



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 107

(2001-2002)

Om lov om endringer i lov 4. desember
1992 nr. 127 om kringkasting

Konvergens mv.

*Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 28. juni 2002,
godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn - konvergens og teknologisk utvikling

Den teknologiske utviklingen gjør det nødvendig å gå gjennom lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven). Forslagene i proposisjonen representerer deler av Kultur- og kirke departementets oppfølging av Konvergensutvalgets anbefalinger i NOU 1999:26 «Konvergens - Sammenmelting av tele-, data- og mediesektorene». Utvalget ble nedsatt i mars 1998 av Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet i fellesskap. Dets oppgave var å kartlegge de rettslige og politiske implikasjonene av konvergensutviklingen. I proposisjonen vil det fortløpende bli referert til utvalgets vurderinger. Med konvergens menes at skillene mellom sektorer og tjenester som tidligere har vært betraktet som forskjellige brytes ned. Kringkastings- og tele-tjenester er et eksempel på tjenester som utvikler fellestrekk og nærmer seg hverandre. For en mer utfyllende beskrivelse vises det til utvalgets utredning.

Nettverkene for elektronisk kommunikasjon digitaliseres. Digitaliseringen gjør at man kan forvente endringer som økt interaktivitet og større tilbud av brukerinitierte tjenester. Dette betyr at brukeren kan påvirke innholdet av, eller starttidspunktet for tjenester. Videre vil digital overføringsteknologi gjøre mer effektiv bruk av frekvensressursene mulig. På kringkastingsområdet betyr det at det blant annet blir plass til flere kanaler. En annen konsekvens av digitaliseringen er at bruksområdet for forskjellige nettverk for elektronisk kommunikasjon ikke lenger vil være like spesialisert. Mens nettene tidligere var dedikert for formidling av bestemte tjenester, for eksempel telefoni eller kringkasting, tillater den digitale teknologien at nettverkene formidler alle typer tjenester. Bruksområdene vil med andre ord overlappe. Dette omtales gjerne som nettverkskonvergens.

Webcasting er en samlebetegnelse på kringkastingsliknende tjenester formidlet over Internett. Disse er i hovedsak brukerinitierte. Utviklingen av digitalt fjernsyn kan medføre at også mer tradisjonelle former for kringkasting går i retning av økt interaktivitet. Det er grunn til å anta at det kan gro frem et bredt spekter av interaktive produkter der brukerne selv kan legge inn bestillinger på bestemte tjenester. Samtidig vil digitaliseringen medføre at TV-seerne kan velge blant et stadig voksende kanaltilbud. Det er også sannsynlig at fjernsynsmediet vil integreres med andre sektorer. Internett-aksess og tilgang til ulike e-handelstilbud kan komme til å utgjøre en del av tilbudet på TV-skjermen. Selv om teknologien rommer et stort potensiale for endring, er det imidlertid ikke sikkert at publikums vaner endrer seg tilsvarende. På noe sikt kan det likevel ikke utelukkes at kringkastingssektoren vil endre seg vesentlig. Sannsynlige konsekvenser av utviklingen er økt konkurranse for norske kringkastere, økte valgmuligheter for publikum, men også sterkere preg av kommersialisering.

1.2 Hovedprinsipper i lovforslaget

Deler av dagens reguleringssystem er basert på sektorlovgivning som kringkastingsloven, lov 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven), og gjennomføringen av e-handelsdirektivet (direktiv 2000/31/EF). Ut over dette finnes ingen samlet lovgivning for multimediatjenester. Tendensen til at sektorgrensene gradvis viskes ut er en utfordring, fordi deler av dagens reguleringssystem er basert på sektorlover. På kringkastingssektoren er tendensene til sektoroppløsning særlig tydelige i forhold til webcasting og utviklingen av digitalt fjernsyn. Grensedragningen mot såkalte informasjonssamfunnstjenester og andre brukerinitierte tjenester er av stor betydning. Dette skyldes blant annet at kringkasting og informasjonssamfunnstjenester er underlagt forskjellig regulering i internasjonale avtaler som Norge er bundet av.

Et hovedanliggende bak departementets forslag til lovendringer er å sikre at kringkastingsloven er mest mulig å jour med den teknologiske og markedsmessige utvikling på feltet. Departementet har sett det som særlig viktig at kringkastingslovens saklige virkeområde er presist formulert, og at forholdet til nye Internett-baserte medier avklares så langt det er mulig. Reguleringen skal også ivareta sentrale medie- og kulturpolitiske målsettinger, særlig hensynet til ytringsfrihet og mangfold. Seere og lyttere skal ha gode valgmuligheter. Samtidig er det viktig å sikre at allmennkringkasterne fortsatt har en reell mulighet til å nå ut til et stort publikum.

En generell fare ved all regulering er at den kan forstyrre innovasjonen på området. Ved utformingen av lovforslaget har det vært en sentral målsetning at reguleringen i minst mulig grad skal hemme utviklingen på feltet. Ved revisjon av lovgivningen på kringkastingssektoren er det spørsmål om hvor langt man skal gå i å forskuttere mulige fremtidige endringer i forskjellige rammebetingelser som teknologi, markedsutvikling og internasjonale avtaler. Forslagene i proposisjonen søker å ta hensyn til teknologisk utvikling gjennom å være teknologinøytrale der det er hensiktsmessig. Videre er det tatt hensyn til endringer i EUs direktiver om elektronisk kommunikasjon. Det er likevel grunn til å understreke at lovgivningen ikke bare kan rette seg mot en tenkt fremtidig utvikling, men også må fungere i dagens situasjon. En noe avventende holdning gjør det mulig å unngå reguleringer som teknologien må «vokse seg inn i» og reguleringer som likevel viser seg å ikke bli nødvendige. Dette gjør lovgivningen enklere og mer presis og brukervennlig. Det er imidlertid grunn til å regne med at det også i tiden fremover kan være nødvendig med justeringer i kringkastingslovgivningen etter hvert som den teknologiske og markedsmessige utvikling avtegner seg tydeligere.

Også endringer i EØS-avtalens TV-direktiv (Rådsdirektiv (89/552/EØF) av 3. oktober 1989 om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, endret ved Europaparlaments- og Rådsdirektiv (97/36/EF) av 30. juni 1998) kan medføre et oppfølgingssbehov. Det er høyst usikkert når endringer i TV-direktivet vil være klare.

1.3 Proposisjonens hovedinnhold

Departementets forslag til endringer i kringkastingsloven blir behandlet i kapittel 2. Departementet foreslår at definisjonen av kringkasting i § 1-1 presiseres ved at det inntas et samtidighetskrav. Dette vil gi en klarere avgrensning av kringkastingsbegrepet mot brukerinitierte tjenester. For å sikre en hensiktsmessig praktisering av loven foreslås det også å ta inn en generell hjemmel for å unnta enkelte tjenester fra hele eller deler av loven.

Departementet foreslår videre å innskrenke den generelle konsesjonsplikten for drift av kringkasting etter § 2-1 til kun å gjelde kringkasting som formidles via trådløse, bakkebaserte senderanlegg. Det er særlig i denne type nett at kapasiteten er begrenset. En konsesjonsordning vil sikre kontroll med utnyttelsen av kapasiteten. For kringkastingstjenester som formidles over andre plattformer er det tilstrekkelig med en registreringsordning som gjør det klart hvem som redaksjonelt er ansvarlig for sendingen.

Konsesjonsplikten for kringkastingsanlegg etter § 2-2 første ledd blir foreslått innsnevret til bare å omfatte trådløse, bakkebaserte senderanlegg som hovedsakelig vil bli benyttet til kringkasting eller lokalkringkasting.

Departementet ser det videre som påkrevet med en ny hjemmel som åpner for at Kongen kan gi nærmere regler for elektroniske programguider. Hjemmelen vil gjøre det mulig å handle raskt dersom det skulle vise seg at elektroniske programguidene får en utforming som innebærer en fare for at norske allmennkringkastere marginaliseres.

Når det gjelder hjemmelen for å pålegge plikt til videreformidling av allmennkringkasternes sendinger i § 4-3, legger departementet opp til at denne bestemmelsen ikke lenger bare skal gjelde kabel-TV-anlegg, men gis en mer teknologinøytral utforming.

Det blir videre foreslått å overføre forskriftsmyndighet fra NRK til Kongen gjennom visse endringer i §§ 8-1 til 8-3.

I kapittel 3 blir det redegjort for forslag fra Konvergensutvalget som departementet foreslår ikke gjennomføres. Dette gjelder blant annet utvalgets forslag om at man bør ha som et langsiktig mål å arbeide for en samlet IKT-lov, at alle regler som gjelder NRK spesielt bør samles i en særlov og at bestemmelsen i § 4-5 som gir myndighetene anledning til å legge ned forbud mot videresending av visse programkategorier oppheves.

I kapittel 4 redegjør departementet for forslag til visse endringer i reklameregelverket som departementet tar sikte på å fremme. Endringsforslagene knytter seg til forskrift om kringkasting og vil bli sendt på egen høring dersom Stortinget gir sin tilslutning til prinsippene for revisjon av regelverket.

I kapittel 5 går departementet gjennom de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

I kapittel 6 knyttes det merknader til de enkelte endringsforslag.

1.4 Høring

Kulturdepartementet sendte 6. april 2001 ut et høringsnotat med utkast til endringer i kringkastingsloven til 111 instanser. Det kom inn i alt 48 hørings svar, hvorav 33 hadde merknader. Høringsinstansenes synspunkter er gjengitt under de enkelte forslag til lovendringer.

2 Forslag til endringer i kringkastingsloven

2.1 Kringkastingsdefinisjonen

2.1.1 Innledning

Dagens definisjon fremgår av kringkastingsloven § 1-1 første ledd og lyder:

Med kringkasting menes utsending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger eller over tråd, ment til å mottas direkte av allmennheten.

Definisjonen er teknologinøytral. Dette betyr at den i prinsippet kan omfatte all webcasting over Internett, forutsatt at det dreier seg om «utsending av tale, musikk, bilder og liknende» ment til å mottas «direkte av allmennheten». Definisjonens reelle omfang er noe uklart fordi det ikke fremgår direkte om de nye, interaktive tjenester omfattes. Sagt på en annen måte gir ikke definisjonens ordlyd entydig svar på om moderne audiovisuelle tjenester som video på forespørsel og webcasting faller inn under kringkastingsbegrepet.

Konvergensutvalgets forslag: Utvalget foreslo en presisering av definisjonen, ved at det inntas en forutsetning om *samtidigmottak*. Utvalget ønsket en slik presisering fordi dette vil gjøre det helt klart at kringkastingsloven ikke kommer til anvendelse på tjenester som bestilles individuelt, for eksempel video på bestilling og Internett-tjenester der den enkelte bruker selv initierer utsendelsen. Lovens saklige virkeområde ville derved bli klarere, samtidig som man ville sikre at kringkastingsreguleringen kun omfatter de konvensjonelle, redigerte kringkastingstjenestene. Utvalget la på dette punktet stor vekt på at kringkastingsmediet historisk sett er blitt gjort til gjenstand for særregulering sett i forhold til trykte medier. Det politiske utgangspunktet for denne særreguleringen har vært behovet for å administrere frekvensbruken, samt at kringkastingsmediet har blitt oppfattet som et spesielt gjennomslagskraftig medium. Utvalget kom til at slike begrunnelser ikke har samme gyldighet for interaktive tjenester, og at disse følgelig bør reguleres mer på linje med for eksempel papirbaserte medier.

Blant de instansene som kommenterte Konvergensutvalgets forslag til presisering av definisjonen var de aller fleste positive. Det var imidlertid enkelte som hadde reserveringer til i hvilken grad en presisering knyttet til «samtidighet» i mottaket av signalene ville løse alle avgrensingsproblemer.

Internasjonale avtaleforpliktelser mv: Norge har ratifisert Europarådets fjernsynskonvensjon 5. mai 1989 om fjernsyn over landegrensene, som materielt hovedsakelig er sammenfallende med TV-direktivet. Konvensjonens artikkel 2 bokstav a definerer sending slik:

«Den opprinnelige utsending av programtilbud i fjernsyn via jordbunden sender, kabel, satellitt av ethvert slag, kodet eller ukodet, for mottak av allmennheten.»

Definisjonen dekker ikke individuelle kommunikasjonstjenester. Av et forklarende tillegg til konvensjonen framgår det at den forutsetter *direkte mottak* blant allmennheten for at det skal være en fjernsynssending i konvensjonens forstand.

TV-direktivet er en del av EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i kringkastingensloven og -forskriften. Direktivets artikkel 1 angir definisjonen av fjernsynssending. Her er det bl.a. fastsatt at direktivet gjelder førstegangs utsending av fjernsynssendinger beregnet på allmennheten. Definisjonen dekker alle slike tjenester, uavhengig av distribusjonsmåte eller om sendingene er kodet. Kommunikasjonstjenester som på individuelt anrop formidler informasjon eller andre meldinger, f.eks. telefakstjenester, elektroniske databanker og andre lignende tjenester, er ikke omfattet. Det ble ikke foretatt endringer i denne definisjonen ved revisjonen av direktivet i 1997.

