



Medietilsynet  
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kultur- og kirke departementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.: 09/1654-6/LA

Deres ref.: 2009/00371ME/ME3 CLH:elt

Dato: 09.10.2009

## **Høring - forslag til endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting mv. - om gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett**

Medietilsynet viser til høringsbrev av 9. juli 2009 fra Kultur- og kirke departementet vedrørende forslag til endring i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven) og i forskrift om kringkasting av 28. februar 1997 nr. 153 (kringkastingsforskriften). De foreslåtte endringene er en følge av gjennomføringen av Rådsdirektiv 2007/65/EF om audiovisuelle medietjenester (heretter AMT-direktivet) i norsk rett.

Medietilsynet har i høringsuttalelsen særlig fokusert på de praktiske konsekvenser av lovforslaget for tilsynsvirksomheten. Uttalelsen er basert på Medietilsynets strategier, blant annet arbeidet med virkemidler og lovverk som ivaretar hensynet til ytringsfrihet, mediemangfold og barn og unges trygge mediebruk. Hensynet til mediebrukerne har blitt tillagt særlig vekt.

Medietilsynet har følgende merknader til høringsforslaget:

### **1. Direktivets virkeområde**

Medietilsynet viser til departementets forslag til gjennomføring av direktivets utvidede virkeområde i **høringsnotatet punkt 3**.

Medietilsynet støtter departementets forslag om å gjennomføre direktivet ved å innarbeide endringene i det eksisterende kringkastingsregelverket. Medietilsynet støtter også forslaget om å endre tittelen på den nåværende lov om kringkasting til lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester.

## 2. Definisjoner

### 2.1. Innledende merknader

Medietilsynet viser til departementets gjennomgang av direktivets definisjoner i **høringsnotatet punkt 4**.

Etter Medietilsynets oppfatning er det viktig at utvidelsen av kringkastingsloven skjer på en slik måte at det framstår som mest mulig klart når en tjeneste er å anse som en audiovisuell medietjeneste. Dette er viktig for Medietilsynet som tilsynsorgan, men også for de aktuelle ytere av medietjenester som i dag ikke er regulert gjennom et mediespesifikt regelverk.

Det er videre viktig at man ved gjennomføringen av AMT-direktivet søker å få et tilpassningsdyktig regelverk som er egnet til å fange opp de stadige endringene som skjer i markedet for audiovisuelle medietjenester. Dette forutsetter at den videre lovgivningsprosessen har et hovedfokus på vilkårene som avgjør om en tjeneste er å anse som en audiovisuell medietjeneste, og ikke tjenestene som sådan.

Medietilsynet kommer derfor i det følgende til å peke på enkelte definisjoner og vilkår der det etter Medietilsynets oppfatning er behov for en ytterligere presisering eller flere kriterier.

### 2.2. Kringkastingslovens definisjon av audiovisuelle medietjenester

#### 2.2.1. Vilåret om økonomisk aktivitet

Når det gjelder vilåret om at tjenesten må innebære økonomisk aktivitet, jf. EØS-avtalen artikkel 37, viser departementet til at privatpersoner ofte vil ha inntekter fra salg av reklame fra sine nettsted, og at aktiviteter av en begrenset betydning normalt vil falle utenfor lovens virkeområde.

Forståelsen av begrepet økonomisk aktivitet må først og fremst avgjøres utfra prinsippene som følger av fellesskapsretten. Medietilsynet anser det imidlertid som hensiktsmessig at departementet er tydeligere på hvilke funksjonelle kriterier som skal legges til grunn i vurderingen av når en tjeneste får et omfang som medfører en økonomisk aktivitet. Dette spørsmålet vil blant annet kunne aktualiseres når privatpersoner driver nettsteder som tiltrekker seg annonsører av et visst omfang. Ett eksempel på et slikt funksjonelt kriterium vil kunne være å se hen til når aktøren må anses å utøve næringsvirksomhet.

#### 2.2.2. Vilåret om at tjenestens hovedformål er å levere programmer med levende bilder som skal informere, underholde eller opplyse

AMT-direktivet setter som vilkår at en tjeneste må ha til hovedformål å tilby programmer for å kunne defineres som en audiovisuell medietjeneste. Etter Medietilsynets vurdering vil vilåret om at tjenesten må ha til hovedformål å tilby programmer kunne by på mange kompliserte grensedragninger.

Under departementets vurderinger av definisjonen av audiovisuelle medietjenester vises det i høringsnotatet til at det i vurderingen av om en tjeneste har til hovedformål å levere programmer at *”det avgjørende vil være hva som er hovedformålet med innholdet og om audiovisuelt innhold regelmessig tilbys av avisen”*. Medietilsynet har forstått både AMT-direktivet og høringsnotatet slik at utgangspunktet for vurderingen av om en tjeneste har til hovedhensikt å levere programmer må tas i en kvantitativ vurdering av tjenesten som sådan, og ikke det enkelte program. Høringsnotatet er på dette punkt, jf. sitatet over, ikke tydelig på dette. Medietilsynet imøteser derfor en nærmere redegjørelse om hvorvidt den ovennevnte uttalelsen innebærer et avvik fra utgangspunktet om at det er tjenesten som sådan som er gjenstand for vurderingen knyttet til vilkåret om hovedformål.

