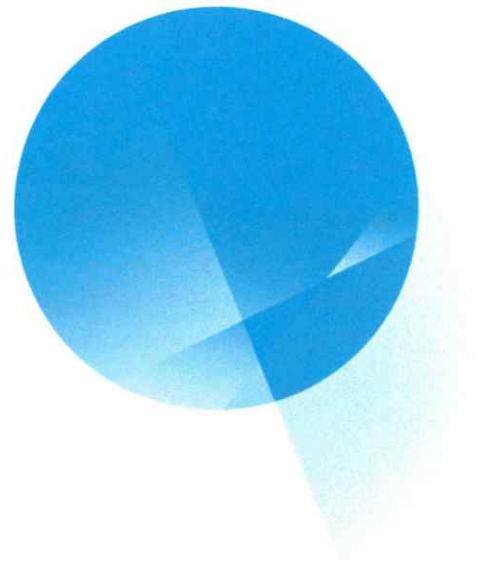




Kulturdepartementet

Deres ref.:  
21/1329

Vår ref.:  
FLAN/ONYH

Dato:  
03.11.2021

## **Høring – gjennomføring av tilgjengelighetsdirektivet (European Accessibility Act)**

### **1. Innledning**

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev 7. og 29. juni 2021. Videre viser vi til NRKs e-post 30. juli 2021, til departementets tilbakemelding 27. august 2021, og til senere korrespondanse om høringsfristen. Fristen ble for NRKs del utsatt til 4. november 2021.

Høringen gjelder Norges gjennomføring av EU-direktivet European Accessibility Act (2019/882), som vi omtaler som EAA eller tilgjengelighetsdirektivet. NRK vil innledningsvis understreke at vi, uavhengig av den rettslige reguleringen, anser det som en viktig del av vårt allmennkringkastingsoppdrag å gjøre innholdet tilgjengelig for hele befolkningen. NRK har derfor vært positivt innstilt til de særskilte krav til universell utforming vi er pålagt i medhold av kringkastingsregelverket. Vårt mål med denne uttalelsen - og vår uttalelse til gjennomføringen av Web Accessibility Directive i 2019 - er derfor først og fremst å sikre at den rettslige reguleringen blir klar og oversiktlig, og at de særskilte hensyn som gjør seg gjeldende knyttet til medienes rolle og situasjon, blir ivaretatt.

NRK innleder høringssvaret med å skrive om forholdet mellom EAA og dagens norske regler om tilgjengelighet på medieområdet, se punkt 2. Vi mener dette er nødvendig for å forstå våre innspill til høringsnotatet med vedlegg, som vi går gjennom i punkt 3. NRKs innspill kan oppsummeres i tre punkter:

*For det første* ber vi departementet avklare uklarheter i sektorprinsippet for kringkastingssektorens del.

*For det andre* mener NRK at det bør etableres en egen forskrift for mediene – en forskrift med krav om universell utforming av innhold som publiseres av kringkastere, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og redaktørstyrte medier, og IKT-tjenester i tilknytning til dette. Regelsettet bør rette seg mot *hvem* som gjør innholdet tilgjengelig, og *hva* som gjøres tilgjengelig – uavhengig av *hvor* og *hvordan* det gjøres tilgjengelig (kringkasting, audiovisuell bestillingstjeneste, audiotjeneste, nettvavis eller andre publikumsprodukter). Pliktsubjektene bør være de aktørene som omfattes av kringkastingsloven og/eller av medieansvarsloven.

*For det tredje* mener NRK at Medietilsynet, eller et annet organ/nemnd underlagt Kulturdepartementet (KUD), bør være tilsyns- og håndhevingsorgan for den nye forskriften som foreslås innført for medienes del.

Under høringen i 2019 om gjennomføringen av Web Accessibility Directive (WAD – 2016/2102) kom NRK og andre mediebedrifter med en del innspill i tilknytning til gjeldende rett. Departementet har opplyst at disse innspillene er til vurdering. Noen problemstillinger som inngår i de ulike lovgivningsprosessene og utredningene som for tiden pågår (EAA, WAD og endringer i AMT-direktivet – 2018/1808), er også relevante for departementets arbeid med medienes innspill. Dette går vi gjennom i punkt 4.

## **2. Forholdet mellom EAA og gjeldende rett – hvordan EAA treffer NRK og andre medier**

### *2.1. Gjeldende rett*

NRK er i dag omfattet av forskrift om universell utforming av IKT (IKT-forskriften), på lik linje med private mediebedrifter. Reglene retter seg mot både *innhold* som publiseres (for eksempel tekst, video og lyd) og *tjenestene* som presenterer innholdet (selve nettstedene).

IKT-forskriften gjelder imidlertid ikke for IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning, såkalte sektorregelverk. Dette følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 18 tredje ledd og IKT-forskriften § 2 fjerde ledd, og kalles for sektorprinsippet. For NRKs del er det regler om universell utforming i kringkastingsloven (§ 2-19) og kringkastingsforskriften (§ 2-5).

Disse bestemmelsene i kringkastingsregelverket retter seg mot universell utforming av selve *innholdet* (audiovisuelt innhold) som publiseres, altså hvilket innhold som

skal tekstes, tegnspråktolkes, synstolkes og/eller også skal tilbys i lydtekst. Og reglene gjelder bare i den grad innholdet kringkastes eller gjøres tilgjengelig i audiovisuelle bestillingstjenester. For NRKs del betyr tilgjengeliggjøring i audiovisuelle bestillingstjenester lineær eller ikke-lineær publisering i NRK TV (tv.nrk.no). Hvis det samme innholdet gjøres tilgjengelig av NRK på andre nettsteder (for eksempel på nrk.no), er vi tilbake i IKT-forskriftens krav til universell utforming av innhold.

Kringkastingsregelverket regulerer imidlertid ikke universell utforming av *tjenestene* som presenterer innholdet som kringkastes eller tilbys i audiovisuelle bestillingstjenester, altså selve nettstedet, meny osv. Spørsmålet er da om disse nettstedene som tilbyr kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester (NRK TV) ikke er omfattet av noen regler overhodet, eller om man faller tilbake på reglene i IKT-forskriften. Her er det uklart hva som er gjeldende rett. Dette kommer vi tilbake til i punkt 3.2.1.