Radio er ikke omfattet av de ovennevnte internasjonale avtaler.

I høringsnotatet sluttet departementet seg til Konvergensutvalgets synspunkt om at det går et prinsipielt skille mellom tradisjonell kringkasting og interaktive tjenester. Brukerstyrte tjenester forutsetter at brukeren selv aktivt initierer utsendelsen og det fordrer ikke samme reguleringsintensitet som kringkastingstjenester. I høringsnotatet foreslo departementet å ta hensyn til dette prinsipielle skillet ved å inkludere et krav om samtidighet i kringkastingensdefinisjonen - slik Konvergensutvalget gikk inn for. I lys av dagens tolking av bestemmelsen ble dette ikke regnet for å utgjøre noen realitetsendring, men ble sett på som en presisering som vil bidra til større klarhet om lovens saklige virkeområde.

2.1.2 Regulering i andre land

Sverige: Den svenske Radio- og TV-lagen omfatter radio- og TV-program

«... som er riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. En sändning anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den.»

Radio- og TV-sendinger i sanntid via Internett omfattes av loven. Tilbud om nedlasting av video over Internett antas ikke å falle inn under loven.

Danmark: Kringkastingsbegrepet er ikke direkte definert i «Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed», men det er antatt at dersom en bestillingstjeneste på Internett kan bli sett av andre enn den som bestiller den, så vil tjenestene reguleres som en kringkastingstjeneste. Dersom det bare er den som bestiller som får tilgang til utsendelsen, blir den betraktet som en teletjeneste.

Storbritannia: Definisjonen varierer noe etter hvilken distribusjonsform som benyttes, men generelt regnes kringkasting for å være utsendelse av programmer for allment mottak. I teorien betyr dette at alle tjenester som formidles over Internett og som kan karakteriseres som programmer skal reguleres som kringkasting. Myndighetene har imidlertid ikke sett behov for å håndheve regelverket i forhold til Internett. Når det gjelder «video på bestilling» over for eksempel tele- eller kabelnett, betraktes dette som kringkasting og er følgelig underlagt konsesjonsplikt.

Canada: Kringkastingsbegrepet dekker all utsending av programmer ment for mottak av allmennheten. Det er gjort unntak for sendinger som utelukkende er ment for visning på offentlige steder. «Video på bestilling» blir oppfattet som kringkasting.

Nederland: Radio- eller fjernsynstjenester tilbudt over Internett blir betraktet som kringkasting. Tilsvarende gjelder for «video på bestilling», uavhengig av distribusjonsform.

2.1.3 Høringsinstansenes vurderinger

Telenor mener den foreslåtte definisjon av kringkasting er uhensiktsmessig. Telenor hevder definisjonen kan medføre at en rekke tjenester som ikke minner om tradisjonell programvirksomhet kan bli omfattet av loven. Dette gjelder for eksempel banktjenester, spillvirksomhet, e-handel o.l. Telenor foreslår derfor at lovteksten presiseres slik:

«Med kringkasting menes utsending av (tradisjonelle) lydradio- og TV-programmer med radiobølger eller over tråd, ment til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.»

NRK påpeker at det kan oppstå avgrensingsproblemer ved utvikling av interaktive tjenester, men er i store trekk enig i den presisering departementet foreslår.

TV 2 støtter innføringen av et samtidighetskrav i definisjonen, men mener dette ikke bidrar til å gjøre grensen mellom kringkasting og ulike interaktive tjenester skarpere.

Eierskapstilsynet stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å knytte definisjonen til om utsendelsen er *ment* å mottas direkte og samtidig av allmennheten. Tilsynet viser særlig til de muligheter som digital teknologi gir publikum til å forskyve tidspunktet for start av programmer, lagre i egen deko-der m.v. Tilsynet påpeker at det kan synes lite hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et begrep som kan oppfattes dithen at kringkasterens subjektive oppfatning eller hensikt skal vektlegges. Derfor mener tilsynet det vil være bedre å bygge på at det foreligger en mulighet for samtidig mottak og at ordet «ment» byttes ut med formuleringen «som kan».

Norsk regnesentral antar at det kan bli nødvendig med omfattende forskrifter for å presisere forståelsen av samtidighetskravet. De viser til at det er teknisk mulig å justere sendinger til individuelle mottakere slik at sendingen ikke blir mottatt samtidig og at lovgivningen dermed omgås.

Norsk tele- og informasjonsbrukerforening (Nortib) mener det er spesielt viktig at overføring av «kringkasting» i bedriftsinterne eller andre lukkede nett ikke blir lagt inn under loven.

Netcom stiller seg tvilende til hvorvidt samtidighetskriteriet klargjør forholdet mellom kringkasting og informasjonssamfunnstjenster.

2.1.4 Departementets vurdering

Departementet vil understreke at det knytter seg et prinsipielt skille til hvorvidt en tjeneste er brukerinitiert eller ikke, og at kringkastingsdefinisjonen hviler på dette skillet, jf. beskrivelsen foran i avsnitt 2.1.1. Departementet er klar over muligheten for at enkelte typer tjenester som er under utvikling ikke

vil være interaktive eller brukerinitierte og derfor vil omfattes av kringkastingsdefinisjonen, selv om de ligger langt unna det man tradisjonelt tenker på med radio- eller TV-sendinger. Omfanget av slike tjenester er foreløpig beskjedent. Det vil være et skjønsspørsmål hvilke tjenester som i utgangspunktet formidles som kringkasting, men som eventuelt kan anses å være så fjernt fra tradisjonell kringkasting at de ikke bør omfattes av definisjonen. Det er vanskelig å ta stilling til dette før man har sett konkrete eksempler på de tjenester det siktes til. Utviklingen bør derfor i stedet ses an og heller vurderes under unntakshjemmelen i § 1-1, 6. ledd, jf. kapittel 2 avsnitt 2.8 nedenfor. Om karakteren og mangfoldet av slike tjenester på sikt vil medføre en stor mengde unntak, kan det bli aktuelt å gjennomføre ytterligere presiseringer av kringkastingsdefinisjonen. Dette er i tråd med den tilnærming som er beskrevet i avsnitt 1.2. På det nåværende tidspunkt er det etter departementets syn ikke nødvendig å foreta ytterligere presiseringer.

Departementet kan se at det også etter lovforslaget vil oppstå tvilstilfeller. Dette skyldes imidlertid først og fremst at tjenestetilbudet er så sammensatt og mangfoldig at det vil forekomme vanskelige grensetilfeller uansett hvordan definisjonen utformes. Det er således ikke selve tolkingen av loven som skaper problemer, men i blant kan forståelsen av faktum gjøre det. Slik medielandskapet ser ut, med stadige teknologiske nyvinninger, ser departementet det som lite realistisk å trekke helt klare grenser.

Uttrykket «ment til» har en historisk forankring. Det kom inn ved endringslov av 9. juni 1989 nr. 33. Årsaken var at det ikke skulle være tvil om den rettslige statusen til videresending fra kommunikasjonssatellitter. For en nærmere redegjørelse henvises det til Ot.prp. nr. 55 (1988-89). Departementet mener det vil være uheldig å gå vekk fra eksisterende formulering. Samtidig er det et viktig poeng at kringkasterens motivasjon rent generelt ikke bør være avgjørende for hva som betraktes som kringkasting. Det mest sentrale er at det teknisk sett er mulig for allmennheten å motta sendingene direkte og samtidig. Eventuell bruk av lagringsmuligheter påvirker ikke sendingens rettslige status. For å fange opp alle tilfeller har departementet tatt inn egnethetskriteriet i definisjonen som et tillegg til intensjonskriteriet.

Når det gjelder forståelsen av samtidighetskravet vil departementet vise til at tolkingen av begrepet må ha et praktisk utgangspunkt. Teoretisk og ytterst minimal forsinkelse som kan oppstå i selve overføringsprosessen må det ses bort fra. Når det gjelder forsøk på bevisste omgåelser ligger det i sakens natur at lovverket neppe fullt ut kan eliminere muligheten for dette. Om det legges inn forsinkelser i signalene, vil det bero på en vurdering av faktum opp mot en tolking av lovens ordlyd om man skal skjære gjennom ovenfor dette. Det vil i en slik vurdering være av vesentlig betydning om de tekniske tilpasningene har et praktisk formål utover det å omgå kringkastingsloven.

Begrepene kringkasting og informasjonssamfunnstjenester er definert i internasjonale avtaler Norge er bundet av. Formelt står Norge fritt til å gjennomføre internasjonale forpliktelser på en måte som passer overens med norsk lovtradisjon. Departementet anser den nåværende formuleringen av kringkastingsdefinisjonen for å ha en viss tradisjonell forankring. Det er knyttet både rettslig teori og en viss praksis til definisjonen slik den har vært formulert frem til i dag. Som det fremgikk av høringsnotatet er endringsforslaget kun ment å ha en språklig realitet. Samtidighetskriteriet som tidligere har

vært innfortolket vil nå komme direkte til uttrykk i selve lovteksten. Det materielle innholdet vil være det samme. Med dette som utgangspunkt mener departementet at det vil være uheldig å foreta en fullstendig omskriving av bestemmelsen.

Departementet mener at det ikke vil by på problemer at definisjonene av henholdsvis kringkasting og informasjonssamfunnstjenester ikke er formulert slik at de språklig sett fremstår som komplementære. Når skillet skal trekkes i praksis, er det neppe tolkingen av loven som vil fremby de største problemene, men forståelsen av faktum. Dette skyldes at teknologien som ligger til grunn for tjenestene kan være komplisert, og at det iblant kan være nyansesforskjeller som gjør at man velger den ene eller den andre karakteristikk. Det er grunn til å understreke at forslaget til ny definisjon skal tolkes i samsvar med Norges internasjonale avtaleforpliktelser.

2.2 Lovens virkeområde

Kringkastingsloven § 1-2, 4. ledd lyder slik: *Tele- og datatjenester omfattes ikke av denne lov.*

Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen. Dette forslaget er ikke omtalt i høringsnotatet.

Intensjonen bak bestemmelsen er å markere grensedragningen mot teleloven. På samme måte fremgår det i teleloven § 1-1 at *Loven gjelder ikke for programvirksomhet i kringkasting eller videresending av program i overføringsnett for kringkasting.* Departementet mener imidlertid at skillet har fått et uheldig uttrykk gjennom bestemmelsen i kringkastingsloven § 1-2, 4. ledd. Kringkastingslovens virkeområde bygger i utgangspunktet på positive angivelser. Dermed omfatter loven slik virksomhet som den selv beskriver. I lys av dette er det unødvendig å presisere hva som ikke er omfattet. Hvis bestemmelsen i § 1-2, 4. ledd kun hadde karakter av å være til opplysning kunne likevel en slik presisering vært berettiget. Imidlertid inneholder kringkastingsloven spredte bestemmelser om distribusjon av kringkastingssignaler. Bestemmelsene som retter seg mot operatører av kabel-TV anlegg er ett eksempel. Det er klart at disse operatørene ikke anses for å være kringkastere. Å drive ren distribusjon av kringkastingssignaler kan vanskelig karakteriseres som annet enn en tele- og datatjeneste. I lys av dette blir någjeldende avgrensning mot teleloven for vid. Samtidig fremgår det klart nok av de enkelte bestemmelser i kringkastingsloven hva loven omfatter.

2.3 Konesjonsplikt og registreringsplikt for drift av kringkasting

2.3.1 Innledning

Etter gjeldende kringkastingslov § 2-1 må alle unntatt Norsk rikskringkasting ha konesjon for å drive kringkasting. NRKs rett til å drive kringkasting følger direkte av loven. Konesjonsplikten praktiseres forskjellig alt etter hvilke plattformer kringkasteren sender over. For kringkasting som distribueres over kabel eller satellitt har konesjonsordningen vært utøvet meget liberalt. For kringkasting som distribueres via bakkesendere er mulighetene for å få konesjon mindre. Dette har sammenheng med mangel på frekvensressurser.

Konvergensutvalgets forslag: Utvalget foreslo at konsesjonsplikten for kringkastingsvirksomhet bør bortfalle når dagens analoge frekvenser kan frigjøres for digitale sendinger. Utvalget la til grunn at det på dette tidspunkt ikke vil være vesentlig knapphet på distribusjonsressurser, og at det derfor heller ikke vil være grunnlag for å opprettholde en egen konsesjonsordning (utover en rent teknisk begrunnet konsesjonsordning knyttet til administrasjonen av frekvenser, som kan forvaltes av telemyndighetene). Utvalget foreslo samtidig at dersom konsesjonsplikten bortfaller, bør denne erstattes av en registreringsplikt som kan sikre myndighetene oversikt over hvem som står ansvarlig for sendingene.

Av de høringsinstansene som kommenterte Konvergensutvalgets forslag var de fleste positive. Enkelte gav uttrykk for at kapasiteten vil være begrenset også etter at digitaliseringsprosessen er fullført, og at dette tilsier at man viderefører systemet med å pålegge konsesjonærer kulturpolitisk begrunnede innholdsforpliktelser.