Nye medietjenester er ofte komplekse og multimediale, både med hensyn til hvilke typer tjenester som tilbys og med hensyn til hvilket innhold som tilbys i de ulike tjenestene. Medietilsynet anser det derfor som nødvendig å ha flere utgangspunkter for vurderingen av når en tjeneste har til hovedformål å levere programmer. Etter Medietilsynets oppfatning vil vurderingen av hovedformålskriteriet først og fremst kunne komme på spissen i relasjon til nettbaserte tjenester. Flere nettbaserte medietjenester har flere ulike tjenestetyper under samme domene. Dette er typisk for nettaviser, som tilbyr både tekstbasert og audiovisuelt innhold. Skal man i slike tilfeller se på det totale innholdet under domenet/ nettavisen som sådan, eller skal man identifisere de underliggende tjenestene i domenet/nettavisen som selvstendige tjenester? Dersom man velger det siste alternativet; når foreligger det en selvstendig tjeneste i en større overordnet medietjeneste? Medietilsynet imøteser en nærmere vurdering av disse spørsmålene.

Det kan tenkes medietjenester som ikke har et bestemt hovedformål, men som for eksempel tilbyr likeverdige mengder medietyper. Medietilsynet ønsker i denne forbindelse en presisering av hvordan man skal vurdere slike tilfeller. Vil slike tjenester falle utenfor regulering, eller finnes det alternative måter for hvordan man skal vurdere slike tjenester?

Når det gjelder forståelsen av begrepet ”program”, legger Medietilsynet til grunn at dette begrepet må sees på som en rettslig standard. Dette medfører at begrepets innhold kan endre seg noe over tid i takt med de endringer som skjer i programmene som tilbys i fjernsynsmarkedet.

### 2.2.3. Vilkåret om at tilbyderen skal ha effektiv kontroll med utvelgelsen og organiseringen av programmene

Medietilsynet forstår både AMT-direktivet og høringsnotatet slik at en tilbyder av medietjenester må ha en redaksjonell kontroll over både utvelgelsen og organiseringen av programmene for å være omfattet av direktivet.

I AMT-direktivet finnes en mer utførlig definisjon av begrepet redaksjonell kontroll enn den som er foreslått i høringsnotatet. I direktivet artikkel 1 bokstav c) er redaksjonell kontroll definert slik:

*““editorial responsibility” means the exercise of effective control both over the selection of the programmes and over their organisation either in a chronological schedule, in the case of television broadcasts, or in a catalogue, in the case of on-demand audiovisual media services. Editorial responsibility does not necessarily imply any legal liability under national law for the content or the services provided;”*

I direktivet brukes begrepet “effective control”, i motsetning til høringsnotatet som bruker begrepet ”kontroll”. Språklig sett skal det noe mer til for å utøve ”effective control” enn ”kontroll”. Dersom man i den norske gjennomføringen av direktivet benytter begrepet effektiv kontroll, vil man på en tydeligere måte få fram at det skal handle om handlinger til av et visst omfang for å oppfylle vilkåret om redaksjonell kontroll.

Direktivet spesifiserer hva som menes med effektiv kontroll over organisering av programmer. Artikkel 1 bokstav c) nevner oppstilling av programmer i en kronologisk programoversikt (for fjernsyn) og katalogisering av programmer (for audiovisuelle bestillingstjenester) som eksempler på ulike former for organisering. I høringsnotatets forslag til lovtekst mangler en tilsvarende spesifisering. Medietilsynet er av den oppfatning at en spesifisering tilsvarende direktivets av hva som ligger i effektiv kontroll over organiseringen av programmer vil tydeliggjøre dette vilkåret.

Medietilsynet er på bakgrunn av det ovennevnte av den oppfatning at en egen definisjon av begrepet ”redaksjonell kontroll” som legger seg tettere opp til direktivets ordlyd, vil være mer oppklarende enn definisjonen som følger indirekte av høringsnotatets forslag til endring i kringkastingsloven § 1-1 femte ledd.

I enkelte tilfeller kan man tenke seg at en tilbyder av medietjenester, eksempelvis en distributør, kun utøver redaksjonell kontroll over organiseringen av programmene, mens en innholdsleverandør utøver kontrollen over utvelgelsen av programmene. I slike tilfeller vil man etter forslaget ikke kunne underlegge verken distributøren eller innholdsleverandøren regulering. Det må her uformes nærmere vilkår eller retningslinjer som gjør at vi unngår lovtomme rom, som igjen kan åpne opp for en omgåelse av regelverket.

Etter forslaget er det yteren av medietjenesten som er ansvarssubjektet. For å kunne defineres som en yter av medietjenester må man som nevnt ha en redaksjonell kontroll over både utvelgelsen og katalogiseringen av programmateriale. Dette innebærer at en ren teknisk distribusjon av audiovisuelle medietjenester vil falle utenfor regulering, jf. blant annet direktivets forale punkt 19. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være praktisk at også den tekniske distributøren får et særskilt ansvar for enkelte av forpliktelsene som følger av høringsnotatet. Dette er først og fremst aktuelt ved formidling av innhold som kan være alvorlig til skade for barn. I tilfeller hvor den redaksjonelle kontrollen ligger hos innholdsleverandøren, er det etter forslaget innholdsleverandøren og ikke distributøren som må påse at audiovisuelle bestillingstjenester med innhold som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, er underlagt adgangskontroll. En slik ordning kan være lite hensiktsmessig, tatt i betraktning at det er distributøren som står for den tekniske formidlingen av adgangskontrollen. Etter medietilsynets vurdering er det derfor

naturlig at også distributører pålegges en plikt til å innføre adgangskontroll for innhold som kan være alvorlig til skade for barn.