## 2.2. EAA

EAA regulerer blant annet «tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester», se artikkel 2 nr. 2 bokstav b. I EAA artikkel 3 nr. 5 defineres «audiovisuelle medietjenester» til å være slike tjenester som nevnt i AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a, altså lineært fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. I EAA artikkel 3 nr. 6 defineres «tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester» slik:

*«tjenester som overføres av elektroniske kommunikasjonsnett som brukes til å identifisere, velge ut, motta opplysninger om og se på audiovisuelle medietjenester og eventuelle medfølgende funksjoner, for eksempel undertekster for døve og hørselshemmede, synstolking, oppleste undertekster og tegnspråkfortolkning, som følge av gjennomføringen av tiltakene for å gjøre tjenester tilgjengelige som nevnt i artikkel 7 i direktiv 2010/13/EU; omfatter elektroniske programoversikter (EPG).»*

I EAAs fortalepunkt 31 står det:

*«I dette direktiv bør det med tilgang til audiovisuelle medietjenester menes at tilgangen til audiovisuelt innhold er tilgjengelig, samt til ordninger som gjør brukere med nedsatt funksjonsevne i stand til å bruke sine hjelpemiddelteknologier. Tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester, kan omfatte nettsteder, nettbaserte applikasjoner, dekoderbaserte applikasjoner, nedlastbare applikasjoner, mobilenhetsbaserte tjenester, herunder mobilapplikasjoner og tilhørende mediespillere og tilknyttede fjernsynstjenester. Tilgjengeligheten av audiovisuelle medietjenester er regulert i europaparlaments og rådsdirektiv 2010/13/EU (6), unntatt tilgjengeligheten av elektroniske programoversikter (EPG), som inngår i definisjonen av tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester, som dette direktiv får anvendelse på.»*

Advokatfirmaet Kluge, som har utredet EAA på oppdrag fra KUD, skriver i punkt 7.4.3 følgende om forholdet mellom EAA og AMT-direktivet:

«Oppsummert stiller AMT-direktivet og tilgjengelighetsdirektivet krav til ulike deler av tjeneste-leveransen som ender i visning av audiovisuelle medier; mens AMT-direktivet regulerer selve innholdet i de audiovisuelle medietjenestene – som noe upresist kan sies å være programmene som vises – regulerer tilgjengelighetsdirektivet tjenestene som gir tilgang til programmene som vises. Slik vi forstår er det derfor ikke noe overlapp mellom direktivene.»

NRK støtter Kluges syn om at det ikke er noe overlapp mellom direktivene.

### 2.3. Oppsummert – hvordan EAA treffer de norske reglene

Hvis man holder dagens norske regler opp mot EAA, kan situasjonen etter dette oppsummeres slik:

- Audiovisuelt innhold:
  - Hvis innhold *kringkastes* eller gjøres tilgjengelig *i audiovisuelle bestillingstjenester*, kommer tilgjengelighetsreglene i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften til anvendelse. Reglene retter seg mot selve innholdet. IKT-forskriften gjelder ikke, på grunn av sektorprinsippet. Vi er her innenfor virkeområdet til AMT-direktivet, og **EAA regulerer derfor ikke dette**.

Når det gjelder selve tjenesten (nettsteder, apper mv.) som presenterer innholdet som kringkastes eller gjøres tilgjengelig i audiovisuelle bestillingstjenester, setter NRK spørsmålstegn ved hva som faktisk er gjeldende rett, som nevnt under punkt 2.1. Uansett er det slik at **EAA regulerer dette** og krever at det i fremtiden skal finnes nærmere spesifiserte regler i norsk rett.

Vi registrerer at Kluge i sin tilleggsutredning fra juni 2021 uttaler at direktivet sannsynligvis er total-harmoniserende, og at Norge derfor ikke kan vedta regler som avviker fra kravene som oppstilles i direktivet – verken slik at det kan stilles lempeligere krav, eller slik at det kan stilles strengere krav. Vi kan imidlertid ikke se at man har berørt spørsmålet om staten i allmennkringkastingsoppdraget kan pålegge NRK strengere krav.

- Hvis innhold (også det samme innholdet som nevnt i kulepunktet ovenfor) gjøres tilgjengelig på *annen måte enn kringkasting og utenfor bestillingstjenester*, for eksempel i nettaviser, gjelder tilgjengelighetsreglene i IKT-forskriften, ikke kringkastingslovens tilgjengelighetsregler.

Reglene i IKT-forskriften retter seg både mot selve innholdet og tjenesten som presenterer innholdet. **EAA regulerer ikke dette**, og EU har heller ingen andre direktiver som dekker dette. Her har Norge derfor et handlingsrom, innenfor de begrensningene EØS-retten setter.

- Audioinnhold:

- Hvis innholdet *kringkastes*, gjelder kringkastingsloven. Kringkastingsloven har imidlertid ingen særskilte tilgjengelighetsregler som retter seg mot kringkastet (direktesendt) audioinnhold. Spørsmålet blir da om man skal betrakte “kringkasting” samlet som en sektorregulert tjeneste der man kun har funnet grunn til å gi særskilte regler for det audiovisuelle innholdet og ikke for det auditive, eller om man da må falle tilbake på tilgjengelighetsreglene i IKT-forskriften. **EAA regulerer ikke dette**, fordi vi er utenfor virkeområdet til AMT-direktivet.
- Hvis innholdet gjøres tilgjengelig på *annen måte enn kringkasting* (for eksempel on-demand-radio/podkast eller i nettaviser), gjelder ikke kringkastingsloven fordi loven ikke regulerer «audiobestillingstjenester». Tilgjengelighetsreglene i IKT-forskriften gjelder derfor. **EAA regulerer ikke dette**, fordi vi er utenfor AMT-direktivets virkeområde. EU har heller ingen øvrige direktiver som dekker dette.

### 3. NRKs kommentarer til høringen

#### 3.1. Hva Kulturdepartementet ønsker innspill på nå

NRK forstår det slik at KUD i denne omgang ønsker høringsinstansenes innspill på:

- **Høringsnotatet**

- Innspill til høringsnotatet *i sin helhet*, inkludert departementets tolkning av EAA, og til *to forhold spesielt*:
  - Valg av forskriftsmodell: Å ha to forskrifter med hjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven (å videreføre dagens forskrift om universell utforming av IKT-løsninger med nødvendige endringer, og å vedta en ny forskrift om universell utforming av produkter og tjenester), eller å utvide dagens forskrift om universell utforming av IKT slik at man får én sektorovergripende forskrift.
  - Valg av tilsyns- og håndhevingsorgan

- Innspill til selve *lovforslaget*, altså forslaget til endringer i likestillings- og diskrimineringsloven som gjennomfører direktivet og legger til rette for at det senere gjennomføres forskriftsendringer / innføres en ny forskrift til loven. Departementet har videre opplyst at forskrifter eller forskriftsendringer som gjennomfører EAA, vil bli sendt på alminnelig høring senere, på samme måte som forslaget til lovendringer.
- **Vedleggene til høringsnotatet** (Kluges rettslige utredning om EAA og Oslo Economics samfunnsøkonomiske analyse): Innspill til vedleggene i sin helhet.
- **Tilleggsutredningen** fra Kluge fra juni 2021 om Norges nasjonale handlingsrom.

Høringsgrunnlaget er svært omfattende. NRK har derfor måttet prioritere hvilke spørsmål vi har kunnet gå inn i. Våre kommentarer i denne høringsuttalelsen er derfor ikke uttømmende, men begrenser seg til de temaene vi mener det ertviktigst å kommunisere foreløpig.

### 3.2. Kommentarer til høringsnotatet

#### 3.2.1. Uklarhet om sektorprinsippet når det gjelder kringkastingsregelverket

Vi har under punkt 2 redegjort for forholdet mellom IKT-forskriften og kringkastingsregelverket, slik NRK ser det. Departementet skriver om forholdet i høringsnotatets punkt 5.1.8.8, 5.1.8.9, 7.1.2.2, 7.1.6, 9.1.4, og i tilbakemeldingen til NRK 27. august 2021. Når uttalelsene leses i sammenheng, er vi i tvil om departementet er konsistent i sine uttalelser (kapittel 5 på den ene siden, og kapittel 7 og 9 / brevet 27. august 2021 på den andre siden).

