkel 28b (1) og (3) i samsvar med artikkel 4a (1). Kravene i kapittel 4a (1) er omtalt ovenfor i kapittel 4a. Endringsdirektivets fortale punkt 49 peker på at tilbydere av videodelingsplattformtjenester så langt som mulig bør involveres i gjennomføringen av hensiktsmessige tiltak.

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (2) fjerde ledd skal medlemsstatene også oppfordre til bruk av sam- eller selvregulering gjennom bransjenormer som fastsatt i direktivet artikkel 4a (1) med sikte på å begrense barns eksponering for audiovisuell kommersiell kommunikasjon for usunn mat og drikke i videodelingsplattformtjenester.

Videre skal EU-kommisjonen etter endringsdirektivet artikkel 28b (9) oppfordre tilbydere av videodelingsplattformer til å utveksle beste praksis når det gjelder bransjenormer som nevnt i artikkel 28b (4). Endelig kan medlemslandene og Kommisjonen/ESA fremme selvregulering gjennom bransjenormer, jf. art. 28b (10). På dette området kan nevnes bransjenormen «Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online», som er inngått blant annet mellom Facebook, Google, Twitter og Microsoft.

Ettersom det trolig er svært få, om noen, norske tilbydere av videodelingsplattformtjenester på markedet i dag, er det begrensede muligheter for samregulering i Norge. Departementet har likevel identifisert et område som kan være egnet for samregulering. I endringsdirektivet

art. 28b (7) innføres det et krav om at medlemsstatene skal sikre utenrettslige tvisteløsningsmekanismer for å løse tvister mellom brukere og tilbydere videodelingsplattformer når det gjelder de hensiktsmessige tiltakene tilbyderen skal iverksette. I punkt 13.5.14 under foreslår departementet at Medietilsynet får i oppgave å utvikle en slik tvisteløsningsmekanisme, og at en nemnd bør opprettes bl.a. i samråd med tilbydere av videodelingsplattformer.

### **13.5.13 Tilsyn**

#### **13.5.13.1 Endringsdirektivet**

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (5) skal medlemslandene opprette "nødvendige ordninger" for å vurdere om hensiktsmessige tiltak etter artikkel 28b (3) er hensiktsmessige. Det vises til at denne vurderingen skal overlates til nasjonale reguleringsmyndigheter eller -organer.

Medlemslandene skal også i henhold til endringsdirektivet artikkel 28b (2) påse at tilbydere av videodelingsplattformtjenester oppfyller grunnkravene i artikkel 9 (1) for reklame, produktplassing og sponsing når denne markedsføres, selges eller tilrettelegges av tilbyderen. Det samme gjelder plikten til klart og tydelig å informere brukerne om audiovisuell kommersiell kommunikasjon i brukergenererte videoer eller bildeprogrammer i tjenesten, så fremt dette er opplyst av opplasteren eller tilbyderen har kjennskap til dette.

#### **13.5.13.2 Gjeldende rett**

Hvilke myndigheter som fører tilsyn med de enkelte bestemmelser i kringkastingsloven- og forskriften er fastsatt i kringkastingsforskriften § 1-8. Det fremgår av forskriften § 1-8 andre ledd at Medietilsynet fører tilsyn med at bestemmelser i loven og forskriften overholdes, med noen unntak som følger av § 1-8 første ledd.

Etter § 1-8 første ledd skal Forbrukertilsynet blant annet føre tilsyn med reklame i henhold til regler gitt i loven § 3-1 første ledd, det vil si reklame rettet mot mindreårige.

Videre er Helsedirektoratet tilsynsmyndighet for reklame- og sponsingsforbudene i tobakksskadeloven §§ 22 og 23 og alkoholloven §§ 9-1 og 9-2, mens Statens legemiddelverk fører tilsyn med reklameforbudet i legemiddelforskriften § 13-4.

I tillegg fører Lotteritilsynet tilsyn med forbudet mot pengespillreklame i pengespilloven § 6.

De nevnte bestemmelsene over er utformet plattformnøytralt, og vil gjelde også for videodelingsplattformtjenester.

#### **13.5.13.3 Departementets vurdering**

Det vil følge av kringkastingslovens- og forskriftens system at Medietilsynet fører tilsyn med reglene om videodelingsplattformtjenester med mindre noe annet spesifiseres i

kringkastingsforskriften § 1-8. I og med at departementet foreslår at også andre tilsynsorgan vil føre tilsyn med reglene om videodelingsplattformtjenester, mener departementet at det er nødvendig med en egen hjemmel til å fastsette regler om tilsyn med bestemmelsene om videodelingsplattformtjenester i forskrift. Se forslag til forskriftshjemmel i kringkastingsloven § 5a-9.

Departementet ser det som naturlig og hensiktsmessig at Medietilsynet i all hovedsak har ansvaret for å føre tilsyn med reglene i forslag til nytt kapittel 5a i loven og forskriften. Medietilsynet er fagorganet på medieområdet og har fra før tilsynsansvar for kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. .

Medietilsynets tilsynsoppgave vil blant annet gå ut på å føre tilsyn med at en tilbyder har iverksatt hensiktsmessige tiltak, og om disse tiltakene er tilstrekkelige, hensiktsmessige og forholdsmessige. Departementet forutsetter at Medietilsynet, i tråd med gjeldende tilsynsmetodikk, veileder tilbyderne om hensiktsmessige tiltak og forholdsmessighetsvurderingen gjennom f.eks. retningslinjer mv.

Forbrukertilsynet bør etter departementets syn få tilsynsansvaret for forbudet mot reklame rettet mot mindreårige også for tilbydere av videodelingsplattformtjenester. På den måten blir Forbrukertilsynet tilsynsorgan for denne regelen uavhengig av om reklamen er publisert i kringkasting, en audiovisuell bestillingstjeneste eller på en videodelingsplattformtjeneste. Kringkastingsforskriften § 1-8 må derfor endres slik at det i tillegg til loven § 3-1 også vises til at Forbrukertilsynet fører tilsyn med kringkastingsloven § 5a-5 første ledd bokstav a, hvor det fremgår at reglene om forbud mot reklameinnslag i tilknytning til barneprogram mv. i § 3-1 første ledd gjelder tilsvarende for reklame, sponing og produktplassering som markedsføres, selges eller organiseres av tilbydere av videodelingsplattformer. Tilsvarende bør også Forbrukertilsynet føre tilsyn med forslaget til ny § 5a-7 første ledd bokstav a i saker som gjelder forskriften § 3-4 andre ledd.

I forslaget til ny § 5a-7 første ledd bokstav a. i kringkastingsforskriften fremgår det at forskriften § 3-4 gjelder tilsvarende for reklame og sponing som markedsføres, selges eller organiseres av tilbydere av videodelingsplattformer. Etter § 3-4 første ledd kan det ikke sendes reklameinnslag som inneholder varemerke eller logo som benyttes i markedsføring av produkt eller tjenester som det etter norsk regelverk er forbudt å reklamere for. Tilsynet med kringkastingsforskriften § 3-4 første ledd er lagt til «forvaltningsorgan som fører tilsyn med reklameforbud i henhold til andre bestemmelser i norsk lov», jf. forskriften § 1-8 første ledd andre punktum. Helsedirektoratet fører f.eks. tilsyn med om reklameinnslag inneholder varemerke som benyttes i markedsføring av alkoholholdig drikke. Departementet foreslår at tilsynsmyndighetene som fører tilsyn med forskriften 3-4 første ledd også skal føre tilsyn med forskriften § 5a-7 første ledd bokstav a i saker som gjelder forskriften §3-4 første ledd, og at dette presiseres i kringkastingsforskriften § 1-8 første ledd andre punktum.

Departementet mener at Medietilsynet bør få i oppgave å føre tilsyn med bestemmelsen i kringkastingsloven § 5a-6 om at tilbydere av videodelingsplattformer skal treffe hensiktsmessige tiltak for at reklame, produktplassering og sponing som ikke selges eller markedsføres av tilbyderne og som inngår i eller følger med bildeprogrammer og

brukergenererte videoer skal oppfylle kravene i § 3-1 første ledd om forbud mot reklameinnslag i tilknytning til barneprogram mv. Departementet viser til at tilsynet på dette punkt først og fremst handle om det er iverksatt hensiktsmessige tiltak, og ikke innholdet i tjenesten. Dette tilsier etter departementet syn at Medietilsynet og ikke Forbrukertilsynet bør få tilsynsansvaret. Dersom det unntaksvis skulle oppstå behov for bistand, legger departementet til grunn at Medietilsynet konsulterer Forbrukertilsynet.

### **13.5.14 Utenrettslig klageordning for løsning av tvister**

#### **13.5.14.1 Endringsdirektivet**

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (7) skal medlemslandene sørge for at det finnes utenrettslige klageordninger for løsning av tvister mellom brukere og tilbydere av videodelingsplattformtjenester når det gjelder bestemmelsene om beskyttelse av mindreårige og allmennheten og anvendelsen av hensiktsmessige tiltak. Tvisteløsningen skal legge til rette for en uavhengig behandling av tvisten, med sikte på å oppnå en minnelig løsning. Brukeren må samtidig beholde muligheten til å bringe saken inn for norske domstoler, jf. endringsdirektivet artikkel 28b (8).

#### **13.5.14.2 Departementets vurdering**

Den utenrettslige klageordningen skal gjelde tvister mellom brukere og tilbydere av videodelingsplattformer. Hva som utgjør en bruker må etter departementet syn tolkes vidt, og omfatte både de som kun ser og lytter til bildeprogrammer og brukergenererte videoer på videodelingsplattformtjenestene, og de som selv laster opp innhold. En bruker kan være både privatperson og næringsdrivende.

Departementet peker videre på at tvisteløsningen er avgrenset til å ta stilling til spørsmålet om det er truffet hensiktsmessige tiltak i tråd med de kravene som følger av kringkastingsloven og forskriften. Det skal altså ikke behandles tvister om selve innholdet på plattformen, for eksempel om konkret innhold skal fjernes.

Et alternativ for å gjennomføre kravet i artikkel 28b (7) er å gi Medietilsynet i oppgave å være tvisteløsningsorgan. Medietilsynet er foreslått som tilsynsmyndighet for tilbyders plikt til å utvikle og tilby hensiktsmessige tiltak etter artikkel 28b (1) og (3). Tilsynet vil derfor ha kompetanse på det norske markedet for slike tjenester og regelverkets krav hensiktsmessige tiltak. Dette kunne tale for å gi Medietilsynet i oppgave å være slikt tvisteløsningsorgan. Samtidig vil en dobbeltrolle som både tvisteløsnings- og tilsynsorgan kunne sette tilsynets uavhengighet og upartiskhet på prøve. Dersom Medietilsynet forut for et tilsyn har meklet i samme sak, vil det kunne reises spørsmål ved tilsynets upartiskhet. Dette taler etter departementets syn med tyngde mot å legge en slik tvisteløsningsoppgave til Medietilsynet. Departementet viser videre til at det av samme grunn ikke er aktuelt å legge en tvisteløsningsoppgave til Medieklagenemnda, ettersom nemnda vil behandle klager over eventuelle vedtak fra Medietilsynet. Det pekes på at de samme hensynene som er redegjort

for i dette avsnittet har vært avgjørende i svenske myndigheters beslutning om å ikke legge en slik oppgave direkte til Myndigheten för press, radio och tv.

Departementet har også sett på muligheten for å bruke ett eksisterende tvisteløsningssystem i Norge. Departementet peker her på forliksrådet som et godt etablert system for mekling. Forliksrådet kan likevel ikke anses for å oppfylle endringsdirektivets krav til utenrettslig tvisteløsning, siden forliksrådet er det laveste leddet i rettssystemet for sivile saker. Av forarbeidene til tvisteloven fremgår det at forliksrådet skal "regnes som en domstol". Det presiseres videre at forliksrådet ikke vil være en av de alminnelige domstolene, men en meklingsinstitusjon med begrenset domsmyndighet. Forliksrådet omtales i domstolloven § 1 og domstollovens alminnelige regler om domstoler vil gjelde, jf. Ot.prp.nr. 51 (2004-2005) kap. 8.2.4.6. Etter dette mener departementet at forliksrådet ikke vil være egnet til å oppfylle endringsdirektivets krav om en utenrettslig klageordning for løsning av tvister.

Et annet alternativ er å legge tvisteløsningsoppgaven til Forbrukertilsynet. Forbrukertilsynet mekler i klagesaker etter § 1 i forbrukerklage\_loven for å nå en minnelig løsning mellom parter. Forbrukertilsynet forbereder også klagesaker som bringes inn for Forbrukerklageutvalget, som etter § 17 i forbrukerklage\_loven kan fatte vedtak som får virkning som rettskraftig dom. Sakene som kan bringes inn for Forbrukerklageutvalget er imidlertid avgrenset til kontraktsrettslige tvister som angitt i forbrukerklageforskriften § 2. Det vil derfor ikke være passende å legge oppgaven til Forbrukerklageutvalget. Videre vil det være en komplikasjon at det kan være vanskelig å sette en økonomisk verdi på de hensiktsmessige tiltakene som er gjenstand for en tvist. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er hensiktsmessig å legge tvisteløsningsoppgaven til Forbrukertilsynet eller Forbrukerklageutvalget.

Departementet mener at den mest hensiktsmessige løsningen vil være å gi Medietilsynet i oppgave å utvikle en utenrettslig klageordning for løsning av tvister, i samråd med tilbydere av videodelingsplattformer og eventuelle interessenter for brukere av plattformene. Dette vil kunne gjøres innenfor rammen av arbeidet med samregulering. I Sverige har Myndigheten för press, radio och tv fått tilsvarende oppgave. I SOU:2019 punkt 6.4.7 ble det påpekt at en slik tvisteløsningsmekanisme bør være uavhengig av Myndigheten för press, radio och tv, slik at arbeidet med å vurdere hensiktsmessige tiltak etter artikkel 28 (5) ikke påvirker vilkårene for en upartisk tvisteløsning mellom en bruker og en tilbyder av en videodelingsplattform. Departementet understreker at de samme hensynene vil gjøre seg gjeldende for Medietilsynet. Departementet foreslår etter dette at det inntas en ny bestemmelse i kringkastingsloven § 5a-8 om at Medietilsynet i forskrift kan opprette en uavhengig klagenemnd for løsning av tvister mellom brukere og tilbydere av videodelingsplattformer om de hensiktsmessige tiltakene som skal treffes etter loven og forskriften. Medietilsynet bør opprette klagenemnda i samråd med bl.a. tilbydere av videodelingsplattformer og relevante forbrukermyndigheter. Departementet foreslår at Medietilsynet gis hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om klagenemnda, herunder nemndas sammensetning, kompetanse og organisering. Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon kan ev. tjene som for som inspirasjon for Medietilsynet i dette arbeidet.



Siden det er svært få, om noen, tilbydere av videodelingsplattformer i Norge i dag, legger departementet til grunn at det ikke er behov for at Medietilsynet oppretter klagenemnda før det norske markedet ev. har utviklet seg. I mellomtiden vil det trolig være mer aktuelt at norske brukere har klager knyttet til plikter for utenlandske videodelingsplattformtjenester. En slik tvist vil måtte behandles i det land tjenesten er etablert i henhold til jurisdiksjonskriteriene i artikkel 28a, jf. høringsnotatet punkt 13.5.3, og ikke i Norge. Medietilsynet bør imidlertid være behjelpelig med å formidle klagen til rett organ.

### **13.5.10 Domstolsbehandling**

Etter endringsdirektivet artikkel 28b (8) og fortalen punkt 50 skal medlemslandene sørge for at brukerne av en videodelingsplattformtjeneste skal kunne gjøre sine rettigheter overfor en tilbyder gjeldende ved en domstol med hensyn til plikter etter bestemmelsen (1) og (3). Det forhold at det er etablert tvisteløsningsmekanismer etter artikkel 28b (7) skal ikke være til hinder for at brukeren kan bringe saken inn for domstolsapparatet.

En bruker av en norsk videodelingsplattformtjeneste skal derfor kunne be om at en norsk domstol tar stilling til hvorvidt tilbyderen har truffet hensiktsmessige tiltak etter artikkel 28 (1) og (3). Vilklårene for å reise sivilt søksmål fremgår av lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). Av § 1-3 fremgår at det kan reises sak for domstolene om rettskrav. Det er vilkår om at den som reiser saken må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det. Det følger videre av tvisteloven kapittel 5 at det foreligger visse plikter før en sak kan reises for domstolene. Blant annet skal det etter § 5-4 forsøkes å få i stand en minnelig løsning, eventuelt gjennom mekling for forliksrådet, ved utenrettslig mekling eller ved at tvisten bringes inn for en utenrettslig tvisteløsningsnemnd. Denne plikten er imidlertid ikke til hinder for at det reises sak dersom minnelig løsning ikke kan oppnås.

Departementet vurderer at tvistelovens vilkår for søksmålsadgang er tilstrekkelig for at Norge må ansees å ha implementert direktivet på dette punkt.

## **14 Uavhengige tilsyn**

### **14.1 Innledning**

I endringsdirektivet artikkel 30 stilles det krav om at medlemsstatenes tilsynsmyndigheter skal være uavhengige fra både offentlige og private organer. Tilsynsmyndighetenes virksomhet skal være upartisk og åpen og skal kunne granskes. Videre skal tilsynenes kompetanse og myndighet være klart fastsatt ved lov. Endringsdirektivet fastsetter også prinsipper for utnevning og avskjedigelse av tilsynsmyndighetens leder. Det stilles dessuten krav til effektive klagemuligheter. Mens direktivet tidligere kun fokuserte på reguleringen av audiovisuelle medietjenester inneholder dermed endringsdirektivet også en regulering av visse forvaltningsrettslige forhold. Krav til uavhengige nasjonale tilsynsmyndigheter innenfor visse sektorer har blitt vanligere i EØS-retten, bl.a. på telekom og personvernområdet.

I dette kapitlet beskrives først gjeldende rett, inkludert de eksisterende mekanismene i kringkastingsloven og andre lover om uavhengighet hos tilsynsmyndighetene som fører tilsyn med bestemmelser i norsk rett som gjennomfører AMT-direktivet. Deretter vurderes det

hvordan endringsdirektivets krav til uavhengige tilsynsmyndigheter bør gjennomføres i norsk rett.

## 14.2 Gjeldende rett

### 14.2.1 Overordnet

Det er flere tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med bestemmelsene i norsk rett som gjennomfører AMT-direktivet.