#### 2.2.4 Hvilken del av skjermen skal omfattes etter forslaget?

I departementets vurderinger av definisjonen av audiovisuelle medietjenester uttales det i punkt 4.1.3 at *"det ikke er meningen å regulere Internett som sådan, men kun innhold som ellers er omfattet av loven. Som hovedregel vil derfor loven kun komme til anvendelse på den del av skjermen som presenterer innhold som er omfattet av loven."*

Medietilsynet ønsker i denne forbindelse klarere føringer på hvilket innhold på skjermen som skal omfattes av det utvidede virkeområdet.

I direktivets fortale punkt 22 presiseres det at tekstbasert innhold som følger med programmer som undertekstingstjenester og elektroniske programguider, skal anses som elementer som faller innenfor definisjonen av en audiovisuell medietjeneste. Direktivet presiserer på samme sted at enkeltstående teksttjenester faller utenfor direktivets virkeområde. Medietilsynet imøteser i denne forbindelse en presisering av om blant annet elektroniske programguider omfattes av det utvidede virkeområdet som her foreslås.

##### 2.2.4.1. Særlig om definisjonen av audiovisuell kommersiell kommunikasjon:

I henhold til høringsnotatet gjelder fellesreglene for audiovisuell kommersiell kommunikasjon alle bilder som *"følger med eller inngår i et program"* jf. definisjonen i § 1-1 niende ledd.

Etter Medietilsynets vurdering kan den nevnte ordlyden forstås på to måter. Den ene forståelsen vil gi en videre mening til begrepet *"følger med"* enn den andre.

*"Følger med"* kan for det første forstås å omfatte audiovisuell kommersiell kommunikasjon som inkluderes i et program som sådan, eller ved programmets begynnelse eller slutt.

Alternativt kan begrepet tolkes slik at det innebærer all audiovisuell kommersiell kommunikasjon som følger med tjenesten. En slik forståelse av begrepet vil innebære at all reklame etc. seeren får tilgang til gjennom den audiovisuelle medietjenesten, vil omfattes.

Den første forståelsen av begrepet vil innebære at en mindre andel audiovisuell kommersiell kommunikasjon vil underlegges regulering. Den andre forståelsen vil på sin side gi en betydelig utvidelse av mengden reklame som underlegges regulering. Den sistnevnte forståelsen av begrepet vil imidlertid medføre at man får en mer helhetlig og lik regulering av reklameinnholdet som presenteres i en audiovisuell medietjeneste, men dette tolkningsalternativet vil kunne kreve en økt bruk av ressurser knyttet til tilsyn fra Medietilsynets side. Medietilsynet imøteser departementets vurdering av hvordan man skal tolke begrepet *"følger med"* i denne sammenheng.

### 2.3. Det utvidede virkeområdets betydning for tilsynsvirksomheten

Utvidelsen av det saklige virkeområdet til kringkastingsloven vil medføre økt ressursbruk for Medietilsynet. Den økte ressursbruken vil ikke bare relatere seg til at det etter forslaget vil være et større antall medietjenester å føre tilsyn med, men også at Medietilsynet må foreta løpende vurderinger av hvorvidt en tjeneste i det hele tatt kan defineres som en audiovisuell medietjeneste, og således underlegges kontroll. Se nærmere i uttalelsens punkt 15.

## 3. Beskyttelsestiltak ved omgåelse av nasjonale regler

I **høringsnotatet punkt 5.4.1** behandler departementet beskyttelsestiltak ved omgåelse av nasjonale regler. Direktivet etablerer i artikkel 3 nr. 3 til 5 en prosedyre som kan følges i omgåelsestilfeller dersom mottakerlandet finner at konsultasjonsprosedyren ikke gir tilfredsstillende resultater. I dag eksisterer det ingen regler i norsk rett om en prosedyre ved slike omgøelser.

Departementet foreslår derfor at det innarbeides en ny bestemmelse i kringkastingsloven § 4-5 og kringkastingsforskriften § 4-6 som gir nærmere vilkår for at Medietilsynet kan forby videresending av fjernsynssendinger fra fjernsynsselskaper etablert i andre EØS-land ved omgåelse av norske regler.

I forslaget til ny forskrift § 4-6 gis Medietilsynet hjemmel til "*i forskrift eller enkeltvedtak å forby videresending av fjernsynssendinger etter lovens § 4-5 andre ledd*". Tiltaket forbud mot videresending vil normalt innebære å pålegge kabeloperatører å stanse videresendingen av den aktuelle kanalen i sine nett. Forslaget inneholder derimot ikke en tilsvarende hjemmel som i dag er gitt i kringkastingsloven § 4-5 andre ledd om å "*forby salg, utleie eller markedsføring av innretninger eller tjenester som i det vesentlige har som formål å gi tilgang til fjernsynskanaler*". Dette kan typisk være tiltak rettet mot omsetning av tilgangskort til parabolsendinger. Etter Medietilsynets vurdering bør tiltakene som iverksettes etter henholdsvis kringkastingsloven § 4-5 første ledd og nytt tredje ledd være de samme.

## 4. Samregulering

Medietilsynet viser til **høringsnotatet punkt 5.5** der departementet ber om høringsinstansenes innspill på hvorvidt det bør åpnes opp for samregulering for beskyttelse av mindreårige i audiovisuelle bestillingstjenester, samt hvorvidt det kan være hensiktsmessig med samregulering på andre områder.