Slik NRK ser det, er det nå uklart hva som er gjeldende rett. I kapittel 5 skriver departementet at kravene til universell utforming av IKT etter IKT-forskriften gjelder med mindre det i sektor-regelverket "*stilles klare krav om universell utforming*". For NRK innebærer dette at kravene i IKT-forskriften ikke gjelder for tv.nrk.no og NRK TV-appen dersom det i kringkastings-regelverket stilles krav om universell utforming. Hvor omfattende kravene er, er uten betydning.

Vi har under punkt 2.1 skrevet at kringkastingsregelverket kun stiller krav til hvilket innhold som skal tekstes, tegnspråktolkes, synstolkes og/eller også skal tilbys i lydtekst, og at regelverket ikke regulerer universell utforming av tjenestene som presenterer innholdet, altså selve nettstedet mv. Konklusjonen skulle da være at IKT-forskriften gjelder for disse nettløsningene, noe NRK også la til grunn i forbindelse med høringen i 2019 (se under punkt 4.2 i NRKs høringsuttalelse 26. september 2019).

I departementets tilbakemelding til NRK 27. august 2021, som synes å være i tråd med det som står i høringsnotatets kapittel 7 og 9, skriver imidlertid departementet at det *ikke* er slik at «resten» av nettstedet faller innenfor IKT-forskriften, fordi hele nettstedet da reguleres av kringkastingsregelverket. Anvendt på NRK, skulle konklusjonen etter dette være at tv.nrk.no og NRK TV-appen ikke er underlagt noen krav til universell utforming, fordi kringkastingsregelverket ikke stiller krav til universell utforming av selve nettstedet mv.

Kluge synes i sin utredning om EAA å legge til grunn en forståelse som harmonerer med høringsnotatets kapittel 5, se utredningens punkt 21.2.6 og 23.2.2.

NRK ber departementet avklare den uklarheten som her har oppstått. En slik avklaring har betydning for hva NRK skal forholde seg til av regler inntil videre, og også for de spørsmålene NRK tar opp i punkt 3.2.2 nedenfor.

### 3.2.2. Valg av forskriftsmodell og plassering av regler som gjelder for mediene

#### Én eller to forskrifter

Departementet har særlig ønsket innspill på valg av forskriftsmodell. I høringsnotatets kapittel 7.1 anbefaler departementet at gjennomføringen i norsk rett tar utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsloven, at det lages en ny forskrift til loven som skal sikre universell utforming av produkter og tjenester, og at de delene av EAA som gjelder nettløsninger, skal reguleres i dagens forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Visse deler av direktivet skal håndteres i relevant sektorlovgivning (elektroniske kommunikasjonstjenester og besvarelse av nødnummer).

Departementet foreslår altså en slags tredelt gjennomføring:

- to sektorovergripende forskrifter med hjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven
  - o en *revidert* forskrift om universell utforming av IKT-løsninger (IKT-forskriften)
  - o en *ny* forskrift om universell utforming av produkter og tjenester
- implementering i sektorlovgivning på et fåtall, spesielle områder

NRK har begrensede forutsetninger for å forstå omfanget av den ene eller andre løsningen. Vi er imidlertid som utgangspunkt skeptisk til en oppdeling i to forskrifter, fordi det kan øke risikoen for uklarhet og usikkerhet for pliktsubjektene og de som skal anvende regelverket.

Departementet skriver selv at «*grenseflatene mot gjeldende regelverk på området kan være til dels uklart, og at det derfor kan være utfordringer knyttet til å ha to sektorovergripende forskrifter på området, hvor deler av en tjeneste vil være omfattet av en*

forskrift, og deler vil være omfattet av en annen forskrift», og at de «ser at en slik 'deling' av kravene på to forskrifter kan gjøre det utfordrende å orientere seg i regelverket, og således også vanskelig for pliktsubjektene å sette seg inn i regelverket». Med mindre departementet har gode grunner for å dele det opp i to forskrifter, mener vi regelverket bør samles i én. NRK har for øvrig ikke gått nærmere inn på denne problemstillingen, fordi vi uansett mener at det bør gis en egen forskrift for mediene, se nedenfor.

### Egen forskrift for mediene

Departementet har i høringsnotatet ikke lagt opp til at virksomheter som leverer «tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester» skal reguleres i sektorlovgivning. Dette er i tråd med det Kluge skriver i sin utredning i punkt 34.3 («Implementering i sektorlovgivning eller fastsettelse av en helhetsregulering av direktivets krav»).

*«For de produkter og tjenester hvor det allerede er omfattet av sektorregelverk, kunne man som utgangspunktet se for seg at tilgjengelighetsdirektivets krav innlemmes i dette sektorregelverket. På den måten ville det eksistere en helhetlig regulering av det enkelte produkt og tjeneste. En slik helhetlig regulering kan være hensiktsmessig for tilbyderne av de aktuelle produkter og tjenester, samtidig som det i prinsippet kan tenkes å sikre en mer helhetlig overvåkning sett i sammenheng med andre krav som stilles til disse produktene og tjenestene.*

*Samtidig vil ikke alle delene av tilgjengelighetsdirektivet kunne reguleres i sektorlovgivning. Det er også slik at for enkelte produkter og tjenester så er det tale om en ikke-eksisterende sektorlovgivning hva angår tilgjengelighet. Det er her ikke sektorregelverk å innlemme tilgjengelighetsdirektivets krav i.*

*Et relevant spørsmål er dermed om man skal innføre krav i sektorregelverk der dette er mulig, eller om man skal gå for en helhetlig og samlet regulering av tilgjengelighetsdirektivets krav.*

*Slik vi ser det er det en rekke ulemper ved å innføre krav i sektorregelverket der det er mulig. For det første vil det å innlemme direktivets krav på mange måter innebære omfattende endringer i disse lovene og forskriftene, da endringene vil innebære et 'lappeteppe' av virkeområde, unntak og materielt innhold.*

...

*Et annet aspekt av dette er at det ikke er kun selve tilgjengelighetskravene som vil måtte innføres i sektorregelverk, dersom tilgjengelighetsdirektivet skulle innlemmes i hvert enkelt sektorregelverk. Tilgjengelighetsdirektivet stiller ikke kun krav til tjenester og produkter som sådan, men inneholder, som redegjort for i del II, også krav til CE-merking og til hvordan produsenter og tjenesteleverandører skal opptre. En innlemmelse av alle disse kravene i sektorregelverk vil muligens innebære en betraktelig utvidelse av eksisterende regelverk.*

...