Internasjonale avtaleforpliktelser og regulering i andre land: TV-direktivet og Europarådskonvensjonen om fjernsyn over landegrensene forplikter ikke Norge til å opprettholde en konsesjonsordning. De medfører riktignok at Norge har visse forpliktelser i forhold til regulering av kringkastingsendinger fra selskap underlagt norsk jurisdiksjon. Forpliktelsene er bl. a knyttet til omfanget av reklame, at deler av sendetiden skal avsettes for europeiske verk etc. Ingen av disse forpliktelsene forutsetter en særskilt konsesjonsordning. Det kan her vises til at man i *Finland* har en konsesjonsordning som er avgrenset til sendinger over eteren, samt meldeplikt for kringkasting i kabel. I *Sverige* er det ikke konsesjonsplikt for satelittkringkasting og kringkasting i kabel, men en plikt til å registrere opplysninger om virksomheten hos Radio- og TV-verket.

Ytringsfrihetskommisjonens utredning (NOU: 1999:27): Kommisjonen var på prinsipielt grunnlag skeptisk til alle former for legale etableringshindringer (eller forhåndssensur) for medier. Når det gjaldt kringkasting spesielt, uttalte kommisjonen at det bare bør kreves konsesjon for kringkasting i den grad dette kan begrunnes i tekniske forhold, for eksempel begrenset frekvenskapasitet, fordi det da ikke er ytringene i seg selv som møter krav om forhåndskontroll, men selve den tekniske aktiviteten. Kommisjonen fant imidlertid ikke grunnlag for å hevde at dagens konsesjonsordning er i strid med gjeldende Grunnlov § 100.

I høringsnotatet gav departementet uttrykk for at det fortsatt vil være begrenset tilgang på frekvensressurser i noe tid fremover. Selv om kapasiteten i et eventuelt digitalt bakkenett øker, kan det tenkes at etterspørselen øker tilsvarende fordi potensialet og interessen for å utvikle nye tjenester også blir større. Uavhengig av dette vil det gå noe tid før økt frekvenskapasitet er en realitet. Dagens begrensede kapasitet tilsier føringer på tildeling av kapasiteten blant annet utfra kulturpolitiske hensyn.

Kabelnett og satellitt har større kapasitet. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å oppheve konsesjonsplikten for drift av kringkasting som sendes over de sistnevnte plattformene og å erstatte den med en registreringsplikt. For drift av kringkasting som distribueres via bakkebaserte, trådløse senderanlegg ble konsesjonsplikten foreslått opprettholdt.

2.3.2 Høringsinstansenes vurderinger

Statens medieforvaltning antar at det vil være knapphet på ressurser i bakkebaserte sendernett for kringkasting også etter at digitaliseringen er gjennomført. De støtter en videreføring av konsesjonsordningen i slike nett. Videre viser medieforvaltningen til at konsesjonsplikten allerede i dag praktiseres meget liberalt når det gjelder kringkasting via andre plattformer. Medieforvaltningen støtter derfor en opphevelse av konsesjonsplikten for kringkasting distribuert via satellitt eller kabel.

Post- og teletilsynet viser til at generelle regler på en god måte ivaretar behovet for innholdsregulering. Tilsynet mener at en eventuell konsesjonsordning er en etableringshindring og at tyngende vilkår for aktører i dette nettet kan medføre at bakkebaserte senderanlegg ikke bygges ut i samsvar med den reelle etterspørselen etter slike nett.

TV Invest støtter en opphevelse av konsesjonsplikten for satellittkringkasting. Selskapet mener denne konsesjonsplikten aldri har hatt noen praktisk betydning. TV Invest deler ellers departementets vurdering av at det fortsatt i noen år vil være begrenset tilgang på frekvensressurser i bakkebaserte nett. På dette grunnlag mener TV Invest at en ordning med konsesjonsplikt som forvaltes av departementet er nødvendig og at det også i høyeste grad gjelder i et eventuelt digitalt bakkenett for kringkasting.

TV 2 er i mot både en konsesjonsordning og en registreringsordning. TV 2 mener dette er en diskriminering i forhold til andre medier.

Norsk redaktørforening påpeker at trykte medier er forpliktet til å oppgi navn på sin ansvarlige redaktør i sine publikasjoner og at lokalkringkastingselskaper etter dagens regler må melde inn til Statens medieforvaltning hvem som er ansvarlig redaktør. Dette må også oppgis før og etter sending. Norsk redaktørforening kan derfor vanskelig se at det skal være forskjellsbehandling om denne type regler skal omfatte alle medier, så lenge registreringsplikten som sådan ikke gir myndighetene noen ytterligere styringsfullmakt. På grunnlag av dette mener Norsk redaktørforening at hjemmel for registreringsplikt ikke bør gis som fullmakt til Kongen, men at registreringsplikten bør fremgå direkte av loven uten ytterligere fullmaktsbestemmelser.

Telenor støtter en innsnevring av konsesjonsplikten til bare å gjelde kringkasting formidlet via radiobølger over bakkebaserte senderanlegg. Telenor mener imidlertid dette bør fremgå tydeligere av lovteksten. *NRK* er av samme oppfatning.

2.3.3 Departementets vurdering

Departementet er av den oppfatning at generelle regler andre steder i lovverket ikke i tilfredsstillende grad gir mulighet for å ivareta viktige kulturpolitiske interesser. Departementet mener videre at en strengere regulering av sendinger over bakkebaserte nett sammenliknet med andre plattformer for elektronisk kommunikasjon er nødvendig. Årsaken er de begrensede frekvensressurser i slike nett, samt den store dekningsgraden i befolkningen i kombinasjon med muligheten for enkelt og billig mottak.

Teknologiutviklingen gjør at frekvensressursene stadig utnyttes bedre. Konsesjonsplikten vil bli vurdert på ny etter hvert som knappheten blir mindre.

Forslaget om registreringsplikt vil innebære en viss forskjellsbehandling mellom kringkasting og andre medier. Departementet anser kringkastingsmediets gjennomslagskraft og tilstedeværelse i folks hjem for å gjøre forskjellene berettiget. Videre kan forskjeller begrunnes ut fra de særlige regler om innholdet av kringkastingssendinger som følger av kringkastingsloven og av Norges internasjonale forpliktelser. Håndhevingshensyn tilsier at myndighetene til en hver tid må ha oversikt over hvem som sitter med det redaksjonelle ansvar for sendingene. Departementet ser det som mer fleksibelt å etablere en fullmaktshjemmel enn å innta en bestemmelse om registreringsplikt direkte i loven. Hvis det på et senere tidspunkt skulle vise seg at en registreringsplikt likevel ikke er nødvendig, eller at den bør begrenses, bør det være mulig å gjøre dette uten lovendring.

Departementet er enig i at det bør fremgå tydeligere av lovteksten at konsesjonsplikten innsnevres til å gjelde kringkasting over trådløse, bakkebaserte senderanlegg. Departementet har derfor foretatt en presisering slik at endringen kommer klarere frem.

2.4 Konsesjonsplikt for kringkastingsanlegg

2.4.1 Innledning

Kringkastingsloven § 2-2 krever konsesjon for opprettelse og drift av anlegg for kringkasting eller nærkringkasting eller videresending av kringkasting eller nærkringkasting. Det kreves i tillegg teknisk konsesjon etter teleloven § 5-3 for bruk av frekvensspekteret.

Konvergensutvalgets forslag: Dagens lovregulering innebærer et to-sporet system ved at aktører som ønsker å etablere og drive et senderanlegg må ha konsesjon fra både tele- og kringkastingsmyndighetene. Konvergensutvalgets utgangspunkt var at digitaliseringen av nettverkene gjør at det blir mindre forskjeller mellom kringkastingsnett og telenett. Begge nett er i stand til å formidle både tele- og kringkastingstjenester (nettverkskonvergens). Utvalget hevdet at dette tilsier at alle typer nett bør reguleres mest mulig likt, og helst innenfor rammene av ett lovverk, for å motvirke at de regulatoriske rammebetingelsene får uønskede konkurransevridende virkninger. Utvalget mente en mer enhetlig regulering kan oppnås ved å oppheve § 2-2 i kringkastingsloven, og å legge opp til at selve distribusjonen i større grad reguleres gjennom telelovens bestemmelser.

Ikke mange høringsinstanser kommenterte Konvergensutvalgets forslag på dette punkt. Av de som gav kommentarer var imidlertid flertallet positive til at kringkastingsloven § 2-2 oppheves.

I høringsnotatet la departementet til grunn at selv om digitaliseringen av det bakkebaserte kringkastingsnettet vil føre til at det kan formidles et langt større antall kanaler enn i dag, så vil det fortsatt være en knapphet på frekvenser i bakkenettet. Disse vil fortsatt i noe tid utgjøre en begrenset ressurs. Ser man noen år frem i tid kan dette endre seg. Men jf. avsnitt 1.2 må lovforslaget ta utgangspunkt i dagens situasjon. Frekvensknapphet tilsier at det må finnes hjemmel for å stille kulturpolitisk begrunnede vilkår. Etter hvert som frekvensknappheten blir mindre vil konsesjonsplikten bli vurdert på ny.

2.4.2 Høringsinstansenes vurderinger

TV 2 går i mot et to-sporet system hvor det kreves konsesjon fra telemyndighetene for å bli tildelt frekvenser og konsesjon fra Kulturdepartementet for å eie og drive selve kringkastingsanlegget. De mener nødvendige hensyn kan ivaretas under én konsesjonsordning.

Post- og teletilsynet mener en slik konsesjonsordning er overflødig. De viser til at frekvenskonsesjonen bør være tilstrekkelig. Tilsynet gir videre uttrykk for skepsis til hvorvidt konsesjonsordningen i kringkastingsloven § 2-2 kan opprettholdes etter at EU har vedtatt nye direktiver om elektronisk kommunikasjon.

NRK støtter departementets forslag, men understreker viktigheten av at aktører underlagt konsesjon i minst mulig grad forskjellsbehandles i forhold til aktører som ikke er undergitt noe konsesjonskrav.

TV Invest påpeker at også i et eventuelt digitalt bakkenett for kringkasting vil frekvensressursene forbli begrenset og etterspurt. *TV Invest* slutter seg derfor til departementets forutsetninger og forslag.

Senter for medieøkonomi (SFM), *Handelshøyskolen BI* går i mot konsesjonsplikt. *SFM* mener departementets svar på Konvergensutvalgets forslag ikke er å begrense sitt myndighetsområde, men å utvide det ved at kringkastingsloven gjøres gjeldende også for det som tidligere var telenett, i den utstrekning disse brukes til kringkasting.

2.4.3 Departementets vurdering

Dagens regelverk krever at innehaveren av kringkastingsanlegget også har frekvenskonsesjon etter teleloven. Telelovens formålsbestemmelse er imidlertid ikke egnet til å ivareta kulturpolitiske hensyn. Frekvenskonsesjonen har først og fremst en teknisk begrunnelse. Anleggskonsesjonen vil særlig bli benyttet til å ivareta krav til innhold. Det kan være aktuelt å kreve at det settes av en viss plass til allmennkringkasternes programmer. Det kan også være aktuelt å benytte konsesjonsordningen til å sikre at hele befolkningen har tilgang til et grunnleggende TV-tilbud, samt at dette tilbudet er i tråd med norske reklameregler. Dette er formål som ikke naturlig kan ivaretas innen rammene av teleloven. Departementet anser det derfor som påkrevet å opprettholde dagens ordning. Slik departementet ser det, faller de to konsesjonsbestemmelsene i hhv. kringkastingsloven og teleloven naturlig inn i et system som baserer seg på én regulering for innhold og én for distribusjon. Det er imidlertid grunn til å understreke at systemet i praksis vil fungere slik at aktørene vil oppleve det som én konsesjonsordning, men med hjemmel i to forskjellige lover. Det følger av forslaget til § 2-2, 1. ledd, 2. punktum at frekvenskonsesjonen og anleggskonsesjonen skal gis samlet og vil utgjøre et integrert hele. Følgelig kan systemet de to sektorlovene etablerer først og fremst betraktes som uttrykk for en hensiktsmessig arbeidsdeling internt i forvaltningen.

Departementet legger til grunn at konsesjonsordningen lar seg opprettholde også under det nye EU-regelverket om elektronisk kommunikasjon. Det nye regelverket gir rom for medlemslandenes egne prioriteringer når det gjelder bruk av frekvensressurser. Det kan særlig vises til autorisasjonsdirektivet (2002/20/EC) artikkel 6 som viser til annekset del A, B og C. Særlig del B punkt 7 gir stort spillerom for å stille vilkår når frekvensene deles ut etter en

søknadsrunde med konkurranse mellom søkerne. For øvrig berører EU-regelverket ikke innholdsregulering. Kulturpolitisk regulering som knytter seg til innhold er det derfor fortsatt åpning for.

Departementet vil understreke at det ikke har vært intensjonen å utvide området for konsesjonsmyndigheten til også å gjelde anlegg for elektronisk kommunikasjon som tradisjonelt ikke har blitt benyttet til formidling av kringkasting. Departementet ser imidlertid at forslaget i høringsnotatet kan oppfattes som noe uklart på dette punkt og har derfor inntatt en presisering. Denne gjør det klart at det kun er *trådløse, bakkebaserte senderanlegg* som er omfattet. Videre er det bare anlegg som *hovedsakelig* benyttes til å distribuere kringkasting som vil være konsesjonspliktige.