Medietilsynet ser at en samreguleringsmodell, til forskjell fra ordinær lovregulering, vil kunne gi mer fleksible rammebetingelser for bransjen. Bransjenormer vil kunne være mer dynamiske enn tradisjonell lovgivning, og enklere fange opp ny teknologi og nye aktører. En samregulering bestående av aktører fra bransjen vil videre kunne bidra til at bransjen selv vil måtte ta et større ansvar med hensyn til målsetninger som skal ivareta mediebrukerne. Medietilsynet ser at man, ved å inkludere bransjen på denne måten, vil kunne oppnå en mer effektiv og fleksibel regulering enn hva man vil kunne oppnå ved

tradisjonell tilsynsvirksomhet basert på regler fastsatt i lov. Videre vil globaliseringen av mediemarkedet kunne nødvendiggjøre et samarbeid. Dagens mediemarked er globalt, og tilbydere av medietjenester kan med relativt stor enkelhet flytte sin virksomhet til land hvor reguleringstrykket oppleves som mer hensiktsmessig. Samregulering må antas å kunne fungere som et hinder mot slik utflytting ved å samle nasjonale aktører i et forpliktende samarbeid. Videre vil et samreguleringsorgan også kunne fange opp aktører som velger å forplikte seg på et avtalerettslig grunnlag, men som ikke nødvendigvis faller innenfor virkeområdet til direktivet. Et eksempel på dette vil kunne være distributører som driver ren videresending av innhold fra leverandører utenfor EU, der man vil kunne tenke seg at disse kan påta seg forpliktelser med systemer med adgangskontroll for innhold som kan være alvorlig til skade for mindreårige.

Medietilsynet vil også påpeke at tradisjonell tilsynsvirksomhet av audiovisuelle bestillingsprogram vil være en stor utfordring. I motsetning til kringkastingsektoren, hvor antallet aktører og det innhold som sendes er relativt begrenset, er omfanget av aktører som leverer bestillingsprogram, og innholdet som distribueres, svært omfattende. I tillegg er dette et marked i stadig utvikling, hvor nye aktører og tjenester stadig vokser fram. Det vil derfor være ressurskrevende, og komplisert, å føre tilsyn med denne typen tjenester. Medietilsynet vil også påpeke at samregulering vil kunne være mer kostnadseffektivt enn hvis tradisjonell tilsynsvirksomhet skulle videreføres på dette området. Tilsynet ville for dette tilfellet kunne konsentrert ressursene mot mer rådgivende og opplysende virksomhet rettet mot allmennheten.

På den annen side vil en bransjeregulering, forutsatt at den er basert på frivillig medlemskap, uansett ikke fange opp mindre og mer useriøse aktører i bransjen. Det bør derfor vurderes å føre ordinært tilsyn med denne delen av markedet.

Det er videre liten tradisjon for samregulering i Norge, og det eksisterer få gode eksempler å høste erfaringer fra. På den annen side er det flere velfungerende eksempler på samregulering i Europa, og det må antas at man vil kunne trekke vekslers på blant annet ordningene i Storbritannia og Nederland. Det må likevel antas at det må legges ned et betydelig arbeid i å utforme et godt juridisk rammeverk for organiseringen av en modell for samregulering. Det vil videre kunne være utfordrende å identifisere konkrete områder der bransjens interesser er tilstrekkelig sammenfallende med mediebrukernes til at en bransjeregulering vil kunne fungere effektivt.

Medietilsynet har vurdert hvilke områder som kan være egnet for en samreguleringsmodell. Tilsynet slutter seg til departementets vurdering av hvilke suksessfaktorer som er viktige for å få til en effektiv samregulering; hvorvidt markedsaktørene har en felles interesse i å løse et gitt problem, at markedet må klare å enes om en felles målsetning for ordningen og at markedsaktørenes insentiver må samsvare med behovet til mediebrukerne.

Medietilsynet ser at markedsaktørene ofte vil ha økonomiske insentiver som vil stå i hel eller delvis motstrid med mediebrukernes behov for beskyttelse. Dette vil blant annet gjelde for reglene om reklame, sponing og produktplassering. Medietilsynet påpeker likevel at en slik bransjeregulering på disse områdene ville kunne være effektiv for de store og seriøse aktørene, som er avhengig av en stor grad av legitimitet og tillit fra publikum.

Medietilsynet støtter departementets forslag om en samreguleringsmodell på området for beskyttelse av mindreårige. Tilsynet vil kommentere dette forslaget nærmere i høringsuttalelsens punkt 10.4.

## **5. Identifikasjonsregler**

Det vises til **høringsnotatet punkt 6.1** der departementet fremlegger forslag om ny § 2-13 i kringkastingsloven med krav om at tilbydere av audiovisuelle medietjenester skal identifisere seg for seerne.

Medietilsynet legger til grunn at minimumskravene som framkommer av direktivet, er tilstrekkelige for at mediebrukerne skal kunne identifisere hvem som er ansvarlig for en tjeneste. Departementets forslag om hvilke opplysninger som skal gjøres tilgjengelig, er i tråd med direktivets minimumskrav. Medietilsynet stiller seg bak forslaget.

Departementet foreslår videre at det bør være opp til den enkelte tjenestetilbyder hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig. Av hensyn til kravet om at opplysningene skal gi mottakerne av en tjeneste "*lett, direkte og vedvarende tilgang*" til opplysningene jf. direktivet artikkel 3 a, er Medietilsynet imidlertid av den oppfatning at det bør gå klart fram av lovens § 2-13 hvordan identifiseringen skal finne sted. Dette kan for eksempel gjøres ved at det stilles krav om at opplysningene skal gjøres tilgjengelig på tilbyderens eget nettsted. Dersom en aktør (eksempelvis et mediehus) er tilbyder av flere ulike medietjenester som faller inn under direktivets virkeområde, forutsetter Medietilsynet at den enkelte tilbyder identifiserer seg på lokalt nettsted og ikke kun sentralt.

Det er i høringsnotatet ikke eksplisitt angitt hvem som skal føre tilsyn med identifikasjonsreglene og hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres. Det forutsettes imidlertid fra tilsynets side at denne oppgaven vil tilfalle Medietilsynet. Medietilsynet vil foreslå at brudd på identifikasjonsreglene skal sanksjoneres med fastlagte gebyr (jf. høringsuttalelsen punkt 13.4). Det forutsettes at også advarsel og tvangsmulkt vil kunne benyttes for brudd på denne bestemmelsen.

Avslutningsvis vil Medietilsynet understreke at håndhevelsen av denne bestemmelsen vil være en ny oppgave for Medietilsynet, og at det vil være ressurskrevende å føre et aktivt tilsyn med at bestemmelsen overholdes av tilbyderne, se nærmere i uttalelsens punkt 15.

## **6. Tilgang til audiovisuelle tjenester for syns- og hørselshemmede**

Medietilsynet viser til departementets forslag til regler om tilrettelegging for syns- og hørselshemmede i **høringsnotatet punkt 6.3**.

Departementet skriver i høringsnotatet at selv om AMT-direktivet artikkel 3 c ikke innebærer en forpliktelse for Norge utover å oppmuntre medietjenestetilbydere til å tilrettelegge tjenester for syns- og hørselshemmede, vil departementet prioritere dette



feltet og foreslå tiltak som går ut over direktivets minimumskrav. Departementet begrunner dette med de audiovisuelle mediernes samfunnsmessige betydning. Medietilsynet stiller seg bak departementets målsetning om at hele befolkningen skal sikres tilgang til audiovisuelle medietjenester, og mener det er positivt at departementet vil prioritere dette feltet. Tilsynet vil i denne sammenheng foreslå noen tiltak i tillegg til de som kommer fram av høringsnotatet.

Etter Medietilsynets oppfatning kan det være hensiktsmessig å utarbeide et sett med konkrete opptrappingsplaner/delmål for hvordan ulike former for audiovisuelle medietjenester skal tilgjengeliggjøre sitt innhold for mediebrukere med nedsatt syn eller hørsel. Dette vil være i tråd med direktivtekstens formulering om at tilbydere av medietjenester skal oppmuntres til at tilbudet *gradvis* gjøres tilgjengelig for syns- og hørselshemmede. Departementet foreslår tiltak for kommersielle kringkastere med mer enn 5 prosent opplutning. Medietilsynet er av den oppfatning at det i tillegg bør vurderes en form for opptrappingsplan også for kommersielle kringkastere som faller under denne grensen.

Medietilsynet vil bemerke at det i departementets høringsnotat ikke er foreslått konkrete tiltak for å bedre synshemmedes tilgang til audiovisuelle medietjenester. Lydteksting for synshemmede i form av syntetisk tale kan være et godt eksempel på en tilgjengelig og relativt rimelig teknologi som allerede er i bruk i flere land, blant annet i SVT i Sverige hvor det kalles "talende tekstremse". Medietilsynet vil peke på muligheten for å utarbeide en konkret tidsplan for når ulike kringkastere skal tilby en slik løsning. Videre kan det vurderes å stille krav til NRK og andre større kringkastere om å ta i bruk synstolking i særskilte programkategorier. I motsetning til lydteksting er synstolking ressurskrevende, og kan derfor ikke forventes brukt i stor skala. Typiske situasjoner kan være viktige nasjonale begivenheter der det visuelle inntrykket er dominerende.

Departementet foreslår videre i sitt høringsnotat at bestillingstjenester ikke pålegges krav om tilrettelegging for syns- og hørselshemmede. Medietilsynet er enig med departementet i at bestillingstjenester bør underlegges lavere reguleringsintensitet enn kringkastere på dette feltet, ettersom bestillingstjenester er i en tidlig fase i utviklingen og man derfor i en periode bør være varsom med å pålegge disse krav som gir tunge økonomiske belastninger. Imidlertid kan en mulighet være å stille minimumskrav om å tilby tilrettelagte versjoner, eksempelvis tekstede, av program der dette er tilgjengelig.

Av høringsnotatet framkommer forslag om en ny hjemmel i lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester § 2-14 som pålegger kommersielle kringkastere med mer enn 5 prosent publikumsandel krav om teksting, samtidig som NRK pålegges et særkrav om teksting i sine sendinger som går noe ut over kravet rettet mot kommersielle kringkastere. Medietilsynet vil bemerke at dersom et slikt lovforslag vedtas, kan man få variasjoner fra år til år med hensyn til hvilke kringkastere som er underlagt regulering. Det er videre kun et fåtall kringkastere som vil bli underlagt regulering – per i dag TV 2 og TVNorge. Dersom forslaget til ny § 2-14 slik det kommer fram i høringsnotatet blir vedtatt, bør det av hensyn til håndhevingen av regelverket fastsettes klare kriterier i forskriften for beregningen av publikumsandel. Det bør eksempelvis angis når og hvordan slike beregninger skal foretas.

I departementets forslag er det tatt utgangspunkt i TV 2s nåværende forpliktelser i konsesjonen til å tekste programmer mellom kl. 1800 og 2200. Bestemmelsen er foreslått tatt inn i ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester, og vil som nevnt omfatte alle kommersielle kringkastere med mer enn 5 prosent oppslutning. I departementets forslag er imidlertid plikten til å tekste programmer utvidet fra å gjelde fram til kl. 2200 som det står i konsesjonen i dag, til å gjelde fram til kl. 2300. Medietilsynet kan imidlertid ikke se at denne tidsmessige utvidelsen er eksplisitt drøftet i notatet. Medietilsynet er i utgangspunktet positiv til en slik tidsmessig utvidelse av bestemmelsen, men vil samtidig understreke den betydning utvidelsen kan innebære for kringkasterne som blir underlagt regulering. TV 2s praksis per i dag er at programmer som har sendestart før kl. 2200, tekstes i sin helhet uavhengig av programmets sendeslutt. Det kan være formålstjenlig at bestemmelsen er klar på hvorvidt klokkeslettet skal forstås som absolutt, eller om programmer med sendestart før det aktuelle tidspunkt skal tekstes i sin helhet til sendeslutt.

Medietilsynet har også foretatt en vurdering av hvorvidt tilgang til audiovisuelle medietjenester for syns- og hørselshemmede er et felt som kan egne seg for en samreguleringsmodell mellom bransjen og myndighetene. Tilsynet er generelt av den oppfatning at det vil være utfordrende å nå målene om økt tilrettelegging på dette feltet gjennom en slik modell, og tilrår isteden tradisjonell regulering. Imidlertid mener Medietilsynet at det kan være hensiktsmessig å opprette et rådgivende organ bestående av representanter fra bransjen, interesseorganisasjonene og myndighetene, som kan bidra til å styrke arbeidet på dette området.

## **7. Generelle regler for audiovisuell kommersiell kommunikasjon**

Medietilsynet viser til departementets gjennomgang av generelle regler for audiovisuell kommersiell kommunikasjon i **høringsnotatet punkt 6.4**. Medietilsynet vil knytte enkelte kommentarer til departementets forslag om implementering av reglene om skjult reklame og reglene om reklame for reseptbelagte legemidler og medisinsk behandling i henholdsvis høringsnotatets punkt 6.4.2. og 6.4.8.

### **7.1. Forbud mot skjult reklame**

Departementet foreslår i høringsnotatet at kringkastingslovens regler for merking og forbud mot skjult reklame i § 3-3, samt kringkastingsforskriften § 3-4 tredje ledd, utvides til å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet er enig i at en slik utvidelse er hensiktsmessig, selv om direktivets forbud mot skjult reklame trolig allerede kan anses som gjennomført i norsk rett gjennom markedsføringsloven og e-handelsloven. Medietilsynet vil imidlertid påpeke de endringer utvidelsen av bestemmelsen innebærer for Medietilsynets arbeid på feltet. Det er naturlig å se for seg at Medietilsynets håndheving av regelverket vil være mer ressurskrevende enn i dag, gitt den betydelige økningen i antall tilsynsobjekter som utvidelsen medfører.

### **7.2. Reseptbelagte legemidler og medisinsk behandling**

Departementets forslag innebærer at reklame for medisiner som ikke er reseptbelagte vil tillates i bestillingstjenester, samtidig som forbudet i fjernsyn opprettholdes. Hensynet

til rettsenhet og likebehandling av aktører på kringkastingsfeltet og tilbydere av audiovisuelle medietjenester, tilsier at fjernsyn og bestillingstjenester bør underlegges lik regulering på dette området. Det er således Medietilsynets oppfatning at man enten bør liberalisere gjeldende regelverk for kringkasting, eller sørge for at reklame for medisiner som ikke er reseptbelagt, også blir forbudt i bestillingstjenester.

## 8. Regler for sponsede programmer

Medietilsynet viser til departementets forslag til gjennomføring av direktivet artikkel 3 f om sponing i **høringsnotatet punkt 6.5**.

Departementet foreslår i høringsnotatet at definisjonen av sponing endres, at reglene for sponing utvides til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester, samt at de særlige reglene for NRKs adgang til å sponse programmer utvides til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester. I tillegg foreslår departementet at sponsorreglene endres slik at identifisering av sponsor også kan skje ved referanser til sponsors omdømme, virksomhet, produkter eller tjenester, i tillegg til sponsors navn og varemerke. Departementet presiserer at det fortsatt ikke skal være lov å fremvise selve produktet i sponsorplakaten.

Medietilsynet har merknader knyttet til endringen av sponsordefinisjonen samt utvidelsen av rammene for sponsoridentifiseringer.

Tilsynet har i utgangspunktet ingen innvendinger mot at definisjonen av sponing endres slik at det må foreligge en markedsføringshensikt ("*...med sikte på å fremme...*") for at det skal dreie seg om sponing. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om endringen kan innebære tilsynsmessige utfordringer ved at Medietilsynet i enkelte saker kan bli pålagt en utilsiktet økt bevisbyrde, eksempelvis i tilfeller hvor tilsynet mener at et program er sponset, men hvor sponsor ikke er tilstrekkelig identifisert (jf. eksempelvis Medietilsynets sak nr. 05/118 vedr. Norsk Tippings sponsorat av "Heia Tufta" på TVNorge). Medietilsynet foreslår derfor at det tas inn en presumpsjon i forarbeidene til ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester om at det foreligger en markedsføringshensikt i tilfeller av sponing, slik at det i eventuelle tvilstilfeller vil være aktørene som må dokumentere at det faktisk ikke foreligger et reelt sponsorforhold. Det må antas at aktørene er nærmere til å kunne dokumentere dette enn Medietilsynet.