*Etter vårt syn er det en viss risiko for at en innføring av tilgjengelighetsdirektivet i ulikt regelverk lettere kan føre til en ulik tolkning av de aktuelle kravene. Dette kan naturligvis sees som naturlig, fordi det gjør at tolkningen av kravene på en bedre og mer tilpasset måte kan tilpasses den enkelte sektor. Samtidig vil det etter vårt syn være noe uheldig sett opp mot den prinsipielle betydningen av regelverket. Sett hen til formålet bak regelverket, og den politiske viktigheten av dette, vil en samlet innlemmelse trolig ha større prinsipiell betydning enn en deling i sektorregelverk. En samlet innføring vil i seg selv muligens bidra til at kravene og kjennskapen til disse er mer 'tilgjengelige' og til at regelverket i større grad fremstår som et prinsipielt regelverk.*

*Vi er kjent med at enkelte departement ønsker å ta kravene inn i sitt eksisterende sektorregelverk. Som det fremgår av redegjørelsen over er det i de færreste tilfeller tydelig hvor og hvordan en slik innføring bør gjøres. Et alternativ, som kan være tilfredsstillende for begge 'leire' er at man inntar en henvisningsløsning i aktuelt sektorregelverk slik at det fremkommer tydelig også i sektorregelverket at [de forskriftene departementet til slutt lander på, NRKs tilføyelse] gjelder også for de produkter eller tjenester som er regulert i det aktuelle sektorregelverket».*

NRK har forståelse for Kluges generelle betraktninger. Det er imidlertid viktig å merke seg at NRK er i en slags mellomposisjon: Kringkastingsloven regulerer bare deler av det NRK driver med – det er med andre ord kun på visse deler av NRKs virksomhet at man har sektorlovgivning der tilgjengelighetskrav kan tas inn:

- NRKs kringkasting (lineærradio og -fjernsyn) og audiovisuelle bestillings-tjenester (ikke-lineært fjernsyn) reguleres av kringkastingsloven
- NRKs audiotjenester (podkast og opptak av direktesendt radio – såkalt ikke-lineær radio) har ingen sektorlovgivning
- NRKs nettsider (bortsett fra NRKs audiovisuelle bestillingstjeneste på tv.nrk.no) har ingen sektorlovgivning

Hvis man beholder tilgjengelighetsreglene i kringkastingsloven og -forskriften, vil man derfor ha *noen* regler om tilgjengelighet i sektorlovgivningen (regler som retter seg mot audiovisuelt innhold som publiseres), samtidig som man faller tilbake på den/de sektorovergripende forskriftene for øvrig. Og der er det både regler som retter seg mot alt slags innhold som publiseres, og regler som retter seg mot tjenesten som presenterer innholdet. Vi ser for øvrig her hvorfor det er sentralt å oppklare uklarheten nevnt i punkt 3.2.1 ovenfor.

At skillet mellom hva som omfattes av kringkastingsloven og hva som faller utenfor, også skulle fungere som en avgrensning for hvilke tilgjengelighetsregler som skal gjelde, har neppe vært en del av lovgivers vurdering i forbindelse med vedtakelsen og senere endringer av kringkastingsloven. Det følger av det vi skriver i denne hørings-

uttalelsen, at NRK mener at kringkastingslovens virkeområde – slik det er i dag – ikke egner seg som avgrensningskriterium. Å legge opp til å endre kringkastingsloven slik at loven også regulerer NRKs alle andre publiseringsmåter (blant annet nettavis og on-demand radio), bare for at kringkastingsloven på den måten kan tjene som avgrensningskriterium og deretter innta alle tilgjengelighetskrav der, er neppe aktuelt.

Spørsmålet er følgelig hvor reglene om NRK og andre medier bør plasseres. Dette spørsmålet berørte vi i NRKs uttalelse 26. september 2019 på side 6-7. NRK står i dag fortsatt ved at pliktene knyttet til universell utforming av henholdsvis NRKs kringkasting/audiovisuelle bestillingstjenester på den ene siden, og nettsted-/mobilapplikasjoner på den andre, bør stå i forhold til hverandre, og at man bør samle alle reglene som gjelder universell utforming av NRKs innhold og universell utforming av NRKs tjenester som presenterer dette innholdet.

Det sentrale er for øvrig ikke akkurat hvor i loververket denne reguleringen tas inn. Det viktige er at NRK og mediene for øvrig får en samlet og helhetlig regulering som tar hensyn til de spesielle problemstillingene som oppstår når det gjelder krav til mediene om universell utforming av medieinnhold, herunder forholdet til ytringsfriheten. Når det gjelder forholdet til ytringsfriheten, sikter vi ikke primært til det departementet tar opp i Prop. 141 LS (2020-2021) punkt 8.3.3.1 når det gjelder avveiningen mellom retten til å motta informasjon og redaksjonell frihet – vi sikter derimot særlig til problemstillingen om endring av publiseringsatferd (se 2019-høringsuttalelsen side 9) og problemstillingen om at krav om universell utforming av medieinnhold før det kan publiseres, kan påvirke nyhetsdekning mv. (se 2019-høringsuttalelsen side 15).

Et nærliggende alternativ for departementet antas å være å ta regelsettet inn i dagens IKT-forskrift, som et eget kapittel for mediene. Den endelige plasseringen vil da avhenge av hvilken forskriftsmodell departementet velger, se ovenfor. NRK har merket seg Kluges uttalelse, sitert ovenfor, om at det ikke kun er selve tilgjengelighetskravene som vil måtte innføres i sektorregelverk, men at EAA også inneholder krav til hvordan tjenesteleverandører (herunder NRK) skal opptre, og at *«en innlemmelse av alle disse kravene i sektorregelverk [muligens vil] innebære en betraktelig utvidelse av eksisterende regelverk»*.

For å hensynta de spesielle problemstillingene vi her har tatt opp, mener NRK at reglene bør tas ut av IKT-forskriften og kringkastingsregelverket, og at det bør lages *en egen, separat forskrift* under KUD – dels med hjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven, dels med hjemmel i kringkastingsloven. Et forslag til navn og virkeområde kan være *«Forskrift om krav om universell utforming av innhold som publiseres av kringkastere, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og redaktørstyrte medier, og IKT-tjenester i tilknytning til dette»*.

Regelsettet bør med andre ord rette seg mot *hvem* som gjør innholdet tilgjengelig (mediene), og *hva* som gjøres tilgjengelig (video, lyd, tekst mv.) – uavhengig av *hvor* det gjøres tilgjengelig (kringkasting, audiovisuell bestillingstjeneste, audiotjeneste, «nettavis» eller andre publikumsprodukter), eller hvordan (lineært eller ikke-lineært). Pliktsubjektene bør være de aktørene som omfattes av kringkastingsloven, jf. § 1-1 bokstav f, og/eller av medieansvarsloven, jf. § 2.

I tillegg til at forskriften har spesialtilpassede regler for disse mediene, kan den vise til de sektorovergrepene forskriftene under likestillings- og diskrimineringsloven for så vidt gjelder regler som eventuelt skal gjelde for mediene på samme måte som alle øvrige offentlige og private pliktsubjekter etter reglene.

Spørsmålet om plassering henger for øvrig også sammen med NRKs syn på spørsmålet om tilsyns- og håndhevingsorgan, som vi omtaler i punkt 3.2.3. Det er NRKs syn at tilsynsorganet ikke skal ha adgang til medienes lokaler, og at det som står i dagens IKT-forskrift § 5 tredje og fjerde ledd om at Digitaliseringsdirektoratet kan kreve de opplysninger og foreta de undersøkelser som er nødvendige for å gjennomføre sine oppgaver, «*herunder kreve tilgang til IKT-løsninger som reguleres av forskriften*», ikke kan gjelde for mediene. Dette er ytterligere et argument for å regulere mediene i en egen forskrift, der tilsynsorganet ikke har en slik rett til tilgang til medienes lokaler.