AMT-direktivet er primært gjennomført i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften. Medietilsynet er tilsynsmyndighet for de fleste av disse bestemmelsene, jf. kringkastingsforskriften § 1-8 andre ledd, jf. kringkastingsloven § 2-1 fjerde ledd. Forbrukertilsynet fører tilsyn med kringkastingsregelverkets forbud mot å sende reklame i barneprogram og reklameinnslag særlig rettet mot barn, jf. kringkastingsforskriften § 1-8 første ledd. Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for AMT-direktivets forbud mot reklame for tobakksvarer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, jf. tobakksskadeloven § 35. Det samme gjelder AMT-direktivets bestemmelser om reklame for alkohol, jf. alkoholloven § 9-3. Statens legemiddelverk fører tilsyn med AMT-direktivets forbud mot reklame for reseptbelagte legemidler, jf. legemiddelforskriften §§ 13-14, jf. 13-4 bokstav a.

### 14.2.2 Medietilsynet

Medietilsynet har både formelt og i praksis en stor grad av uavhengighet i tilsynsarbeidet med kringkastingslovens- og forskriftens bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet. I henhold til kringkastingsloven § 2-15 første ledd første punktum kan departementet ikke instruere Medietilsynet i enkeltsaker, eller omgjøre tilsynets vedtak i andre saker enn nevnt i § 2-14 fjerde ledd (dvs. saker vedrørende tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting). Kringkastingsloven § 2-15 første ledd andre punktum åpner imidlertid for at departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling.

I saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning følger det dessuten av § 2-15 annet ledd at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynets vedtak etter reglene i forvaltningsloven § 35 annet, tredje og femte ledd.

Klager på Medietilsynets vedtak behandles av Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda), jf. kringkastingsloven § 2-14 første ledd, med unntak av saker om tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting. Disse sakene behandles av departementet jf. § 2-14 siste ledd. Medieklagenemnda har i likhet med Medietilsynet stor grad av uavhengighet i sitt arbeid. Ifølge kringkastingsloven § 2-15 annet ledd kan imidlertid også Medieklagenemndas vedtak omgjøres av Kongen i statsråd dersom saken er av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

Medietilsynet er administrativt underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet, som gir rammene for tilsynets arbeid gjennom et årlig tildelingsbrev. I tillegg til å være tilsynsmyndighet for de fleste bestemmelsene i kringkastingsregelverket er Medietilsynet pålagt en rekke andre oppgaver.

Det følger av Medietilsynets samfunnsoppdrag at tilsynet skal bidra til å oppfylle statens overordnede mediepolitiske mål om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet skal bidra til å fremme de mediepolitiske målene ved å tilrettelegge for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen. Medietilsynet er ved lov og forskrift tillagt en rekke oppgaver som blant annet omfatter forvaltning av tilskuddsordningene på mediefeltet og behandling av søknadener om konsesjon etter kringkastingsloven. Medietilsynet skal også følge med på medieutviklingen og gi råd og innspill til Kultur- og likestillingsdepartementet innenfor medieområdet.

Medietilsynet er et forvaltningsorgan, og følgelig kommer forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg til de alminnelige reglene om habilitet, saksbehandling, innsyn og arkivføring som kommer til uttrykk i disse lovene, er det gitt særskilte regler om tilsynets saksbehandling i kringkastingsloven- og forskriften.

Stortinget fastsetter de årlige budsjettene for Medietilsynet etter forslag fra departementet. Stortingets årlige bevilgning stilles til disposisjon for tilsynet gjennom det årlige tildelingsbrevet.

Medietilsynet ledes av en direktør som ansettes av departementet. Ansettelse og avskjedigelse av direktør i Medietilsynet skal etter gjeldene rett skje i henhold til bestemmelsene i statsansatteloven kapittel 2 (Ansettelse mv.) og kapittel 3 (Opphør av arbeidsforholdet, ordensstraff, plikt til å overta andre arbeidsoppgaver mv.). Nåværende direktør er fast ansatt i Medietilsynet.

### **14.2.3 Forbrukertilsynet**

Forbrukertilsynet er ifølge markedsføringsloven § 32 andre ledd første punktum et faglig uavhengig forvaltningsorgan som er administrativt underordnet departementet (Barne- og familiedepartementet). Kongen og departementets instruksmyndighet er avskåret både i enkeltsaker og hva gjelder generell lovtolkning, jf. § 32 andre ledd andre punktum. Videre behandler ikke departementet avgjørelser fattet av Forbrukertilsynet, jf. § 32 andre ledd tredje punktum, bortsett fra klager på avslag på begjæring om innsyn etter offentleglova. Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak for øvrig, jf. markedsføringsloven § 37 første ledd.

Videre følger det av markedsføringsloven § 33 at Forbrukertilsynet ledes av en direktør, som oppnevnes på åremål for en periode på seks år med mulighet for gjenoppnevning én gang.

Forbrukertilsynet er et forvaltningsorgan, og følgelig kommer forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg til de alminnelige reglene om habilitet, saksbehandling, innsyn og arkivføring som kommer til uttrykk i disse lovene, er det

gitt særskilte regler om tilsynets saksbehandling i markedsføringsloven og forskrift om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling mv.

Stortinget fastsetter de årlige budsjettene for Forbrukertilsynet etter forslag fra departementet. Stortingets årlige bevilgning stilles til disposisjon for tilsynet gjennom det årlige tildelingsbrevet.

#### **14.2.4 Helsedirektoratet**

Helsedirektoratet er et ordinært forvaltningsorgan, underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Direktøren er ansatt på åremål. Det følger av forskrift til lov om statens ansatte mv. § 6 (2) at åremålsperioden er på seks år.

Markedsrådet er klageinstans for Helsedirektoratets vedtak etter tobakksskadelovens regler om reklame- og sponsingsforbud, jf. tobakksskadeloven § 37 a første ledd. Markedsrådet er også klageinstans for Helsedirektoratets vedtak ved overtredelse av reklameforbudet i alkoholloven, jf. alkoholloven § 9-5.

Ettersom Helsedirektoratet er et forvaltningsorgan kommer forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg til de alminnelige reglene om habilitet, saksbehandling, innsyn og arkivføring som kommer til uttrykk i disse lovene, er det gitt særskilte regler om Helsedirektoratets saksbehandling ved tilsyn med alkoholovens regler om reklameforbud i alkoholloven § 9-3 og med tobakksskadelovens regler om reklame- og sponsingsforbud i tobakksskadeloven § 35. Videre følger det av alkoholloven § 9-4 og tobakksskadeloven § 36 at Helsedirektoratet blant annet har adgang til å pålegge retting og ilegge tvangsmulkt.

Stortinget fastsetter de årlige budsjettene for Helsedirektoratet etter forslag fra departementet. Stortingets årlige bevilgning stilles til disposisjon for direktoratet gjennom det årlige tildelingsbrevet.

#### **14.2.5 Statens legemiddelverk**

Statens legemiddelverk (Legemiddelverket) er et ordinært forvaltningsorgan underordnet Helse- og omsorgsdepartementet. Direktøren er ansatt på åremål. Det følger av forskrift til lov om statens ansatte mv. § 6 (2) at åremålsperioden er på seks år.

Klager over Legemiddelverkets vedtak er ikke særskilt regulert, og behandles dermed av Helse- og omsorgsdepartementet, jf. de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 28.

Ettersom Legemiddelverket er et forvaltningsorgan kommer forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg til de alminnelige reglene om habilitet, saksbehandling, innsyn og arkivføring som kommer til uttrykk i disse lovene, er det gitt særskilte regler om Legemiddelverkets vedtak og saksbehandling ved tilsyn med forbudet mot reklame for reseptbelagte legemidler i legemiddelforskriften § 13-14.

Stortinget fastsetter de årlige budsjettene for Legemiddelverket etter forslag fra departementet. Stortingets årlige bevilgning stilles til disposisjon for Legemiddelverket gjennom det årlige tildelingsbrevet.

### 14.3 Endringsdirektivet

Det følger av endringsdirektivet artikkel 30 (1) at hver medlemsstat skal utpeke en eller flere nasjonale tilsynsmyndigheter eller ett eller flere tilsynsorgan eller begge deler.

Medlemsstatene skal sikre at de er juridisk atskilt fra regjeringen og funksjonelt uavhengige av sine respektive regjeringer og ethvert annet offentlig eller privat organ. Dette skal ikke berøre medlemsstatenes mulighet til å opprette reguleringsmyndigheter som fører tilsyn med forskjellige sektorer.

Etter artikkel 30 (2) skal medlemsstatene sørge for at de nasjonale tilsynsmyndighetene utøver sin myndighet på en upartisk og åpen måte og i samsvar med målene i AMT-direktivet – særlig med hensyn til mediemangfold, kulturelt og språklig mangfold, forbrukervern, tilgjengelighet, ikke-diskriminering, et velfungerende indre marked og like konkurransevilkår. Tilsynsmyndighetene skal ikke be om eller motta instruks fra noen annen instans under utførelsen av de oppgavene som er pålagt dem etter nasjonal rett som gjennomfører unionsretten. Dette skal ikke være til hinder for tilsyn i samsvar med nasjonal forfatningsrett.

Artikkel 30 (3) fastslår at medlemsstatene skal sørge for at den kompetanse og myndighet som tilkommer nasjonale tilsynsmyndigheter, samt metodene for å holde dem ansvarlig, er klart fastsatt ved lov.

Etter artikkel 30 (4) pålegges medlemsstatene å sørge for at tilsynsmyndighetene har tilstrekkelige finansielle og menneskelige ressurser og håndhevingsmyndighet til å kunne utføre sine oppgaver på en effektiv måte og til å bidra til ERGAs arbeid. Medlemsstatene skal sørge for at de nasjonale tilsynsmyndighetene har egne årsbudsjetter, som skal offentliggjøres.

Det følger av artikkel 30 (5) at medlemsstatene i sin nasjonale rett skal fastsette vilkårene og prosedyrene for utnevning og avskjedigelse av lederne av nasjonale tilsynsmyndigheter eller medlemmene av det kollegiale organet som fyller denne funksjonen, herunder mandatets varighet. Det fremgår videre at lederen av en nasjonal tilsynsmyndighet og medlemmene av det kollegiale organet kan avsettes dersom vedkommende ikke lenger oppfyller vilkårene som kreves for å kunne utføre de oppgavene som på forhånd er fastlagt nasjonalt. En beslutning om avsettelse skal være behørig begrunnet, meldes på forhånd og offentliggjøres.

Endelig følger av det av artikkel 30 (6) at medlemsstatene skal sørge for at det finnes effektive klageordninger på nasjonalt plan. Klageinstansen, som kan være en domstol, skal være uavhengig av de berørte partene i klagesaken. I påvente av utfallet av klagen skal beslutningen som er truffet av den nasjonale reguleringsmyndigheten eller det nasjonale reguleringsorganet fortsatt gjelde, med mindre det treffes midlertidige tiltak i samsvar med

nasjonal rett. I fortalen punkt 55 er det klargjort at klagebehandlingen ikke bør berøre fordelingen av myndighet innenfor de nasjonale rettsordningene. I fortalen punkt 50 er det dessuten presisert at bestemmelsene i AMT-direktivet derfor ikke bør forstås på en måte som kan hindre partene i å utøve sin rett til tilgang til rettssystemet.

## 14.4 Reguleringen i andre land

### 14.4.2. Sverige

Ved gjennomføringen av endringsdirektivet ble det lagt til grunn at den svenske forvaltningsmodellen sikrer tilstrekkelig uavhengighet for tilsynene med oppgaver på AMT-direktivets område, og at det derfor ikke var behov for lovendring.<sup>107</sup>

Den svenske forvaltningsmodellen er kortfattet beskrevet i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov<sup>108</sup>:

"Den svenske forvaltningen bygger på en modell med fristilte embetsverk. Den løpende forvaltningen er skilt ut til særskilte embetsverk (styrelser eller verk) som ikke kan instrueres av det sektoransvarlige departementet. Regeringsformen 11 kap. 7 § lyder:

«Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.»

Forvaltningsmyndighetene skal altså på selvstendig grunnlag og på eget ansvar behandle saker om myndighetsutøving i saker mot privatpersoner eller kommune. Når det gjelder anvendelse av lov, skal myndighetene handle på selvstendig grunnlag uavhengig av om saken gjelder myndighetsutøving eller ikke. Statsrådets parlamentariske ansvar omfatter ikke underordnede myndigheters beslutninger."

Departementet legger til at denne fristillelsen av embetsverket også innebærer at verken departement eller regjering kan omgjøre tilsynsmyndighetenes avgjørelser på AMT-direktivets område.

Regjeringens styring skjer i all hovedsak gjennom det årlige tildelingsbrevet, hvor myndighetens ressurser det kommende året stilles til deres disposisjon, og regjeringen beslutter hvilken virksomhet ressursene skal anvendes til samt stiller krav til rapportering.<sup>109</sup>

Det ble heller ikke vurdert som nødvendig med særskilt gjennomføring av endringsdirektivets krav om at tilsynsmyndigheten utøver sin virksomhet på en transparent og upartisk måte.<sup>110</sup> Det ble vist til at regeringsformen forutsetter at forvaltningsmyndighetene sørger for likhet for

<sup>107</sup> SOU 2019:39 kap.12.4 på s.348 og Prop. 2019/20:168 kap. 19.2 på s. 152-153

<sup>108</sup> Kapittel 32.4.2 på s. 514

<sup>109</sup> SOU 2019:39 kap.12.2 på s.344

<sup>110</sup> SOU 2019:39 kap. 12.4.2 og Prop. 2019/20:168 kap. 19.2 på s.153

loven, og ivaretar objektivitet og upartiskhet. Videre ble det vist til prinsipper om legalitet, objektivitet og proporsjonalitet som gjenspeiles i förvaltningslagen, og til förvaltningslagens regler om rett til partsinnsyn, begrunnede vedtak, klager mv.

Når det gjaldt kravet om at tilsynsmyndigheten skal ha tilstrekkelige ressurser og myndighet, ble endringsdirektivet gjennomført ved å tydeliggjøre i forskrift at Myndigheten för press, radio och tv er tilsynsmyndighet etter AMT- og endringsdirektivet, og skal delta i Erga på Sveriges vegne.<sup>111</sup>

I tillegg ble det funnet nødvendig å lovfeste varigheten på åremålet for tilsynets leder. Det hadde vært fast praksis at åremål hadde en varighet på seks år, men uten at praksisen var lovfestet.<sup>112</sup>

Avslutningsvis ble det ikke ansett som nødvendig med særskilte endringer for å etterleve kravet om effektive klagemuligheter. Det ble lagt til grunn at kravet i endringsdirektivet ikke innebar at enhver beslutning tilsynsmyndigheten tok med en bestemmelse som gjennomfører AMT-direktivet som grunnlag må kunne overprøves. Det som måtte sikres var overprøving hos en uavhengig instans av beslutninger som kan føre til faktiske konsekvenser for den beslutningen berører.<sup>113</sup> Overprøving av forvaltningsmyndighetenes vedtak skjer som hovedregel i allmenne forvaltningsdomstoler og ikke ved klage til annet forvaltningsorgan.<sup>114</sup> Dette er også hovedregelen på AMT- og endringsdirektivets område. Enkelte beslutninger overprøves ved alminnelige domstoler.<sup>115</sup>

#### 14.4.3. Finland

I Finland er myndigheten på AMT- og endringsdirektivets område delt mellom Nationella audiovisuella institutet og Transport- och kommunikationsverket.

Finland kom til at deres nasjonale rett var i samsvar med endringsdirektivets artikkel 30, og at det derfor ikke var nødvendig med noen særskilt gjennomføring.<sup>116</sup>

Det vises til at den finske grunnloven krever at all utøving av offentlig makt skal bygge på lov. Videre pekes det på at overordnede forvaltningsorgan ikke "[...]" på ett juridisk bindende sätt"[...]" kan gripe inn i underordnet forvaltningsorgans beslutninger. Et ministerium kan utforme generelle forskrifter og instruksjoner om utførelsen av forvaltningsoppgaver, men ikke bestemme hvordan det underordnede organet skal avgjøre en enkeltsak. Ministeriet kan heller ikke fatte egne vedtak på det underordnede organets ansvarsområde, med mindre slik rett har blitt forbeholdt ministeriet i lov.<sup>117</sup>

Når det gjelder overprøving av Transport- och kommunikationsverkets avgjørelser, skjer dette ved klage til forvaltningsdomstolen. Avgjørelser truffet av Centralen för mediefostran och bildprogram i Nationella audiovisuella institutet overprøves gjennom klage til

---

<sup>111</sup> SOU 2019:39 kap.12.4.3 på s.351 og Prop. 2019/20:168 kap. 19.2 på s. 152-153

<sup>112</sup> Prop. 2019/20:168 kap. 19.2 på s.153

<sup>113</sup> SOU 2019:39 kap.12.4.5 på s.362 og Prop. 2019/20:168 kap. 19.2 på s. 152-153

<sup>114</sup> Förvaltningslag 2017:900 § 40

<sup>115</sup> Se fullstendig oversikt i SOU 2019:39 kap. 12.4.5 på s.359 flg.

<sup>116</sup> [RP 98/2020](#) på s. 95

<sup>117</sup> [RP 98/2020](#) på s. 95 flg.

bildprogramsnämnden. Nämndens avgjørelser kan bringes inn for högsta förvaltningsdomstolen.<sup>118</sup>

Videre vises det til forvaltningslovens prinsipper om likebehandling, upartiskhet, og proporsjonalitet. Det vises også til lov om offentlighet i myndighetenes virksomhet, som forutsetter at offentlige myndigheter skal fremme åpenhet i virksomheten og blant annet utarbeide statistikk og andre publikasjoner innenfor sitt virkeområde, og at dokumenter som sendes inn til en myndighet er offentlige.<sup>119</sup>

Når det gjelder utnevning og avskjedigelse av leder for tilsynsmyndighetene, viser Finland til at generaldirektøren for Transport- og kommunikationsverkets mandatperiode er regulert i statstjänstemannalagen- og förordningen, som også regulerer vilkår for avskjedigelse.<sup>120</sup> Tilsvarende gjelder for direktøren og assisterende direktører i Nationella audiovisuella institutet.<sup>121</sup>

## 14.5 Departementets vurderinger

### 14.5.1 Tilsynsorgan på AMT-direktivets område

Det følger av endringsdirektivet artikkel 30 (1) at hvert land skal utpeke en eller flere nasjonale tilsynsmyndigheter som er juridisk atskilt fra regjeringen og funksjonelt uavhengige av sine respektive regjeringer og ethvert annet offentlig eller privat organ.

Som gjennomgått i 14.2, er det i all hovedsak Medietilsynet som fører tilsyn med regelverket som gjennomfører AMT-direktivet. I tillegg fører Forbrukertilsynet, Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk tilsyn på AMT-direktivets område når de fører tilsyn med hhv. reklame i barneprogrammer og rettet mot barn, reklame for alkohol og tobakk, og reklame for reseptbelagte legemidler i audiovisuelle bestillingstjenester, fjernsyn og, når gjennomføringen av endringsdirektivet trer i kraft, videodelingsplattformtjenester. Det er med andre ord etter gjeldende rett allerede utpekt nasjonale tilsynsmyndigheter, og direktivet krever derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

Departementet mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig å presisere hvilket tilsynsorgan som deltar i gruppen av europeiske reguleringsmyndigheter for audiovisuelle medietjenester (ERGA). Medietilsynet er det tilsynet som har flest oppgaver på AMT-direktivets område, og representerer også Norge i ERGA i dag. Det er derfor naturlig og hensiktsmessig at Medietilsynet fortsatt har denne oppgaven. Departementet foreslår at det fremgår uttrykkelig av kringkastingsforskriften § 1-8 at Medietilsynet har denne oppgaven.

### 14.5.2 Tilsynsorganets uavhengighet

Det følger som nevnt over av artikkel 30 (1) at de nasjonale tilsynsmyndighetene skal være juridisk adskilt fra regjeringen og funksjonelt og effektivt uavhengig av regjeringen og ethvert

---

<sup>118</sup> RP 98/2020 på s. 96

<sup>119</sup> RP 98/2020 på s. 96

<sup>120</sup> RP 98/2020 på s. 96

<sup>121</sup> Se 9 a § første ledd jf. 26 § tredje og fjerde ledd i statstjänstemannalag 750/1994



annet offentlig og privat organ. Det er videre presisert i fortalen punkt 53 at nasjonale tilsynsmyndigheter bør anses å ha oppnådd nødvendig grad av uavhengighet dersom disse myndighetene, herunder dem som er opprettet som offentlige myndigheter eller organer, er funksjonelt og effektivt uavhengige av sine respektive regjeringer og av ethvert annet offentlig eller privat organ. Dette anses som nødvendig for å sikre upartiskhet i beslutninger som treffes av nasjonale reguleringsmyndigheter eller -organer. I tillegg følger det av artikkel 30 (2) at nasjonale tilsynsmyndigheter verken skal oppsøke eller motta instruksjoner fra noe annet organ med hensyn til utøvelsen av de oppgaver myndigheten har fått i henhold til nasjonal rett som gjennomfører unionsretten.

Endringsdirektivet føyer seg inn i en utvikling hvor EØS-rettslig regelverk stiller krav til nasjonale myndigheters uavhengighet. Det varierer imidlertid hvor strenge krav som stilles. I personvernforordningen<sup>122</sup> artikkel 52 kreves det at tilsynsmyndigheten har "full uavhengighet" ("complete independence"). I det tredje elmarkedsdirektivet, kreves det, i likhet med i endringsdirektivet artikkel 30 (1), en juridisk adskilt myndighet med funksjonell uavhengighet. Kravene til uavhengighet er mer spesifiserte i elmarkedsdirektivet, og det forutsettes blant annet at myndigheten ikke bare skal ha et eget budsjett, men autonomi ved gjennomføringen av budsjettet.<sup>123</sup>

Begrepet funksjonell er ikke presist definert i endringsdirektivet, men er som nevnt utdypet ved at direktivet viser til at tilsynsmyndigheten skal være effektivt uavhengig, og ikke skal kunne instrueres ved utøvelsen av sine oppgaver etter direktivet.

Rekkevidden av artikkel 30 er etter departementets syn ikke helt klar. Når det gjelder kravet om at tilsynsmyndigheten ikke skal ta imot instruksjoner, innebærer dette utvilsomt at Kongens og departementets kompetanse til å instruere tilsynsorganene i enkeltsaker på AMT-direktivets område må avskjæres. Det gir trolig heller ikke adgang til å pålegge tilsynsorganet å ta en konkret sak opp til behandling.

Departementet anser imidlertid ikke at artikkel 30 må tolkes slik at det ikke vil være adgang til å gi generelle instruksjoner, f.eks. i tildelingsbrev eller i publiserte retningslinjer, så lenge instruksene ikke hindrer tilsynsmyndighetens kompetanse til å gjøre en individuell og upartisk vurdering av sakene de behandler etter reglene i AMT-direktivet.

Det er kun Stortinget som kan avskjære Kongens instruksjonsmyndighet. Dette krever lovvedtak. Behovet for lovendring gjennomgås nærmere i tilknytning til det enkelte tilsynsorgan i punkt 14.5.2.1 flg.

Kravet om funksjonell uavhengighet innebærer også etter departementets vurdering at Kongen og departementet ikke kan ha anledning til å omgjøre tilsynsorganenes vedtak. En slik forståelse av begrepet har tidligere blitt lagt til grunn av ESA i forbindelse med tolkningen av regelverket om behandling av personopplysninger.

---

<sup>122</sup> Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

Oppsummert forstår departementet artikkel 30 (1) og (2) slik at Kongens og departementets instruksjonsmyndighet må avskjæres i den enkelte sak. Det samme gjelder adgangen til å omgjøre tilsynsorganets vedtak, og antakelig adgangen til å pålegge tilsynsorganet å ta en konkret sak opp til behandling.

Kravene til de nasjonale tilsynsorganenes uavhengighet gjelder kun når tilsynsorganet fører tilsyn med nasjonale bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivets krav. Det vil si at det i nasjonal rett er mulig å regulere tilsynsorganets uavhengighet ulikt, alt etter hvilke lov- og forskriftsbestemmelser det føres tilsyn med. Departementet foreslår nedenfor ulik regulering av tilsynsmyndighetenes uavhengighet ut ifra de individuelle forholdene i den enkelte sektor. Alle sektorer må oppfylle minstekravet etter direktivet, men for Medietilsynet foreslås det å gå lenger i å avskjære instruksjonsmyndigheten, slik at også generelle instruksjoner avskjæres.

#### **14.5.2.1 Medietilsynet**

Medietilsynet er administrativt underlagt regjeringen ved Kultur- og likestillingsdepartementet, og det er derfor forholdet mellom regjeringen og departementet og tilsynet som krever en nærmere gjennomgang. Departementet kan ikke se at Medietilsynet står i et forhold til andre offentlige organer, eller til private organer, som foranlediger en nærmere vurdering av tilsynets uavhengighet.

Departementet anser kravet om at tilsynsmyndigheten skal være juridisk adskilt fra regjeringen som oppfylt, ettersom Medietilsynet er et organ adskilt fra departementet, med eget budsjett, egen ledelse og egne ansatte.

Når det gjelder Kongen og departementets instruksjonsmyndighet, følger det allerede av kringkastingsloven § 2-15 første ledd at departementet ikke kan instruere Medietilsynet i enkeltsaker. Bruken av "departementet" innebærer at Kongen i statsråd har instruksjonsmyndigheten i behold. Endringsdirektivet krever imidlertid uavhengighet fra det enkelte lands regjering. Loven må derfor endres, slik at også Kongens instruksjonsmyndighet avskjæres.

Dette er kun nødvendig for tilsyn med bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet i norsk rett. Det er imidlertid gode grunner til å avskjære Kongens instruksjonsmyndighet overfor Medietilsynet i enkeltsaker etter kringkastingsloven- og forskriften generelt. Medietilsynets uavhengighet må vurderes opp mot behovet for politisk kontroll, og vil kunne variere fra saksområde til saksområde. Avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet over Medietilsynet i enkeltsaker ble derfor grundig drøftet i Prop. 7 L (2010-2011) Endringer i kringkastingsloven og medieeierskapsloven, se særlig kapittel 3 og 4. Departementet mener vurderingene som ble gjort den gang er likeså treffende for avskjæring av regjeringens instruksjonsmyndighet, og viser derfor til gjennomgangen som ble gjort i denne proposisjonen. Det foreslås på denne bakgrunn å endre kringkastingsloven § 2-15, slik at heller ikke Kongen kan instruere Medietilsynet i enkeltsaker.

Videre må anledningen til å pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling avskjæres på AMT-direktivets område, og departementet foreslår at § 2-15 endres i tråd med dette.

Etter gjeldende rett kan både departementet og Kongen gi generelle instruksjoner til Medietilsynet. Selv om artikkel 30 ikke er helt klar på dette punktet, legger departementet som nevnt til grunn at direktivet ikke er til hinder for generelle instruksjoner. I lys av medienes demokratiske funksjon, som bl.a. innebærer kritisk oppsyn med offentlig og privat maktutøvelse, legger departementet til grunn at det er særlig viktig å markere Medietilsynets uavhengighet. Videre er det ikke noen klar grense mellom generelle instruksjoner og instruksjoner som mer eller mindre direkte kan påvirke individuelle avgjørelser. For å unngå tvil om tilsynets uavhengighet, foreslår departementet derfor å endre kringkastingsloven § 2-15 slik at muligheten til å gi generelle instruksjoner til Medietilsynet på direktivets område avskjæres.

For at Medietilsynet skal være funksjonelt uavhengig av regjeringen og departementet, må også adgangen til å omgjøre Medietilsynets enkeltvedtak på AMT- og endringsdirektivets område avskjæres.

Det følger allerede av kringkastingsloven §§ 2-15 første ledd, jf. 2-14 fjerde ledd, at departementet ikke kan omgjøre Medietilsynets vedtak unntatt i saker om tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting. Vilkår for å tildele konsesjon faller utenfor AMT- og endringsdirektivets virkeområde.

Ifølge ordlyden er det kun *departementets* omgjøringskompetanse som avskjæres i første ledd. Det følger imidlertid av § 2-15 annet ledd at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynets vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Når første og andre ledd leses i sammenheng, er det mest nærliggende å forstå bestemmelsen slik at det *kun* er i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning at Kongen har omgjøringskompetansen i behold. Gjeldende rett innebærer dermed at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynets vedtak også innenfor AMT- og endringsdirektivets virkeområde, så sant saken anses å være av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Som gjennomgått ovenfor innebærer imidlertid kravet til funksjonell uavhengighet at medlemsstatens regjering ikke skal kunne omgjøre tilsynsmyndighetens vedtak. Det er ikke holdepunkter i endringsdirektivet for å gjøre unntak for saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Departementet foreslår derfor at Kongen i statsråds omgjøringskompetanse avskjæres i sin helhet for Medietilsynets vedtak på AMT-direktivets område. I saker utenfor AMT-direktivets område bør det fortsatt finnes en sikkerhetsventil som sikrer muligheten for politisk styring i prinsipielle og viktige saker.

Departementets forslag:

- Kringkastingsloven § 2-15 første ledd, første punktum endres slik at også Kongens instruksjonsmyndighet overfor Medietilsynet avskjæres.
- Kringkastingsloven § 2-15 første ledd, andre punktum endres slik at Kongens adgang til å gi generelle instruksjoner og til å pålegge at Medietilsynet tar en sak opp til behandling avskjæres på AMT-direktivets område.

- Kringkastingsloven § 2-15 andre ledd får nytt innhold, mens dagens innhold flyttes til fjerde ledd. I nytt andre ledd foreslår departementet å avskjære Kongens myndighet til å omgjøre Medietilsynets vedtak med hjemmel i kringkastingsloven- og forskriften. Videre avskjæres Kongens myndighet til å treffe egne vedtak på kringkastingsloven- og forskriftens virkeområde.
- Det tas inn et nytt tredje ledd i kringkastingsloven § 2-15, med innhold som tidligere fremkom av første ledd. Det vil si at Kongen likevel kan omgjøre Medietilsynets vedtak i saker som nevnt i kringkastingsloven § 2-14 fjerde ledd.
- Det tas inn et nytt fjerde ledd i kringkastingsloven § 2-15, som viderefører innholdet i dagens andre ledd. Det presiseres at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynets vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, men bare i saker utenfor AMT-direktivets virkeområde.

#### **14.5.2.2 Øvrige tilsynsorgan på AMT-direktivets område**

##### *14.5.2.2.1 Forbrukertilsynet*

Forbrukertilsynet fører tilsyn med kringkastingsregelverkets forbud mot å sende reklame i barneprogram og reklameinnslag særlig rettet mot barn jf. kringkastingsforskriften § 1-8 første ledd. Reklameforbudene fremgår av kringkastingsloven § 3-1 første ledd og kringkastingsforskriften §§ 3-4 annet ledd og 3-6. Bestemmelsene gjennomfører (og går lenger enn) kravene til reklame rettet mot barn i endringsdirektivet artikkel 9 (1).

Forbrukertilsynet er ifølge markedsføringsloven § 32 andre ledd første punktum et faglig uavhengig forvaltningsorgan, som er administrativt underordnet Barne- og familiedepartementet. Det følger av § 32 andre ledd andre punktum at Kongen og departementets instruksjonsmyndighet er avskåret både i enkeltsaker og hva gjelder generell lovtolkning. I lovens forarbeider understrekes det at Forbrukertilsynet ikke kan instrueres i faglige spørsmål.<sup>124</sup>

Departementet behandler dessuten ikke avgjørelser fattet av Forbrukertilsynet, jf. § 32 andre ledd tredje punktum, bortsett fra klager på avslag på begjæring om innsyn etter offentleglova. Sett bort fra innsynssaker, er det Markedsrådet som behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak, jf. § 37 første ledd.

Ettersom det allerede følger av loven at Forbrukertilsynet er et faglig uavhengig forvaltningsorgan og at verken Kongen eller departementet kan instruere tilsynet, og heller ikke behandle vedtak fattet av tilsynet, er dagens regelverk etter departementets vurdering forenlig med kravene til tilsynsorganenes uavhengighet i endringsdirektivet artikkel 30. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

##### *14.5.2.2.2 Helsedirektoratet*

Helsedirektoratet fører tilsyn med forbudet mot reklame og sponsing for tobakksprodukter i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, jf. tobakksskadeloven § 35 og med

---

<sup>124</sup> Ot.prp. nr.55 (2007-2008) kap.15.1.1

alkoholreklameforbudet, jf. alkoholloven § 9-3. Forbudene fremgår av tobakksskadeloven §§ 22 flg. og alkoholloven §§ 9-1 og 9-2. Bestemmelsene gjennomfører, og går lenger enn, kravene i endringsdirektivet artikkel 9 (1) og (2).

Helsedirektoratet er et ordinært forvaltningsorgan, og verken Kongens eller departementets kompetanse er begrenset etter gjeldende rett. Det innebærer dermed at Kongens og departementets instruksjonsmyndighet må avskjæres i den enkelte sak når Helsedirektoratet utøver oppgaver på AMT-direktivets område. Det samme gjelder adgangen til å omgjøre tilsynsorganets vedtak, og adgangen til å pålegge tilsynsorganet å ta en sak opp til behandling. Departementet foreslår derfor at det fastsettes to nye bestemmelser i hhv. alkoholloven § 9-6 og tobakksskadeloven § 40 b som regulerer Helsedirektoratets uavhengighet.

Når det gjelder alkoholreklameforbudet, foreslår departementet at det i forslag til ny § 9-6 presiseres at Kongen ikke kan instruere Helsedirektoratet om behandlingen av enkeltsaker som gjelder alkoholreklame, jf. alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 med tilhørende forskrifter, når de gjennomfører direktiv 2010/13/EU. Videre foreslår departementet at det bør fremgå av bestemmelsen at Kongen i slike tilfeller heller ikke skal kunne omgjøre Helsedirektoratets vedtak. Bestemmelsen refererer til «Kongen». Når Kongens kompetanse avskjæres, avskjæres også departementets myndighet. Bestemmelsen vil kun omfatte saker som gjelder tilsyn med tilbydere av fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester eller videodelingsplattformer. Disse begrepene skal forstås slik de er definert i kringkastingsloven § 1-1.

Når det gjelder forbudet mot reklame for tobakksvarer mv. foreslår departementet en ny bestemmelse i tobakksskadeloven § 40 b etter samme lest som beskrevet over, med henvisning til saker som gjelder audiovisuell kommunikasjon for tobakksvarer, e-sigaretter mv, jf. AMT-direktivet art. 9 nr. 1 bokstav d, jf. tobakksskadeloven §§ 22 og 23 og tilhørende forskrifter.

Når det gjelder generelle instruksjoner mener departementet at det fortsatt må kunne gis føringer om at Helsedirektoratet skal prioritere særskilte områder i sin tilsynsvirksomhet, f.eks. tilsyn med tobakksreklame i sosiale medier, og foreta bindende fortolkninger av lovverket. Dette henger sammen med at de norske alkohol- og tobakksreklameforbudene er langt mer vidtrekkende enn AMT-direktivets regulering av reklame og sponing på disse områdene, og gjelder uavhengig av plattform og avsender.

#### *14.5.2.2.3 Statens legemiddelverk*

Statens legemiddelverk fører tilsyn med forbudet mot reklame for reseptbelagte legemidler i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester jf. legemiddelforskriften § 13-14. Forbudet fremgår av forskriften § 13-4 bokstav a, og gjennomfører forbudet i endringsdirektivet artikkel 9 (1) bokstav f. Når endringsdirektivet gjennomføres, vil tilsynet også omfatte reklame i videodelingsplattformtjenester (se nærmere omtale i kap. 12).

Legemiddelverket er et ordinært forvaltningsorgan, og kan dermed instrueres av Helse- og omsorgsdepartementet, både generelt og i enkeltsaker. Departementet kan også omgjøre Legemiddelverkets vedtak.

Legemiddelverket er et ordinært forvaltningsorgan, og verken Kongens eller departementets kompetanse er begrenset etter gjeldende rett. Det innebærer dermed at Kongens og departementets instruksjonsmyndighet må avskjæres i den enkelte sak når Legemiddelverket utøver oppgaver på AMT-direktivets område. Det samme gjelder adgangen til å omgjøre tilsynsorganets vedtak, og adgangen til å pålegge tilsynsorganet å ta en konkret sak opp til behandling.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes en ny bestemmelse i lov om legemidler som regulerer Statens legemiddelverks uavhengighet, etter samme lest som bestemmelsene som gjelder Helsedirektoratet, i saker som gjelder forskrift om legemidler § 13-4 bokstav a, jf § lov om legemidler § 19 annet ledd.

### **14.5.3 Krav til upartiskhet og åpenhet**

Etter endringsdirektivet artikkel 30 (2) første ledd skal medlemsstatene sørge for at de nasjonale tilsynsmyndighetene utøver sin myndighet på en upartisk og åpen måte og i samsvar med målene i AMT-direktivet, og særlig med hensyn til mediemangfold, kulturelt og språklig mangfold, forbrukervern, tilgjengelighet, ikke-diskriminering, et velfungerende indre marked og like konkurransevilkår. Etter artikkel 30 (2) annet ledd skal de nasjonale tilsynsmyndighetene verken oppsøke eller ta imot instruksjoner fra andre offentlige eller private organer på AMT- og endringsdirektivets område, jf. omtale i punkt 14.5.2 over.

Det følger av fortalen punkt 54 at ett av formålene med audiovisuelle medietjenester er å tjene borgernes interesser og forme den offentlige opinion. Derfor er det av avgjørende betydning at slike tjenester kan informere individet og allmennheten så fullstendig og gjennom et så bredt tilbud som mulig. Dette kan bare oppnås dersom redaksjonelle beslutninger forblir fri for enhver statlig innblanding eller påvirkning fra den nasjonale tilsynsmyndigheten annet enn gjennom den rene gjennomføringen av regelverk.

#### **14.5.3.1 Medietilsynet**

Medietilsynet er et forvaltningsorgan, som innebærer at legalitetsprinsippet nedfelt i Grunnloven § 113 gjelder for tilsynets myndighetsutøvelse. Kravet om at forvaltningen ikke kan gripe inn i borgernes rettssfære uten hjemmel i lov legger grunnlaget for upartisk myndighetsutøvelse og sikrer mot vilkårlig saksbehandling. Videre kommer blant annet forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på Medietilsynets virksomhet. Det innebærer blant annet at regler om habilitet, saksbehandling og adgang til innsyn i dokumenter setter rammer for myndighetsutøvelsen. De generelle reglene i nevnte lover utfylles dessuten av reglene i kringkastingsloven- og forskriften, for eksempel inneholder kringkastingsforskriften kapittel 10 detaljerte regler for fastsetting av overtredelsesgebyr. Når det gjelder krav til uavhengighet vises det til punkt 14.5.2.1 ovenfor. Departementet anser på

denne bakgrunn gjeldende rett for å være i samsvar med endringsdirektivet. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

#### **14.5.3.2 Øvrige tilsynsorgan på AMT-direktivets område**

##### *14.5.3.2.1 Forbrukertilsynet*

I likhet med Medietilsynet, er også Forbrukertilsynet et forvaltningsorgan og skal dermed utøve sin myndighet i henhold til legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Videre kommer blant annet forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg er det gitt særskilte regler om tilsynets saksbehandling i markedsføringsloven kapittel 7 og forskrift om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling kapittel 1. Når det gjelder krav til uavhengighet vises det til punkt 14.5.2.2.1 ovenfor.

Departementet anser på denne bakgrunn gjeldende rett for å være i samsvar med endringsdirektivet. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

##### *14.5.3.2.2 Helsedirektoratet*

Også Helsedirektoratet er et forvaltningsorgan og skal dermed utøve sin myndighet i henhold til legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Videre kommer blant annet forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg er det gitt særskilte regler om Helsedirektoratets saksbehandling i alkoholloven § 9-3 og tobakksskadeloven § 35. Når det gjelder krav til uavhengighet vises det til punkt 14.5.2.2.2 ovenfor.

Departementet anser på denne bakgrunn gjeldende rett for å være i samsvar med endringsdirektivet. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

##### *14.5.3.2.3 Statens legemiddelverk*

Statens legemiddelverk er i likhet med de øvrige tilsynsorganene på AMT-direktivets område et forvaltningsorgan, og skal dermed utøve sin myndighet i henhold til legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Videre kommer blant annet forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova til anvendelse på deres virksomhet. I tillegg er det gitt særskilte regler om Legemiddelverkets saksbehandling i legemiddelforskriften § 13-14. Når det gjelder krav til uavhengighet vises det til punkt 14.5.2.2.3 ovenfor.

Departementet anser på denne bakgrunn gjeldende rett for å være i samsvar med endringsdirektivet. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

#### **14.5.4 Tilsynsorganets ressurser og myndighet**

Ifølge endringsdirektivet artikkel 30 (3), skal medlemsstatene sikre at tilsynsorganets kompetanse og myndighet, samt muligheter for å holde tilsynsorganet ansvarlig er klart definert i lov. Videre skal medlemsstatene sikre at tilsynene med oppgaver på AMT-direktivets virkeområde har tilstrekkelige økonomiske og personelle ressurser, og tilstrekkelig

myndighet til å kunne utøve sine funksjoner på en effektiv måte, og til å bidra til ERGAs arbeid, jf. artikkel 30 (4). I fortalen avsnitt 53 presiseres at tilsynene må ha tilstrekkelig fagkunnskap, så vel som økonomiske og personelle ressurser. Tilsynene skal ha et eget årlig budsjett, og budsjettet skal være offentlig.

#### **14.5.4.1 Medietilsynet**

Medietilsynets budsjett fastsettes årlig i Stortingets budsjettvedtak. Stortingets bevilgning stilles deretter til Medietilsynets disposisjon gjennom det årlige tildelingsbrevet fra Kultur- og likestillingsdepartementet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 7 første ledd. Både Stortingets budsjettvedtak og tildelingsbrevet er offentlig. Medietilsynet foretar selv den nærmere disponeringen av bevilgningen, på grunnlag av budsjettvedtak og tildelingsbrev.

Når det gjelder Medietilsynets myndighet, følger det av kringkastingsloven § 2-1 fjerde ledd at Medietilsynet er forvaltningsorgan for kringkasting og lokalkringkasting.

Kringkastingsforskriften § 1-8 avgrensner Medietilsynets tilsynsmyndighet negativt, idet første ledd viser til de konkrete bestemmelsene Forbrukertilsynet og "de forvaltningsorgan som fører tilsyn med reklameforbud i henhold til andre bestemmelser i norsk lov" har etter loven og forskriften, mens andre ledd slår fast at Medietilsynet fører tilsyn med regelverkets øvrige bestemmelser.

Videre følger det av kringkastingsloven § 2-11 første ledd at enhver plikter å gi Medietilsynet de opplysninger som tilsynet krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, mens lovens kapittel 10 inneholder en rekke virkemidler Medietilsynet kan anvende for å sikre etterlevelse av lov og forskrift, inkludert advarsel, overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Som det er redegjort nærmere for i kapittel 14.5.2 er dessuten Medietilsynets uavhengighet fastsatt i lov, jf. kringkastingsloven §§ 2-14 og 2-15. Dagens lov og forskrift sikrer dermed at Medietilsynet har tilstrekkelig myndighet til å kunne utøve sine funksjoner på en effektiv måte, slik AMT-direktivet artikkel 30 (3) og (4) krever.

Departementet antar at dagens lovbestemmelse i kringkastingsloven § 2-1 fjerde ledd gir Medietilsynet kompetanse til å delta i ERGA på Norges vegne. Av hensyn til klarhet, er det imidlertid en fordel at denne kompetansen følger uttrykkelig av lovverket. Departementet vil derfor foreslå en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften om Medietilsynets deltagelse i ERGA.

Departementets forslag:

- Det presiseres i nytt tredje ledd til kringkastingsforskriften § 1-8 at Medietilsynet representerer Norge i ERGA.

#### **14.5.4.2 Øvrige tilsynsorgan på AMT-direktivets område**

##### **14.5.4.2.1 Forbrukertilsynet**

Forbrukertilsynets budsjett fastsettes årlig i Stortingets budsjettvedtak. Stortingets bevilgning stilles deretter til Forbrukertilsynets disposisjon gjennom det årlige tildelingsbrevet fra Barne- og familiedepartementet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 7 første ledd. Både



Stortingets budsjettvedtak og tildelingsbrevet er offentlig. Forbrukertilsynet foretar selv den nærmere disponeringen av bevilgningen, på grunnlag av budsjettvedtak og tildelingsbrev.

Når det gjelder Forbrukertilsynets myndighet på AMT-direktivets område, følger det av kringkastingsforskriften § 1-8 første ledd at Forbrukertilsynet fører tilsyn med reklame i henhold til regler gitt i kringkastingsloven § 3-1 første ledd og forskriften § 3 og 3-6 (reklameinnslag i tilknytning til barneprogram og reklameinnslag særlig rettet mot barn). Den nærmere myndigheten Forbrukertilsynet har ved utøvelsen av sine oppgaver følger av markedsføringsloven kapittel 7, som blant annet slår fast at enhver plikter å gi Forbrukertilsynet de opplysningene som kreves for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, jf. § 34 første ledd. Forbrukertilsynet har dessuten på nærmere vilkår rett til å gjennomføre stedlig kontroll og ta beslag i dokumenter mv. jf. § 34 andre og tredje ledd. Tilsynet kan også på nærmere vilkår fatte enkeltvedtak om forbud eller påbud, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, jf. markedsføringsloven § 40. Som det er redegjort nærmere for i kapittel 13.5.2 er dessuten Forbrukertilsynets uavhengighet fastsatt i lov, jf. markedsføringsloven § 32.

Dagens lov og forskrift sikrer dermed at Forbrukertilsynet har tilstrekkelig myndighet til å kunne utøve sine funksjoner på en effektiv måte, slik AMT-direktivet artikkel 30 (3) og (4) forutsetter. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

#### *14.5.4.2.2. Helsedirektoratet*

Også Helsedirektoratets budsjett fastsettes årlig i Stortingets budsjettvedtak. Stortingets bevilgning stilles deretter til Helsedirektoratets disposisjon gjennom det årlige tildelingsbrevet fra Helse- og omsorgsdepartementet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 7 første ledd. Både Stortingets budsjettvedtak og tildelingsbrevet er offentlig. Helsedirektoratet foretar selv den nærmere disponeringen av bevilgningen, på grunnlag av budsjettvedtak og tildelingsbrev.

Hva gjelder Helsedirektoratets myndighet på AMT-direktivets område, reguleres denne nærmere i alkoholloven kapittel 9 og tobakksskadeloven kapittel 8. Når Helsedirektoratet fører tilsyn med alkoholreklameforbudet, kan direktoratet blant annet foreta slik gransking og besiktigelse, herunder kreve utlevert og beslaglegge dokumenter mv. som det finner nødvendig for å føre tilsyn, jf. alkoholloven § 9-3 første ledd andre punktum. Videre følger det av alkoholloven § 9-3 annet ledd at enhver plikter å gi Helsedirektoratet de opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av direktoratets oppgaver etter loven kapittel 9. Helsedirektoratet kan dessuten på nærmere vilkår pålegge retting og fastsette tvangsmulkt dersom direktoratet finner at reklameforbudet er overtrådt, jf. § 9-4. Tilsvarende bestemmelser finnes i tobakksskadeloven §§ 35, 36 og 38.

Loven sikrer dermed at Helsedirektoratet har tilstrekkelig myndighet til å kunne utøve sine funksjoner på en effektiv måte, slik endringsdirektivet artikkel 30 (3) og (4) forutsetter. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

#### 14.5.4.2.3 Statens legemiddelverk

I likhet med de øvrige tilsynsorganene på AMT-direktivets område fastsettes også Legemiddelverkets budsjett årlig i Stortingets budsjettvedtak. Stortingets bevilgning stilles deretter til Legemiddelverkets disposisjon gjennom det årlige tildelingsbrevet fra Helse- og omsorgsdepartementet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 7 første ledd. Både Stortingets budsjettvedtak og tildelingsbrevet er offentlig. Legemiddelverket foretar selv den nærmere disponeringen av bevilgningen, på grunnlag av budsjettvedtak og tildelingsbrev.

Legemiddelverkets myndighet på AMT-direktivets område reguleres nærmere i legemiddelforskriften § 13-14, hvor det fremgår at Legemiddelverket er tilsynsmyndighet for reklame for legemidler, jf. første ledd. Det følger videre av bestemmelsen at Legemiddelverket kan kreve reklame stoppet eller inndratt, og fatte vedtak med midlertidig virkning dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger brudd på reklameforbudet. I tillegg følger det av legemiddeloven §§ 28 at departementet blant annet kan kreve å få utlevert informasjon som er nødvendig for å ivareta tilsynet og foreta de nødvendige kontroller av markedsføringsaktiviteter m.v. så lenge og i det omfanget det er nødvendig, gi pålegg om retting, fastsette tvangsmulkt dersom pålegget ikke oppfylles innen en viss frist. Videre følger det av legemiddeloven §§ 28 a annet ledd jf. 19 annet ledd at departementet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av reklameforbudet. Ettersom det er Legemiddelverket som fører tilsyn og kontroll med reklameforbudet er kompetansen som følger av loven §§ 28 og 28 a delegert til dem i henhold til legemiddelforskriften §§ 13-14.

Loven og forskriften sikrer dermed at Legemiddelverket har tilstrekkelig myndighet til å kunne utøve sine funksjoner på en effektiv måte, slik AMT-direktivet artikkel 30 (3) og (4) forutsetter. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

#### 14.5.5 Utnevnelse og avskjedigelse av leder

Endringsdirektivet stiller krav til lovregulering av vilkårene og prosedyren for utnevnelse og avskjedigelse av lederen av det nasjonale tilsynet, jf. artikkel 30 (5). Det følger av bestemmelsen at mandatets lengde skal fremkomme av loven, og at utnevnes- og avskjedigelsesprosesser skal være transparente, ikke-diskriminerende og sikre den nødvendige grad av uavhengighet. Videre skal kravene til lederen av et tilsyn være fastsatt på forhånd. Lederen eller medlemmene kan avskjediges dersom de ikke lenger oppfyller de forhåndsfastsatte kravene. En avgjørelse om avskjedigelse må være behørig begrunnet, være gjenstand for forutgående meddelelse og offentliggjøres.

##### 14.5.5.1 Medietilsynet

Begrepet avskjedigelse er i norsk rett vesensforskjellig fra oppsigelse.

Endringsdirektivet bruker begrepet "dismissal", som etter forholdene kan bety både oppsigelse ("dismissal with notice") og avskjedigelse ("summary dismissal"). Ettersom begrepet ikke er nærmere presisert i endringsdirektivet, forutsetter departementet at bestemmelsens krav gjelder prosessen både ved oppsigelse og avskjedigelse. Begge tilfeller dekkes av statsansatteloven, som kommer til anvendelse for direktøren i Medietilsynets ansettelsesforhold, jf. beskrivelse i kapittel 13.2.

Statsansatteloven regulerer ansettelsesprosessen (se loven Kapittel 2) og prosessen ved opphør av et arbeidsforhold (se loven Kapittel 3). Videre fastsetter loven vilkår for oppsigelse og avskjed (se loven Kapittel 3), og inneholder saksbehandlingsregler (se Kapittel 4) og regler for klage og søksmål (se Kapittel 5) som kommer i tillegg til reglene i forvaltningsloven.

Endringsdirektivet presiserer at lengden på lederens mandat skal fastsettes i lov. Det synes derfor å være forutsatt i direktivet at lederen av et uavhengig tilsyn kan sitte på åremål. Departementet forstår imidlertid ikke bestemmelsen slik at den *krever* utnevning på åremål. Formålet med reglene i artikkel 30 (5) er å sikre de nasjonale myndighetene uavhengighet på AMT-direktivets virkeområde. Tilstrekkelig uavhengighet anses som essensielt for å sikre upartiskhet i myndighetenes avgjørelser, jf. fortalen punkt 53. Forutsigbarhet knyttet til lengden av åremålet kan være et virkemiddel som styrker lederens uavhengighet, i hvert fall i de tilfeller hvor åremålet ikke kan fornyes.

Forskrift til lov om statens ansatte mv. utelukker imidlertid bruk av åremål for øverste leder av en virksomhet, "[...] dersom virksomheten i hovedsak har kontrollende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling."<sup>125</sup> Bestemmelsen er med andre ord til hinder for at det benyttes åremål for lederen av en tilsynsvirksomhet.<sup>126</sup> Begrunnelsen er at utnevning på åremål vil kunne redusere lederens uavhengighet, særlig dersom det er adgang til en ny periode.<sup>127</sup> Tilsvarende synspunkter finnes også i omtalen av uavhengige forvaltningsorganer i NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*.<sup>128</sup> En tidsbegrenset ansettelse for direktøren av Medietilsynet, som følger av gjeldende rett, sikrer etter departementets syn dermed en større grad av uavhengighet enn om direktøren var utnevnt på åremål.

Departementet vil påpeke at forskrift til lov om statsansatte kan fravikes i lov, slik at det i prinsippet er mulig å fastsette i kringkastingsloven at Medietilsynets leder sitter på åremål. I så fall vil det, dersom ikke en kortere periode fastsettes i loven, samtidig følge av forskrift til lov om statsansatte § 6 annet ledd at åremålsperioden skal være seks år og at åremålet kun kan fornyes én gang. Åremålsperiodens lengde er med andre ord allerede fastsatt i forskrift, slik endringsdirektivet forutsetter. Etersom endringsdirektivet ikke krever utnevning på åremål, og gjeldende rett sikrer direktørens uavhengighet gjennom tidsbegrenset ansettelse, anser departementet gjeldende rett for å være forenlig med endringsdirektivets krav til utnevning av leder for nasjonale uavhengig av at forskriften fastsetter åremålsperiodens lengde.

---

<sup>125</sup> Forskrift av 21. juni 2017 til lov om statens ansatte mv. nr. 838 § 6 første ledd

<sup>126</sup> Prop. 94 L (2016-2017) Lov om statens ansatte mv. kap. 13.4.6

<sup>127</sup> Prop. 94 L (2016-2017) Lov om statens ansatte mv. kap. 13.4.6

<sup>128</sup> Se kap. 32.6.3.5

#### **14.5.5.2 Øvrige tilsynsorgan på AMT-direktivets område**

##### *14.5.5.2.1 Forbrukertilsynet*

Direktøren i Forbrukertilsynet oppnevnes av Kongen jf. markedsføringsloven § 33 første ledd, og er dermed en embetsmann, jf. statsansatteloven § 1 andre ledd. Arbeidsforholdet reguleres derfor langt på vei i statsansatteloven, jf. § 1 første ledd andre punktum. Det følger blant annet av statsansatteloven § 3 at kvalifikasjonsprinsippet også gjelder utnevelser til embete, og av § 4 at ledig embete skal utlyses offentlig med mindre annet er fastsatt i lov, forskrift eller tariffavtale. Videre reguleres fratreden av embetet i § 18, hvor det blant annet fremkommer at embetsmann som er utnevnt på åremål plikter å fratre når åremålet er utløpt, og at dersom åremålsstillingen har vart i mer enn ett år, skal vedkommende ha minst én måneds varsel. Det gis nærmere regler for oppsigelse av embetsmann i § 21, mens avskjed reguleres i §§ 27 og 28, og suspensjon reguleres i § 29. I tillegg inneholder loven kapittel 4 regler om vedtaksmyndighet og saksbehandling, mens kapittel 5 inneholder regler om klage og søksmål.

Som nevnt over presiserer endringsdirektivet at lengden på lederens mandat skal fastsettes i lov. Det følger av markedsføringsloven § 33 første ledd andre punktum at direktøren av Forbrukertilsynet åremålsbeskikkes for seks år, med mulighet for gjenoppnevning én gang.

Departementet anser dagens regulering i markedsføringsloven og statsansatteloven for å ivareta endringsdirektivets krav til lovregulering av vilkårene og prosedyren for utnevning og avskjedigelse av lederen av nasjonale tilsynsmyndigheter. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring på dette punktet.

##### *14.5.5.2.2 Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk*

Direktørene i Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk oppnevnes av Kongen og er dermed embetsmenn, jf. statsansatteloven § 1 andre ledd. Arbeidsforholdet reguleres derfor langt på vei i statsansatteloven, jf. § 1 første ledd andre punktum. Det følger blant annet av statsansatteloven § 3 at kvalifikasjonsprinsippet også gjelder utnevelser til embete, og av § 4 at ledig embete skal utlyses offentlig med mindre annet er fastsatt i lov, forskrift eller tariffavtale. Videre reguleres fratreden av embetet i § 18, hvor det blant annet fremkommer at embetsmann som er utnevnt på åremål plikter å fratre når åremålet er utløpt, og at dersom åremålsstillingen har vart i mer enn ett år, skal vedkommende ha minst én måneds varsel. Det gis nærmere regler for oppsigelse av embetsmann i § 21, mens avskjed reguleres i §§ 27 og 28, og suspensjon reguleres i § 29. I tillegg inneholder loven kapittel 4 regler om vedtaksmyndighet og saksbehandling, mens kapittel 5 inneholder regler om klage og søksmål.

Som nevnt over presiserer endringsdirektivet at lengden på lederens mandat skal fastsettes i lov. Det følger av forskrift til lov om statens ansatte mv § 6 andre ledd at åremålsperiode embetsmann skal være seks år med mulighet for gjenoppnevning én gang.

Departementet anser dagens regulering for å ivareta endringsdirektivets krav til lovregulering av vilkårene og prosedyren for utnevning og avskjedigelse av lederen av nasjonale

tilsynsmyndigheter. Det kreves derfor ikke særskilt gjennomføring Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk. .

#### 14.5.6 Krav til effektive klagemuligheter

Det følger som nevnt av artikkel 30 (6) at medlemsstatene skal sørge for at det finnes effektive klageordninger på nasjonalt plan, og at klageinstansen skal være uavhengig av de berørte partene i klagesaken. Videre følger det av bestemmelsen at beslutninger truffet av den nasjonale reguleringsmyndigheten skal være gjeldende i påvente av utfallet av en klage, med mindre det treffes midlertidige tiltak i samsvar med nasjonal rett.

##### 14.5.6.1 Medietilsynet

Medietilsynets enkeltvedtak kan påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Det innebærer at en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken har rett til å påklage forvaltningsvedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Kapittel VI inneholder dessuten regler om klagefrist, klagens innhold, saksforberedelsen i en klagesak, klageinstansens kompetanse mv. Det følger videre av forvaltningsloven § 42 første ledd første punktum at underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Hovedregelen er dermed det motsatte, at vedtaket er gjeldende med mindre noe annet er besluttet.

Det følger av kringkastingsloven at klager på Medietilsynets vedtak behandles av Medieklagenemnda, jf. § 2-14 første ledd, med unntak av tilsynets vedtak i saker om tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting, jf. § 2-14 fjerde ledd. Dette er imidlertid saker som faller utenfor AMT- og endringsdirektivets virkeområde.

Det kan føres domstolskontroll med Medieklagenemndas vedtak, jf. Grunnloven § 89. I så fall rettes søksmålet mot staten v/ Medieklagenemnda, jf. kringkastingsloven § 2-14 annet ledd. Departementet anser dagens ordning for å sikre reelle og effektive overprøvningsmuligheter av Medietilsynets vedtak.

Endringsdirektivet krever *effektive* klageordninger, og at klageinstansen skal være uavhengig av de berørte partene i klagesaken. Det sies ikke noe uttrykkelig om at klageinstansen skal være uavhengig av regjeringen, slik som kreves for tilsynsmyndigheten jf. artikkel 30 (1). I norsk rett har det imidlertid siden Medietilsynet fikk styrket sin uavhengighet på kringkastingslovens område i 2011, blitt lagt til grunn at overprøving av Medietilsynets vedtak etter kringkastingsloven og underliggende forskrifter som hovedregel skal gjøres av en uavhengig klagenemnd.<sup>129</sup>

Medieklagenemnda er etter dagens praksis uavhengig av departementet og regjeringen ved avgjørelsen av enkeltsaker. Tidligere fulgte Medieklagenemndas uavhengighet også av medieeierskapsloven, som slo fast at Kongen verken kunne gi generelle instruksjoner om

---

<sup>129</sup> Prop. 7 L (2010-2011) Endringer i kringkastingsloven og medieeierskapsloven punkt 4.2

håndheving av loven, pålegg om myndighetsutøvelse i enkelttilfeller eller omgjøre klagenemndas vedtak.<sup>130</sup> Denne uttrykkelige avskjæringen av Kongens kompetanse var ikke lenger en del av loven da medieeierskapsloven ble opphevet og lov om åpenhet om eierskap i medier trådte i kraft i stedet. Endringen ble ikke omtalt i forarbeidene, og det kan synes som en inkurie at Kongens instruksjons- og omgjøringskompetanse overfor klagenemnda ikke lenger er lovregulert.

Dersom klagenemnda skal være rettslig uavhengig av regjeringen og departementet på kringkastingsloven- og forskriftens område, krever det Stortingets tilslutning ved lov. Slik tilslutning foreligger for øyeblikket ikke, og departementet foreslår derfor å endre kringkastingsloven slik at Kongens instruksjons- og omgjøringskompetanse igjen avskjæres i lov.

Departementets forslag:

- Kringkastingsloven § 2-15 endres, slik at Kongens instruksjons- og omgjøringskompetanse overfor Medieklagenemnda avskjæres.

#### **14.5.6.2 Øvrige tilsynsorgan på AMT-direktivets område**

##### *14.5.6.2.1 Forbrukertilsynet*

Også Forbrukertilsynets enkeltvedtak kan påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel VI som nevnt ovenfor, og vedtaket er gjeldende i påvente av utfallet av en klage med mindre noe annet er besluttet av underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 42.

Det følger av markedsføringsloven at klager på Forbrukertilsynets vedtak, øvrige avgjørelser som kan påklages etter forvaltningsloven, avgjørelser om at vilkår eller handelspraksis er lovlig og avgjørelser om at en sak ikke skal prioriteres behandles av Markedsrådet, jf. § 37 første og andre ledd. Markedsrådet er et faglig uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Barne- og familiedepartementet, og kan ikke styres av Kongen eller departementet ved utøving av myndighet i enkeltsaker eller ved generell lovtolkning, jf. markedsføringsloven § 32 andre ledd. Markedsrådets vedtak kan ikke påklages, jf. § 37 siste ledd.

Barne- og familiedepartementet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak om avslag på begjæring om innsyn etter offentleglova jf. markedsføringsloven § 32 andre ledd siste punktum, men dette er saker som faller utenfor AMT- og endringsdirektivets virkeområde.

Departementet anser dagens ordning for å sikre reelle og effektive overprøvningsmuligheter av Forbrukertilsynets vedtak.

---

<sup>130</sup> Se §§ 8 jf. 6 i Lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier

#### 14.5.6.2.2 Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk

Helsedirektoratet er et ordinært forvaltningsorgan og enkeltvedtak kan påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Vedtaket er gjeldende i påvente av utfallet av en klage med mindre noe annet er besluttet av underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 42.

Markedsrådet er klageinstans for Helsedirektoratets vedtak etter tobakksskadelovens regler om reklame og sponing, jf. tobakksskadeloven § 37 a første ledd. Markedsrådet er som nevnt over et faglig uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Barne- og familiedepartementet, og kan ikke styres av Kongen eller departementet ved utøving av myndighet i enkeltsaker eller ved generell lovtolkning, jf. markedsføringsloven § 32 andre ledd. Markedsrådets vedtak kan ikke påklages, jf. § 37 siste ledd.

Markedsrådet er også klageinstans for Helsedirektoratets vedtak etter § 9-4 ved overtredelse av reklameforbudet i alkoholloven, jf. alkoholloven § 9-5.

Statens legemiddelverk er et ordinært forvaltningsorgan og enkeltvedtak kan påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Vedtaket er gjeldende i påvente av utfallet av en klage med mindre noe annet er besluttet av underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ, jf. forvaltningsloven § 42

Helse- og omsorgsdepartementet er klageinstans for Statens legemiddelverks vedtak etter legemiddelovens- og forskriftens regler om markedsføringsforbud.

Endringsdirektivet krever effektive klageordninger, og at klageinstansen skal være uavhengig av de berørte partene i klagesaken. Det sies ikke noe uttrykkelig om at klageinstansen skal være uavhengig av regjeringen, slik som kreves for tilsynsmyndigheten jf. artikkel 30 (1). Sett i lys av vurderingen av kravene til uavhengighet mellom tilsynsmyndighetene og regjeringen, er det imidlertid noe uklart om direktivet åpner for at Helse- og omsorgsdepartementet bør være klageinstans for vedtak som fattes av Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk i saker som gjelder bestemmelser som gjennomfører AMT-direktivet. Departementet vil derfor i lovproposisjonen med forslag til gjennomføring av endringsdirektivet i norsk rett vurdere om Statens legemiddelverks vedtak i slike saker bør flyttes til en uavhengig klagenemnd, f.eks. Markedsrådet.

## 15 Informasjonsutveksling mellom europeiske tilsynsorgan

### 15.1 Endringsdirektivet

I endringsdirektivet artikkel 30a (1) stilles det krav om at medlemslandene skal sikre at nasjonale tilsynsorgan iversetter egnede tiltak for å gi hverandre og Kommisjonen, for Norges del EFTAs overvåkningsorgan, den informasjon som er nødvendig for anvendelsen av direktivet, særlig artikkel 2, 3 og 4.

Etter artikkel 30a (2) skal et tilsynsorgan som mottar informasjon fra en tilbyder av medietjenester under deres jurisdiksjon om at den vil levere en tjeneste som helt eller hovedsakelig er rettet mot publikum i et annet land, underrette det nasjonale tilsynsorganet i medlemsstaten som tjenesten er rettet mot.

Av artikkel 30a (3) følger det at dersom tilsynsorganet i landet tjenesten er rettet mot, tar kontakt med tilsynsorganet som har jurisdiksjon over nevnte tjenestetilbyder, så skal tilsynsorganet gjøre sitt ytterste for å behandle henvendelsen innen to måneder. Dette skal for øvrig ikke berøre øvrige frister som gjelder i henhold til direktivet.

Endelig følger det at tilsynsorganet i landet som tjenesten er rettet mot, skal gi alle opplysninger som kan være til hjelp i forbindelse med behandlingen av henvendelsen.

## 15.2 Departementets vurdering

Kravene i artikkel 30a er ikke gjennomført i norsk rett.

Det følger av artikkel 30a (1) at medlemsstatene skal sørge for at nasjonale tilsynsorgan iverksetter egnede tiltak for å gi hverandre og Kommisjonen (for Norges tilfelle EFTAs overvåkingsorgan) den informasjonen som er nødvendig for å anvendelsen av direktivet. Departementet foreslår at dette kravet gjennomføres ved at det tas inn en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften § 1-8a første ledd som pålegger tilsynsorgan som har myndighet etter § 1-8, eller andre relevante tilsynsorgan, en plikt å gi tilsynsorgan i andre EØS-land opplysninger som er nødvendige for anvendelsen av AMT-direktivet.

Kravene som følger av artikkel 30a (2) om orientering av tilsynsorgan om i mottakerlandet og kravet artikkel 30a (3) om snarlig behandling av anmodninger fra tilsynsorgan i andre EØS-land foreslås gjennomført i kringkastingsforskriften §1-8a andre og tredje ledd.

## 16 Fremheving av audiovisuelle bestillingstjenester av allmenn interesse

Det følger av endringsdirektivet artikkel 7a at medlemsstatene kan treffe tiltak for å sikre at audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse får en framtrædende plassering. Det enkelte land bestemmer selv om slike regler skal gjennomføres eller ikke. Etter departementets vurdering gir artikkel 7a et visst rom for tilpasninger i det enkelte land ut i fra det nasjonale medielandskapet. Bestemmelsen åpner etter sin ordlyd for at det kan stilles krav om at både audiovisuelle medietjenester samt programmer av allmenn interesse kan fremheves eller være lett å finne i tjenester som formidler fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet vil på et senere tidspunkt eventuelt vurdere behovet for å gjennomføre norske bestemmelser innenfor det handlingsrommet endringsdirektivet artikkel 7a gir. Departementet ber høringsinstansene om å vurdere behovet for å gi audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse fremtrædende plassering og hvilke ev. regulatoriske løsninger som kan være aktuelle.



## 17 Kritisk medieforståelse

### 17.1 Endringsdirektivet

Artikkel 33a (1) i endringsdirektivet krever at medlemsstatene skal fremme og treffe tiltak for utvikling av kritisk medieforståelse.

Hva som menes med kritisk medieforståelse er presisert i fortalet til endringsdirektivet punkt 59. Det heter her at kritisk medieforståelse «*viser til ferdigheter, kunnskaper og forståelse som gjør at borgerne kan bruke mediene på en effektiv og trygg måte.*»

I fortalet punkt 59 fremheves videre betydningen av kritisk medieforståelse i befolkningen. Det vises til at for å gjøre det mulig for borgerne å skaffe seg tilgang til informasjon, og på en ansvarlig og trygg måte bruke, vurdere og skape medieinnhold, må de ha god kritisk medieforståelse. Det presiseres at kritisk medieforståelse ikke bør begrenses til kunnskap om verktøy og teknologi, men også ta sikte på å utstyre borgerne med evnen til kritisk tenkning som er nødvendig for å kunne utvise dømmekraft, analysere en kompleks virkelighet og forstå forskjellen mellom meninger og fakta. Det er derfor nødvendig at både tilbydere av medietjenester og tilbydere av videodelingsplattformer, i samarbeid med alle berørte parter, fremmer utviklingen av kritisk medieforståelse. Dette gjelder i alle deler av samfunnet, for borgere i alle aldre og for alle medier. Utviklingen på området bør følges nøye.

Medlemsstatene skal innen 19. desember 2022 og deretter hvert tredje år rapportere til Kommisjonen om gjennomføringen, jf. art. 33a (2). Kommisjonen vil utarbeide retningslinjer for hva slike rapporter skal inneholde, art. 33a (3).

### 17.2 Departementets vurdering

Det er satt i verk en rekke tiltak for å fremme utvikling av kritisk medieforståelse i Norge.

Det følger av Prop. 1 S (2021-2022) Kulturdepartementet at bevilgningene til medieformål bl.a. skal legge til rette for "Å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen, særlig blant sårbare grupper". Det følger av Medietilsynets tildelingsbrev for 2022 at tilsynet skal bidra til å utvikle aktive mediebrukere som tar informerte valg, bidra til en trygg mediehverdag for barn og unge og bidra til å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen.

Medietilsynet spiller en viktig rolle i å koordinere og koordinere dette arbeidet. I Medietilsynets årsrapporter for bl.a. 2020 og 2021 fremgår det at det er et prioritert arbeidsområde for Medietilsynet å bidra til kritisk medieforståelse og at tilsynet har iverksatt ulike tiltak for å fremme utviklingen av kritisk medieforståelse i hele befolkningen. Blant tiltakene som er iverksatt, kan følgende nevnes:

- Medietilsynet har jevnlig gjennomført barn og medier-undersøkelser, som gir viktig innsikt i barn og unges mediehverdag som kan danne grunnlag for tiltak både for å sikre de unges rett til informasjon og deltakelse, og for å beskytte dem mot skadelig medieinnhold. Basert på denne kunnskapen, har Medietilsynet også utviklet råd og verktøy myntet på foreldre og de som jobber med barn og unge.

- Våren 2019 og 2021 gjennomførte Medietilsynet undersøkelser om befolkningens evne til kritisk medieforståelse. Medietilsynet har ambisjon om å bruke resultatene fra undersøkelsen i arbeidet med å utvikle nye tiltak som kan bidra til å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Det planlegges tilsvarende undersøkelser med jevne mellomrom framover.
- Medietilsynets befolkningsundersøkelse om kritisk medieforståelse har vist at de eldste er en sårbar gruppe. I 2021 utarbeidet tilsynet derfor et eget læringsopplegg for seniorer, som både omhandler falske nyheter og målrettet innhold på nett.
- Medietilsynet etablerte et nasjonalt nettverk for kritisk medieforståelse i oktober 2020 som skal bidra til kunnskapsutveksling, samarbeid mellom aktører på feltet og tiltak for å øke den kritiske medieforståelsen hos ulike grupper i befolkningen.
- Medietilsynet har i samarbeid med aktører fra mediebransjen gjennomført informasjonskampanjer for å avsløre falske nyheter. Disse ble første gang brukt ved kommune- og fylkestingsvalget i august 2019 og deretter ved koronautbruddet i 2020.
- For å videreutvikle kunnskapen om kritisk medieforståelse og å kunne sammenligne status og utvikling på tvers av landegrenser har de nordiske mediemyndighetene startet arbeidet med å planlegge og finansiere en felles nordisk indeks for kritisk medieforståelse.
- I september 2018 lanserte Medietilsynet sammen med Faktisk.no og Utdanningsdirektoratet et nytt undervisningsopplegg kalt «Falske nyheter – kritisk medieforståelse».

Videre har den norske regjeringen gjennom læreplanverket for grunnskolen og videregående opplæring (Kunnskapsløftet 2006 og 2020) iverksatt tiltak som skal øke barn og unges mediekompetanse, inkludert evne til å skaffe seg tilgang til informasjon, skape medieinnhold og utvikle evne til kritisk medieforståelse.

I Norge har også bransjen selv tatt initiativ til å fremme utvikling av evne til kritisk medieforståelse i befolkningen, blant annet gjennom etableringen av Faktisk.no AS<sup>131</sup>. Selskapet eies av de største norske medieaktørene i Norge (VG, Dagbladet, NRK, TV2, Amedia og Polaris Media). Ifølge selskapets vedtekter har Faktisk.no som formål å drive en uavhengig redaksjon for faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskifte i Norge og skal avdekke og forhindre spredningen av oppdiktede meldinger som utgir seg for å være ekte nyheter. Faktisk.no opprettet i august 2019 skoleavdelingen "Tenk", som utvikler undervisningsopplegg om kritisk mediebruk og kildebevissthet. Undervisningsoppleggene legger til rette for elevaktivitet og refleksjon, og legges ut digitalt, åpent og tilgjengelig for alle.

Med bakgrunn i dette vurderer departementet at Norge oppfyller kravene i endringsdirektivet art. 33a (1) når det gjelder å fremme og treffe tiltak for utvikling av kritisk medieforståelse i befolkningen.

Endringsdirektivet pålegger medlemslandene å rapportere til Kommisjonen/ESA om gjennomføringen av kravene, jf. art. 33a (2). Departementet foreslår at Medietilsynet får i oppgave å kartlegge og rapportere om tiltak som er iverksatt for å fremme medieforståelse, i

---

<sup>131</sup> Faktisk.no AS er medlem av Mediebedriftenes Landsforening (MBL) som er medlem av Norsk Presseforbund.

tråd med direktivets krav og de kommende retningslinjene som Kommisjonen skal utarbeide. Arbeidet må rapporteres hvert tredje år. Departementet vil komme tilbake til hvilke frister som skal gjelde, på et senere tidspunkt.

## **18 Endringer som ikke har sammenheng med endringsdirektivet**

### **18.1 Listeføring av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning**

#### **18.1.1 Innledning**

Kringkastingsforskriften kapittel 5, jf. kringkastingsloven § 2-8 inneholder regler om utnyttelse av rettigheter til fjernsynsoverføring av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning. Kringkastingsforskriften § 5-1 inneholder en liste over hvilke begivenheter som er av vesentlig samfunnsmessig betydning. På denne listen står bl.a. sommer- og vinter-OL i sin helhet, samt VM og EM i håndball for kvinner i sin helhet.

Formålet med listen er å sikre at viktige begivenheter kan bli vist på vederlagsfritt fjernsyn som når en betydelig andel av befolkningen.

Stortinget fattet den 21. juni 2019 følgende anmodningsvedtak:

#### Vedtak nr. 706:

*Stortinget ber regjeringen endre forskrift om kringkasting slik at fotball-VM og fotball-EM for kvinner anses som begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning, på linje med andre tilsvarende idrettsarrangementer, og sikres vederlagsfri visning.*

På bakgrunn av anmodningsvedtaket vurderer departementet i det følgende om listen over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning i kringkastingsforskriften § 5-1 bør utvides til å omfatte VM og EM i fotball for kvinner. Departementet vurderer også hvorvidt VM og EM i håndball for menn også bør inkluderes i listen. Videre vurderes behovet for å stille krav til tilgjengelighet i tilfeller der viktige begivenheter formidles via internettbaserte fjernsynstjenester.

#### **18.1.2 Gjeldende rett**

Det følger av kringkastingsloven § 2-8 første ledd at en kringkaster som har ervervet enerett til fjernsynssending av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning ikke kan utnytte eneretten på en slik måte at en betydelig del av seerne blir fratatt muligheten til å følge begivenheten på vederlagsfritt fjernsyn.

Med hjemmel i kringkastingsloven 2-8 tredje ledd, er det fastsatt nærmere regler om begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning i kringkastingsforskriften kapittel 5. I kringkastingsforskriften kapittel 5 er det bl.a. fastsatt en liste over hvilke begivenheter som anses for å være av "vesentlig samfunnsmessig betydning", hva som anses som

"vederlagsfritt fjernsyn" og prosedyreregler. Kringkastingsloven § 2-8 og kringkastingsforskriften kapittel 5 gjennomfører AMT-direktivet artikkel 14.

Kringkastingsloven § 2-8 og kringkastingsforskriften kapittel 5 stiller visse krav til fjernsynskanaler som har ervervet enerett til en begivenhet av vesentlig samfunnsmessig betydning. Slike fjernsynskanaler må iht. kringkastingsforskriften § 5-3 bokstav a):

- sørge for at begivenhetene vises på fjernsynskanaler som mottas av en betydelig del av seerne på vederlagsfritt fjernsyn, eller
- gi kringkastere som vil vise begivenhetene på fjernsynskanaler som mottas av en betydelig del av seerne på vederlagsfritt fjernsyn og som etterspør det, muligheten til å kjøpe rettigheten å vise begivenheten til markedspris.

«Fjernsynskanal som mottas av en betydelig del av seerne på vederlagsfritt fjernsyn» er definert i kringkastingsforskriften § 5-2. Av denne definisjonen fremgår det at dette omfatter fjernsynskanaler som: a) kan mottas av minst 90 pst. av seerne og b) mottas uten ekstra omkostninger bortsett fra grunnpakkeavgift.

Følgende begivenheter er å anse som begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning i Norge, jf. kringkastingsforskriften § 5-1:

- OL, sommer- og vinterlekene i sin helhet, arrangert av Den internasjonale olympiske komité (IOC).
- VM i fotball for menn i sin helhet, herunder kvalifiseringskamper med norsk deltakelse, arrangert av Fédération Internationale de Football Association (FIFA).
- EM i fotball for menn i sin helhet, herunder kvalifiseringskamper med norsk deltakelse, arrangert av Union of European Football Associations (UEFA).
- VM i håndball for kvinner i sin helhet arrangert av International Handball Federation (IHF).
- EM i håndball for kvinner i sin helhet, arrangert av European Handball Federation (EHF).
- Cupfinalen i fotball for menn arrangert av Norges Fotballforbund (NFF).
- VM på ski i nordiske grener i sin helhet, arrangert av Det internasjonale skiforbundet (FIS).
- VM i alpint i sin helhet arrangert av Det internasjonale skiforbundet (FIS).
- Holmenkollen FIS World Cup Nordic.
- VM i skiskyting i sin helhet arrangert av International Biathlon Union (IBU).

Da bestemmelsene i kringkastingsforskriften kapittel 5 var på høring i 2011, ble forslaget begrunnet med at begivenhetene på listen er viktige for norsk identitet og kultur, og spiller en sentral rolle for opplevelsen av fellesskap i samfunnet. Det ble vist til at mye tyder på at konkurransen mellom de ulike kringkasterne er skjerpet, og at det er en økt risiko for at vederlagsfrie fjernsynskanaler taper i konkurransen fra betal-TV kanaler om rettighetene til å vise fjernsynssendinger fra viktige begivenheter. Vederlagsfrie fjernsynskanalers muligheter til å nå fram i prisdrivende budrunder er begrenset og det er derfor en fare for at sendinger fra enkelte store idrettsarrangement kun tilbys av betal-TV-kanaler. Det ble videre

understreket at formålet med listen er ikke å redusere prisene på senderrettighetene, men å sikre at begivenhetene blir vist på vederlagsfrie tv-kanaler med bred dekning.

### 18.1.3 AMT-direktivet

Etter AMT-direktivet artikkel 14 (1) kan den enkelte medlemsstat treffe tiltak i samsvar med unionsretten for å sikre at fjernsynskanaler underlagt dens jurisdiksjon ikke utnytter sin enerett til TV-overføring fra begivenheter som medlemsstaten anser for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning, på en slik måte at en betydelig del av seerne i medlemsstaten hindres i å kunne følge slike begivenheter sendt direkte eller i opptak over vederlagsfritt fjernsyn. Medlemsstatene skal i slike tilfeller utarbeide en liste over de aktuelle begivenhetene, nasjonale eller ikke-nasjonale, som den anser for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning. Listen skal utarbeides på en klar og oversiktlig måte og til rett tid. I denne sammenheng skal den berørte medlemsstat også avgjøre om disse begivenhetene helt eller delvis bør være tilgjengelige direkte, eller, når det i allmennhetens interesse av objektive grunner er nødvendig eller hensiktsmessig, helt eller delvis skal kunne sendes i opptak.

Etter AMT-direktivet artikkel 14 (2) skal medlemsstatene umiddelbart underrette Kommisjonen (for Norges del EFTAs overvåkingorgan (ESA)) om alle tiltak som er truffet eller skal treffes i henhold til artikkel 14 (1). Innen en frist på tre måneder etter at underretningen ble gitt, skal Kommisjonen eller ESA kontrollere at disse tiltakene er forenlige med unionsretten, og underrette de andre medlemsstatene om dem.

I artikkel 14 (3) stilles det krav om at medlemsstatene skal sikre at kringkastere ikke utøver eneretten de har ervervet på en slik måte at en betydelig del av seerne i en annen medlemsstat forhindres i å følge begivenheter som sistnevnte medlemsstat har satt på en slik liste, så fremt listen er utformet og godkjent i samsvar med artikkel (1) og (2)."

### 18.1.4 Regulering i andre land

Finland, Irland og Tyskland er blant landene som i dag har lister over viktige begivenheter som er godkjent av EU-kommisjonen. Det fremgår av de nevnte listene at det fortrinnsvis er store sportsarrangement, som OL og fotball-VM/EM som er listeført. Finland utvidet i 2021 listen over viktige begivenheter gjennom å inkludere sportsbegivenheter for kvinner tilsvarende de sportsbegivenheter for menn som allerede var en del av listen. Dette gjaldt bl.a. åpnings-, kvartfinale-, semifinaler- og finalekamper, samt kamper som spilles av det finske landslaget i sluttspillet i VM og EM i fotball for kvinner. Disse endringene trådte i kraft 1. mars 2021.

### 18.1.5 Departementets vurdering

Ifølge EU-kommisjonens og ESAs praksis og retningslinjer ved godkjenning av lister skal medlemsstatene ved opprettelse av en liste over viktige begivenheter velge ut begivenheter ut fra fire kriterier. Minst to av følgende fire kriterier må normalt være oppfylt for at en begivenhet skal kunne godkjennes ført opp på et lands liste:

1. Begivenheten har tradisjonelt blitt sendt i vederlagsfritt fjernsyn og har vært fulgt av en stor del av fjernsynsseerne i den aktuelle medlemsstaten
2. Begivenheten har en særlig allmenn kulturell betydning for befolkningen i den aktuelle medlemsstaten som en del av medlemsstatens kulturelle identitet
3. Et nasjonalt lag deltar i en større nasjonal begivenhet
4. Begivenheten har en særlig allmenn betydning i den aktuelle medlemsstaten og ikke bare for de seerne som vanligvis følger aktiviteten.

Disse kriteriene må legges til grunn for utvelgelsen av begivenheter som er aktuelle for den norske listen. EU-kommisjonen har i sin praksis lagt vekt blant annet på seerandeler for å ta stilling til om en begivenhet er viktig nok til at den enkelte medlemsstat kan få begivenheten godkjent på sin liste. Ved utvelgelsen av begivenheter skal medlemsstatene sørge for at reguleringen har minimale konkurransemessige virkninger.

Ved notifisering av listen til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) må det foreligge utdypende begrunnelser til grunn for alle begivenheter som er ført opp på listen, i tråd med ovennevnte kriterier.

### Fotball-EM og -VM for kvinner

Departementet vurderer at både fotball-EM og -VM for kvinner oppfyller minst to av de fire kriteriene. Norges kvinnelandslag i fotball har deltatt i sluttspillet i fotball-VM i hvert VM siden 1991. I fotball-EM har Norges kvinnelandslag nådd til gruppespillet eller lengre i turneringen, i hvert EM siden 1987. Med bakgrunn i dette vurderer departementet at begivenhetene oppfyller kriterium nummer 3. Videre har både EM og VM tradisjonelt sett blitt sendt på vederlagsfritt fjernsyn og vært fulgt av en stor del av fjernsynsseerne. Videre ble fotball-VM i 2011 sendt på NRK. Fotball-EM for kvinner i 2013 og 2017 ble begge sendt på NRK, i likhet med fotball-VM for kvinner i 2015 og 2019. NRK og TV 2 har rettighetene til å vise fotball-EM for kvinner i 2022. Departementet vurderer også at begivenhetene har en særlig allmenn betydning i Norge og ikke bare for de seerne som vanligvis følger aktiviteten. Dette fremkommer også av seertallene for fotball-VM – og EM tre siste mesterskapene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at de følgende begivenhetene skal anses som begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning og legges til i listen i kringkastingsforskriften § 5-1:

- VM i fotball for kvinner i sin helhet arrangert av Fédération Internationale de Football Association (FIFA).
- EM i fotball for kvinner i sin helhet arrangert av Union of European Football Associations (UEFA).

Departementet foreslår at mesterskapene i sin helhet skal regnes som en begivenhet av vesentlig samfunnsmessig betydning. Begrunnelsen for dette følger av at kamper i sluttspillet uten norsk deltakelse også vil påvirke kamper Norge eventuelt spiller og det endelige resultatet. Kampene uten norsk deltakelse vil derfor også være av interesse for den norske befolkningen.

Da listen over viktige begivenheter ble fastsatt i kringkastingsforskriften ble bl.a. alle kamper i sluttspillet i VM og EM i fotball for menn, inkl. kvalifiseringskamper med norsk deltakelse inkludert i listen. Det internasjonale fotballforbundet (FIFA) anla søksmål mot EFTAs overvåkningsorgan (ESA) 4. oktober 2013, i et forsøk på å få opphevet ESAs vedtak om å godkjenne Norges liste over viktige begivenheter. FIFA argumenterte særlig for at "ikke-viktige" kamper, kamper utover semifinalene, finalen og kamper med norsk deltakelse, ikke kan anses som viktige begivenheter for den norske befolkningen. EFTA-domstolen avslo søksmålet og slo dermed fast at alle kamper i VM-sluttspillet kan stå på Norges liste over viktige begivenheter 3. oktober 2014, jf. avgjørelse i sak E-21/13 FIFA mot ESA.

#### Håndball-EM og -VM for menn

Departementet vurderer at både håndball-EM og -VM for menn oppfylder minst to av de fire kriteriene. Norges herrelandslag i håndball har kvalifisert til VM hvert mesterskap siden VM i 2000, med unntak av 2013 og 2015, i tillegg til å ha kvalifisert til EM hvert mesterskap siden 2000. Begivenheten oppfylder dermed kriterium nummer 3. Norges kamper i mesterskapene har videre blitt sendt på vederlagsfritt fjernsyn med svært god seeropplutning.

Departementet vurderer derfor at mesterskapene har allmenn betydning utover for dem som vanligvis følger aktiviteten. Med bakgrunn i dette vurderer departementet at kriteriene nummer 1 og 4 også vil være oppfylt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at de følgende begivenhetene skal anses som begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning og legges til i listen i kringkastingsforskriften § 5-1:

- VM i håndball for menn i sin helhet, arrangert av International Handball Federation (IHF).
- EM i håndball for menn i sin helhet, arrangert av European Handball Federation (EHF).

#### Vurdering av tilgjengelighetskrav

En fjernsynskanal som mottas av en betydelig del av seerne på vederlagsfritt fjernsyn er definert i kringkastingsforskriften § 5-2. Av denne definisjonen fremgår det at dette omfatter fjernsynskanaler som: a) kan mottas av minst 90 pst. av seerne og b) mottas uten ekstra omkostninger bortsett fra grunnpakkeavgift. Etter innføringen av listen over viktige begivenheter i 2014 har det skjedd store endringer i fjernsynsmarkedet. Bruken har i stor grad flyttet seg fra tradisjonelle fjernsynssendinger til internettbaserte fjernsynstjenester. Deler av begivenhetene på listen har derfor de siste årene blitt vist på internettbaserte fjernsynstjenester. Departementet registrerer at deler av befolkningen kan ha utfordringer med tilgangen til visningen av viktige begivenheter som sendes via internettbaserte fjernsynstjenester. For å sikre at flest mulig i praksis har mulighet til å få tilgang til visningen av viktige begivenheter, mener departementet det er nødvendig at kringkasterne sørger for at begivenhetene i tjenestene gjøres enkelt tilgjengelig for seerne. Dette kan f.eks. omfatte krav om at det skal være lett å finne frem til begivenhetene i en strømmetjeneste. Videre kan det innebære krav om at ev. registrering for å få tilgang til begivenhetene i en strømmetjeneste skal gjøres så enkelt som mulig. Formålet med et slikt krav er å sikre at personer som ikke har erfaring med bruk av strømmetjenester skal kunne se begivenhetene

på listen. Departementet foreslår med bakgrunn i dette å endre § 5-2 i kringkastingsforskriften ved å legge til et nytt andre ledd som lyder som følger:  
*«Fjernsynskanaler som formidles via internettbaserte fjernsynstjenester anses for å kunne mottas av en betydelig del av seerne dersom begivenhetene i § 5-1 er enkelt tilgjengelig for seerne.»*

#### Angående vederlagsfritt fjernsyn

Kringkastingsavgiften ble avvirket 1. januar 2020 og NRK finansieres nå med tilskudd over statsbudsjettet. § 5-2 i kringkastingsforskriften foreslås derfor endret ved å fjerne henvisningen til kringkastingsavgiften. Den enkelte skattyter bidrar nå til å finansiere NRK via skatten, slik andre offentlige fellesgoder finansieres. Departementet vurderer derfor at den indirekte betalingen for NRK via skatten ikke bør være en del av definisjonen av vederlagsfritt fjernsyn.

## **18.2 Utvidelse av Medietilsynets tilgang til opplysninger og dokumenter**

### **18.2.1 Gjeldende rett**

Enhver plikter å gi Medietilsynet de opplysninger som tilsynet krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven eller for å kunne oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor en fremmed stat eller internasjonal organisasjon, jf. kringkastingsloven § 2-11 første ledd første punktum. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist, jf. annet punktum. Opplysningsplikten i kringkastingsloven § 2- 11 favner etter sin ordlyd vidt. Det fremgår av Ot.prp. nr. 102 (2005–2006) jf. merknader til § 2-11 at:

«Opplysningsplikten omfatter enhver og kan for eksempel omfatte kringkasternes datterselskaper, produsenter av kringkastingsprogrammer, annonsører, sponsorer og selskaper som selger tilgang til satellittsendte kanalpakker. Det som materielt kan kreves er opplysninger Medietilsynet finner nødvendig for å kunne fastslå om reglene i loven og forordningen [om forbrukervernsamarbeid] er overholdt. Eksempelvis vil Medietilsynet kunne kreve fremlagt en avtale mellom en programprodusent og en sponsor for å kunne fastslå om sponsoreglene er fulgt.»

Rekkevidden av opplysningsplikten i § 2-11 er videre enn kun opplysninger som er nødvendige for å kunne føre tilsyn med regler gitt i medhold av forordningen om forbrukervernsamarbeid. Opplysningsplikten gjelder opplysninger Medietilsynet trenger for å kunne utføre sine gjøremål etter *alle* bestemmelser i kringkastingsloven og regler gitt i medhold av denne loven. Dette kan være opplysninger fra for eksempel kringkastere, produsenter av kringkastingsprogrammer, annonsører og sponsorer mv. I de nevnte forarbeidene fremgår det at kringkastingsloven ikke regulerer nærmere på hvilken måte opplysningsplikten skal oppfylles, men at det må avgjøres konkret hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte sak.

Ved gjennomføringen av forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid, jf. Prop. 8 LS 2019-2020, ble det gjort en tilføyelse i kringkastingsloven § 2-12 femte ledd når det gjelder opplysningsplikt for Medietilsynets myndighet ved grenseskridende kringkasting.



Denne bestemmelsen er ikke trådt i kraft enda, men er vedtatt av Stortinget.<sup>132</sup>

Bestemmelsen lyder som følger:

«Opplysningsplikten i § 2-11 går foran taushetsplikten som følger av lov, pålegg eller avtale. Dette gjelder likevel ikke opplysninger, dokumenter eller annet som er omfattet av taushetsplikten som nevnt i straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum.»

I proposisjonen punkt 6.8.4 ble det pekt på at det som en del av revisjonsarbeidet med kringkastingsloven ville bli gjort en vurdering av behovet for endringer i den generelle hjemmelen for opplysningsplikt i kringkastingsloven § 2-11 for å avklare forholdet mellom opplysningsplikt og taushetsplikt som følge av lov, pålegg eller avtale.

### 18.2.2 Departementets vurdering

I henhold til kringkastingsloven § 2-11 plikter enhver å gi Medietilsynet de opplysninger som tilsynet krever for å kunne utføre sine gjøremål etter kringkastingsloven. Det presiseres ikke i lovteksten hva slags opplysninger som omfattes av opplysningsplikten. Det er likevel klart at plikten favner vidt, idet den gjelder alle opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre tilsynsarbeidet.

Kringkastingsloven regulerer ikke nærmere på hvilken måte opplysningsplikten skal oppfylles, og det må avgjøres konkret hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte sak. Departementet ønsker likevel å presisere at opplysningsplikten også omfatter en plikt til å opprette/gi tilgang til en bruker der det er nødvendig med innlogging for å få tilgang til tjenesten. Dette vil for eksempel gjelde i tilfeller der man er avhengig av en tv-boks/dekoder for å få tilgang til innhold, der man må binde seg til et abonnement over en lengre periode, eller der man må bli godkjent som bruker av en administrator.

Kringkastingsloven gir imidlertid ikke hjemmel for Medietilsynet til å innhente opplysninger som er taushetsbelagte i medhold av lov. Departementet viser i denne forbindelse til at det følger av forvaltningsloven § 13 f annet ledd at bestemmelse i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde. Kringkastingsloven § 2-11 inneholder ikke et slikt unntak. Departementet vurderer i det følgende, som varslet i Prop. 8 LS 2019-2020, om hjemmelen for Medietilsynet til å innhente opplysninger i kringkastingsloven § 2-11 bør utvides til å omfatte taushetsbelagt informasjon.

For at Medietilsynet skal kunne utføre sine oppgaver best mulig, er det avgjørende at tilsynets mulighet til å innhente informasjon ikke begrenses mer enn nødvendig. For å kunne ta stilling til saker på kringkastingsfeltet, vil det kunne være nødvendig for Medietilsynet å innhente informasjon som kan være underlagt taushetsplikt. Departementet viser her til at Medietilsynet i tilsynet med de foreslåtte bestemmelsene om videodelingsplattformtjenester i kapittel 13 må vurdere om tilbyderne har iverksatt hensiktsmessige tiltak. I den forbindelse kan det for eksempel være nødvendig for Medietilsynet å få tilgang til opplysninger om

---

<sup>132</sup>Jf. [Innst. 169 L \(2019-2020\) - stortinget.no](#)

algoritmer, databehandling og funksjonalitet i en videodelingsplattformtjeneste som kan ansees som forretningshemmeligheter eller være underlagt avtalerettslig eller lovbestemt taushetsplikt. Det samme gjelder for avtaleforhold mellom annonsør og tilbyder når det gjelder reklame, sponing og produktplassing. Også ved tilsyn med kringkastingslovens § 4-7 om pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til ulovlig markedsføring av pengespill kan det være nødvendig for Medietilsynet å få tilgang til for eksempel distribusjonsavtaler mellom tilbydere av fjernsyn og TV-distributører, opplysninger knyttet til pakkering av kanaler, opplysninger om abonnementsforhold eller andre økonomiske opplysninger.

Departementet mener på denne bakgrunn at forholdet mellom taushetsplikt og opplysningsplikt bør klargjøres i kringkastingsloven § 2-11 om opplysningsplikt. Dette er for eksempel gjort for tilsyn med grenseoverskridende kringkasting i kringkastingsloven § 2-12 femte ledd. Departementet foreslår å presisere i § 2-11 at opplysningsplikten etter bestemmelsen går foran taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale. Dette bør likevel ikke gjelde for opplysninger, dokumenter eller annet som er omfattet av taushetsplikten i straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum. Disse bestemmelsene gjelder lovbestemt taushetsplikt blant annet av hensyn til rikets sikkerhet, etter vergemålsloven, fra prester, advokater mv. Taushetsplikten som angis i straffeprosessloven § 118 første ledd første punktum favner vidt og omfatter taushetsplikt som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune. Unntaket for straffeprosessloven § 118 første ledd første punktum vil gi Medietilsynet rett til å kreve relevante opplysninger og dokumenter fra offentlige myndigheter for å kunne fastslå om det foreligger en overtredelse av reglene i kringkastingsloven eller fastsatt med hjemmel i kringkastingsloven som Medietilsynet fører tilsyn med har funnet sted, eller for å innhente nærmere opplysninger om en slik overtredelse.

Kultur- og likestillingsdepartementet understreker at opplysningsplikten ikke innebærer noen innskrenkning av medienes rett til kildevern etter EMK artikkel 10. I den grad offentlige myndigheter vil kreve innsyn i opplysninger og kilder som journalister er i besittelse av, må inngrepet kunne forsvares etter de nærmere vilkårene i artikkel 10 nr. 2. I en av de mest kjente kildevern-sakene som er behandlet av EMD, Goodwin mot Storbritannia (EMD-1990-17488), uttalte domstolen at beskyttelse av kilder er en grunnleggende forutsetning for pressefrihet og at inngrep i dette vernet krever sterke grunner («overriding requirements in the public interest»). At retten til kildevern gjelder generelt overfor offentlige myndigheter, følger også av en rekke rekommandasjoner og deklarasjoner fra Europarådet.<sup>133</sup>

Departementet presiserer at deling av personopplysninger må skje i samsvar med personopplysningsloven som gjennomfører personvernforordningen i norsk rett. I personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 reguleres behandling av personopplysninger for nye formål som er uforenlige med det formålet opplysningene er samlet inn for. Viderebehandling av personopplysninger er tillatt dersom det følger av nasjonal rett, og hvis viderebehandlingen utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1. Blant målene er å sikre en tilsynsfunksjon knyttet til utøvelse av offentlig myndighet i forbindelse med blant annet viktige mål av generell allmenn interesse for en medlemsstat, jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav e. Å

<sup>133</sup> Se for eksempel Ministerkomiteens rekommandasjon No R (2000) 7, Appendix principle 3 c

dele taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige myndigheter vil i denne sammenhengen være nødvendig for å oppnå de nasjonale mediepolitiske målene og sikre at Medietilsynet har anledning til å forebygge og reagere mot ulovlige forhold. Etter departementets vurdering oppfyller dette kravet i artikkel 23 nr. 1. En tilsvarende begrensning i informasjons- og tilgangsadgangen er inntatt i markedsføringsloven § 34 for Forbrukertilsynet.

Når det gjelder kravet om forholdsmessighet, viser departementet til at lovforslaget begrenser Medietilsynet informasjonsadgang til å gjelde opplysninger for å utføre tilsynets oppgaver etter loven. Videre mener departementet at hensynet til et effektivt tilsyn og mulighet for et bedre kunnskapsgrunnlag for Medietilsynet veier opp for de inngrep som gjøres. Etter departementets vurdering vil adgangen til å kreve taushetsbelagte opplysninger fra andre offentlige myndigheter være i overensstemmelse med personvernforordningen og vil heller ikke være uforholdsmessig i lys av Grunnloven eller menneskerettighetene. Dette må likevel vurderes konkret av avgiverorganet i hver enkelt sak.

Se forslag til endringer i kringkastingsloven § 2-11.

## **19 Sanksjoner**

### **19.1 Gjeldende rett**

#### **19.1.1 Straff**

Straff for overtredelse av kringkastingsloven er regulert i lovens § 10-1. Her fremgår det at den som fortsettlig, uaktsomt grovt eller gjentatte ganger overtrer bestemmelsene i § 2-1 første eller tredje ledd, § 2-4, § 3-1 andre ledd, § 4-5 første ledd bokstav b og d og kapittel 9 eller forskrift eller enkeltvedtak gitt med hjemmel i disse bestemmelser kan straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder.

#### **19.1.2 Advarsel**

Medietilsynet har etter kringkastingsloven § 10-2 adgang til gi advarsel når loven, bestemmelser eller vilkår fastsatt i medhold av loven er overtrådt.

#### **19.1.3 Overtredelsesgebyr**

Etter kringkastingsloven § 10-3 kan Medietilsynet ilegge den som er ansvarlig for overtredelsen overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene gitt i kapittel 2, 3 § 6-4, § 8-1 og § 8-2 eller forskrift eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av disse bestemmelsene. Nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr følger av kringkastingsforskriften kapittel 10.

Kringkastingsloven § 10-3 spesifiserer ikke hvilket skyldkrav som gjelder for illeggelse av overtredelsesgebyr. I slike tilfeller er det den generelle reguleringen i forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon som gjelder. I forbindelse med oppfølgingen av NOU

2019:5 Ny forvaltningslov har det blitt vedtatt endringer skyldkravet i forvaltningsloven § 46, jf. Prop. 81 L (2021-2022), Innst. 386 L (2021-2022) og Lovvedtak 85 (2021-2022). Endringene i forvaltningsloven § 46 innebærer at skyldkravet for administrativ foretakssanksjon er uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt. Det legges til grunn i proposisjonen at et krav til uaktsomhet neppe vi få store konsekvenser i praksis. Der det er tale om å sanksjonere brudd på reguleringslovgivning som retter seg mot utøvelse av næringsvirksomhet, forutsettes det at aktsomhetsnormen er streng og at det skal lite til for å konstatere uaktsomhet.

#### **19.1.4 Tvangsmulkt**

Kringkastingsloven § 10-4 gir Medietilsynet hjemmel til å treffe vedtak om tvangsmulkt overfor den ansvarlige for å sikre etterlevelsen av bestemmelsene i kapittel 2, 3 og 4 og § 6-4, § 8-1, § 8-2 og § 8-5 eller forskrift eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av disse bestemmelsene. Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse blir etterlevd, jf. Prop. 62 L (2015-2015) punkt 31.1. Tvangsmulkten er av fremoverskuende karakter, der målsettingen er å fremtvinge oppfyllelse. Vedtaket om tvangsmulkt må være mulig å etterleve på en slik måte at betalingsplikt kan unngås. Det er vanligvis ikke krav om subjektiv skyld for at det skal kunne treffes vedtak om tvangsmulkt. Medietilsynet kan velge mellom å fastsette tvangsmulkten som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. I særlige tilfeller kan Medietilsynet sette ned eller frafalle påløpt tvangsmulkt. Det følger også av kringkastingsloven § 10-4 tredje ledd at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### **19.1.5 Forbud mot å sende reklame, inndragning av konsesjon mv.**

Medietilsynet kan forby selskaper å sende reklame i en tidsavgrenset periode når bestemmelsene i kapittel 3 eller forskrift gitt i medhold av kapittel 3, er overtrådt av noen som har handlet på vegne av en kringkaster, jf. kringkastingsloven § 10-5 første ledd. Medietilsynet kan også inndra konsesjon ved gjentatte eller grove overtredelser av loven eller bestemmelse eller vilkår fastsatt i medhold av loven som er foretatt av noen som har handlet på vegne av person eller foretak som er gitt konsesjon i medhold av §§ 2-1 eller 2-2, jf. § 10-5 andre ledd.

### **19.2 AMT-direktivet**

AMT-direktivet inneholder ingen regulering av hvordan brudd på direktivets bestemmelser skal sanksjoneres. Det forutsettes likevel i direktivet artikkel 2 (1) at EØS-landene sikrer at tjenestetilbyderne underlagt deres jurisdiksjon overholder gjeldende lovgiving. Videre følger det av endringsdirektivet artikkel 4 (6) at medlemslandene skal med hensiktsmessige midler og innenfor rammen av sin nasjonale rett, sørge for at tilbydere av medietjenester under deres jurisdiksjon effektivt overholder bestemmelsene i direktivet.

## 19.3 Departementets vurdering

### 19.3.1 Generelle justeringer

Ifølge sanksjonsbestemmelsene i kringkastingsloven og forskriften er det *Medietilsynet* som kan ilegge sanksjoner. Det er imidlertid flere tilsynsorgan som fører tilsyn med lovens og forskriftens bestemmelser. Forbrukertilsynet fører for eksempel tilsyn med reklame rettet mot barn etter loven § 3-1 første ledd. Departementet mener at det er mest hensiktsmessig at det er den tilsynsmyndigheten som fører tilsyn som ilegger eventuelle sanksjoner, og foreslår derfor at «Medietilsynet» erstattes med «tilsynsmyndigheten» i kringkastingsloven §§ 10-2 til 10-4 og kringkastingsforskriften § 10-1 til 10-3. Endringen er ment å reflektere at det er den instansen som fører tilsyn i det enkelte tilfelle som kan ilegge sanksjon etter de nevnte bestemmelsene.

Kringkastingsforskriften § 10-2 andre ledd gir føringer for hvilke momenter som skal vektlegges ved skjønnsmessig fastsetting av overtredelsesgebyr. Momentene i § 10-2 andre ledd andre punktum gjelder kun overfor kringkastere. Departementet foreslår her enkelte justeringer, slik at momentene også kan benyttes ved utmåling overfor tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattform.

### 19.3.2 Kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

#### 19.3.2.1 Registreringsplikt mv.

Departementet foreslår å innføre en plikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester til å registrere seg hos Medietilsynet i kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd andre punktum. Ved brudd på registreringsplikten for kringkastere etter gjeldende § 2-1 tredje ledd kan Medietilsynet ilegge overtredelsesgebyr jf. kringkastingsloven 10-3 første ledd som fastsettes etter standardisert fastsetting, jf. kringkastingsforskriften § 10-3. En slik utmåling av overtredelsesgebyr passer ikke for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, og departementet foreslår derfor at overtredelsesgebyret fastsettes skjønnsmessig etter § 10-2. Se forslag til justeringer i kringkastingsforskriften §§ 10-2 og 10-3.

Departementet foreslår endringer i bestemmelsen om registreringsplikt mv. i kringkastingsforskriften § 1-3, slik at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester omfattes. For kringkastere utmåles overtredelsesgebyret etter standardisert fastsetting etter forskriften § 10-3. En slik utmåling vil ikke passe for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, og departementet foreslår at overtredelsesgebyr ved overtredelse av § 1-3 overfor tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester fastsettes skjønnsmessig etter forskriften § 10-2. Departementet foreslår av retts tekniske grunner at dette fastsettes i nytt andre ledd i kringkastingsforskriften § 10-9 om sanksjonering av overtredelser av bestemmelser om audiovisuelle bestillingstjenester.

#### 19.3.2.2 Universell utforming

Departementet foreslår nye bestemmelser om universell utforming av programmer for personer med funksjonsnedsettelse og at disse samles i et nytt kapittel 2a i kringkastingsforskriften. Etter kringkastingsloven § 10-3 og § 10-4 kan Medietilsynet ilegge

tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr ved brudd på gjeldende bestemmelser om tilrettelegging i kringkastingsloven § 2-19 og kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6. Overtredelsesgebyret skal fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering, jf. kringkastingsforskriften § 10-2. Departementet foreslår at dette systemet opprettholdes ved overtredelse av de foreslåtte bestemmelsene i loven § 2-19 og forskriften kapittel 2a. Se forslag til justering i kringkastingsforskriften § 10-2.

Departementet har foreslått å innta et nytt krav om universell utforming av viktig informasjon til allmennheten fra offentlige myndigheter i kringkastingsloven § 2-20. Departementet anser at advarsel vil kunne være tilstrekkelig for å oppnå etterlevelse av bestemmelsen, og anser det ikke som hensiktsmessig at hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt innføres på nåværende tidspunkt. Det vil etter dette være behov for å gjøre mindre endringer i kringkastingsloven §§ 10-3 og 10-4 om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt da disse retter seg mot hele kapitler i loven, slik at den nye bestemmelsen i kringkastingsloven § 2-20 ikke omfattes. Se forslag til justeringer i kringkastingsloven §§ 10-3 og 10-4.

### **19.3.2.3 Medfinansiering**

Departementet foreslår to alternative modeller for medfinansiering. Medfinansieringsplikten fastsettes i en ny bestemmelse i kringkastingsloven § 2-21. Nærmere regler om medfinansieringsplikten fastsettes i kringkastingsforskriften nytt kapittel 2b. Etter departementets vurdering er det behov for et virkemiddel som kan sikre at bidrag innbetales der en tjenestetilbyder ikke oppfyller medfinansieringsplikten. Det presiseres at tvangsmulkt kun er aktuelt i tilknytning til bestemmelsen i kringkastingsloven § 2-21, ALT 2 (andre ledd).

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det bør være anledning til å ilegge tvangsmulkt dersom en tilbyder av audiovisuelle bestillingstjenester ikke overholder medfinansieringsplikten som foreslås gjennomført i kringkastingsloven § 2-21. Et bærende prinsipp ved fastsettelse av tvangsmulkten må være at den utmåles slik at den skaper tilstrekkelig oppfyllelsespress til at det tilknyttede pålegget etterlevs, jf. Prop. 62 L (2015–2016) s. 180. I denne sammenheng bør det kunne tas utgangspunkt i tilbyderens generelle inntektsbilde ved vurderingen av hvor høy mulkten bør være for å skape tilstrekkelig oppfyllelsespress. Her vil det naturligvis være betydelige forskjeller på store og små tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.

### **19.3.2.5 Beskyttelse av mindreårige**

Departementet har foreslått nye bestemmelser i bildeprogramloven § 9 tredje ledd og § 10 tredje ledd som forbyr tjenestetilbydere å behandle personopplysninger om mindreårige som innhentes eller genereres som ledd i beskyttelsestiltak for kommersielle formål. Det følger av dagens system i bildeprogramloven at Medietilsynet kan ilegge advarsel, overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved brudd på bestemmelsene. Overtredelsesgebyret skal fastsettes skjønnsmessig, jf. forskrift om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram § 10.

### **19.3.2.6 Europeisk programandel og statistikk over europeiske verk**

Departementet foreslår å endre kringkastingsforskriften § 2-1a slik at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester pålegges å ha en andel europeiske verk på minst 30 pst. i sine kataloger og at disse verkene skal fremheves. Ved overtredelse av kringkastingsforskriften § 2-1 om europeisk programandel i fjernsyn kan kringkasteren ilegges overtredelsesgebyr etter standardisert fastsetting, jf. kringkastingsforskriften § 10-3. En slik utmåling av overtredelsesgebyr vil ikke passe for audiovisuelle bestillingstjenester, og departementet foreslår derfor at overtredelsesgebyret fastsettes skjønnsmessig etter § 10-2 ved brudd på kringkastingsforskriften § 2-1a. Se forslag til justeringer i kringkastingsforskriften § 10-2.

Departementet foreslår å flytte bestemmelsen i gjeldende § 2-1a andre ledd i kringkastingsforskriften om statistikk over europeiske verk til kringkastingsforskriften § 2-4 tredje ledd, slik at bestemmelsene om rapportering om europeiske verk er samlet ett sted. Ved brudd på plikten til å føre statistikk for kringkasterne kan Medietilsynet ilegge overtredelsesgebyr etter standardisert fastsetting, jf. kringkastingsforskriften § 10-3. En slik utmåling av overtredelsesgebyr vil ikke passe for audiovisuelle bestillingstjenester, og departementet foreslår derfor at overtredelsesgebyret fastsettes skjønnsmessig etter § 10-2. Se forslag til justeringer i kringkastingsforskriften § 10-2 og § 10-3.

### **19.3.2.7 Overlegg for kommersielle formål**

Departementet foreslår en ny bestemmelse i kringkastingsloven § 4-10 om at fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester ikke skal forsynes med overliggende innslag for kommersielle formål eller endres uten uttrykkelig samtykke fra tilbyderen av fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Unntak fra samtykkekravet er inntatt i kringkastingsforskriften § 4-8. Departementet mener at Medietilsynet bør ha anledning til å ilegge tvangsmulkt dersom en TV-distributør mv. eller noen annen enn tjenestetilbyderen forsyner fjernsynssendinger eller audiovisuelle bestillingstjenester med overliggende innslag. Mulkten bør settes minst så høyt at det blir ulønnsomt å oversitte fristen. Da det allerede følger av kringkastingsloven § 10-4 at Medietilsynet kan ilegge vedtak om tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av plikter i lovens kapittel 4 eller forskrift fastsatt i medhold av bestemmelsene, er det ikke behov for justeringer i kringkastingsloven § 10-4.

## **19.3.3 Videodelingsplattformtjenester**

### **19.3.3.1 Innledning**

Det er Medietilsynet som i all hovedsak vil føre tilsyn med bestemmelsene om videodelingsplattformtjenester. For øvrig er det foreslått at Forbrukertilsynet fører tilsyn med loven § 5a-5 første ledd bokstav a.

For at tilsynene skal kunne føre effektivt tilsyn med at tilbydere av videodelingsplattformtjenester treffer hensiktsmessige tiltak og følger reklameregelverket, mener departementet at brudd på plikter etter loven bør kunne sanksjoneres med administrative sanksjoner. Det vises til at det i endringsdirektivet artikkel 30 (4) pekes på at

medlemslandene skal sørge for at nasjonale reguleringsmyndigheter har håndhevingsmyndighet til å kunne utføre sine oppgaver på en effektiv måte.

### **19.3.3.2 Tvangsmulkt**

Departementet anser at tilsynsmyndighetene har behov for et virkemiddel som kan fungere som et oppfylleelsespress i de tilfeller der en tilbyder ikke treffer hensiktsmessige tiltak eller der denne bryter reglene for reklame, produktplassering eller sponning. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det bør være anledning til å ilegge tvangsmulkt dersom en tilbyder av en videodelingsplattformtjeneste overtrer pliktene som foreslås gjennomført i kringkastingsloven kapittel 5a og kringkastingsforskriften kapittel 5a.

Mulkten bør etter departementets vurdering settes minst så høyt at det blir ulønnsomt å oversitte fristen. Et bærende prinsipp ved fastsettelse av tvangsmulkten må være at den utmåles slik at den skaper tilstrekkelig oppfylleelsespress til at det tilknyttede pålegget etterleveres, jf. Prop. 62 L (2015–2016) s. 180. I denne sammenheng kan det være relevant å se på hvor mye tilbyderen potensielt kan tjene på å unnlate å treffe tiltak. Her kan opplysningsplikten etter kringkastingsloven § 2-11 benyttes til å skaffe relevant informasjon. Departementet ser for seg at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å vurdere konkret hva tilbyderen sparer på å ikke etterkomme pålegget innen fristen. I slike tilfeller bør det kunne tas utgangspunkt i tilbyderens generelle inntektsbilde ved vurderingen av hvor høy mulkten bør være for å skape tilstrekkelig oppfylleelsespress. Her vil det naturligvis være betydelige forskjeller på store og små tilbydere av videodelingsplattformtjenester.

Den etterfølgende beslutningen om å innkreve tvangsmulkt forutsetter at forvaltningen konstaterer at tilbyderen ikke har fulgt pålegget. Departementet peker på at et vedtak med pålegg må utformes så konkret at det vil være mulig for tilbyderen å vite hva som skal til for å unngå at tvangsmulkten påløper. Det vil for øvrig høre inn under tilsynsmyndighetens skjønn å ta stilling til om pålegget er oppfylt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i kringkastingsloven § 10-4 inntas en henvisning til plikter for tilbydere av videodelingsplattformtjenester etter kapittel 5a.

### **19.3.3.3 Overtredelsesgebyr**

Departementet har vurdert om tilsynsmyndighetene bør ha hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for å sikre etterlevelse av pliktene til tilbydere av videodelingsplattformtjenester. Overtredelsesgebyr vil kunne være en effektiv sanksjon for det tilfelle at tilbyderen gjentatte ganger innretter seg etter pålegg, men samtidig gjenopptar den ulovlige aktiviteten etter kort tid. Overtredelsesgebyr vil også kunne ha en preventiv effekt. Brudd på plikten til å registrere seg i forslag til ny § 5a-2 i kringkastingsloven bør etter departementets vurdering kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, slik som ved brudd på tilvarende plikt for kringkastere og tjenestetilbydere. Når det gjelder brudd på kravene til reklame, sponning og produktplassering som *tilbyderne selv* markedsfører, selger eller tilrettelegger i kringkastingsloven § 5a-5 mener departementet at tilsynsmyndighetene bør kunne ilegge overtredelsesgebyr. Tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av bestemmelsene som det vises til i



utkastet til ny § 5a-5 i loven, og departementet mener at det tilsvarende bør gjelde for tilbydere av videodelingsplattformtjenester.

Departementet foreslår at overtredelsesgebyr ved brudd på forslagene i loven §§ 5a-2 og 5a-5 fastsettes skjønnsmessig iht. kringkastingsforskriften § 10-2.

Når det gjelder reklame, sponsing og produktplassering i bildeprogrammer eller brukergenererte videoer som lastes opp på tjenesten, vil ikke tilbydere av videodelingsplattformtjenester ha redaksjonell kontroll over innholdet. Det fremstår som mindre rimelig å ilegge tilbyderne administrative sanksjoner med pønalt formål i disse tilfellene.

Departementet mener at det heller ikke bør åpnes for illeggelse av overtredelsesgebyr for å sikre at tilbyderne treffer hensiktsmessige tiltak etter loven §5a-3, 5a-4 eller 5a-7. En hjemmel for illeggelse av tvangsmulkt anses som tilstrekkelig i disse tilfellene. Dette synes i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets uttalelser i Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv., om at et mer inngripende virkemiddel ikke bør brukes dersom det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler.

## **20 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **20.1 Konsekvenser for det offentlige**

Gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet i tråd med forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for offentlig forvaltning.

Forslaget om å innføre registreringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester eksisterer ikke i dag, og vil derfor innebære noe økt administrativ byrde for Medietilsynet og økte kostander til utvikling av digitalt registreringsskjema. Tilsvarende gjelder også plikten til å ajourføre og rapportere en oppdatert liste over alle norske tjenestetilbydere.

Forslaget til justeringer av kringkastingsloven § 4-5 innebærer ikke større endringer sammenlignet med gjeldende rett, og vil derfor ikke innebære økt administrativ belastning på Medietilsynet.

Forslaget om at personopplysninger om mindreårige som innhentes eller på annen måte genereres av tjenestetilbydere ikke behandles for kommersielle formål, vil innebære en ny tilsynsoppgave. Det vil medføre økt arbeidsmengde for Medietilsynet og ev. også Datatilsynet ved ev. bistand til Medietilsynet. Departementet er imidlertid av den oppfatning at slik utnyttelse av personopplysninger ikke er utbredt i Norge, og at dette vil begrense omfanget av tilsyn med bestemmelsene.

I dag stilles det kun krav om at NRK og fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn skal tilgjengeliggjøre programmer for personer med funksjonsnedsettelse. Forslaget om at samtlige tilbydere av fjernsyn og

audiovisuelle bestillingstjenester skal tilrettelegge sine programmer for personer med funksjonsnedsettelse, utarbeide handlingsplaner og rapportere vil derfor innebære økt arbeid for Medietilsynet og økte kostnader bl.a. knyttet til digitale rapporteringsløsninger. Medietilsynet vil også få nye rapporteringsplikter til ESA. Forslaget om at all informasjon som formidles fra myndighetene i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester i medhold av kringkastingsloven § 2-4 og smittevernloven § 4-8 skal gjøres tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse, vil innebære økte kostnader for det offentlige. De aktuelle hjemlene vil imidlertid kun anvendes unntaksvis i svært spesielle situasjoner og kostnadene vil derfor være begrenset.

Forslaget om endringer i bestemmelsene om reklame, sponing og produktplassering vil ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser for Medietilsynet.

Forslaget om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester forpliktes til å ha en andel europeiske verk på minst 30 pst. i sine kataloger og å fremheve slike verk vil innebære noe økt administrativ byrde for Medietilsynet. De administrative konsekvensene knytter seg til Medietilsynets kontroll med at tilbyderne overholder forpliktelsen og til å følge opp kravene til rapportering, samt behandling av søknader om unntak. Det vil også påløpe økte kostnader knyttet til innkjøp av målinger for å identifisere hvilke audiovisuelle bestillingstjenester som har en seertid på mer enn fem prosent og digitale systemer for innrapportering.

Forslaget om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal bidra økonomisk til norske audiovisuelle produksjoner (medfinansiering) vil innebære en økt administrativ byrde for Medietilsynet i første rekke knyttet til håndheving og kontroll med ordningen. Alternativ 1 antas å medføre noe mer administrative byrder enn alternativ 2, primært fordi det første alternativet innebærer flere håndhevings- og kontrolloppgaver.

Forslaget til gjennomføring av direktivets bestemmelser om videodelingsplattformtjenester vil trolig ikke ha nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser for Medietilsynet, Forbrukertilsynet, Helsedirektoratet mv. per i dag. Dette skyldes at det finnes svært få, om noen, slike tjenester under norsk jurisdiksjon. Medietilsynet må imidlertid få på plass systemer for registrering av tilbydere av slike tjenester i Norge. Det kan ikke utelukkes en økning i Medietilsynets tilsynsarbeid som en følge av at direktivets virkeområde utvides til videodelingsplattformer. Forslaget om at Medietilsynet skal opprette en uavhengig klagenemnd for løsning av tvister mellom brukere og tilbydere av videodelingsplattformer om hensiktsmessige tiltak vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Siden det er svært få tilbydere av videodelingsplattformer i Norge i dag, vil det ikke være aktuelt å etablere en klagenemnd før det norske markedet har utviklet seg. Departementet vil ta nærmere stilling til nemndas finansiering på et senere tidspunkt.

Forslaget om gjennomføring av direktivets krav til uavhengighet vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

Forslaget om å utvide listen over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning vil ikke ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for Medietilsynet.

Medietilsynet har anslått at nye oppgaver som følger av implementeringen av endringsdirektivet til AMT-direktivet, samt arbeid knyttet til medfinansieringsplikten, vil innebære økte kostnader for Medietilsynet på totalt nærmere 6 mill. kroner for tilsynet. Dette er basert på at tilsynet mener det vil kreve fem nye årsverk tilsvarende 4,8 mill. kroner årlig og utviklingskostnader på totalt ca. 1 mill. kroner på å følge opp nye forpliktelser/tilsynsoppgaver.

## **20.2 Konsekvenser for tjenestetilbydere m.fl.**

Forslaget om å innføre registreringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattformer vil ikke ha nevneverdige konsekvenser for tilbyderne.

Forslaget til justeringer av kringkastingsloven § 4-5 med tilhørende forskrifter innebærer ikke større endringer sammenlignet med gjeldende rett, og vil ikke øke de økonomiske og administrative konsekvensene for distributører som må etterleve ev. pålegg.

Forslaget om at personopplysninger om mindreårige som innhentes eller på annen måte genereres av tjenestetilbydere som ledd i beskyttelsestiltak ikke behandles for kommersielle formål, vil kunne redusere inntektene til tilbydere som i dag utnytter slike opplysninger. Departementet er imidlertid av den oppfatning at slik utnyttelse av personopplysninger ikke er utbredt i Norge.

Forslaget om at samtlige tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester skal tilrettelegge sine programmer for personer med funksjonsnedsettelse vil medføre økte kostnader for alle tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester i varierende grad. For NRK innebærer forslaget kun mindre justeringer sammenlignet med gjeldende rett og vil derfor kun innebære begrensede økte kostnader. For kommersielle fjernsynskanaler med en seerandel på mer enn fem prosent vil de skjerpede kravene gi økte kostnader for tjenestetilbyderne. Forslaget om at det skal stilles kvantitative krav til tilrettelegging av programmer i audiovisuelle bestillingstjenester med andel seertid på mer enn fem pst. er nytt og vil gi økte kostnader for tilbyderne. Kravene om tilrettelegging av programmer i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester med lav seeroppslutning vil gi økte kostnader for aktørene dette gjelder. Disse aktørene er ikke underlagt slike krav per i dag. For disse aktørene stilles det krav om forholdsmessige tiltak, hvor den enkelte tjenestetilbyders økonomiske forutsetninger og seerandeler mv. og den teknologiske utviklingen av tilgjengelighetstjenester skal vektlegges.

Forslaget om å endre bestemmelsen om reklamevolum i tråd med endringsdirektivets minimumsnivå vil kunne øke tilbyderens inntekter. Forslaget vil også kunne bedre konkurranseevnen til norske fjernsynskanaler vis-a-vis utenlandske fjernsynskanaler. Forslaget om å utvide definisjonen av sponing til også å omfatte finansiering av kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester antas å ikke ha økonomiske konsekvenser for tilbyderne, siden slik sponing ikke er utbredt i Norge. Forslaget om å øke grensen for hvor lenge identifisering av den enkelte sponsor kan vare fra 10 til 15 sekunder vil kunne øke tilbyderens inntekter fra sponing til en viss grad. Forslaget til justering av bestemmelsene

om produktplassering er kun av teknisk karakter, og vil derfor ikke påvirke tilbydernes inntjeningsmuligheter.

Forslaget om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal ha en andel europeiske verk på minst 30 pst. i sine kataloger og å fremheve slike produksjoner kan innebære økte kostnader for slike leverandører. Det antas imidlertid at en stor del av innholdet i slike tjenester allerede i stor grad inneholder europeiske verk. Forslaget om å fremheve slike verk kan også i noen grad innebære økte kostnader. Tilbydere som har lav omsetning eller lav publikumsandel vil unntas fra forpliktelsene.

Forslaget om å innføre en medfinansieringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester medfører økonomiske konsekvenser for tilbyderne. For tilbydere som i stor grad investerer i norske produksjoner i dag, vil forslaget ha begrensede eller ingen konsekvenser. Forpliktelsen skal etter begge alternativene som er lagt frem beregnes på grunnlag av tilbyderens omsetning. De potensielle økonomiske konsekvensene for den enkelte som pålegges et slikt bidrag vil dermed avhenge av tilbyderens omsetning i Norge og i hvilken grad tilbyderen investerer i norskspråklige produksjoner i dag. Forslaget vil også medføre administrative kostnader for aktørene som blir underlagt en slik forpliktelse, i første rekke knyttet til rapportering av omsetning og investeringer. Tilbydere som har lav omsetning eller lav publikumsandel vil unntas fra forpliktelsene. Se for øvrig kapittel 12.6.9 om beregninger av de økonomiske effektene av forslaget om en investerings- og bidragsplikt.

Forslaget om gjennomføring av direktivets bestemmelser om videodelingsplattformer vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for tilbydere av slike tjenester som er etablert i Norge. Det antas imidlertid at omfanget av slike tjenester under norsk jurisdiksjon er svært begrenset. Forslaget vil medføre et strengere reguleringsregime enn i dag for slike aktører. Dette omfatter i første rekke krav til sponing, produktplassering og reklame som aktørene selv selger mv. samt innføring av hensiktsmessige tiltak for å beskytte barn mot skadelig innhold og allmennheten mot visse former for ulovlig innhold.

Når det gjelder forslaget om å utvide listen over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning, understreker departementet at formålet med reguleringen ikke er å redusere prisene på rettighetene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at reguleringen vil kunne ha en viss innvirkning på prisene i markedet, fordi ikke-kvalifiserte kringkastere vil vite at det er en mulighet for at andre kringkastere vil kjøpe seg inn i rettighetene. Hvordan dette vil slå ut i praksis vil antakelig variere fra sak til sak, blant annet avhengig av i hvilken grad de konkrete rettighetene er kommersielt eller strategisk interessante for ikke-kvalifiserte kringkastere.

\*\*\*

Vedlegg:

- Forslag til endringer i kringkastingsloven, kringkastingsforskriften mv.
- Uoffisiell norsk oversettelse av endringsdirektivet til AMT-direktivet.