Departementet foreslår å oppheve bestemmelsens tredje ledd. Denne forbyr kringkasting eller videresending av signaler fra kringkastere som ikke har konsesjon. Etter hvert som det blir mulig å formidle flere kanaler kan et slikt krav bli for omfattende.

2.5 Organisering av multiplekseren

2.5.1 Innledning

Multipleksing er en prosess hvor lyd, bilde og data for et fjernsynsprogram eller andre digitale tjenester kombineres og settes sammen med andre tjenester og andre nødvendige data for videresending i et digitalt distribusjonsnett. Det finnes ingen regulering av dette i dag.

I høringsnotatet gav departementet uttrykk for at det beste vil være om aktørene selv enes om og organiserer den tekniske delen knyttet til drift av multiplekseren. Dersom samarbeidet ikke fungerer, kan det imidlertid være behov for regulatoriske tiltak. Av denne grunn foreslo departementet å gi Kongen fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om organisering av multiplekseren og multipleksoperatørens virksomhet.

2.5.2 Høring

Både *NRK* og *TV2* presiserer at det er å foretrekke at aktørene selv blir enige om samarbeidsformen og driften av multiplekseren i et eventuelt fremtidig digitalt bakkenett. De ser imidlertid behovet for en forskriftshjemmel for det tilfelle at enighet ikke oppnås. *TV 2* fremholder at det bør spesifiseres hvilke forhold som kan reguleres og at fullmakten gjelder organisering av multiplekseren i et DTT-nett (digitalt bakkenett for fjernsyn).

Telenor fremholder at kabel- og satellitoperatører må ha full disposisjonsfrihet med hensyn til sin egen multipleksoperering. *Telenor* antar at lovforslaget i høringsnotatet er utformet med tanke på et eventuelt digitalt bakkenett og mener at dette bør presiseres.

UPC forutsetter at hjemmelen bare skal brukes ved regulering overfor aktører i et eventuelt digitalt bakkenett for kringkasting.

Post- og teletilsynet oppfatter den foreslåtte bestemmelse som noe uklar, men kan uansett ikke se noe behov for regulering av multiplekseren. Tilsynet viser til at multipleksing ikke er noe nytt fenomen og at det ikke tidligere har vist seg å være noe behov for regulering.

2.5.3 Departementets vurdering

Departementets forslag tok sikte på å etablere en fullmaktshjemmel for gjennom nærmere forskrifter å kunne regulere multipleksoperatøren i digitale bakkenett for kringkasting. I utgangspunktet er multipleksing en teknisk prosess i distribusjonen av kringkastingssignaler. Via forskjellige modeller for tildeling av frekvenskapasitet kan man imidlertid tenke seg at multipleksoperatøren får en strategisk viktig posisjon i nettet. I forbindelse med dette kan det oppstå et reguleringsbehov. Når det gjelder det planlagte digitale bakkenettet for fjernsyn antar departementet at den modellen som er valgt, der all kapasitet i nettet skal tildeles én aktør, ikke vil medføre noe ytterligere reguleringsbehov. DAB-nettet som hovedsakelig benyttes til radio bygger imidlertid på en annen modell. Her er hver enkelt kringkaster tildelt kapasitet. En slik modell kan kreve nærmere regulering. Foreløpig har imidlertid ikke behovet vært til stede. Dette kan endre seg når den kommersielle gjennomslagskraften til digital radio øker. Denne har foreløpig vært beskjedne som følge av liten utbredelse av digitalt mottaksutstyr i befolkningen. Som beskrevet i avsnitt 1.2 vil departementet være forsiktig med å foreslå regulering før et konkret behov har avtegnet seg. På dette grunnlag legger departementet ikke frem noe forslag om en fullmaktshjemmel for regulering av multiplekseren. Innføring av en slik fullmaktshjemmel vil bli vurdert på nytt om det avtegner seg et større behov for slik regulering enn i dag.

2.6 Formidlingsplikt

2.6.1 Innledning

Kabeloperatørene har i dag plikt til å formidle NRKs fjernsynssendinger, TV 2s fjernsynssendinger og bakkesendt allment lokalfjernsyn i sine nett, jf. kringkastingsloven § 4-3 og kringkastingsforskriften § 4-2. De formidlingspliktige programmene skal formidles over kanaler som er tilgjengelige for alle abonnenter i nettet. Det foreligger ingen formidlingsplikt i andre kommunikasjonsnett som kan anvendes til distribusjon av kringkastingssendinger. Formålet med bestemmelser om formidlingsplikt er dels å sikre allmennkringkasterne distribusjon, dels å sikre forbrukerne visse rettigheter i forhold til tilbudet i nettene.

Konvergensutvalgets forslag: Utvalget drøftet formidlingsplikt i kabelnett med utgangspunkt i den pågående digitaliseringen av kabelfjernsynssektoren. Denne prosessen ventes å føre til at kabelnettene endrer karakter. Det kan forventes opp mot en tidobling av kapasiteten i nettene. Enkelte nett vil etter dette kunne formidle opp mot 500 kanaler. Realisering av de tekniske mulighetene forutsetter imidlertid oppgraderinger og investeringer.

Utvalget delte seg i synet på behovet for formidlingsplikt i fremtiden. Én del av utvalget så det som tvilsomt om ordningen med formidlingsplikt har noen reell betydning. Dette ble begrunnet med at kabeloperatørene er avhengige av å kunne tilby sine abonnenter attraktive programmer. I praksis kan det innebære at de også vil tilby TV 2 og NRK uavhengig av om det foreligger en plikt til dette. Denne delen av utvalget så det derfor som nærliggende at allmennkringkasterne uansett vil være sikret distribusjon over kabelnettene.

En annen del av utvalget la til grunn at det antakelig fortsatt vil være slik at kapasiteten i kabelnettene vil variere fra område til område, og at det derfor

ikke er gitt at kabelnettene vil være preget av stor kapasitet overalt. Denne delen av utvalget anbefalte derfor at ordningen med formidlingsplikt videreføres. Det ble særlig pekt på at det er viktig at allmennkringkasterne sikres tilgang til alle distribusjonsplattformer, og at tilgangen omfatter alle tjenester som disse formidler. I tillegg ble det vist til at kabelselskapene neppe pådrar seg betydelige kostnader knyttet til å etterleve dagens regler.

Blant de høringsinstansene som kommenterte Konvergensutvalgets innstilling var meningene delte. De som var stemt for å oppheve formidlingsplikten viste særlig til at formidlingsplikten innebar en forskjellsbehandling mellom ulike distribusjonsformer, og at nettverkskonvergensen tilsier at man i størst mulig grad sikrer like rammebetingelser for nettverksoperatørene for å unngå konkurransevridende virkninger av regelverket.

De som var skeptiske til å oppheve bestemmelsen viste blant annet til at formidlingsplikten fortsatt sikrer kabelabonnentene tilgang til allmennkringkasternes sendinger. Flere mente at formidlingsplikten også burde utvides til å omfatte trådløs distribusjon.

Internasjonale avtaler: EUs nye direktiver for elektronisk kommunikasjon åpner for at det pålegges formidlingsplikt. Forutsetningen er at slike forpliktelser er rimelige og proporsjonale i hvert enkelt tilfelle.

Av høringsnotatet framgikk det at departementet så det som for tidlig å oppheve formidlingsplikten i kabelnett så lenge nettene i hovedsak fortsatt er analoge.

Departementet anså det som lite naturlig å pålegge en formidlingsplikt for andre plattformer gitt dagens situasjon. Imidlertid kan man ikke utelukke at teknologisk utvikling og større internasjonal konkurranse på programsiden gjør at tradisjonelle norske allmennkringkastere kan komme under press. Departementet foreslo derfor at nåværende bestemmelse erstattes med en generell hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler om formidlingsplikt i ethvert kommunikasjonsnett. Dette vil gjøre lovgivningen mer teknologinøytral.

2.6.2 Regulering i andre land

Sverige: Formidlingsplikten er regulert forskjellig i analoge og digitale kabelnett. I analoge kabelnett er det formidlingsplikt for SVT1, SVT2 og TV4. I digitale kabelnett er det i tillegg formidlingsplikt for SVT24 (nyhetskanal), samt tilleggstjenester som tilbys i samband med de formidlingspliktige sendingene og har direkte tilknytning til programmene. Nettinnehaveren får ikke kreve programavgift for å videresende de formidlingspliktige kanalene. Unntatt er merkostnader til ombygging og vedlikehold av nettet.

Danmark: Formidlingsplikten omfatter DRs og TV2s sendinger. Dersom kabelanlegget har kapasitet til mer enn 8 kanaler omfatter formidlingsplikten også lokalfjernsynssendingene.

Storbritannia: Omfanget av formidlingsplikten er forskjellig for analoge og digitale kabelnett. I analoge nett omfatter formidlingsplikten BBC 1 og 2, ITV, Channel 4 og S4C, samt tekstfjernsynssendinger. I digitale nett utvides formidlingsplikten til å omfatte alle BBCs fjernsynssendinger og Channel 5.

2.6.3 Høringsinstansenes vurderinger

Telenor viser til at formidlingsplikten i kabel ble innført fordi kabel i mange tilfeller erstatter vanlig bordantenne. Ordningen sikrer kabelabonentene tilgang til allmennkringkasternes sendinger. *Telenor* kan ikke se at denne begrunnelsen gjør seg gjeldende i forhold til andre kommunikasjonsnett fordi verken telenett eller satellittnett begrenser husholdningenes mulighet for å motta allmennkringkasternes sendinger via sentral antenne eller kabelnett.

NRK støtter departementets forslag. *TV 2* mener gjeldende bestemmelse i kringkastingsforskriften § 4-2 om formidlingsplikt av *NRK* og *TV 2* for eiere av kabelanlegg med fordel kan oppheves. *TV 2* støtter imidlertid forslaget om å innføre en helt generell hjemmel for å pålegge formidlingsplikt. *TV 2* forutsetter at en slik fullmakt bare brukes i en situasjon hvor det skulle vise seg at allmennkringkasterne er i ferd med å bli presset ut.

UPC mener formidlingsplikten i kabelnett bør oppheves i sin nåværende form. *UPC* viser til at markedsforholdene uansett sikrer allmennkringkasterne distribusjon. *UPC* støtter imidlertid departementets forslag om å innføre en teknologinøytral hjemmelfullmakt for å pålegge formidlingsplikt. *UPC* mener dette vil bidra til regulatorisk likevekt og samtidig være med å sikre allmennkringkasternes posisjon hvis markedene skulle endre seg.

2.6.4 Departementets vurdering

Det kan ikke utelukkes at kapasiteten i kabelnettene kan være meget høy om noen år. I så fall vil det være mindre behov for formidlingspliktbestemmelsen i loven. Foreløpig er imidlertid kapasiteten i kabelnett begrenset. Det er derfor for tidlig å oppheve formidlingsplikten. Som nevnt i avsnitt 1.2 er det et viktig prinsipp for lovrevisjonen at regelverket ikke bare skal ta høyde for fremtidig utvikling - det må også stemme overens med dagens teknologiske landskap. For øvrig vil departementet vise til at spørsmålet om å innføre en generell fullmaktshjemmel for å kunne pålegge videreformidlingsplikt i et hvert nettverk er et annet enn spørsmålet om dagens formidlingsplikt i kabel skal opprettholdes. Det første er et spørsmål om myndighetene i det hele tatt bør ha muligheten til å kunne pålegge videreformidlingsplikt *hvis* det anses som nødvendig. Det andre er et spørsmål om det i dagens situasjon *er* nødvendig å ha slik videreformidlingsplikt i kabel. Forskjellen illustreres for så vidt av at enkelte høringsinstanser er i mot videreformidlingsplikt i kabel, men støtter en generell hjemmelfullmakt.

Når det gjelder den historiske bakgrunnen for videreformidlingsplikten vil departementet bemerke at det da ordningen ble innført bare fantes én norsk allmennkringkaster - *NRK*. *NRK* hadde eiermakt i det analoge bakkebaserte sendenettet for kringkasting. Dette bidro til å sikre formidling av kanalens sendinger. Andre plattformer som for eksempel satellitt spilte en beskjeden rolle. I dag er situasjonen endret. Det er flere allmennkringkastingskanaler og disse har ikke eiermakt i noe nett. Som nevnt ovenfor er hovedhensynene bak forslaget å sikre allmennkringkasterne distribusjon samt å sikre seerne et visst tilbud i nettene. Dette utgangspunktet gjør det velbegrunnet å innføre en teknologinøytral lovhjemmel for å kunne pålegge formidlingsplikt.

I lys av fullmaktens teknologinøytrale utforming vil den i prinsippet også omfatte plattformer som tradisjonelt har vært benyttet til annen kommunikasjon enn kringkasting, men som etter hvert som teknologien utvikler seg også

kan brukes til dette. Utviklingen av xDSL i det jordbundne telenettet er et nærliggende eksempel. Dette nettet er delvis basert på overføring over tvunnet koppertråd. Forskjellige former for xDSL tillater digitalisering av nettene. (DSL står for Digital Subscriber Line. Bokstaven x markerer at det kan tenkes forskjellige tekniske løsninger for digitaliseringen av linjen.) Overføringskapasiteten øker i varierende grad avhengig av hvilken xDSL teknologi man anvender. Oppgradering i form av at kopperlinjene erstattes med fiber kan øke kapasiteten ytterligere. Normalt vil slike nett i større grad enn nett som tradisjonelt er benyttet til kringkasting være brukerstyrte. Det vil neppe være meningsfullt å innføre formidlingsplikt i slike nett. Så lenge netteierne overholder en eventuell formidlingsplikt bør nettene også kunne anvendes til data-trafikk, Internett-aksess o.l. om netteieren ser det som ønskelig.

Spørsmålet om hvorvidt kabelselskapene *bør* være pålagt formidlingsplikt er en annen vurdering enn om det *bør* innføres en generell hjemmel for å kunne pålegge en slik plikt. Dette er det ikke naturlig å drøfte nærmere her.

2.7 Elektroniske programguider

2.7.1 Innledning

En elektronisk programguide (EPG) er et hjelpemiddel for TV-seerne til å orientere seg i tilbudet av program og tjenester i digitale tv-sendinger. En EPG inneholder bl.a. kanal- og programoversikter, samt søke- og programmeringsmuligheter. Det er ventet at EPG'ene etter hvert også vil inkludere tilbud om andre tjenester enn tradisjonell kringkasting (bank, billettjenester etc). Sannsynligvis vil EPG'ene kunne få stor innvirkning på den fremtidige bruken av fjernsynsmediet, og utformingen av disse reiser følgelig sentrale kulturpolitiske problemstillinger. Utfordringen består særlig i at operatørene av programguidene får en portvaktfunksjon som i prinsippet gjør det mulig å promotere egne programmer og tjenester, på bekostning av andre program- og tjenesteleverandører. Det er for eksempel sannsynlig at fremtidens programguider vil omfatte en funksjon der deler av sendingene automatisk lagres i minnet til dekodere. Brukerne kan følgelig få tilgang til et «bibliotek» av ferske sendinger. Dette reiser spørsmålet om hvem som skal bestemme hvilke programmer som skal lastes ned. I utgangspunktet vil en vertikalt integrert systemoperatør ha incentiver til å prioritere egne kanaler og programmer.

Konvergensutvalgets forslag: Utvalget foreslo at det i kringkastingsloven blir inntatt en generell hjemmel for å regulere utformingen av elektroniske programguider. Utvalget pekte i sin begrunnelse på EPG'enes fremtidige innflytelse, og viktigheten av at de aktørene som opererer selve distribusjonsplattformen ikke misbruker sin posisjon til å gi egne tjenestetilbud et fortrinn. Videre viste utvalget til betydningen av å hindre at norske tilbud generelt, og allmennkringkasterne spesielt, får en marginal plassering på EPG'ene. Utvalget konkluderte med at det foreløpig var for tidlig å foreslå konkrete regulerings tiltak. Det anbefalte derfor bare at det i loven blir tatt inn en generell hjemmel til å regulere utformingen av EPG'er. Blant høringsinstansene som kommenterte Konvergensutvalgets forslag var de aller fleste positive. NRK og TV 2 bemerket imidlertid at reguleringsbehovet forholdsvis raskt kan bli akutt. Enkelte andre instanser argumenterte for at reguleringsbehovet på dette feltet neppe var betydelig.

Internasjonale avtaleforpliktelser: I det nye EU-regelverket om elektronisk kommunikasjon trekkes det et skille mellom distribusjon og innhold. Direktivene har visse bestemmelser om tilgang til adgangskontrollsystemer.

I høringsnotatet så departementet for seg forskjellige situasjoner som kunne begrunne myndighetsinngrep ut fra kulturpolitiske hensyn. Det kunne for eksempel være at systemoperatøren sørger for at programmer vedkommende har økonomiske interesser i listes opp først. Dette kan medføre diskriminering mellom ulike tjenesteleverandører. Det er imidlertid vanskelig å se for seg hvilke problemstillinger som kan dukke opp før det blir klarere hvorledes teknologien vil utformes.

2.7.2 Regulering i andre land

Sverige, Danmark og Finland: Her foreligger det foreløpig ikke noe konkret regelverk for EPG-tjenester.

Storbritannia: Storbritannia er det eneste land i Europa som har gjennomført en regulering av EPG'er. Her er EPG-tjenester konsesjonspliktige. The Independent Television Commission (ITC) har publisert retningslinjer for utformingen av programguidene. Et viktig formål med dette regelverket er å motvirke at enkelte programmer eller sendinger blir ekskludert eller diskriminert. Man ønsker også å unngå utilbørlig bruk av programguidene til krysspromotering av sendinger som plattformoperatøren selv har en økonomisk interesse i. I tillegg fokuserer retningslinjene på at allmennkringkasterne skal ha en tilstrekkelig synlig plassering («due prominence»).

2.7.3 Høringsinstansenes vurderinger

NRK støtter innføringen av den foreslåtte forskriftshjemmel. Det samme gjør *TV 2* forutsatt at fullmakten brukes med varsomhet.

Post- og teletilsynet ser ikke behovet for en regulering på det nåværende tidspunkt og mener det er mer hensiktsmessig å se markedet an for eventuelt å gjennomføre tiltak på et senere tidspunkt.

Telenor går i mot den foreslåtte forskriftshjemmel som de mener bidrar til unødvendig usikkerhet om fremtidige rammebetingelser. Telenor mener eventuelle konkurransepolitiske aspekter ikke kan begrunne regulering gjennom kringkastingsloven da dette naturlig hører hjemme hos konkurransemyndighetene. Videre påpeker Telenor at det gjennom EPG'en vil bli tilbudt et bredt spekter av tjenester og at mange av disse ikke vil høre hjemme under kringkastingslovens virkeområde. I forhold til kulturpolitiske hensyn fremhever Telenor at det i stor grad vil være brukerne som bestemmer utformingen av EPG'en. Telenor mener det er uheldig om brukernes valgmuligheter begrenses.

2.7.4 Departementets vurdering

I dagens situasjon er det vanskelig å si eksakt hvorledes utviklingen vil bli. Som nevnt i avsnitt 1.2 har departementets prinsipielle utgangspunkt vært at ny regulering skal dekke et konkret behov. Enkelte av høringsinstansene har gitt uttrykk for at det er tvilsomt om det noensinne vil oppstå et reguleringsbehov. Departementet erkjenner at det er usikkerhet rundt utformingen av

EPG'er og tilsvarende navigeringsverktøy. Følgelig er også reguleringsbehovet uklart. På dette området er det imidlertid nødvendig å kunne reagere raskt hvis det først er behov for inngrep. Det vil være uheldig hvis forholdene festner seg før de nødvendige fullmakter for inngrep er på plass. Departementet ser det derfor som nødvendig og berettiget å lovfeste en fullmaktshjemmel allerede før det er klart hvorledes EPG'ene vil se ut.

Departementet er for øvrig oppmerksom på at flere høringsinstanser på generelt grunnlag er skeptiske til innføring av fullmaktshjemler fordi det kan skape økt usikkerhet omkring rammebetingelsene, også om fullmakten ikke brukes. Departementet anser imidlertid ikke lovforslaget som en bestemmelse som er egnet til å skape stor usikkerhet. Som det er presisert i merkna-dene til bestemmelsen i kapittel 6.2 forutsettes den brukt med varsomhet. Departementet mener det langt på vei er mulig for aktørene å forutse hva slags markedsopptreden som kan utløse bruk av hjemmelsfullmakten når det sentrale hensynet bak bestemmelsen er å sikre at allmennkringkasterne får en hensiktsmessig plassering. Om aktørene på grunn av dette innretter seg for å unngå at fullmakten brukes, vil dette innebære at bestemmelsen har en positiv funksjon selv om reguleringshjemmelen ikke blir benyttet.

Som beskrevet er det sentrale hensynet bak bestemmelsen å kunne sikre at allmennkringkasterne får en hensiktsmessig plassering. Departementet kan ikke se at dette vil påvirke eller begrense brukernes valgfrihet i særlig grad, men om hjemmelsfullmakten benyttes vil departementet være oppmerksomme på dette hensynet.

Når det gjelder det nye EU-regelverket for elektronisk kommunikasjon regulerer dette som nevnt ikke innhold. Den foreslåtte hjemmel må betraktes som en innholdsregulering som faller utenfor dette regelverket.

2.8 Unntaksbestemmelse

2.8.1 Innledning

Etter kringkastingsloven § 1-1 har Kongen hjemmel til å avgjøre hva som i tvilstilfeller skal regnes for å falle innenfor definisjonen av kringkasting, kringkaster, lokalkringkasting, reklame og sponning.

Konvergensutvalgets forslag: Utvalget konstaterte at kringkastingslovens bestemmelser ikke passer for alle typer kringkastingstjenester. Utvalget nevnte bl.a. bedriftsinterne kommunikasjonsnett, som utvalget mente *kan* falle inn under kringkastingsdefinisjonen. For å unngå uhenksomme konsekvenser foreslo utvalget en generell hjemmel i kringkastingsloven til å unnta enkelte tjenester.

Blant høringsinstansene som kommenterte Konvergensutvalgets forslag på dette punkt stilte de aller fleste seg positive til forslaget.

Internasjonale avtaleforpliktelser: TV-direktivet og fjernsynskonvensjonen gir minimumsregler som Norge er forpliktet til å gjennomføre.

Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at det var ønskelig med en klar definisjon av hva som regnes som kringkasting. Det kan imidlertid tenkes at det utvikles tilbud og tjenester som ikke bør omfattes av reguleringen, eller i det minste bør unntas fra visse bestemmelser. For å ivareta behovet for dette

uten å uthule definisjonen, foreslo departementet at det innføres en unntakshjemmel i kringkastingsloven § 1-1, 6. ledd.

2.8.2 Høringsinstansenes vurderinger

NRK støtter departementets forslag. Det samme gjør TV 2 som samtidig presiserer at unntaksadgangen bør være snever.

De øvrige høringsinstansene som har kommentert forslaget stiller seg i det alt vesentlige positive.

2.8.3 Departementets vurdering

Departementet presiserte i sitt høringsnotat at unntaksadgangen er ment å være snever, og den innebærer således ikke en uthuling av kringkastingsdefinisjonen. Selv om det åpnes for et visst skjønn vil denne myndigheten måtte utøves i overensstemmelse med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det er vanlig at forvaltningsorganer på forskjellige områder utøver en varierende grad av skjønn, uten at det i seg selv kan sies å ligge noen fare for forskjellsbehandling i dette. Departementet kan derfor ikke se at bestemmelsen vil medføre fare for tilfeldigheter eller ulikheter.

Det er hensiktsmessig at forvaltningen har adgang til å unnta enkelte tjenester fra lovens bestemmelser, for å sikre en målrettet og fleksibel håndheving av loven. Slik er det mulig å unngå regulering av visse kringkastingstjenester om hensynene bak loven ikke slår til. I andre tilfeller kan det være mer hensiktsmessig å fatte vedtak som går ut på at individuelle tjenester gis unntak fra enkelte lovbestemmelser snarere enn å gi dispensasjon fra hele loven.

2.9 NRK som forskriftsmyndighet for forskrifter om kringkastingsavgifter, inndriving, omsetning av materiell mm.

2.9.1 Nærmere om forslagene

Etter någjeldende bestemmelser i kringkastingsloven kapittel 8 har NRK hjemmel til å fastsette en rekke forskrifter om omsetning av materiell, kringkastingsavgift, inndriving mm. Med hjemmel i § 8-1 gir NRK forskrift om meldeplikt for overdragelse av kringkastingsmottaker. Etter § 8-2 første ledd gir NRK forskrifter om meldeplikten ved innførsel, salg, utleie eller utlån av kringkastingsmottaker og antenner. Etter andre ledd avgjør NRK hva som skal forstås med tilbehør eller deler til mottaker. I medhold av § 8-3 andre ledd gir NRK forskrift om innkreving av kringkastingsavgift, tilleggsavgift og renter, og kan etter tredje ledd ved forskrift eller enkeltvedtak fritta for avgifter. I høringsnotatet gav departementet uttrykk for et ønske om å innføre et prinsipielt skille mellom NRK som mottaker av kringkastingsavgift og som regulerende myndighet for kringkastingsavgiften. For å oppnå dette foreslo departementet at hjemmelen for fastsetting av forskrifter vedrørende kringkastingsavgift skulle overføres fra NRK til Kongen. Deretter vil myndigheten bli delegert videre til departementet eller et underliggende organ.

2.9.2 Departementets vurdering

Høringsinstansene var positive til forslagene. Departementet fremmer derfor forslagene slik de ble beskrevet i høringsnotatet.

3 Andre forslag fremmet av Konvergensutvalget

I tillegg til det som er omtalt ovenfor lanserte Konvergensutvalget flere andre forslag til endringer i kringkastingsloven. Dette er forslag som departementet ikke er innstilt på å følge opp i denne omgang. Departementet har likevel funnet det hensiktsmessig å knytte enkelte bemerkninger til forslagene. For øvrig ble forslagene i liten grad berørt av høringsinstansene.

3.1 Forslag knyttet til lovstrukturen på området

Utvalget fremla prinsipielle synspunkter på «arbeidsdelingen» mellom tele- og kringkastingslovene. Det ble argumentert for at man på kort sikt bør arbeide for at teleloven i størst mulig grad skal være en lov som regulerer distribusjon, mens kringkastingsloven i hovedsak skal regulere innhold. Utvalget argumenterte dessuten for at man på lengre sikt bør arbeide mot en samlende informasjons- og kommunikasjonsteknologilov. Det ble antydnet at en slik lov bør etableres når alle IKT-sektorene har fått et felles grunnlag i digital teknologi.

Reguleringsbehovet er forskjellig for henholdsvis distribusjons- og innholdstjenester. For *distribusjon* vil målsetninger som åpen, ikke diskriminerende tilgang og effektiv konkurranse og ressursbruk være viktige. Når det gjelder *innhold* er det viktig å sikre yringsfrihet og mediemangfold, samt bidra til at norsk språk, identitet og kultur blir styrket. Videre er det viktig å beskytte mot tjenester som regnes for å ha uheldig eller skadelig innhold, for eksempel reklame rettet mot barn. Departementet mener derfor det er riktig å så langt det lar seg gjøre bygge på skillet mellom innhold og distribusjon ved utarbeidelse av ny lovgivning. Det er imidlertid grunn til å understreke at denne målsettingen ikke må gå på bekostning av hensynet til at lovgivningen alltid må være godt tilpasset de faktiske forhold. Av og til vil man oppleve at forholdet distribusjon/innhold er uløselig knyttet sammen. Et nærliggende eksempel på dette er bestemmelsen om formidlingsplikt. Den kan også ses på som en regulering av distribusjonsnett. Når bestemmelsen likevel plasseres i kringkastingsloven er det fordi dens begrunnelse er av mediepolitisk karakter. Dette er hensyn som ikke ivaretas i teleloven. I et slikt tilfelle kan det føre til dårligere lovgivning og forvaltning om prinsippet om å skille mellom innhold og distribusjon forfølges som et overordnet mål. Men departementet vil understreke at det er hensiktsmessig å bygge på dette skillet så langt det lar seg gjøre.

Når det gjelder rene innholdstjenester er departementet av den oppfatning at det prinsipielle skillet mellom brukerinitierte tjenester og tjenester som kan mottas direkte og samtidig av allmennheten (kringkasting) bør ha betydning også for lovgivningen. Det er etter departementets oppfatning lite hensiktsmessig å samle reguleringen av så vidt forskjellige innholdstjenester i samme lov. Det er grunn til å påpeke at også Norges internasjonale forpliktelser på området bygger på det nevnte skillet. I et lengre perspektiv kan det tenkes at innholdstjenestene vil smelte sammen slik at et skille blir vanskelig å opprettholde. Med dagens teknologi synes imidlertid skillet rasjonelt.

Et arbeid mot en samlende informasjons- og kommunikasjonsteknologi-lov vil medføre at skillet man til nå har forsøkt å ivareta mellom distribusjon og innhold ikke lenger skal brukes som grunnlag for forskjellige lover. Som det fremgår ovenfor er departementet av den oppfatning at distribusjonstjenester og innholdstjenester har svært forskjellig egenart og at dette gjør formålet bak relevant lovregulering forskjellig for de nevnte tjenestene. I forlengelsen av det som er sagt ovenfor kan departementet derfor ikke se det som hensiktsmessig å arbeide for en felles informasjons- og kommunikasjonsteknologilov. Departementet tar følgelig sikte på å fortsette å rendyrke de prinsipielle skillelinjene som er beskrevet ovenfor.

3.2 Abonnementsvalg i kabelnett

Et flertall i Konvergensutvalget foreslo at bestemmelsene om abonnementsvalg, jf. kringkastingsloven § 4-4, jf kringkastingsforskriften § 4-3 bør vurderes opphevet. Valgordningen gir abonnentene mulighet til å bestemme hvilke kanaler som skal distribueres i kabelanlegg for kringkasting i tillegg til de formidlingspliktige kanalene. Begrunnelsen for dette tilsvarte den som ble gitt for forslaget om å oppheve ordningen med formidlingsplikt for allmennkringkasterne i kabel-TV, dvs. at kapasiteten i digitaliserte kabelnett i fremtiden vil være så stor at operatørene uansett vil ønske å tilby et bredest mulig utvalg av programmer. I høringsrunden kommenterte UPC at valgordningen kan frata kabeloperatørene forhandlingsretten ovenfor kringkasterne. Ifølge UPC skaper dette en risiko for at prisen på grunnpakken kabeloperatørene tilbyr, blir høy. UPC mener det er særlig betenkelig hvis høy pris kan relateres til tilbudet av enkelte kanaler som et stort mindretall kanskje ikke en gang har noe spesielt ønske om å få tilgang til.

Departementet konstaterer at valgordningen til nå har fungert tilfredsstillende og har konkludert med at det er for tidlig å foreslå en lovendring. Departementet vil imidlertid følge situasjonen. Skulle det i fremtiden vise seg at ordningen ikke virker etter hensikten, vil bestemmelsen bli vurdert på ny.

Et samlet utvalg foreslo at reglene om abonnementsvalg, dersom de opprettholdes, bør vurderes overført til forbrukerlovgivningen. Departementet er ikke innstilt på å følge opp dette, fordi det i kringkastingsloven allerede er en del bestemmelser som regulerer virksomheten i kabelnett. Hensynet til lovens brukere tilsier at regler for kabelnett i størst mulig grad forblir samlet. Samtidig er det ikke noe annet lovverk som umiddelbart fremstår som nærliggende.

3.3 Lovregulering av NRK

Konvergensutvalget foreslo at alle regler i kringkastingsloven som gjelder NRK spesielt bør samles i en særlov. Departementet kan ikke se vesentlige fordeler ved dette. Bestemmelser som kun gjelder NRK er i dag samlet i egne kapitler i kringkastingsloven. De kan derfor neppe sies å gjøre loven vanskelig tilgjengelig. Samtidig vil departementet påpeke at bestemmelser om NRK utgjør en viktig del av det fullstendige regulatoriske bildet på kringkastingssektoren i Norge. Departementet mener det er hensiktsmessig at dette kommer frem i kringkastingsloven sammen med resten av rammebetingelsene for

norske kringkastere. Noe annet ville gjøre lovgivningen unødig fragmentert. Departementet har derfor konkludert med at reguleringen av NRK inntil videre bør følge av kringkastingsloven.

3.4 Forbud mot videresending av visse sendinger

Et flertall i utvalget ønsket å oppheve bestemmelsen i lovens § 4-5 som gir myndighetene adgang til å legge ned forbud mot videresending av visse programkategorier. Denne adgangen gjelder programmer som strider mot norsk lov, f. eks. programmer med ulovlig pornografisk og voldelig innhold etc. Flertallets begrunnelse var at bestemmelsen ikke er teknologinøytral (gjelder kun kabel-TV), og er lite fremtidsrettet når man ser på utviklingen av alternative distribusjonsformer for kringkasting. Et mindretall i utvalget ønsket å opprettholde bestemmelsen, fordi den tross sin teknologispesifikke utforming bidrar noe til å begrense tilgangen til programmateriale som strider mot norske regler. Departementet har i sin vurdering lagt til grunn mindretallets utgangspunkt og følgelig konkludert med at bestemmelsen bør opprettholdes.

4 Reklame- og sponseregler

4.1 Innledning

Departementet er innstilt på å gjennomføre enkelte endringer i reglene om reklame- og sponing i forskrift av 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting. Flere av de nåværende reguleringene bygger på tidligere drøftinger og prinsipielle standpunkt fra Stortinget. Departementet har derfor funnet det riktig å orientere Stortinget om innholdet i de forslagene departementet vil sende på høring.

Departementet mener enkelte av bestemmelsene om reklame og sponing ikke har en hensiktsmessig utforming. Alle begrensninger i adgangen til reklame og sponing bygger på en balanse mellom forbrukerhensyn og hensynet til de kommersielle, reklamefinansierte kanalenes konkurransevne og økonomi. Det siste hensynet vil særlig være viktig i en digital verden hvor utenlandske kanaler vil bli synligere og sette norske kringkasterne under større press. Lavere inntjening hos norske kringkasterne vil svekke muligheten til å produsere attraktivt innhold. Dette er uheldig både for seerne, kringkasterne, uavhengige produsenter og fra et kulturpolitisk synspunkt. Det betyr ikke at inntjeningsmulighetene må gå på bekostning av forbrukerhensyn. Målsetningen er å få en så høy grad av publikumsvennlighet som mulig, men på en måte som virker minst mulig inngripende for kringkasterne. Departementet mener at forslagene nedenfor i større grad ivaretar denne målsetningen enn dagens regelverk.

4.2 TV-direktivet

TV-direktivet har til formål å fjerne hindringer for fri bevegelse for TV-sendinger. Direktivet er en del av EØS-avtalen og inneholder regler som gjelder TV-sendinger fra EØS-avtalens medlemsstater. Reguleringen innebærer at Norge kan fastsette strengere regler om f. eks. avbrudd av filmer enn det som følger av TV-direktivet.

4.3 Gjeldende rett

Det følger av kringkastingsforskriften § 3-7 at nyhets-, aktualitets- og dokumentarprogram og religiøse program ikke kan avbrytes av reklameinnslag. Hvis en spillefilm eller film laget for fjernsyn - herunder fiksjonsbaserte serier og programmer - avbrytes, kan det sendes reklameinnslag i ett av avbruddene hvis avbruddet varer i minst 20 minutter. Adgangen til å avbryte fjernsynsprogram etter TV-direktivet er mer liberal. Bl.a. kan nyhets-, aktualitets- og dokumentarsendinger brytes av reklame eller telekjøp på visse vilkår dersom varigheten er mer enn 30 minutter. Spillefilm og filmer laget for fjernsyn kan, dersom den oppsatte varigheten overskrider 45 minutter, avbrytes en gang for hver periode på 45 minutter. Ytterligere ett avbrudd er tillatt dersom den opp-

satte varigheten overskrider to eller flere hele perioder på 45 minutter med minst 20 minutter.

Kringkastingsforskriften § 3-10 bestemmer at sponsor kun skal identifiseres muntlig og/eller ved et ikke-bevegelig bilde av sponsors navn, varemerke eller logo. Tilsvarende forbud følger ikke av TV-direktivet.

4.4 Departementets vurdering

Ved en sammenlikning mellom de norske reglene og tv-direktivet kan det konstateres at de norske reglene er strengere på flere områder.

Videresending av fjernsynssendinger i norske kringkastingsnett fra land som er forpliktet etter TV-direktivets bestemmelser, skal følge senderlandets lovgivning. Når det gjelder regler om reklameavbrudd m.v. er senderlandenes lovgivning i mange tilfeller mer liberal enn den norske lovgivningen. Kringkastere som retter sendinger mot det norske markedet kan dermed få en konkurransefordel om de er underlagt et annet lands jurisdiksjon.

Reglene om plassering av reklame skal bl.a. sikre at publikum uforstyrret kan følge med i programmene. Etter departementets vurdering fremmer ikke de nåværende reglene i tilstrekkelig grad dette formålet. Kringkastingsforskriften bestemmer bl.a. at det kan sendes reklame i et avbrudd av en spillefilm, hvis avbruddet varer i minst 20 minutter. Det er forbudt å avbryte nyhets- eller aktualitetsprogram med reklame, men det er ikke forbudt å avbryte sendingene med andre program. En konsekvens av denne reguleringen er at lengre program, som spillefilmer, ofte avbrytes av program som omgis av reklamesendinger. Avbruddene blir dermed betydelig lengre enn om enkeltstående reklameavbrudd hadde vært tillatt. Dette er uheldig både fra seernes og kringkasternes synsvinkel og for filmen som verk. For øvrig er det grunn til å bemerke at regelverket slik det er i dag, gjør det lite attraktivt for norske kringkastere å sende filmer av lengre varighet, i og med at filmen ikke genererer inntekter under sending. Departementet mener det er uheldig hvis dette legger et press på norske filmprodusenter for å holde filmene under en viss lengde for at de skal oppnå visningsavtale. Departementet er derfor innstilt på å foreslå å endre adgangen til å sende reklame i avbrudd i bl.a. spillefilmer og i naturlige pauser i lengre programmer, for eksempel i nyhetsmagasiner. I spillefilmer vil departementet gå inn for at det åpnes for ett reklameavbrudd. Dette vil erstatte dagens avbruddsregel. Hvis kringkasterne benytter adgangen til slikt avbrudd, vil det ikke være tillatt med andre typer avbrudd i spillefilmen, for eksempel promotering av egne programmer av typen «Se hva som skjer». Forslaget vil innvirke langt mindre på filmen som verk enn gjeldende regler. Når det bare er snakk om ett avbrudd i løpet av hele filmen, vil seerne neppe oppleve det som mer forstyrrende enn dagens ordning.

Til orientering har den svenske regjering foreslått at reglene i radio- og TV-lagen endres slik at det blir tillatt å avbryte fjernsynsprogram med reklame, jf. Lagrådsremiss av 22. november 2001. I Danmark vil det i henhold til et nylig inngått mediepolitisk forlik ikke bli tillatt å avbryte spillefilmer med reklame.

I Ot. prp. nr. 63 (1998-99) foreslo departementet at det burde gjelde ulike regler for NRK og de kommersielle kringkasterne når det gjelder sponsori-

identifikasjon. De kommersielle kringkasterne burde kunne bruke bevegelige bilder som sponsoridentifikasjon, mens dette ikke skulle være tillatt for NRK. Ved Stortingets behandling av saken gikk flertallet mot departementets forslag, og dagens regelverk tillater bare at sponsorer identifiseres ved et ikke-bevegelig bilde. I St. meld. nr. 57 (2000-2001) «I yringsfrihetens tjeneste», foreslo departementet at det bør åpnes for bruk av bevegelige bilder ved identifikasjon av sponsor i lokalfjernsynets egenproduserte sendinger. Komitéflertallet var enig i dette. Departementet mener fortsatt at det også bør gjelde ulike regler for sponsoridentifikasjon i NRK og i de riksdekkende kommersielle kringkasternes sendinger. Det er imidlertid neppe hensiktsmessig at det gjelder ulike regler for hhv. lokale og nasjonale kommersielle aktører. På denne bakgrunn er departementet innstilt på at det blir åpnet for bruk av bevegelige bilder i de kommersielle kringkasternes sponsoridentifikasjon, uavhengig av deres dekningsområde. Regelverket som gjelder for NRK foreslås opprettholdt slik at NRK fortsatt bare vil kunne vise stillbilder. At et skille mellom NRK og kommersielle kringkastere er rasjonelt, illustreres av de henvendelsene departementet har fått fra publikum vedrørende sponning. Det har aldri vært en eneste klage på bevegelige sponsorplakater hos kommersielle kringkastere. Når NRK har vist bevegelige plakater har det vært mange klager. Departementet mener et mer nyansert regelverk som tar hensyn til de forskjellige kringkasternes særtrekk, i større grad kan ivareta forbrukerhensyn uten å gå på bekostning av kommersielle behov.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En klargjøring av kringkastingsdefinisjonen er nødvendig i lys av at spekteret av kommunikasjonstjenester utvides og det dermed lettere vil oppstå grensetilfeller. Omformuleringen av definisjonen må først og fremst ses på som en presisering. Det er derfor ikke sannsynlig at dette vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser utover at det kan bli lettere å bestemme om en konkret tjeneste faller innenfor eller utenfor definisjonen.

Når det gjelder konsesjonsordningene vil opphevelse av konsesjonsplikten for kringkasting distribuert via kabel eller satellitt innebære en viss forenkling og mindre administrasjon. Effekten vil begrenses av at det allerede før lovendringen var mer eller mindre en formalitet å få slik konsesjon. Departementet har foreslått å opprettholde konsesjonsplikten for kringkasting distribuert via bakkenett, samt anleggskonsesjonen for bakkenett. I og med at dette er en ren videreføring, vil dette i prinsippet ikke kunne medføre økte økonomiske eller administrative kostnader. Digitaliseringsprosessen vil imidlertid medføre en økt aktivitet i markedet bl.a. i form av flere aktører. Slik sett er det sannsynlig at det i fremtiden kan medgå mer tid til administrasjon av konsesjonsordningene enn i dag.

Fullmaktshjemlene i tilknytning til EPGer og formidlingsplikt forutsettes å ikke bli benyttet om markedet selv kommer frem til tilfredsstillende løsninger. I utgangspunktet vil bestemmelsene derfor ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser. Dette vil endre seg dersom det blir nødvendig å ta fullmaktene i bruk. Det er vanskelig å forsøke å angi konkrete konsekvenser i slike tilfeller, i og med at karakteren av inngrepene kan variere. Det er imidlertid lite sannsynlig at de økonomiske eller administrative konsekvensene vil bli annet enn ubetydelige.

Overføringen av forskriftsmyndighet for innkreving av kringkastingsavgift fra NRK til departementet vil totalt sett ikke ha noen økonomisk eller administrativ effekt. Eventuell økt arbeidsbyrde for departementet vil falle sammen med tilsvarende redusert byrde for NRK. Heller ikke i praksis er det trolig at man vil oppleve noen nevneverdig forskjell. Allerede før endringen har departementet utført en betydelig del av arbeidet selv om NRK formelt har hatt ansvaret.

Samlet sett vil forslagene i proposisjonen etter departementets syn ikke i seg selv medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for det offentlige eller markedsaktørene.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser

6.1 Til kapittel 1

Til § 1-1, 1. ledd

Lovforslaget er en presisering, ikke en endring av gjeldende rett. Forslaget ivaretar et prinsipielt skille alt etter som utsendelsen av en tjeneste er brukerininitiert (interaktiv) eller ikke. Interaktive tjenester kjennetegnes bl.a. ved at brukeren selv må foreta aktive handlinger for at utsendingen av tjenesten skal starte. Dersom det er brukeren selv som bestemmer tidspunktet for utsendelse, vil tjenestene ikke bli regulert av kringkastingsloven. Hvilken plattform tjenesten mottas over er irrelevant i forhold til definisjonen.

Av passusen «ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig» følger det at tidspunktet når forbruket av tjenesten rent faktisk skjer er uten prinsipiell betydning. Det avgjørende er tidspunktet når seernes mottaksutstyr tar i mot eller eventuelt lagrer tjenesten. Er digitale dekodere utstyrt med lagringsmuligheter, vil brukerne selv på et eget valgt tidspunkt kunne hente opp programmer som er lagret lokalt i egen dekode. Et annet eksempel er at brukerne vil kunne ta en pause i et program som blir sett i sanntid, for deretter å se resten noe forsinket via lagringsmulighetene i dekoderen. Slike tjenester vil kunne fremstå som interaktive for brukerne, men vil rettslig sett være kringkasting. Dette gjelder selv om man rent hypotetisk ser for seg at flertallet av brukerne etter hvert endrer sine TV-vaner ved at man ikke lenger følger sendinger i sanntid.

I forhold til begrepet «allmennheten» er det ikke relevant hvor mange av seerne som rent faktisk velger å følge en konkret sending. Det som har betydning er at en «allmennhet» hadde mulighet til å se en sending. Også om sendingene er forvrengt eller kryptert regnes de for å rette seg mot allmennheten så lenge en tilstrekkelig gruppe har muligheten til å dekode sendingene ved å betale, kjøpe allment tilgjengelig dekode el. Hvor mange som rent faktisk velger å betale for å se sendingene dekodet er irrelevant.

At det knyttes et prinsipielt skille til hvorledes forbrukeren skaffer seg tilgang til en tjeneste betyr at tjenester av nokså identisk innhold kan ha forskjellig rettslig status. Eksempelvis er «video på forespørsel» ikke kringkasting. Her sendes ikke innholdet ut før seeren ber om det. For såkalt «nær video på forespørsel» vil dette kunne stille seg annerledes. En slik tjeneste kan etableres gjennom kryptert utsendelse av filmer som sendes på faste tidspunkter. Brukeren kan så - på et vilkårlig tidspunkt, normalt mot vederlag, bryte krypteringen og se innholdet for den periode (for eksempel en film) han vil. Tjenestens oppbygning medfører at eventuelle seere vil motta utsendelsen «direkte og samtidig». «Nær video på forespørsel» er derfor kringkasting selv om det for brukeren kan fortone seg som temmelig likt «video på forespørsel». Som et annet eksempel kan en tenke seg at et fjernsynsselskap viser en spillefilm på sitt ordinære sendeskjema. Det er kringkasting. Hvis filmen også gjøres tilgjengelig på selskapets nettsted som en individuell bestillingstjeneste,

vil overføringen falle utenfor kringkastingsloven. Dette samsvarer med at det prinsipielle skillet ikke trekkes på grunnlag av anvendt infrastruktur, men i stedet bygger på om tjenesten er brukerinitiert eller ikke. Skillet er meningsfylt fordi behovet for å beskytte brukerne, særlig mindreårige, må kunne antas å være mindre når det kreves at brukerne selv må ta initiativ til utsendelsen og kanskje være nødt til å oppgi kredittkortnummer, passord eller annen identifikasjon. Av denne grunn vil det også være lite aktuelt å unnta visse kringkastingstjenester fra loven, bare fordi de likner på en tjeneste som ikke defineres som kringkasting, jf. nærmere om unntaksadgangen nedenfor.

Den teknologiske utviklingen kan også medføre at skjermen splittes i forskjellige deler. Ett bilde kan være ordinær utsendelse av fjernsyn, mens et annet kan være en sending som brukeren selv har aktivisert (for eksempel en billettbestillingstjeneste). I slike tilfeller kan de ulike tjenestene som presenteres på skjermen ha forskjellig rettslig status, selv om summen av disse enkeltdelene kan fortone seg som en integrert tjeneste for brukeren. Det understrekes at selv om en av tjenestene faller utenfor kringkastingsreguleringen vil den fortsatt være regulert gjennom annen lovgivning.

Til § 1-1, 6. ledd

Adgangen til å gjøre unntak er ment å være snever og begrenset til særlige tilfeller slik at loven ikke uthules. Bestemmelsen retter seg mot tjenester som distribueres som kringkasting, men som det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig at kringkastingslovgivningen fullt ut skal omfatte. Det kan da gjøres fullstendige unntak, eller et unntak fra enkelte bestemmelser. Adgangen til å gjøre unntak vil være begrenset av Norges internasjonale forpliktelser. For fullstendige unntak vil internasjonale forpliktelser være en vesentlig skranke. Mer begrensede unntak er mulige i og med at de internasjonale forpliktelsene gir et visst spillerom i forhold til detaljene i reguleringen.

Hvorvidt det skal gjøres unntak vil bero på en helhetsvurdering og det lar seg ikke gjøre å oppstille en uttømmende liste over momenter som kan tas i betraktning. Et naturlig utgangspunkt vil være å se på de hensyn som begrunner særregulering av kringkastingsmediet. Dersom disse hensynene ikke har gyldighet for en konkret tjeneste, kan dette åpne for at det gjøres unntak.

Det er grunn til å være varsom med å vektlegge tilsynelatende likhet med tjenester som ikke er omfattet av kringkastingsdefinisjonen. Når det trekkes et skille, vil det nødvendigvis være tjenester som fremstår som temmelig like, men som faller på hver sin side av grensen. Noen eksempler på dette er nevnt ovenfor under merknadene til definisjonen. Her kan ikke likheten i seg selv begrunne at det gjøres unntak. Slik likhet kan i høyden være et støtteargument når også andre grunner taler for å gjøre unntak. Noe annet vil bidra til å uthule kringkastingsdefinisjonen.

Momenter det vil være naturlig å legge vekt på kan være om et unntak vil; bidra til å redusere eventuell konkurransevridning, fremme utviklingen av nye tjenester eller bidra til et bedre tilbud og større mangfold. Det må også vektlegges om reguleringene i kringkastingslovgivningen virker naturlige og proporsjonale i forhold til tjenesten.

Det kan neppe tenkes at det gjøres unntak for utsendelse av «tradisjonelle» lydradio- og TV-programmer. På den annen side vil det ofte være større

grunn til å gjøre unntak om tjenesten ligger langt unna det som tradisjonelt har vært oppfattet som kjerneområdet i kringkastingsbegrepet. Eksempler på dette kan være spiltjenester og betalingstjenester. Det er grunn til å legge vekt på størrelsen av den gruppen som kan motta sendingene. Det kan også være aktuelt å gjøre unntak for utsendelser av mer enkeltstående karakter, for eksempel fra enkeltpersoner eller fra foretak hvis hovedvirksomhet er en helt annen enn å drive kringkasting. Videre kan det vektlegges hvor tjenesten blir mottatt. Det kan være større grunn til å unnta tjenester som bare kan mottas i det offentlige rom. Det vil for eksempel være tilfelle ved utsending av spesiallagede sendinger på toget.

§ 1-2, fjerde ledd

Bestemmelsen foreslås opphevet. Slik bestemmelsen fremstår i dag bidrar den til å skape uklarheter. Opphevelsen er ikke ment å ha rettslig betydning.

6.2 Til kapittel 2

Til § 2-1, 1. ledd

Lovforslaget opprettholder konsesjonsplikten for kringkasting formidlet via trådløse, bakkebasert senderanlegg, mens konsesjonsplikten for kringkasting som formidles via andre plattformer bortfaller. Det vil normalt bli stilt vilkår ved tildeling av konsesjon. Disse vil særlig gjelde programkrav.

Om kanalkapasiteten øker vil det bli tatt hensyn til det ved praktiseringen av konsesjonsordningen. Det vil ikke nødvendigvis være avgjørende for å sikre mangfold at hver enkelt kanal har et bredt tilbud så lenge totaliteten av alle kanaler er bred. Når konsesjonsmyndigheten utøves med det formål at det totale kringkastingstilbudet skal bli best mulig, betyr det at de enkelte kringkasterne kan oppleve visse forskjeller i konsesjonskravene uten at det kan ses på som usaklig forskjellsbehandling.

Hvis det i et eventuelt digitalt bakkenett for kringkasting er forskjellig dekningsgrad i forskjellige multipleks, kan en kringkasters plassering i nettet ha betydning for hvilke vilkår som stilles. Det kan være grunn til å stille strengere vilkår ovenfor en kringkaster som distribueres i en multipleks med tilnærmet full landsdekning.

Til § 2-1, 3. ledd

Forslaget om registreringsplikt gjør det mulig å ha oversikt over hvem som til en hver tid sitter med det redaksjonelle ansvaret for sendingene. Forskriftshjemmelen er først og fremst et virkemiddel for å kunne etablere faste og enkle rutiner for registreringen. Skulle det vise seg at en registreringsordning er overflødig, vil det være adgang til å begrense eller suspendere den gjennom forskrift.

Til § 2-2, 1. og 3. ledd.

Konsesjonsplikten er begrenset til trådløse, bakkebaserte senderanlegg for kringkasting. Dette skyldes at det først og fremst er i slike nett det kan tenkes

kapasitetsbegrensninger. Bestemmelsen er ment å markere et skille mot andre nett med samme karakteristika, men som kun i beskjeden og mer teoretisk grad er egnet til formidling av kringkastingssignaler. Mobiltelefonetene er et eksempel på nett som faller utenfor konsesjonsplikten.

Konsesjonsplikten vil først og fremst brukes som hjemmel for å sikre allmennkringkasternes posisjon i nettet. Videre kan bestemmelsen brukes som grunnlag for et krav om en viss dekningsgrad.

Anlegg som faller inn under konsesjonsplikten vil også trenge frekvenskonsesjon etter telelovgivningen. I praksis vil konsesjonstildeling i medhold av de to lovene finne sted i samme operasjon. For aktørene vil det derfor fortone seg som en samlet konsesjonstildeling. At hjemmelsgrunnlaget er delt mellom telelovgivningen og kringkastingslovgivningen gjør det imidlertid mulig å ivareta begge lovers formål. Bestemmelsen er ment å legge til rette for en hensiktsmessig arbeidsdeling internt i forvaltningen.

Det blir foreslått å oppheve § 2-2 tredje ledd. Etter hvert som frekvenskapasiteten i nettene øker, er det blant annet sannsynlig at utenlandske kanaler blir distribuert. Da vil dagens krav om at alle som distribueres i nettet må ha konsesjon bli for omfattende.

Til § 2-10

En elektronisk programguide (EPG) eller tilsvarende navigeringsverktøy er som beskrevet under avsnitt 2.7 et hjelpemiddel for TV-seerne til å orientere seg i tilbudet av program og tjenester i digitale TV-sendinger.

Eventuelle konkurransebegrensninger som følger av måten EPG-ene bygges opp på, vil det være mest nærliggende at konkurransemyndighetene tar seg av. For kulturmyndighetene vil det bero på en kulturpolitisk vurdering om reguleringshjemmelen skal brukes. Sentrale kulturpolitiske hensyn er ytringsfrihet, pluralisme og enkel tilgang til allmennkringkasternes sendinger. Konkurransmessige vurderinger kan være nyttige indikasjoner i denne sammenheng, men det er ikke noe nødvendig samsvar mellom den konkurransepolitiske og den kulturpolitiske vurdering.

Eventuell regulering fra kulturmyndighetenes side vil først og fremst gå på det innholdsmessige, det vil si selve utformingen av EPG'en. Det kan også oppstå spørsmål om tilgang til EPG'en. Det betyr at forskjellige kringkastere og programleverandører kan tenkes å fremsette krav om at de blir presentert i programguiden. Slike tilgangsspørsmål kan komme til å bli regulert i ny lovgivning om elektronisk kommunikasjon. Det vil være en grenseflate mellom tilgang til en EPG og utformingen av den. Dette setter krav til god koordinering mellom de respektive sektormyndigheter. Den foreslåtte fullmaktshjemmel vil ikke bli benyttet uten at det på forhånd har vært drøftet med samferdselsmyndighetene.

Det er meningen at myndighetene først skal overlate til markedet å komme frem til hensiktsmessige løsninger og at man skal være varsomme med å gripe inn. Ved en eventuell regulering vil det stå sentralt å utforme denne på en slik måte at videre utvikling av tjenestetilbudet ikke hemmes. Videre vil det legges vekt på at eventuelle reguleringer er proporsjonale. For øvrig vil internasjonale avtaleforpliktelser kunne legge begrensninger på hvorledes reguleringsmyndigheten utøves.

Passusen «tilsvarende navigeringsverktøy» er tatt inn for å avskjære tolkingstvil. Det kan tenkes mange forskjellige utforminger av søketjenester. For myndighetene er det tjenestenes funksjon og ikke deres navn som er det relevante.

6.3 Til kapittel 4

Til § 4-3, 1. ledd

Lovforslaget vil gi hjemmel til å pålegge formidlingsplikt via en hver plattform. Det vil bero på en konkret vurdering om denne hjemmelen skal brukes. I dagens situasjon representerer allmennkringkasterne et så attraktivt innholdstilbud at en bred plikt til videreformidling neppe er nødvendig for å sikre distribusjon, i hvert fall ikke når det gjelder satellitt. Gjennom konsesjonsordninger er allmennkringkasterne sikret distribusjon via bakkenettet. Når det gjelder kabelnett kan kapasiteten variere fra område til område og enkelte steder være knapp. Formidlingsplikten i kabelnett bør derfor i alle tilfelle opprettholdes inntil videre. For de andre plattformene bør situasjonen avvantes, slik at fullmaktshjemmelen først og fremst er et regulatorisk virkemiddel en har i bakhånd. I lys av fullmaktens teknologinøytrale utforming vil den i prinsippet også omfatte plattformer som tradisjonelt har vært benyttet til annen kommunikasjon enn kringkasting, men som etter hvert som teknologien utvikler seg også kan brukes til dette. Utviklingen av xDSL i det jordbundne telenettet (som beskrevet foran under avsnitt 2.6) er et nærliggende eksempel. Normalt vil slike nett i større grad enn nett som tradisjonelt benyttes til kringkasting være brukerstyrte. Det vil neppe være meningsfullt å innføre formidlingsplikt i slike nett.

Det som særlig kan gjøre det aktuelt å pålegge formidlingsplikt på andre plattformer enn kabel er at allmennkringkasterne på sikt - med økende internasjonal konkurranse - settes under press. Digitaliseringen kan medføre et økende kommersielt fokus og hardere konkurranse mellom kanaler og plattformoperatører.

I den foreslåtte fullmaktshjemmel spesifiseres det ikke nærmere hvilke av selskapenes fjernsynssendinger formidlingsplikten omfatter. Når digitale sendinger starter vil myndighetene måtte ta stilling til hvor omfattende en eventuell formidlingsplikt bør være. Det kan være spørsmål om hvilke sendinger som skal omfattes og hvilken status eventuelle tilleggstjenester skal ha. Mye taler for å bare knytte en eventuell formidlingsplikt til selskapenes digitale allmennkanaler.

Hvis det blir aktuelt å pålegge formidlingsplikt i en eller annen form skal det vurderes om gevinsten ved dette er proporsjonal i forhold til det inngrepet dette utgjør ovenfor distributøren. For øvrig vil internasjonale avtaleforpliktelse kunne legge begrensninger på hvorledes reguleringsmyndigheten utøves. Det vises særlig til nytt EU-direktiv om universelle tjenester (2002/22/EC) artikkel 31.

Bestemmelsen om formidlingsplikt vil berøre distributører av elektronisk innhold. Dermed vil bestemmelsen kunne ha en grenseflate mot lovgivning om elektronisk kommunikasjon. Bruk av fullmaktshjemmelen vil derfor skje i nært samarbeid med samferdselsmyndighetene. Det vil også være naturlig å konsultere Nærings- og handelsdepartementet.

6.4 Til kapittel 8

Til § 8-1, 2. ledd

Etter kringkastingsloven kapittel 8 har NRK hjemmel til å fastsette en rekke forskrifter om omsetning av materiell, kringkastingsavgift, inndrivning med mer. Departementet har sett det som ønskelig å markere et prinsipielt skille mellom NRK som mottaker av kringkastingsavgift og regulerende myndighet for kringkastingsavgiften. For å oppnå dette foreslår departementet at forskriftshjemlene vedrørende kringkastingsavgift overføres fra NRK til Kongen. I forslaget til ny § 8-1 foreslås forskriftsmyndigheten om meldeplikt ved overdragelse av mottaker overført fra NRK til Kongen.

Til § 8-2, 1. og 2. ledd

Forslaget til nytt 1. ledd overfører forskriftshjemmelen om meldeplikt ved innførsel og innenlandsk salg, utleie eller utlån av kringkastingsmottaker fra NRK til Kongen. Hjemmelsfullmakten i andre ledd foreslås opphevet. Slike fullmakter hører naturlig hjemme i forskrift. Bestemmelsens 1. ledd gir tilstrekkelig hjemmel for en slik forskrift.

Til § 8-3, 2. og 3. ledd

I bestemmelsens 2. ledd overføres forskriftshjemmelen om innkreving av avgifter og renter. Gjennom 3. ledd gis Kongen fullmakt til gjennom enkeltvedtak eller forskrift helt eller delvis frita for avgifter når særlige grunner tilsier det. Fullmaktshjemmelen gir mulighet for å gjøre både enkeltstående unntak fra avgiftsplikten og unntak av mer generell karakter. At unntak bare kan gjøres når «særlige grunner» tilsier det innebærer at terskelen for unntak er høy og at adgangen til å gjøre bruk av unntakshjemmelen er snever.

Kultur- og kirke departementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting

I

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting gjøres følgende endringer:

§ 1-1 første ledd skal lyde:

Med kringkasting menes utsending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger eller over tråd, ment *eller egnet* til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.

§ 1-1 sjette ledd skal lyde:

Kongen avgjør tvilstilfelle i denne paragrafen. *Kongen eller den Kongen bemyndiger kan i særlige tilfeller helt eller delvis unnta en tjeneste fra loven.*

§ 1-2 fjerde ledd oppheves

Overskriften § 2-1 skal lyde:

Konsesjonsplikt, konsesjonsmyndighet, *registreringsplikt* m.v.

§ 2-1 første ledd skal lyde:

Norsk rikskringkasting har rett til å drive kringkasting. Andre enn Norsk rikskringkasting må ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting som formidles via senderanlegg som er konsesjonspliktige etter § 2-2. Konsesjon skal være tidsavgrenset.

§ 2-1 tredje ledd skal lyde:

For drift av kringkastings- eller lokalkringkastingsvirksomhet som ikke er konsesjonspliktig etter første ledd, kreves det at kringkasteren er registrert hos offentlig myndighet. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om registreringsplikten.

Nåværende tredje til femte ledd blir fjerde til nytt sjette ledd.

§ 2-2 første ledd skal lyde:

Opprettelse eller drift av *trådløse, bakkebaserte senderanlegg* som hovedsakelig vil bli benyttet til kringkasting eller nærkringkasting eller videresending av kringkasting eller nærkringkasting krever konsesjon fra departementet eller den departementet bestemmer. *Konsesjon gis i forbindelse med tildeling av*

frekvenskapasitet i medhold av lov 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven).

§ 2-2 tredje ledd oppheves

Ny § 2-10 skal lyde:

§ 2-10 *Elektroniske programguider*

Kongen kan gi nærmere regler om drift og utforming av elektroniske programguider eller tilsvarende navigeringsverktøy.

§ 4-3 første ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift gi regler om at visse kringkastingssendinger skal videresendes *i nett som kan formidle kringkasting*. Kongen kan gi regler om de nærmere vilkår for formidlingen. Statens medieforvaltning kan i særlige tilfeller redusere tallet på formidlingspliktige kringkastingssendinger.

§ 8-1 annet ledd skal lyde:

Overdragelse av mottaker skal meldes til Norsk rikskringkasting. Kongen gir forskrift om *meldeplikt* og unntak fra *meldeplikt*.

§ 8-2 første ledd skal lyde:

Innførsel og innenlandsk salg, utleie eller utlån av kringkastingsmottaker, herunder antenner, skal meldes til Norsk rikskringkasting. Kongen gir forskrifter om *meldeplikt* og unntak fra *meldeplikt*.

§ 8-2 annet ledd oppheves

Nåværende § 8-2 tredje ledd blir § 8-2 annet ledd.

Nåværende § 8-2 fjerde ledd blir § 8-2 tredje ledd og skal lyde:

Det kan føres kontroll med at meldeplikten i *første ledd* blir holdt. Til dette formål kan det i den utstrekning det er nødvendig kreves innsyn i registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, avtaler og andre dokumenter av betydning for kontrollen og tilgang til lokaler hvor avgiftspliktig materiell blir produsert, oppbevart eller omsatt.

Nåværende § 8-2 femte ledd blir § 8-2 fjerde ledd.

§ 8-3 andre og tredje ledd skal lyde:

Kongen gir forskrift om innkreving av avgifter og renter.

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak fritta helt eller delvis for avgifter og renter når særlige grunner tilsier det.

§ 8-3 fjerde ledd oppheves