Dersom man lager en slik medieforskrift, kan innholdet i reglene i kringkastingsloven § 2-19 og/eller kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6 flyttes til denne forskriften. I så fall kan man oppheve forskriftens §§ 2-5 og 2-6, og i lovens § 2-19 innta en slik «henvisningsløsning i aktuelt sektorregelverk» som Kluge peker på i sin utredning (sitert ovenfor). Det kan der fremkomme tydelig at de forskriftene departementet til slutt lander på, gjelder for de subjektene som er omfattet av kringkastingsloven.

Hvis departementet ikke lager en egen regulering for mediene som foreslått, er det i det minste viktig å gjøre det klart hvordan sektorprinsippet skal tolkes for kringkastingssektorens del, som nevnt i punkt 3.2.1.

### 3.2.3. Til kapittel 19 (Nasjonalt tilsynsorgan) og 20 (Håndheving)

NRK har i punkt 3.2.2 foreslått at det skal etableres en egen forskrift for mediene. Av prinsipielle grunner og for å sikre at yringsfrihet- og medieperspektivet blir tilstrekkelig ivaretatt, bør det være Medietilsynet, eller et organ/nemnd underordnet Medietilsynet eller KUD, som fører tilsyn og håndhever kravene. Dette blir på samme måte som Medietilsynet i dag er tilsynsorgan for tilgjengelighetskravene i kringkastingsloven. Vi viser her til det som står i høringsnotatet punkt 19.2.4 om Medietilsynet.

I den grad Medietilsynet eller utpekt organ/nemnd vil ha behov for fagkompetanse innen tilgjengelighet, kan de sikre seg det gjennom en samarbeidsavtale med Digitaliseringsdirektoratet og Diskrimineringsnemnda, slik departementet nevner i kapittel 19.

#### 3.2.4. Kommentarer til lovforslaget

NRK har ingen særlige kommentarer til selve lovforslaget som nå foreligger, ut over at de forholdene vi tar opp i punktene ovenfor, må innarbeides i lovteksten i den grad det skulle bli nødvendig. Vi vil imidlertid gjenta et forhold NRK tidligere har tatt opp. I NRKs høringsuttalelse i 2019 skrev vi:

*«I NRKs høringsuttalelse i 2013 ble det uttalt følgende om Difis tilsynsvirksomhet:*

*‘I henhold til forskriftsutkastet § 6 tredje ledd kan DIFI ‘kreve tilgang til IKT-løsninger som reguleres av forskriften’. NRK noterer at denne retten er hjemlet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16 tredje ledd. I forarbeidene til nevnte lov vises det til forvaltningsloven, der forvaltningsloven § 15 er en sentral bestemmelse. NRK kan ikke se at DIFI har reelt behov for å få tilgang til NRKs lokaler for å sikre gjennomføringen av forskriftens krav. I tillegg til dette skal det også nevnes at store deler av NRKs lokaler er redaksjonslokaler og at det for slike lokaler f.eks. stilles høye krav ved beslutning om ransaking, jf. straffeprosessloven § 197 annet ledd annet punktum. Det vil være et uforholdsmessig inngrep å tillate DIFI adgang til NRKs lokaler/redaksjonslokaler i forhold til de formål som forskrift om universell utforming av IKT-løsninger skal ivareta.’*

*NRK kan ikke se at dette ble kommentert i det etterfølgende forskriftsarbeidet, se PRE-2013-06-21- 732. Man finner i dag den samme hjemmelen i diskrimineringsloven § 36 tredje ledd første punktum, jf. forskriften § 5 tredje og fjerde ledd.*

*NRK gjentar derfor dette nå, og ber departementet vurdere om en slik generell hjemmel er forenlig med EMK artikkel 10, når det kommer til medienes lokaler.»*

I Prop. 141 LS (2020-2021) – gjennomføringen av WAD i norsk rett – skriver departementet, under punkt 14.4 (Høringsinstansenes syn), at «[h]øringsinstansene har ingen innspill på departementets forslag om de foreslåtte endringene i likestillings- og diskrimineringsloven § 36». Det er riktig at NRK ikke hadde kommentarer til de foreslåtte endringene, men NRK hadde likevel relevante innspill til den gjeldende bestemmelsen, som vi har gjentatt ovenfor. Vi ser at departementet, i punkt 8.3.3.1, kommenterte forholdet mellom gjeldende regelverk om universell utforming av IKT og kildevernet, men departementet skriver der bare om *opplysningsplikten*. Hvis NRK mottar krav om utlevering av opplysninger, kan NRK selv nekte å utlevere under henvisning til EMK artikkel 10, hvis det er nødvendig i den konkrete saken. Problemet oppstår dersom tilsynsorganet skulle beslutte å *kreve tilgang til mediers lokaler*, som allerede nevnt i punkt 3.2.2, og eventuelt søke å gjennomføre et slikt krav med tvang.

I så fall er skaden allerede skjedd. Parallellen til dette i straffeprosessporet, er forholdet mellom utleveringspålegg (straffeprosessloven kapittel 16) og ransaking (kapittel 15).

NRK viser her til EMDs oversikt «Protection of journalistic sources» ([https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Journalistic\\_sources\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf)), som viser at ransaking av redaksjonelle lokaler er tilnærmet forbudt, av hensyn til kildevernet. I den grad departementet ender opp med ikke å regulere mediene i en egen forskrift der dette tas høyde for – som foreslått i punkt 3.2.2, men mediene i stedet fortsatt vil reguleres av samme regelverk som øvrige pliktsubjekter etter IKT-forskriften, bør spørsmålet om tilgang til redaksjonslokaler reguleres eksplisitt i IKT-forskriften § 5.

### 3.3. Kommentarer til Kluges utredning

Vi har ovenfor trukket inn Kluges utredning på enkelte punkter i forbindelse med NRKs kommentarer til høringsnotatet, se punkt 3.2. Ut over dette har NRK ingen kommentarer til utredningen, med ett unntak:

Vi skrev under punkt 3.2.1 om uklarheter når det gjelder sektorprinsippet. Vi viste der til at Kluge, i utredningens punkt 23.2.2, synes å legge til grunn en forståelse som harmoniserer med hørings-notatets kapittel 5 – en forståelse som er i tråd med det NRK hittil har antatt. På ett punkt skriver imidlertid Kluge noe NRK er uenig i. For helhetens skyld gjengir vi hele sitatet, samtidig som vi understreker den aktuelle uttalelsen:

*«Det gjelder som nevnt et unntak fra likestillings- og diskrimineringsregelverket der det finnes en særlig regulering i sektorregelverk. Følgelig påpeker vi at det ikke synes som om forskrift om universell utforming av IKT praktiseres for å gjelde for tjenester som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester. Dette er lagt til grunn i høringsnotatet om nye krav til universell utforming av nettsteder og mobilapplikasjoner for offentlige og private virksomheter [WAD, NRKs tilføyelse], og bekreftet i møter med Digitaliseringsdirektoratet knyttet til praktiseringen av tilsynsmyndigheten. Dette er også foreslått presisert i et nytt syvende ledd i forskriftens § 2, der det er foreslått inntatt følgende ordlyd:*