Når det gjelder utvidelsen av rammene for sponsoridentifiseringer, støtter Medietilsynet at det bør foretas en viss utvidelse eller justering av gjeldende regelverk, men på et noe annet grunnlag enn departementets. Tilsynet deler ikke fullt ut departementets oppfatning av at regelverket bør endres på bakgrunn av forsøk på omgåelse av sponsorbestemmelsene gjennom oppretting av pro forma-selskap som navngis etter sponsors produkter. Medietilsynet opplever gjennom sin tilsynsvirksomhet at det hefter større juridiske utfordringer knyttet til håndhevingen av selve utformingen av sponsoridentifikasjonene enn til omgåelsesproblematikken departementet omtaler. Slik tilsynet ser det, bør den forestående lovendringen innebære at det vedtas et regelverk som gir klarere føringer for selve *utformingen* av sponsorplakater. Selv om denne typen saker alltid vil åpne for skjønsmessige vurderinger, vil klare rammer bidra til å bedre

forutberegneligheten til aktørene og også lette tilsynsarbeidet. Medietilsynet opplever i sin dialog med kringkasterne at også de ønsker et klarere regelverk som ikke fordrer skjønnsmessige vurderinger i like stor grad som dagens bestemmelser. Behovet for håndterbare regler med operative begreper må anses å være desto viktigere nå når sponsorbestemmelsene utvides til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester. På denne bakgrunn vil Medietilsynet i det følgende foreslå endringer i sponsorbestemmelsene som, etter tilsynets oppfatning, både imøtekommer departementets ønske om å utvide gjeldende regler, men som samtidig tar hensyn til håndhevingsaspektet og skaper forutsigbare rammer for aktørene.

Innledningsvis ønsker Medietilsynet å presisere at tilsynet deler departementets oppfatning med hensyn til at det skal være et skarpt skille mellom reklame og sponning. Slik tilsynet ser det bør reglene for utforming av sponsorplakater være tuftet på dette skillet, ettersom det her rent faktisk er tale om to helt ulike finansieringskilder.

Medietilsynet er enig med departementet i at det er hensiktsmessig at de norske reglene endres slik at det åpnes for å identifisere sponsor ved angivelse av produkt og tjenester. For å sikre likebehandling av sponsorer uavhengig av hva de faktisk leverer, og skape like konkurransevilkår for aktører uansett om de leverer lineære eller ikke-lineære tjenester, kan det etter tilsynets oppfatning også vurderes om produkter og tjenester rent faktisk skal kunne fremgå av den visuelle sponsorplakaten og ikke bare benevnes muntlig i ledsagende voiceover. Det skarpe skillet mellom sponning og reklame kan opprettholdes ved at det med utgangspunkt i det nøytralitetskrav dagens regelverk er tuftet på, fastsettes regler i forskrifts form som gir klare rammer for hvordan produkter og tjenester kan fremvises i sponsorplakater. Medietilsynet kan gjerne bidra med mer konkrete innspill i en eventuell fremtidig prosess rundt utarbeidelse av forskriftsbestemmelser på dette felt.

Under henvisning til behovet for et klarere regelverk med operative begreper, har Medietilsynet videre synspunkter på departementets forslag om å utvide reglene slik at identifisering av sponsor også skal kunne skje gjennom referanser til sponsors omdømme og virksomhet. Etter Medietilsynets oppfatning er både "omdømme" og "virksomhet" skjønnsmessige begreper som vil gi tilsynsmyndigheten betydelige tolkningsutfordringer og hvor grenseoppganger i stor grad vil måtte gå opp gjennom forvaltningspraksis. Eksempelvis kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad man vil kunne referere til sponsors virksomhet eller omdømme, uten at det samtidig vil være i strid med forbudet mot tilleggsinformasjon i kringkastingsforskriften § 3-10 og kravet om nøytral utforming. Innføringen av nye, skjønnsmessige begreper i sponsorregelverket vil slik tilsynet ser det gå utover aktørenes ønske om en forutsigbar håndheving og også bidra til økt omgåelsesfare. Dersom departementet likevel beslutter å beholde "omdømme" og "virksomhet" i ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester (med tilhørende forskrift), anmoder tilsynet om at det vurderes en annen oversettelse av direktivbegrepet "*image*" enn "omdømme", eventuelt at det framgår klart av forarbeidene hva lovgiver har ment med "omdømme" i dette tilfellet.

Medietilsynet registrerer også at departementet i sitt forslag til § 3-4 i ny lov og § 3-10 i ny forskrift har tatt ut referansen til "logo" som følger av dagens lov- og forskriftsbestemmelser om identifisering av sponsor. Denne endringen er ikke nærmere kommentert i departementets høringsnotat, og Medietilsynet er derfor ikke sikker på om

dette er en tilsiktet endring eller om utelatelsen av "logo" beror på en inkurie. Det å kunne gi opplysninger om sponsor i form av henvisning til sponsors logo er en vel etablert referanseform. Bruken av logo byr heller ikke på vesentlige utfordringer når det gjelder håndhevingen av regelverket. Selv om "varemerke" i prinsippet kan sies å også omfatte "logo", foreslår Medietilsynet at "logo" tas inn igjen i nevnte bestemmelser.

Kort oppsummert innebærer Medietilsynets forslag på dette punkt at opplysninger om sponsor bør kunne gis i form av sponsors navn, varemerke, logo, produkt eller tjeneste.

## 9. Produktplassering

Medietilsynet viser til **høringsnotatet punkt 6.6** der departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt produktplassering bør tillates i visse programkategorier, eller om det bør lovfestes et totalforbud mot dette i både fjernsyn og på audiovisuelle bestillingstjenester. Det vises videre til departementets oppfordring til å komme med innspill til eventuelle regler for identifisering av produktplassering, samt innspill på hvorvidt reglene om produktplassering bør være like for henholdsvis fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

### 9.1. Hvorvidt det bør lovfestes et totalforbud mot produktplassering

Som departementet skriver forbyr artikkel 3 g nr. 1 i AMT-direktivet som hovedregel produktplassering, men bestemmelsen åpner samtidig for unntak fra hovedregelen ved at produktplassering kan tillates på visse vilkår i filmer, serier, lette underholdningsformater og sportssendinger. Spørsmålet om hvorvidt produktplassering bør totalforbys eller ikke, vil etter Medietilsynets syn være en avveining mellom på den ene siden hensynet til å skjerme forbrukerne og å begrense kommersialiseringen av kringkastingen, og på den andre siden bransjens og næringens behov for gode finansieringskilder og likeverdige forutsigbare konkurransevilkår, på linje med aktører i det internasjonale mediemarkedet.

Gitt Medietilsynets rolle som tilsyns- og håndhevingsorgan, vil det i spørsmål av slik politisk karakter falle utenfor Medietilsynets mandat å gi departementet en klar anbefaling på hvordan problemstillingen bør løses. Tilsynet vil isteden gå nærmere inn på ulike utfordringer knyttet til ivaretagelsen av bransjens og publikums behov samt håndhevelsen av regelverket, sett i lys av de ulike utfall spørsmålet kan ha.

#### 9.1.1. Argumenter for og imot liberalisering

Departementet presenterer i sitt høringsnotat ulike argumenter for og imot at produktplassering tillates i visse programkategorier, slik direktivet åpner for. Medietilsynet er enig med departementet i at disse argumentene bør tillegges vekt i vurderingen av om reglene skal liberaliseres.

Som departementet påpeker, vil det å opprettholde et totalforbud mot produktplassering kunne svekke konkurransekraften til norske aktører, både når det gjelder tilgangen til en mulig finansieringskilde og mulighetene for å inngå samproduksjonsavtaler med land hvor produktplassering er eller blir tillatt. Videre vil produktplassering uansett være

tillatt i importerte produksjoner og i norske produksjoner der kringkaster ikke har forutsetning for å påvirke innholdet, slik at det med et norsk totalforbud vil eksistere to parallelle systemer. Et annet argument for liberalisering er at den teknologiske utviklingen setter tradisjonelle reklameteknikker under press, noe som skaper et behov hos kringkastere og produsenter for nye finansieringsformer.

På den andre siden peker departementet på at det å åpne for produktplassing vil kunne bidra til å undergrave prinsippet om å holde et tydelig skille mellom redaksjonelt og kommersielt innhold i audiovisuell sektor (separasjonsprinsippet). Å tillate produktplassing vil kunne medføre økt press fra annonsørene på det redaksjonelle innholdet, og videre kan det føre til at kunstneriske hensyn må vike for kommersielle betraktninger i programproduksjonen. I et mer overordnet perspektiv kan liberalisering av regelverket føre til økt kommersialisering av europeisk fjernsyn, og dreining mot produksjon av formater som egner seg for produktplassing på bekostning av andre formater. Sett fra publikums ståsted kan produktplassing forringe seeropplevelsen, og det kan medføre at publikum blir forledet fordi markedsføringsmotivet er skjult.

#### 9.1.2. Forholdet mellom produktplassing og realsponsing

Tilsynet vil videre peke på utfordringene knyttet til utformingen av funksjonelle kriterier for å skille mellom produktplassing og realsponsing. I motsetning til produktplassing som i utgangspunktet er forbudt, men som kan tillates i visse programkategorier, er realsponsing som hovedregel tillatt. Det henvises i denne sammenheng til definisjonen av sponsing i kringkastingsloven § 1-1 sjettede ledd, samt reglene om sponsing i lovens § 3-4.

Definisjonen av produktplassing i direktivets artikkel 1 m inneholder følgende vilkår/kriterier:

- det må foreligge et markedsføringsmotiv
- motivet må komme til uttrykk ved at produktet/tjenesten/varemerket henvises til eller inngår i redaksjonell plass
- produktreferansen må komme til uttrykk slik at den kan sies å inngå i selve handlingen til programmet (jf. fortalen punkt 61: ”det avgjørende kriteriet” som skiller produktplassing fra realsponsing er om produktreferansen inngår ”i handlingen i et program”)
- det må foreligge betaling eller annen form for godtgjøring for markedsføringen.

Kriteriet om markedsføringsmotiv vil etter implementeringen av direktivet gjelde både for produktplassing og sponsing. Når det gjelder det andre kriteriet, er dette av mer avgjørende karakter for å skille realsponsing fra produktplassing. I motsetning til ved produktplassing kan henvisninger til en sponsor vises i løpet av et program, men er ikke noen del av handlingen. Etter Medietilsynets oppfatning vil imidlertid skillet mellom når et produkt henvises til/inngår i redaksjonell plass/inngår i selve handlingen i programmet, mot at det kun forekommer en henvisning til en sponsor ved dennes produkt i løpet av programmet, være vanskelig håndheve i praksis. Når det gjelder kriteriet om betaling eller annen form for godtgjøring for markedsføringen, gjelder dette ikke for sponsing. Likevel vil kriteriet om betaling også være lite hensiktsmessig for å skille produktplassing fra realsponsing. For Medietilsynet vil det være vanskelig å