*‘Forskriften gjelder ikke for nettløsninger som faller inn under kringkastingslovens virkeområde.’*

*Unntaket begrunnes per i dag i IKT-forskriften § 2 fjerde ledd, der det fremgår at forskriften ikke gjelder ‘der utformingen av IKT-løsninger reguleres av annen lovgivning’. Her henvises til at audiovisuelle medietjenester reguleres av kringkastingsloven med forskrift.*

*Vår vurdering er at det kan stilles spørsmål om kringkastingsloven faktisk regulerer helheten rundt nettløsningen som leverer tjenestene som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester. Så vidt vi kan se, regulerer kringkastingsloven selve de audiovisuelle medietjenestene, og ikke tjenestene som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester. Det kan derfor vurderes om*

*forslaget til ny regulering av forholdet mellom IKT-forskriften og kringkastingsregelverket i nytt syvende ledd i § 2 bør revideres. Vi antar imidlertid at dette spørsmålet er av mindre interesse, da det kan synes som at reglene på nasjonalt nivå har blitt gitt en klar praktisering der man tilsynelatende anser de to tjenestekomponentene (selve de audiovisuelle medietjenestene og tjenestene som gir tilgang til de audiovisuelle medietjenestene) som en helhetlig tjeneste. Dette til forskjell fra reguleringen på EU-nivå, der tjenestene som gir tilgang til audiovisuelle medietjenester nå vil reguleres i tilgjengelighetsdirektivet, mens de audiovisuelle medietjenestene i seg selv reguleres av AMT-direktivet. [NRKs understrekning]»*

NRK er ikke enig i at dette spørsmålet er av mindre interesse og at man kan la dette bero på grunn av forvaltningens praksis på dette området. NRK mener det er nødvendig med en helhetlig, forutsigbar og skreven regulering av alt om tilgjengelighet av NRKs innhold og NRKs tjenester som presenterer dette innholdet.

På bakgrunn av departementets konklusjoner i Prop. 141 LS (2020-2021) når det gjelder allmenn-kringkastere, antar vi for øvrig at forskriftsutkastet Kluge viser til her (ny § 2 syvende ledd i IKT-forskriften), ikke vil bli fulgt opp med samme ordlyd i forskriften om gjennomføring av WAD som er ventet at kommer nå snart.

#### *3.4. Kommentarer til Oslo Economics' samfunnsøkonomiske analyse*

NRK har på grunn av høringens omfang ikke gått inn i den samfunnsøkonomiske analysen.

#### *3.5. Kommentarer til Kluges tilleggsutredning*

Kluge leverte 21. juni 2021 en tilleggsutredning, som ble sendt ut til høringsinstansene 29. juni 2021. NRK kommer tilbake til denne utredningen i neste punkt. Ut over det vi skriver der, har NRK ingen kommentarer til tilleggsutredningen.

### **4. Veien videre – forholdet til departementets gjennomgang av mediesektorens innspill i 2019**

#### *4.1. Flere parallelle prosesser – både høringer og utredninger/avklaringer*

Det er som kjent flere delvis parallelle høringsprosesser med forslag til nye regler om tilgjengelighet som følge av EU-direktiver – både høringer som er delvis ferdige (WAD), høringer som pågår (EAA) og ventede høringer (endringer i AMT-direktivet).

Videre har departementet varslet utredninger/avklaringer som vil kunne medføre forslag til større endringer i gjeldende rett for alle sektorer (særlig spørsmålet om EAAs harmoniseringsgrad og forholdet til EØS-reglene når det gjelder alle private virksomheter).

Situasjonen for NRK, og sannsynligvis også for en del andre som vil omfattes av eventuelle lov- og forskriftsendringer som følge av disse prosessene, er samlet sett uoversiktlig. Vi opplever det som krevende å få oversikt over hvilke regelendringer som kommer når. Videre fremstår det som usikkert om endringer som gjøres nå, vil kunne bli ytterligere endret eller reversert senere i prosessen – enten på grunn av krav i EU-direktivene, eller på grunn av et nasjonalt ønske om strengere regler enn EU-direktivene krever. Dette kommer på toppen av at EAA og høringsnotatet med vedlegg er omfattende og til dels vanskelig å få oversikt over og forstå.

Departementet har opplyst at de innspillene som ble fremmet av NRK og øvrige medier under høringen om WAD i 2019 i tilknytning til gjeldende rett, er til vurdering hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). NRK ser positivt på at departementene følger opp dette. Spørsmålet er imidlertid om de ovennevnte høringene og utredningene/avklaringene påvirker arbeidet i denne høringsrunden, og i så fall hvordan. Vi går derfor gjennom de problemstillingene som de ulike prosessene reiser i den anledning, se punkt 4.2 til 4.4.

#### *4.2. Kan/bør WAD-krav innføres for allmennkringkastere?*

I Prop. 141 LS (2020-2021), som er departementets oppsummering etter høringsrunden i 2019 (og den forutgående høringen i 2017), ble det i punkt 8.3.3.1 konkludert med at kravene i WAD ikke skulle gjøres gjeldende for allmennkringkastere. Dette er i tråd med WADs virkeområde. Departementet var *«enig med NRK i at kravene [i WAD] ikke bør utvides til å omfatte allmennkringkastere uten nærmere utredning»*. De nødvendige lovendringene (i likestillings- og diskrimineringsloven) som følge av WAD, er nå vedtatt og trer i kraft 1. januar 2022. De kommende endringene i IKT-forskriften som følge av WAD, vil ifølge departementet ikke bli sendt på høring fordi 2019-høringen også gjaldt forskriften.

NRK legger etter dette til grunn at ingen av WAD-kravene i denne omgang vil bli gjort gjeldende for allmennkringkasterne i den endrede IKT-forskriften, som antas å tre i kraft ved årsskiftet 2021/2022. Ut fra det som er skrevet i punkt 8.3.3.1, kan det imidlertid se ut til at departementet hittil ikke har lukket døren for at enkelte av kravene vil bli gjort gjeldende for allmennkringkastere ved en senere anledning. I lys av det Kluge skriver i tilleggsutredningen som kom i slutten av juni 2021, legger NRK til grunn at sannsynligheten for at det vil skje, er liten. Kluge var av departementet bedt om å vurdere det nasjonale handlingsrommet for å utvide WADs virkeområde til private virksomheter som allerede er omfattet av eksisterende, nasjonalt regelverk om universell utforming. Som ledd i denne vurderingen om private, skriver Kluge på side 39-40 at WAD sannsynligvis ikke åpner for at kravene skal kunne pålegges allmennkringkastere (understrekningene er NRKs):

«Forutsatt at vilkårene om egnethet og nødvendighet er oppfylt, må det også gjøres en vurdering av forholdsmessigheten av tiltaket i såkalt snever forstand, jf. over. Som nevnt er de 'pålagte byrder' i denne sammenheng de byrder det utgjør for næringslivet og målet om fritt varebytte at det stilles krav for private virksomheter som ikke omfattes av WAD. Ettersom Norge har og har hatt et høyt beskyttelsesnivå, mener vi av den grunn det i alle fall godt kan argumenteres for at å gjennomføre kravene som følger av WAD også for noen utvalgte private virksomheter er forholdsmessig. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at forpliktelsene etter WAD kan fremstå som særlig tyngende for noen private aktører. Generelt er vår vurdering at det kan være særskilt tyngende for mindre virksomheter å skulle underlegges alle kravene i WAD fullt ut. Vi mener imidlertid også at det finnes eksempler på forholdsvis store aktører som kravene i WAD vil være særlig tyngende for. Som eksempel kan nevnes medieaktørene som ikke er allmennkringkastere. Dette er virksomheter som er underlagt en omfattende publiseringsforventning, og som også har redaksjonelt ansvar for tredjepartsinnhold på sine nettsider. Universell utforming i den utstrekning som WAD krever, vil kreve store ressurser hos disse aktørene, og også sammenliknbare aktører. Det kan derfor være grunn til å i alle fall stille spørsmål ved om det er forholdsmessig å stille krav om universell utforming av slike aktørers nettsted og mobilapplikasjoner. Som et motstykke til disse aktørene finnes aktører som har et enkelt nettsted som tilbys kunder i Norge og som relativt sjeldent behøver oppdateringer, og hvor det sannsynligvis vil kunne forsvares å stille krav om universell utforming.

På den andre siden kan det også argumenteres for at det er mindre tyngende for medieaktører med betydelige ressurser å oppfylle kravene i WAD, enn hva som er tilfellet for de små aktørene. Virkningen av at større medieaktører pålegges ytterligere tilgjengelighetskrav vil sannsynligvis også ha en større effekt for å oppnå formålet om at personer med funksjonsnedsettelse skal kunne delta i samfunnet på en likeverdig måte. I den forbindelse kan det muligens bli ansett å være forholdsmessig å pålegge de store medieaktørene et utvalg av tilgjengelighetskravene som følger av WAD. I den forbindelse vil det være relevant å undersøke hvilke krav som i størst mulig grad kan bidra til at også personer med funksjonsnedsettelse er i stand til å benytte seg av de relevante IKT-løsningene.

Disse eksemplene er ikke mer enn utgangspunkter, men de kan være egnet til å skissere hvorfor det er nødvendig å foreta konkrete forholdsmessighetsvurderinger for hver enkelt sektor hvor kravene stilt i WAD vurderes innført. Det er sjeldent ensartede konklusjoner som kan trekkes på et overordnet nivå og i bunn og grunn er det sannsynligvis det nasjonale beskyttelsesnivået som blir avgjørende for hva som anses som forholdsmessig i EØS-rettslig forstand eller ikke.

For øvrig bemerker vi at det ikke nødvendigvis er slik at WAD, selv om dette er et minimumsharmoniseringsdirektiv, kan utvides til å omfatte alle private virksomheter som per nå er underlagt IKT-forskriften. Vår vurdering er at WAD i seg selv også innfører visse begrensninger for en slik adgang. Blant annet følger det av fortalen punkt 23 at:

'Retten for personer med handicap og eldre til at delta og bli integrert i samfunnslivet og det kulturelle liv i Unionen er uløselig forbundet med

*tilgjengelige audiovisuelle medietjenester. Denne ret kan imidlertid bedre utvikles i forbindelse med EU-sektorspecifik lovgivning eller lovgivning med fokus på tilgjengelighet, som også omfatter private medietjenesteudbydere, med henblik på at garantere loyale konkurrencevilkår uten at gripe ind i de offentlige interesser, der varetages af de audiovisuelle medietjenester. Dette direktiv bør derfor ikke finde anvendelse på public service-medietjenesteudbyderes websteder og mobilapplikationer.'*

*Dette kan tilsa at WAD, selv om det er et minimumsdirektiv, også uttrykkelig begrenser virkeområdet slik at 'public service-medietjenesteudbyderes' nettsteder og mobilapplikasjoner skal falle utenfor virkeområdet. Unntaket synes begrunnet i et ønske fra lovgiver om å unngå konkurransevridding som følge av at det oppstilles tilgjengelighetskrav. I dette ligger, slik vi forstår det, et mål om å kunne vedta sektorspesifikk regulering som er egnet til å sikre loyale konkurransevilkår både for offentlige og private medietjenestetilbydere. Vår vurdering er derfor at WAD sannsynligvis ikke åpner for at kravene skal kunne pålegges allmennkringkastere. [NRKs understrekninger]»*

NRK mener at departementet bør konkludere i dette spørsmålet i forbindelse med den pågående vurderingen av medienes innspill.

#### *4.3. Kan/bør WAD-krav innføres for private virksomheter, eller må gjeldende rett endres på grunn av EØS-reglene?*

I 2019-høringsnotatet om WAD foreslo departementet at private virksomheter av en viss størrelse (over 50 ansatte) skulle omfattes av de samme reglene i WAD som offentlige organer må følge. Forslaget omfattet etter sin ordlyd også private mediebedrifter. I Prop. 141 LS (2020-2021) satte departementet forslaget på pause og varslet at spørsmålet om private virksomheter skal vurderes på et senere tidspunkt.

NRK mener at departementet – i forbindelse med den pågående vurderingen av medienes innspill – bør konkludere også i dette spørsmålet, på samme måte som i spørsmålet om WAD-krav bør innføres for allmennkringkastere. Vi nevner i den anledning noen forhold vi mener departementet må ta i betraktning.

Vi har i punktet ovenfor tatt opp spørsmålet om WAD i seg selv gjør at Norge ikke kan gjøre WAD-kravene gjeldende for *allmennkringkastere*. I dette punktet er spørsmålet om *EØS-reglene* medfører at Norge ikke kan gjøre WAD-kravene gjeldende for *private*. Disse to problemstillingene synes imidlertid å henge tett sammen, noe også Kluge ser ut til å legge til grunn i sin tilleggsutredning, se sitatet i punkt 4.2.

Dersom det er slik at WAD stenger for at Norge kan gjøre WAD-kravene gjeldende for allmennkringkastere, vil det kunne gi et uheldig resultat med strengere krav til private aktører. Det kan ikke være tilsiktet og bør åpenbart unngås.

I det motsatte tilfellet – hvis departementet skulle konkludere med at WAD i seg selv ikke stenger for at WAD-kravene innføres for allmennkringkastere, er det sentralt at mediebedriftene vurderes under ett. Som fremhevet ovenfor, er det likevel slik at vi mener NRKs forpliktelser må vurderes ut fra et allmennkringkastingsperspektiv og at kravene derfor kan tenkes å være mer omfattende, slik de er etter dagens regler i oppdraget.

Spørsmålet er videre hvilke begrensninger EØS-retten faktisk innebærer på området.

Kluge har i tilleggsutredningen punkt 5 redegjort for det nasjonale handlingsrommet i lys av EØS-retten. NRK har ikke gått grundig inn i denne tematikken. Vi lar det følgelig i første omgang være opp til departementet å foreta de EØS-rettslige vurderingene for mediesektorens del. Vi får eventuelt komme tilbake med kommentarer etter at departementet har presentert sin vurdering i oppsummeringen/høringsnotatet.

NRK har imidlertid én kommentar når det gjelder dette: I forbindelse med WAD-høringen i 2019 skrev advokatene Jon Wessel-Aas og Per Andreas Bjørgan 19. september 2019 et notat til Amedia og flere andre mediebedrifter. Notatet, som blant annet omhandlet spørsmålet om forholdet til EØS-retten, ble av flere av disse bedriftene lagt frem for departementet i høringsrunden. NRK har ikke gått grundig inn i dette notatet, og har heller ikke sett på om problemstillingene som tas opp, er behandlet av Kluge i tilleggsutredningen. Vi har imidlertid notert oss ett punkt i notatet der det synes å fremkomme en misforståelse når det gjelder sektorprinsippet. Dersom vi har forstått notatet riktig, er dette et forhold som kan ha betydning for de EØS-rettslige vurderingene. På side 5 (under overskriften «*Forholdet til yttringsfriheten*») står det:

*«Likevel er alle medier hvis virksomhet omfattes av kringkastingsloven unntatt de krav til universell utforming som gjelder etter ldl/uu-forskriften. Alminnelige nettmedier (nettaviser), som etter gjeldende norsk internrett faller innunder ldl/uu-forskriften, er derfor underlagt langt mer omfattende krav til universell utforming enn de mediene som reguleres av kringkastingsloven.*

*De norske reglene er derfor på dette feltet ikke bare i disharmoni med hva som gjelder i store deler av EØS-området, men diskriminerer også alminnelige nettaviser i forhold til medier som faller innunder kringkastingsloven.»*

Argumentet gjentas senere, under «*Forholdet til EØS-rettslige regler om fri bevegelighet av tjenester*».

Som vi har nevnt tidligere når det gjelder sektorprinsippet, er det bare kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester som faller inn under kringkastingsloven. For NRKs del er det for øvrig slik at NRK har strengere tilgjengelighetskrav enn andre (privateide) kringkastere når det gjelder universell utforming av innhold som

*kringkastes eller tilbys i audiovisuelle bestillingstjenester.* Når det gjelder krav til *tjenestene* som presenterer dette innholdet, er det som nevnt usikkert hvilke regler som faktisk gjelder (se det vi har skrevet i punkt 3.2), men her er alle kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester uansett stilt likt – de er omfattet av de samme (eventuelle) kravene. Her er NRK altså likestilt med andre kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Hvordan det vil bli når EAA gjennomføres i norsk rett, gjenstår å se.

Hvis kringkastere eller tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester også har nettavis (som er tilfellet for NRK), vil nettavisen omfattes av IKT-forskriften, og her stilles kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester likt som øvrige eiere av nettaviser – både når det gjelder universell utforming av innhold og universell utforming av tjenester som presenterer dette innholdet.

Lovgivningen innebærer derfor ikke noen forskjellsbehandling av alminnelige nettaviser sammenlignet med medier som (også) omfattes av kringkastingsloven.

Om NRK har misforstått, og mediebedriftene – gjennom det aktuelle sitatet ovenfor – har ment at kravene til universell utforming av innhold innenfor IKT-forskriftens virkeområde er uforholdsmessig strenge sammenlignet med innhold innenfor kringkastingslovens virkeområde, er situasjonen en annen. Det er nettopp denne problemstillingen NRK påpeker i punkt 3.2.2 – at pliktene knyttet til universell utforming av henholdsvis kringkasting/audiovisuelle bestillings-tjenester på den ene siden, og nettstedet/mobilapplikasjoner på den andre, bør stå i forhold til hverandre.

#### *4.4. Lovendringer som følge av endringer i AMT-direktivet*

Departementet har opplyst at det tas sikte på å sende et forslag til gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet på høring høsten/vinteren 2021/2022. For å komme i mål i tide, er det lagt opp til å begrense dette høringsnotatet til kravene som følger av endringsdirektivet. EAA holdes derfor utenfor.

Vi har i punkt 2 vist til at det ikke er noe overlapp mellom EAA og AMT-direktivet. Det bør derfor ikke være noe i veien for å gjennomføre EAA og endringsdirektivet til AMT-direktivet i hver sin prosess.

NRK har i punkt 3.2.2 foreslått å samle alt om mediene i én forskrift. Hvis departementet slutter seg til denne løsningen, legger NRK til grunn at de kommende endringene i kringkastingsregelverket som følger av endringsdirektivet til AMT-direktivet, senere innarbeides i denne «medieforskriften»..

#### 4.5. NRKs forslag til prosessen videre

NRK har forståelse for at det på grunn av Norges folkerettslige forpliktelser kan haste å få gjennom-ført endringsdirektivet til AMT-direktivet i norsk rett, og at denne derfor foreløpig må gå i en egen prosess, jf. punkt 4.5.

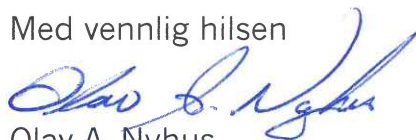
Samtidig ber NRK departementet om at den pågående vurderingen av mediebedriftenes innspill, utvides til å innebære en full gjennomgang, i én utredning / ett høringsnotat, når det gjelder mediesektoren. Gjennomgangen bør med andre ord *for det første* konkludere i spørsmålet om private og/eller allmennkringkastere likevel skal omfattes av krav som følger av WAD, om gjeldende IKT-forskrift kan opprettholdes på grunn av EØS-reglene, og samtidig ta høyde for mediebedriftenes øvrige innspill til gjeldende rett. Og *for det andre* bør gjennomgangen ta for seg gjennomføringen av EAA i norsk rett for mediesektorens del, og videre legge opp til senere å innlemme de endringene som endringsdirektivet til AMT-direktivet fører med seg (jf. punkt 4.4).

En slik full, samlet gjennomgang vil sikre den nødvendige sammenhengen i regelverket, og gi best mulige innspill fra – og begrense ressursbruken hos – høringsinstansene. Dette gjelder ikke bare for mediene selv, men også for de interesseorganisasjonene som vi antar kommer til å ha synspunkter på hvilke tilgjengelighetskrav som skal gjelde for mediene.

Hvis departementet ikke finner grunn til å foreta en slik full, fremskutt gjennomgang kun for mediesektorens del, setter vi spørsmålstegn ved om det alt i alt kan være den beste løsningen å avvente vurderingen av mediebedriftenes innspill inntil videre. En slik utsettelse forutsetter riktignok at departementet forsikrer mediebedriftene om at tilsyns- og håndhevingsorganene fortsatt vil ha en pragmatisk tilnærming til mediesektoren frem til endelig avklaring skjer.

Hvis departementet konkluderer med å ville endre reglene for medienes del, må dette forslaget nødvendigvis sendes på høring. I motsatt tilfelle, hvis departementet foretrekker å opprettholde gjeldende regulering for medienes del og ikke gjøre noen endringer, ønsker NRK imidlertid at departementet sammenfatter sine vurderinger og sender disse til mediesektoren for kommentarer, slik at departementets beslutningsgrunnlag blir best mulig.

Med vennlig hilsen



Olav A. Nyhus

**Juridisk direktør**

[olav.nyhus@nrk.no](mailto:olav.nyhus@nrk.no)

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet