



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kultur- og kirkedepartementet
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 kirkedepartementet 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 mediebrukerens 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 mediens 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 sponerat av "Heia Tuft" 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 produktplassering vil kunne bidra til å undergrave prinsippet om å holde et tydelig skille mellom redaksjonelt og kommersielt innhold i audiovisuell sektor (separasjonsprinsippet). Å tillate produktplassering 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 produktplassering på bekostning av andre formater. Sett fra publikums ståsted kan produktplassering forringe seeropplevelsen, og det kan medføre at publikum blir forledet fordi markedsføringsmotivet er skjult.

9.1.2. Forholdet mellom produktplassering og realsponsing

Tilsynet vil videre peke på utfordringene knyttet til utformingen av funksjonelle kriterier for å skille mellom produktplassering og realsponsing. I motsetning til produktplassering 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 produktplassering 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 produktplassering 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 produktplassering og sponsing. Når det gjelder det andre kriteriet, er dette av mer avgjørende karakter for å skille realsponsing fra produktplassering. I motsetning til ved produktplassering 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 produktplassering fra realsponsing. For Medietilsynet vil det være vanskelig å

bevise at det har forekommet betaling eller godtgjøring, spesielt fordi det også ved sponsing kan gis økonomiske bidrag til produksjonen i tillegg til indirekte bidrag som naturalia og tjenester.

Tatt i betraktning de regulative ufordringene knyttet til å angi funksjonelle skillelinjer mellom produktplassing og realsponsing, er det nærliggende å anta at skillet også vil være vanskelig å se for publikum, og at realsponsing i realiteten vil framstå som det samme som produktplassing. Med hensyn til behovet for å beskytte publikum mot skjult reklame, vil det være et relevant moment i denne sammenheng at kravene til identifikasjon er strengere ved produktplassing enn ved realsponsing. Uavhengig av hvorvidt departementet velger å åpne for å tillate produktplassing i visse programkategorier eller ikke, vil Medietilsynet understreke behovet for en klargjøring av skillet mellom realsponsing og produktplassing. Dette både av hensyn til mediebrukernes behov for informasjon og beskyttelse, hensynet til rettsenhet, likebehandling og forutsigbarhet for aktørene, og for Medietilsynets muligheter til å håndheve regelverket i praksis.

9.1.3. Harmonisering av regelverk

For at realsponsing skal utløse et krav til identifisering, har det i forvaltningspraksis blitt lagt til grunn at det må dreie seg om mer enn utbetydelige verdier som en blomsterbukett eller lignende. Til sammenligning gjelder for produktplassing at gratis levering av varer eller tjenester, som for eksempel produksjonsrekvisita eller premier, bare bør vurderes som produktplassing dersom de aktuelle varene eller tjenestene har betydelig verdi (jf. punkt 61 i direktivets fortale). Medietilsynet har i kringkastingsforskriften § 3-10 fjerde ledd hjemmel til å fastsette en beløpsgrense for når et program skal anses som sponset. Med utvidelsen av virkeområdet til direktivet, samt innføringen av reglene om produktplassing, anser Medietilsynet at behovet for å fastsette en slik beløpsgrense blir aktualisert. Etter Medietilsynets oppfatning kan det derfor være hensiktsmessig at tilsynet også gis en hjemmel i forskriften til å fastsette en beløpsgrense for hva som regnes som "betydelig verdi" og således produktplassing, tilsvarende § 3-10 fjerde ledd i forskriften. Uavhengig av hvorvidt det åpnes opp for å tillate produktplassing eller ikke, vil det være et behov for å harmonisere regelverket når det gjelder den nedre grensen for realsponsing og produktplassing.

9.1.4. Hensynet til mediebrukerne

Medietilsynet er enig med departementet i at hensynet til mediebrukerne bør veie tungt i vurderingen av hvorvidt produktplassing bør tillates eller ikke. Sett fra et publikumperspektiv er det flere momenter som taler imot å åpne for produktplassing. Ett viktig moment er at programtilbudet vil kunne bli mer ensrettet dersom produsentene etter en liberalisering av regelverket velger å prioritere spesielle programformater på bekostning av andre. Som departementet peker på, kan produktplassing også påvirke kvaliteten på programmene som produseres, fordi kommersielle hensyn får forrang foran redaksjonelle og kunstneriske. Det momentet som kanskje veier tyngst, er at markedsføringsmotivet i større grad vil være skjult for seeren. Den naturlige kritiske holdning som seeren møter tradisjonell reklame med, vil antakelig ikke utløses i samme grad i møtet med produktplassing.

9.1.5. Særskilt unntak for film og serier?

Dersom departementet skulle velge å gå inn for å liberalisere reglene rundt produktplassering, kan en mulig løsning være å vurdere om liberaliseringen kun skal gjelde film- og serieproduksjoner. Film og serier er formater som generelt antas å være kostbare i produksjon. Det å åpne for bruk av produktplassering kan gi bransjen en ny finansieringskilde, og dermed fungere som incitament til økt produksjon av slike formater. Dette kan igjen bidra til å gi norske aktører økt konkurransekraft, og i tillegg stimulere til samproduksjoner på dramasiden med ulike EU-land. Når det gjelder produksjon av sportssendinger, er trolig tilgangen på ulike finansieringskilder større enn for filmer og serier. Lette underholdningsprogrammer antas på sin side generelt å være mindre kostbare å produsere. Behovet for å åpne for å tillate produktplassering i sportssendinger og lette underholdningsformater synes således mindre åpenbart enn for film og serier.

Etter Medietilsynets oppfatning kan det være hensiktsmessig å foreta en nærmere utredning for å kartlegge hvilken betydning en eventuell liberalisering vil kunne ha for bransjen med hensyn til økonomi og økt produksjon. En slik utredning bør også ta sikte på å avdekke det reelle behovet for nye finansieringskilder som følge av den teknologiske utviklingen. Eventuelle økonomiske fordeler for bransjen må deretter veies opp mot hensynet til mediebrukerne.

9.1.6. Behovet for lovhjemmel i ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester

Medietilsynet vil til slutt bemerke at direktivets hovedregel om forbud mot produktplassering, samt eventuelle unntak fra hovedregelen, ikke er tatt inn i departementets forslag til ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester. Direktivets regler om produktplassering kan ikke anses som gjennomført gjennom gjeldende bestemmelser i kringkastingslov og -forskrift, og Medietilsynet understreker at forbudet må hjemles i egne bestemmelser i lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester. I tillegg må det sikres sanksjonsmuligheter for brudd på bestemmelsen, se nærmere i uttalelsens punkt 13. Videre bør det i forbudsbestemmelsen gjøres unntak for importerte samt eksterne produksjoner der kringkaster ikke kan forventes å ha kjennskap til at programmet inneholder produktplassering, jf. fortalens punkt 62. Dette medfører at dagens etablerte praksis lovhjemles.

9.2. Regler for identifisering

Et grunnleggende krav for å tillate produktplassering er at publikum skal være klar over at denne type reklame inngår i det redaksjonelle produktet og at markedsføringsmotivet således gjøres kjent. På denne måten vil publikums årvåkenhet og skepsis skjerpes med henblikk på et programs kommersielle budskap. Dersom departementet velger å åpne for å tillate produktplassering, er det et vilkår i direktivet at publikum skal gjøres klart oppmerksom på at det foreligger produktplassering. I programmer som inneholder produktplassering skal seerne informeres om dette på egnet måte i begynnelsen og slutten av programmet, samt når et program fortsetter etter et reklameavbrudd. Medietilsynet vil imidlertid understreke at kravene til identifisering ikke gjelder for

importerte og eksterne produksjoner der kringkaster ikke kan forventes å ha kjennskap til at programmet inneholder produktplassering.

Etter Medietilsynets oppfatning er det flere momenter som bør tillegges vekt ved utformingen av regler for identifikasjon dersom man går inn for å tillate produktplassering. For det første hensynet til publikums seeropplevelse, som i minst mulig grad bør forringes av produktplasseringen og identifiseringen av denne. Et annet viktig moment er at identifiseringen ikke bør bidra til økt markedsføringseffekt for produktene som er plassert i programmet. Med hensyn til likebehandling og forutsigbarhet for aktørene, og ikke minst i et håndhevingsperspektiv, er det også viktig at identifiseringen skjer på en mest mulig nøytral måte.

I henhold til direktivets artikkel 3 g bokstav d) er det ikke tilstrekkelig å oppgi opplysninger om produktplassering i rulleteksten; som et minimum må identifiseringen skje ved inn- og utannonsering av program samt ved reklameavbrudd. Andre former for avbrudd midt i et program for å minne seeren om at produktplassering foregår, vil etter Medietilsynets oppfatning være sterkt forringende på seeropplevelsen. Når det gjelder den visuelle og muntlige utformingen av identifikasjonen, mener Medietilsynet at denne bør foregå ved en helt nøytral plakat som muntlig og i tekst angir at "dette programmet inneholder produktplassering". På den måten unngår man at produktene får mer oppmerksomhet enn nødvendig, samtidig som det i minst mulig grad åpnes for uklarheter i regelverket og skjønsmessige vurderinger i håndhevingen av dette.

Fra et mediebrukerperspektiv kan det også være hensiktsmessig å pålegge kringkasterne å tilgjengeliggjøre navnene på produktene som er plassert i programmet på et alternativt sted, slik at publikum på eget initiativ har anledning til å øke sin kunnskap og bevissthet om produktplasseringen. En mulighet kan være å stille et tilleggskrav om at produktnavnene skal listes opp i rulleteksten. Et annet alternativ er å stille krav om at det i identifikasjonsplakaten henvises til et nettsted der publikum kan få mer informasjon om produktplasseringen.

9.3. Regulering av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvorvidt reglene om produktplassering bør være like for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

Dersom det åpnes opp for produktplassering i visse programkategorier på fjernsyn, anser Medietilsynet at dette også bør tillates på audiovisuelle bestillingstjenester. Det vil, etter Medietilsynets oppfatning, være unaturlig med et høyere reguleringstrykk på de audiovisuelle bestillingstjenestene enn på fjernsyn. Det vil videre kunne være vanskelig å håndheve strengere regler på bestillingstjenester enn på fjernsyn, all den tid innhold som kringkastes på fjernsyn ofte blir gjort tilgjengelig også som bestillingstjeneste.

Medietilsynet har videre vurdert hvorvidt man bør åpne opp for produktplassering i visse programkategorier på bestillingstjenester, forutsatt at det blir opprettholdt et totalforbud på fjernsyn. AMT-direktivet legger opp til at det skal være lavere reguleringsintensitet på bestillingstjenestene, og dette kan tale for å åpne opp for produktplassering i visse kategorier her. Ved å åpne opp for dette vil man videre kunne

gi mulighet for økt inntjening, og derigjennom kunne stimulere til økt produksjon av innhold på bestillingstjenester. På den annen side er det vektige hensyn som taler for lik regulering av plattformene. AMT-direktivet legger opp til kun å regulere programmer på bestillingstjenester som er "TV-like" og som konkurrerer om det samme publikum som fjernsynsprogrammer. Hensynet til rettsenhet og likebehandling av aktørene i bransjen taler derfor for en lik regulering. Medietilsynet vil videre framheve hensynet til mediebrukerne. Mange av de samme hensynene som ligger til grunn for et forbud mot produktplassering på fjernsyn vil også gjøre seg gjeldende for bestillingstjenestene, blant annet hensynet til at mediebrukerne ikke skal villedes av reklamen, samt hensynet til å unngå ytterligere reklamepress for forbrukeren.

Medietilsynet vil på denne bakgrunn tilråde at det bør være like regler for produktplassering på henholdsvis fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

10. Regler om innhold som i alvorlig grad kan være skadelig for mindreårige

Medietilsynet viser til **høringsnotatet punkt 7.1**, der departementet drøfter gjennomføringen av direktivets artikkel 3 h om beskyttelse av mindreårige mot innhold på audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan være til skade. Det vises videre til departementets oppfordring om å komme med innspill til hvordan en modell for samregulering kan organiseres på dette området.

Medietilsynet vil innledningsvis påpeke enkelte regulatoriske problemstillinger som implementeringen av direktivet reiser på dette området:

10.1. Likebehandling av VOD og fysiske videogrammer

Video On Demand (VOD) eller audiovisuelle bestillingstjenester er elektronisk distribusjon og omsetning av filmer, tv-programmer og annet audiovisuelt innhold som antas å ville overta mer og mer for distribusjonen og omsetningen av fysiske videogrammer. Utgangspunktet i mediereguleringen om beskyttelse av mindreårige bør, etter Medietilsynets oppfatning, være teknologinøytrale bestemmelser. Bestemmelsene bør ta utgangspunkt i selve innholdet som distribueres og hvordan dette kan tilgangskontrolleres.

I forbindelse med implementeringen av AMT-direktivet vil det etter Medietilsynets oppfatning, være formålstjenlig å inkludere bestemmelser som skal beskytte mindreårige mot antatt skadelig i tillegg til alvorlig skadelig audiovisuelt innhold. Dette vil gi en helhetlig og mer effektiv regulering av bestemmelsene om beskyttelse av barn og unge.

Med dette utgangspunktet vil det være viktig å se en ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester i sammenheng med den eksisterende lov om film og videogram. I dag er det i henhold til lov om film og videogram § 7 krav om registrering og merking av alle videogrammer som omsettes i næring i Norge, både VOD og fysiske videogrammer. I forslaget til ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester er krav til registrering av audiovisuelle bestillingstjenester ikke tatt med. Medietilsynet vil påpeke at det både ut fra konkurransemessige hensyn, hensyn til likebehandling og

hensyn til teknologinøytralitet vil være urimelig å forskjellsbehandle disse distribusjons- og omsetningsmåtene av videogram. Medietilsynet vil derfor anbefale at departementet ser nærmere på behovet for nåværende registreringsordning for videogram. Én mulighet er at det vurderes om stikkprøver av videogram kan ivaretas gjennom andre ordninger.

10.2. Ny § 9 i filmloven og en utvidet § 2-7 i kringkastingsloven

Elektronisk omsetning av videogram vil, etter departementets forslag, bli regulert gjennom lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester som skal omfatte audiovisuelle bestillingstjenester som distribueres gjennom elektroniske nettverk. Departementet foreslår å innta følgende bestemmelse i ny § 2-7, tredje ledd:

”Audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling skal bare gjøres tilgjengelig på en slik måte at mindreårige vanligvis ikke får tilgang til slikt innhold. Det skal legges særlig vekt på om programmet inneholder pornografi eller umotivert vold. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om egnede tiltak.”

Departementet foreslår i tillegg å innføre en ny § 9 i lov om film og videogram, som skal ha følgende ordlyd:

*”Elektronisk omsetning av videogram
Ved elektronisk omsetning av videogram, skal videogrammer som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling bare gjøres tilgjengelig på en slik måte at mindreårige vanligvis ikke får tilgang til slikt innhold. Det skal legges særlig vekt på om videogrammet inneholder pornografi eller umotivert vold.
Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om egnede tiltak.”*

Medietilsynet har følgende kommentarer til disse forslagene:

Departementet foreslår i at det i ny § 2-7 tredje ledd særlig skal legges vekt på ”om videogrammet inneholder pornografi eller umotivert vold”. Dette samsvarer med direktivets artikkel 22 nr. 1 og kringkastingsloven § 2-7 første ledd.

Medietilsynet vil peke på at denne begrepsbruken kan være uheldig ettersom begrepet ”pornografi” i juridisk forstand er en betegnelse på seksuelle ytringer som er forbudt etter straffeloven § 204. Begrepet ”pornografi” i både § 2-7 første og tredje ledd bør derfor vurderes å erstattes med formuleringen ”nærgående og omfattende skildringer av seksuell aktivitet”. Dette vil bidra til å synliggjøre at begrepet ”alvorlig til skade” går ut over hva som er straffbart.

Tilsynet vil også gjøre oppmerksom på at begrepet ”umotivert vold” er et vanskelig vurderingsgrunnlag. I et beskyttelsesperspektiv bør det snarere legges særlig vekt på om programmet inneholder omfattende og grove voldshandlinger.

Lov om film og videogram § 1 første ledd sier følgende:

”Denne lova gjeld framsyning og omsetning av film og videogram i næring. Lova gjeld ikkje tilhøve som er regulerte i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.”

Her kommer det klart fram at loven ikke gjelder forhold som er regulert av kringkastingsloven. Etter Medietilsynets oppfatning vil det ikke være riktig å plassere en bestemmelse om elektronisk omsetning av videogram i lov om film og videogram etter at en ny, utvidet kringkastingslov er etablert. Med en ny lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester vil kun visning av film og videogram i næring og omsetning av fysiske videogram i næring være regulert av lov om film og videogram. Medietilsynet mener derfor at en slik bestemmelse bør plasseres i ny kringkastingslov, slik departementet også har foreslått ved å utvide kringkastingsloven § 2-7.

10.3. Betal-tv med adgangskontroll sett i forhold til VOD

AMT-direktivet legger opp til at det skal være en strengere norm for hva som skal være tillatt distribuert på fjernsyn enn på bestillingstjenester, ved at innhold som kan være alvorlig til skade for mindreårige i utgangspunktet tillates på bestillingstjenestene forutsatt at innholdet adgangskontrolleres. Enkelte betal-tv-tilbydere har adgangskontroll på det som kringkastes ved at enkeltfilmer og programmer aldersmerkes og kan sperres med tilgangskode. Dette betyr at adgangskontrollen kan være like streng på enkelte lineære tjenester som for eksempel nisjepregete filmkanaler, som på audiovisuelle bestillingstjenester som VOD. Når enkelte filmkanaler for eksempel ønsker å vise erotiske filmer for voksne om natten, kan det virke konkurransevridende at tilbydere av VOD i samme film- og programkategori har en mer liberal norm å forholde seg til. Framover vil vi også se at flere filmkanaler vil utvide tilbudet sitt med tjenesten Subscription Video On Demand (SVOD) der det lineære tilbudet også blir tilgjengeliggjort for kundene gjennom en bestillingstjeneste. SVOD fungerer i praksis som en sentral PVR for kundene som abonnerer på filmkanalen som tilbyr SVOD. Da vil det altså i praksis være to ulike normer som gjelder for to tjenester som vil kunne oppleves som like av publikum. Adgangskontrollen og distribusjonen oppleves av publikum som tilnærmet lik VOD, og alt kommer fra samme digitalmottaker og på samme skjerm enten det er lineær betal-tv eller VOD. Samtidig vil adgangskontrollen kunne være like streng på en lineær filmkanal som publikum kan abonnere på, som å kjøpe eller leie enkeltfilmer fra en tilbyder av bestillingstjenester. AMT-direktivet skiller imidlertid ikke mellom grad av adgangskontroll alene, men hovedskillet går på om tjenesten er lineær eller ikke-lineær. På denne bakgrunnen bør det ses nærmere på normen ”alvorlig til skade”. Normen bør, etter Medietilsynets oppfatning, ikke ha til hensikt å hindre voksne i å se lovlig innhold distribuert på en måte som gjør at mindreårige ikke får tilgang til innholdet.

Medietilsynet vil videre drøfte samregulering på dette området:

10.4 En skisse til samreguleringsmodell – tanker og utfordringer

En av Medietilsynets viktigste oppgaver er å arbeide for å sikre trygg mediebruk for barn og unge. Tilsynet er derfor positiv til at det nå innføres regler til beskyttelse av mindreårige også på bestillingstjenestene. I den grad samregulering skal innføres for å utvikle og forvalte systemer for adgangskontroll, må dette være ut fra en forutsetning

om at dette gir en bedre regulering, og derfor også en bedre beskyttelse av denne gruppen.

Mengden innhold på bestillingstjenester er i seg selv en viktig faktor som taler for å innføre en samreguleringsmodell. Det vil være ressurskrevende for Medietilsynet å føre tilsyn med at dette regelverket overholdes på bestillingstjenestene. En tradisjonell myndighetsregulering på dette feltet ville innebære at tilsynet ville ha måttet foreta innholdsvurderinger av program på bestillingstjenester for å deretter å avgjøre hvorvidt programmet skulle vært adgangskontrollert.

Medietilsynet ser imidlertid også betydelige utfordringer med hensyn til en samreguleringsmodell (se også punkt 4). Det må blant annet innføres en minimumsregulering i lov og forskrift der det klargjøres hvilke roller samreguleringsorganet og Medietilsynet skal ha i tilsynet med bransjen, og hvilke sanksjoner som kan settes i verk ved brudd på regelverket.

Tilsynet er av den oppfatning at diskusjonen om samregulering er på et for tidlig stadium i prosessen til at tilsynet i denne høringsuttalelsen kan komme med konkrete forslag til organisering og etablering av et slikt organ. Disse spørsmålene bør etter Medietilsynets oppfatning diskuteres inngående og i dialog med bransjen, samt med fagmiljøer knyttet til barn og medier. Medietilsynet kan gjerne bistå i en videre prosess her. I dette høringssvaret vil Medietilsynet imidlertid fokusere på enkelte sentrale problemstillinger som må drøftes, samt komme med enkelte momenter som tilsynet ser på som viktige.

10.4.1. Virkeområde – antatt skadelig og alvorlig skadelig innhold

Etter Medietilsynets oppfatning vil det være nødvendig å innføre en samreguleringsmodell på området for beskyttelse av barn og unge *både* mot antatt skadelig *og* alvorlig skadelig audiovisuelt innhold. For å sette inn tiltak som kan bidra til å beskytte barn og unge, må det rettes søkelys mot antatt skadelig materiale og hvordan audiovisuelt innhold skal kategoriseres, merkes og tilgangskontrolleres. Dette vil være et mer målrettet beskyttelsestiltak for mindreårige enn å forholde seg til grensen for straffbare ytringer. Definisjon og grensedragning for straffbare ytringer er ikke et spesielt tiltak rettet mot barn og unge, men handler mer om en generell norm for hvor samfunnet skal sette grensen for ytringer.

Det ville være ressurskrevende for Medietilsynet om tilsynet skulle få ansvar for aldersgrensesetting og aldersmerking av innholdet i audiovisuelle bestillingstjenester. Ansvaret bør derfor vurderes lagt til tilbyderne av disse tjenestene, slik det er i dag for distributører av videogram.

10.4.2. Medlemskap og finansiering

Medietilsynet ser for seg at et samreguleringsorgan kan bestå av representanter både fra aktørene i bransjen og representanter med barne- og mediefaglig kompetanse. Det kan videre være hensiktsmessig om organet i tillegg består av én eller flere jurister.

Sentrale spørsmål i denne forbindelse er om medlemskapet skal være obligatorisk eller frivillig, samt på hvilket grunnlag organets virksomhet skal drives. Medietilsynet anser at man, ved vurderingen av disse spørsmålene, bør søke å oppnå et effektivt system som oppleves som attraktivt for aktørene å være en del av.

Det må videre vurderes hvordan samreguleringsorganet skal finansieres.

Ordninger som eksisterer i dag og som kan være modeller for et samreguleringsorgan i Norge, er for eksempel PEGI-ordningen på dataspill og Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media (NICAM), som er det nederlandske instituttet for klassifisering av medieinnhold.

10.4.3. Forholdet til myndighetene

Det bør videre drøftes fra hvem, og på hvilken måte, samreguleringsorganet skal få sitt mandat. Dette er blant annet godt beskrevet i høringsnotatet fra Storbritannia. En kan her tenke seg flere alternativer, blant annet at organet gis myndighet direkte ved lov, at departementet gir myndighet til organet eller eventuelt at denne oppgaven tilfaller Medietilsynet. Det kan nevnes at det i høringsnotatet fra Storbritannia foreslås at Ofcom er den som skal gi myndighet til et samreguleringsorgan. I Nederland er det landets medietilsyn, Commissariaat voor de Media, som er gitt myndigheten til å føre tilsyn med NICAM.

10.4.4. Etableringen av organet

Medietilsynet anser det som naturlig at myndighetene i en tilretteleggende fase tar et initiativ overfor bransjen for å etablere et samreguleringsorgan.

Det må videre utvikles retningslinjer som skal gjelde for bestillingstjenestene. Retningslinjene må imidlertid hvile på et grunnlag gjennomført ved lov. Det må videre tas stilling til hvem som skal utvikle disse retningslinjene. Medietilsynet kan, om ønskelig, avsette ressurser til å bistå med utarbeidelse av retningslinjer. Tilsynet kan videre fungere i en rolle som tilrettelegger for organet i en etableringsfase.

10.4.5. Hvilket regelverk organet bør forvalte

Medietilsynet vil foreslå, i tråd med synspunktene framført i punktene ovenfor, at bransjeorganet forvalter retningslinjer for både tilgangskontroll for innhold på audiovisuelle bestillingstjenester som kan være alvorlig til skade for barn, jf. direktivets artikkel 3 h, og skadelig innhold på audiovisuelle bestillingstjenester, slik artikkel 22 nr. 2 i fjernsynsdirektivet gjør for innhold på fjernsyn. Dette kan gjøres for eksempel ved å innføre anbefalte aldersgrenser og krav om merking av innhold med aldersgrense.

10.4.6 Sanksjoner og håndheving

Det må klargjøres hvilke sanksjonsmidler som skal kunne tas i bruk. Et annet sentralt spørsmål er hvordan samreguleringsorganet skal drive sin virksomhet. Skal samreguleringsorganet fungere som et organ der publikum og aktørene i bransjen kan klage inn brudd på retningslinjene? Eller skal organet kunne foreta stikkprøver og avgi

bindende uttalelser om forståelsen av retningslinjene, og om det foreligger brudd på disse? Et tredje alternativ er en kombinasjon av begge disse arbeidsmåtene.

10.4.7. Offentlighet og transparens

Medietilsynet anser det som viktig at organets avgjørelser er offentlige, slik at disse kan tilgjengeliggjøres for allmennheten. Det antas at ved å legge til rette for åpenhet og transparens i organets avgjørelser og i beslutningsprosessen, vil man bidra til å øke publikums tillit til organet, og dermed befestet dets legitimitet.

10.4.8. Minimumsregulering i lov

Medietilsynet ser for seg at myndighetene må sikre seg muligheten for å intervensjon dersom modellen som er satt opp viser seg å ikke fungere (ofte omtalt som "backstop powers"). Det vises til fortalens punkt 36 i direktivet der det påpekes at samregulering bør gi mulighet for at staten kan gripe inn i tilfeller der målene ikke nås.

Et forslag er her at det i lov fastsettes at innhold som kan være til skade for mindreårige skal ha anbefalt aldersgrensemerking, samt at det gis hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift. En slik lovhjemmel vil gi myndighetene mulighet til å gripe inn ved "systemsvikt" også for innhold som kan være til skade for mindreårige. Man vil også med dette få hjemmel til å føre tilsyn overfor aktører som eventuelt står utenfor samreguleringsorganet.

Medietilsynet ser videre behov for å ha hjemmel til å kunne ilegge sanksjoner for brudd på minimumsreguleringen i lov og forskrift. Det må her vurderes hvilke sanksjoner som skal kunne benyttes, se nærmere i uttalelsens punkt 13.5. Det bør videre drøftes hva som skal til for at myndighetene griper inn, og hvordan dette bør gjøres for å sikre at inngrepet ikke blir tilfeldig eller vilkårlig.

10.4.9. Klageorgan

Det bør videre vurderes om det skal opprettes et klageorgan over vedtak som fattes på bakgrunn av minimumsreguleringen i loven. Her kan det være aktuelt å utvide mandatet for eksisterende klagenemnd for film og videogram. Nemndas sammensetning bør gjenspeile de utvidede oppgavene når det gjelder innholdsvurdering av audiovisuelle programmer. I klagesaker som gjelder vurdering av innhold knyttet til aldersgrenser, skadelighet og forhold til straffelovens bestemmelser, bør faglige vurderinger, tolkninger og skjønnsutøvelse basert på lov og forskrift, være uavhengig av og skilt fra politisk behandling. Etter Medietilsynets oppfatning er dette viktig for å sikre en faglig kontinuitet i behandlingen. Tilsynet oppfatter at dette også ligger til grunn for virksomheten til Klagenemnda for film og videogram i dag. På denne bakgrunnen ser Medietilsynet for seg at det ville kunne være aktuelt å på sikt vurdere om en slik nemnd også skulle håndtere klager over vedtak Medietilsynet fatter om innhold som kan være "til skade" og "alvorlig til skade" på fjernsyn etter kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6. Da blir det en helhetlig og uavhengig behandling av klagesaker som gjelder innhold i alle audiovisuelle medietjenester, dvs. kinofilm, videogram, audiovisuelle bestillingstjenester og på fjernsyn.

10.5. Forslag til tiltak for å beskytte barn mot skadelig innhold

Eksempler på beskyttelses- og informasjonstiltak kan være:

- Bruk av PIN-koder eller andre tekniske innretninger for å identifisere alderen til den som bestiller tjenesten før tilgang til innhold gis.
- Aldersklassifisering og merking av innhold. Klassifisering av audiovisuelle bestillingstjenester etter aldersgrenser basert på kriterier som må klargjøres i forskrift og retningslinjer for samreguleringsorganet.
- Spesifisering av begrepet "mindreårige" – aldersgrenser i forskrift og retningslinjer. Denne spesifiseringen bør gjelde både lineære og ikke-lineære tjenester.
- Hvordan klassifisere innhold etter "til skade" og "alvorlig til skade".

Medietilsynet anser at det vil være hensiktsmessig at bransjen inviteres til en dialog der det diskuteres løsninger for tilgangskontroll og aldersklassifisering. Medietilsynet kan, om ønskelig, bistå i dette arbeidet videre.

11. Regler om eksklusive rettigheter og korte reportasjer

Medietilsynet viser til **høringsnotatet punkt 8**, der departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan rett til korte reportasjer bør reguleres innenfor rammene direktivets artikkel 3 k nr. 6 oppstiller.

Medietilsynet støtter departementets forslag om å implementere direktivets artikkel 3 k nr. 6 i åndsverksloven. Medietilsynet peker på at direktivets bestemmelse har betydning for kringkasternes rett til å råde over sine sendinger, slik dette er lovfestet i åndsverksloven § 45 a. Danmark, Sverige og Finland foreslår i sine høringsnotat å implementere direktivets bestemmelse i sine respektive lands opphavsrettslovgivning. Hensynet til nordisk rettsenhet taler derfor for at Norge også velger en slik løsning.

Medietilsynet legger til grunn at tilsynet ikke vil få tilsyns- eller håndhevingsoppgaver her, og at tvisteløsning vil bli ivaretatt gjennom ordinær domstolsbehandling.

12. Forbudet mot politisk reklame

Medietilsynet viser til departementets forslag i **høringsnotatet punkt 9.1** om å utvide forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i dagens kringkastinglov § 3-1 tredje ledd til å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

Medietilsynet er av den oppfatning at hvorvidt det eksisterende forbudet i kringkastingloven bør utvides, først og fremst er et spørsmål som må vurderes av de lovgivende myndigheter.

Ved en eventuell utvidelse av forbudet til å gjelde audiovisuelle bestillingstjenester, forutsettes imidlertid at forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 drøftes i forarbeidene.

13. Sanksjoner

Medietilsynet viser til departementets forslag i **høringsnotatet punkt 9.2** om å utvide hjemmelen til å ilegge et skjønsmessig fastsatt gebyr i kringkastingsforskriften § 10-2 til å omfatte overtredelser i audiovisuelle bestillingstjenester.

Medietilsynet vil innledningsvis understreke betydningen av å ha tydelige sanksjonshjemler for overtredelser på samtlige bestemmelser som tilsynet er satt til å føre tilsyn med, og som skal håndheves.

Ved utformingen av sanksjonshjemler anser Medietilsynet det som viktig å legge vekt på hensynet til klarhet og forutberegnlighet. Det vil være viktig for å ivareta en effektiv håndheving av kringkastingslovens bestemmelser å ha klare hjemler for når sanksjon kan benyttes. Det samme vil gjelde for hvilke kriterier som skal ligge til grunn for utmåling av økonomiske sanksjoner. Videre vil det være viktig for aktørene å enkelt kunne skaffe seg oversikt over hvilke sanksjoner de kan bli møtt med ved overtredelser av de enkelte bestemmelsene.

Medietilsynet anser det som sentralt at man ved utformingen av sanksjonshjemler også ser hen til at det bør sikres like konkurransevilkår for de ulike tjenestene. Dette kan tale for at aktørene bør kunne bli møtt med de samme sanksjonene uavhengig av hvilken plattform overtredelsen er begått på. Medietilsynet ser imidlertid at momentene som skal vektlegges ved utmåling av økonomiske sanksjoner, vil måtte ta hensyn til enkelte særtrekk ved den aktuelle plattform, se nærmere i punkt 13.3.

Departementet foreslår at overtredelser på audiovisuelle bestillingstjenester skal kunne sanksjoneres ved et skjønsmessig fastsatt gebyr med hjemmel i kringkastingsforskriften § 10-2.

13.1. Lovteknisk gjennomføring

Medietilsynet støtter departementets vurdering av at utvidelsen av kringkastingsloven ikke medfører behov for endringer i lovens § 10-3. Lovteksten vil, etter det Medietilsynet kan vurdere, være dekkende og gi hjemmel for å ilegge gebyr også for de relevante bestemmelsene om audiovisuelle bestillingstjenester.

Departementet har i høringsnotatet imidlertid ikke drøftet hvorvidt det vil være aktuelt å ilegge andre former for sanksjoner enn gebyr ved brudd på overtredelser i audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet legger til grunn at kringkastingsloven §§ 10-2 (advarsel) og 10-4 (tvangsmulkt) også vil være anvendelig for overtredelser i audiovisuelle bestillingstjenester. Dette bør fremgå av lovens forarbeider.

Medietilsynet vil i det følgende kommentere enkelte problemstillinger knyttet til implementeringen av sanksjonshjemler i kringkastingsforskriften. Tilsynet forutsetter imidlertid at det i etterkant av lovendringen vil måtte gjøres et nærmere forskriftsarbeid.

13.2. Forskriftsteksten

Departementet foreslår å utvide kringkastingsforskriften § 10-2 første ledd ved å tilføye at bestemmelsen også skal omfatte "*overtredelser i audiovisuelle bestillingstjenester.*"

Medietilsynet ser at det for mange av bestemmelsene som gjelder audiovisuelle bestillingstjenester vil være mest hensiktsmessig å sanksjonere brudd ved å beregne gebyret skjønsmessig.

Medietilsynet anser imidlertid at det kan være lovteknisk uheldig å vise til "*overtredelser i audiovisuelle bestillingstjenester*" som en samlet post, uten å konkretisere hvilke bestemmelser, eller eventuelt hvilke kapitler i lov og forskrift, som omfattes av sanksjonshjemmelen. Det bemerkes at eksisterende hjemmel i kringkastingsforskriften § 10-2 positivt oppregner hvilke bestemmelser som omfattes, og Medietilsynet vil anbefale at man også foretar en slik positiv oppregning for bestemmelsene som gjelder audiovisuelle bestillingstjenester. Denne formen for regulering vil også bidra til å sikre mest mulig klarhet og forutberegnlighet for aktørene om i hvilke tilfeller de kan bli møtt med gebyr.

13.3. Momenter ved utmåling av skjønsmessig fastsatt gebyr

Det er i kringkastingsforskriften § 10-2 annet ledd oppregnet en rekke momenter som skal vektlegges ved utmålingen av gebyr for en *kringkaster*. Disse momentene vil ikke fullt ut være egnet ved utmåling av gebyr for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Det vises blant annet til momentet *dekningsgrad*, hvilket ikke vil være aktuelt å ta hensyn til overfor en tilbyder av bestillingstjenester. Medietilsynet foreslår for det første at betegnelsen "*kringkaster*" erstattes med "*medietjenestetilbyder*" jf. definisjonen i ny kringkastingslov § 1-1 femte ledd. Videre foreslås at det ved utmålingen sees hen til hva medietjenestetilbyderen har tjent på regelbruddet, samt overtredelsens art og grovhet. Ved brudd på sponsereguleringene bør det fortsatt også kunne legges vekt på sponsors bidrag til produksjonen. Disse momentene vil, etter Medietilsynets oppfatning, være anvendelige både for overtredelser i fjernsyn og på bestillingstjenester.

Særskilt for fjernsyn er at det for overtredelser på fjernsyn kan legges vekt på kringkasterens dekningsgrad.

For overtredelser i bestillingstjenester må det vurderes om det kan innføres egne momenter som kan belyse tilsvarende forhold som dekningsgrad og lytter/seertall gjør for fjernsyn. Et alternativ er å se hen til antall visninger av det aktuelle programmet, eller besøkstall for tjenesten på tidspunktet for regelbruddet. Det må herunder vurderes hvorvidt man skal se hen til antall visninger eller antall unike brukere. Det må i så fall vurderes nærmere hvordan man skal beregne dette og muligheten for å kunne fremskaffe et verifiserbart tallmateriale. Et annet eksempel vil kunne være å vektlegge antall abonnementer for abonnemestjenester.

På audiovisuelle bestillingstjenester kan det videre være relevant å se hen til hvilke tiltak medietjenestetilbyderen har gjort for å promotere tjenesten (videoen ligger for

eksempel fremme på "forsiden" på VGTV el.). Dette antas imidlertid å gi utslag på antall visninger/besøkstall, og kan dermed ivaretas av dette momentet.

Medietilsynet ser det uansett som viktig å ha en dialog med bransjen for å kunne få innspill til hva som kan være egnede momenter å vektlegge ved utmåling av gebyr. Utfra et håndhevningperspektiv vil det være viktig for tilsynet at momentene som vektlegges ved utmåling av sanksjon, er dekkende og verifiserbare.

Dersom man skal gå for en løsning der man legger vekt på antall visninger eller besøkstall, påpekes at det i så fall vil være behov for en hjemmel i kringkastingsloven der medietjenestetilbyderen blir pålagt å oppbevare besøkstall/visningstall for en viss periode.

13.4. Nærmere om sanksjoner for overtredelser i bestillingstjenester

Departementets forslag vil innebære at man for fjernsyn har tre ulike måter å beregne gebyr på; etter lytter/seertall, skjønnsmessig beregning og dekningsgrad (jf. kringkastingsforskriften §§ 10-1 til 10-3). For bestillingstjenester vil man imidlertid kun ha mulighet for skjønnsmessig utmålt gebyr (jf. kringkastingsforskriften § 10-2).

Medietilsynet deler departementets vurdering av at beregning etter henholdsvis lytter/seertall og dekningsgrad ikke vil være aktuelt for overtredelser på bestemmelser som gjelder bestillingstjenester. Medietilsynet ser imidlertid at enkelte av bestemmelsene som gjelder overtredelser på bestillingstjenester også kan egne seg for mer standardiserte former for beregning. Dette kan styrke aktørenes mulighet for å forutberegne størrelsen på gebyret de vil kunne bli møtt med ved brudd på regelverket. En slik standardisert form for gebyr vil også kunne lette Medietilsynets håndhevingsoppgaver.

I NOU 2003:15 ("Fra bot til bedring") pekes på behovet for å kunne standardisere gebyrsatsene i større grad enn i dag. Det uttales i punkt 13.4 at:

"Etter utvalgets oppfatning bør ordningen med faste satser velges når det dreier seg om overtredelser som forekommer i betydelig omfang, samtidig som de gebyrer det er aktuelt å ilegge, ikke er større enn at det er forsvarlig med standardisering."

Medietilsynet har søkt å identifisere eksempler på bestemmelser som vil kunne egne seg for en mer standardisert fastsetting. Dette vil blant annet kunne være aktuelt for overtredelse av følgende bestemmelser:

- Ny kringkastingslov § 2-6 og kringkastingsforskrift § 2-1 a (europeisk programandel)
- Ny kringkastingslov § 2-13 (regler om identifikasjon)
- Ny kringkastingslov § 2-14 (teksting av programmer)
- Ny kringkastingslov § 3-1 andre ledd (reklameinnslag i tilknytning til barneprogram)

Dersom tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester blir pålagt å oppbevare statistikk for antall visninger/besøksstall, vil brudd på en slik bestemmelse også kunne egne seg for en standardisert fastsetting.

Felles for de ovennevnte bestemmelsene er at de oppstiller relativt konkrete forpliktelser, som det ikke vil være utpregede skjønnsmessige vurderinger knyttet til å konstatere brudd på.

Medietilsynet ser at én mulighet for standardisert beregning er å fastsette gebyret ut fra en viss prosentandel av omsetningen til medietjenestetilbyderen. Dette ville medføre at gebyret ville ha en like stor grad av pønål effekt for så vel store som små aktører. En annen løsning vil kunne være å ta utgangspunkt i antall visninger eller besøksstall for enten programmet/bestillingstjenesten, som multipliseres med rettsgebyret (R). Dette ville kunne gjenspeile hva medietjenestetilbyderen har tjent på lovbruddet. Se nærmere i punkt 13.3. Et tredje alternativ, som også legges fram i NOU 2003:15 (s. 221), er å operere med et begrenset antall "prisgrupper" der overtredelsene plasseres etter grad av alvorlighet. I ovennevnte NOU nevnes et eksempel med seks grupper med satser fra 1R til 10R.

En forskriftshjemmel for en mer standardisert fastsettelse av gebyr vil for eksempel kunne gjøres i ny § 10-1 a i forskriften. Ordlyden i kringkastingsforskriften § 10-2 må da endres, slik at det også gjøres unntak fra bestemmelser gitt i forskriftens § 10-1 og § 10-1 a.

13.5. Sanksjonshjemmel for overtredelser av minimumsforpliktelser til beskyttelse av mindreårige

Overtredelse av ny kringkastingslov § 2-7 tredje ledd (adgangskontroll for innhold som kan være alvorlig til skade) vil, etter dagens sanksjonsbestemmelser, kunne sanksjoneres med straff, advarsel, gebyr eller tvangsmulkt iht. kringkastingsloven §§ 10-1 til 10-4.

Det bør vurderes nærmere hvordan et gebyr skal utmåles ved brudd på lovens § 2-7 tredje ledd og eventuelle regler som vil bli fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen. Medietilsynet antar at det vil kunne være mest hensiktsmessig å utvide kringkastingsforskriften § 10-2 til også å omfatte slike overtredelser.

13.6. Sanksjonshjemmel for brudd på forbudet mot produktplassering

Som Medietilsynet har påpekt i uttalelsens punkt 9, må det utformes en ny lovbestemmelse om produktplassering. Medietilsynet har vurdert hvordan et gebyr bør beregnes ved overtredelser av bestemmelsen.

Brudd på kringkastingsloven § 3-3 om skjult reklame, samt § 3-4 tredje ledd om forbud mot kjøpsoppmuntring av sponsors produkter, kan i dag sanksjoneres med skjønnsmessig beregnet gebyr jf. kringkastingsforskriften § 10-2. Overtredelse av forbudet mot produktplassering bør, etter Medietilsynets oppfatning, kunne beregnes på samme måte. Medietilsynet foreslår derfor at det i kringkastingsforskriften § 10-2 tas med en henvisning til brudd på bestemmelsen om produktplassering. Momentene som

benyttes ved utmålingen av gebyret vil imidlertid være noe forskjellig, avhengig av om overtredelsen er begått på fjernsyn eller på en bestillingstjeneste, jf. punkt 13.2 ovenfor.

14. Øvrig

Ordet "*kringkastere*" i kringkastingsloven § 2-5 må erstattes med "*tilbydere av audiovisuelle medietjenester*".

Det bør videre presiseres i forarbeidene at eksisterende bestemmelse om opplysningsplikt i § 2-11 også vil omfatte tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.

15. Økonomiske og administrative konsekvenser

15.1. Generelle betraktninger

Med implementeringen av AMT-direktivet i norsk rett vil for det første en rekke nye medietjenester bli underlagt regulering. Dette medfører at Medietilsynet både vil få en rekke nye tilsynssubjekter å kontrollere og at det innhold som skal kontrolleres vil øke betraktelig i omfang. Det forventes derfor at omfanget av tilsynssaker vil øke, hvilket vil fordre en større ressursbruk dersom man skal opprettholde et effektivt tilsyn.

For det andre vil tilsynet etter implementeringen innledningsvis måtte foreta en vurdering av hvorvidt en tjeneste i det hele tatt kan defineres som en audiovisuell medietjeneste, og således underlegges kontroll. Dette vil bli et nytt ledd i vurderingen som Medietilsynet må foreta, og som vil medføre økt tids- og ressursbruk på den enkelte tilsynssak.

Medietilsynet vil for det tredje påpeke at håndhevelsen av ny bestemmelse med krav om at tilbydere av audiovisuelle medietjenester skal identifisere seg for seerne, være en ny oppgave for Medietilsynet. Det kan være ressurskrevende å føre et aktivt tilsyn med at bestemmelsen overholdes av tilbyderne.

15.2. Sponsede programmer

Dersom bestemmelsen utvides til å inkludere audiovisuelle bestillingstjenester, synes det åpenbart at Medietilsynets ressursbruk knyttet til tilsynsarbeid vil øke. Dersom man i tillegg åpner opp for flere måter å identifisere sponsor på, slik departementet foreslår, må det antas å føre til en økning i antallet sponsede programmer både på fjernsyn og i audiovisuelle bestillingstjenester. Se nærmere i uttalelsen punkt 8.

15.3. Produktplassering og skjult reklame

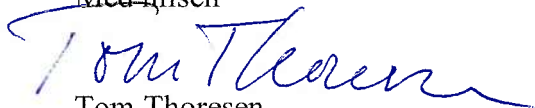
Ved at reglene for produktplassering utvides til å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester, vil dette føre til økt innsatsbehov på tilsynsarbeidet. Se nærmere i uttalelsens punkt 9. Det samme vil gjelde for utvidelsen av kringkastingsloven § 3-3 om skjult reklame, samt kringkastingsforskriften § 3-4 tredje ledd, til å gjelde også for audiovisuelle bestillingstjenester. Se nærmere i uttalelsen punkt 7.1.

15.4. Beskyttelse av mindreårige

Medietilsynet er av den oppfatning at etablering av et samreguleringsorgan vil medføre økt ressursbruk for tilsynet i en innledende fase. Dette gjelder særlig dersom Medietilsynet blir tiltenkt en rolle som tilrettelegger i en etableringsfase for samreguleringsorganet. Dersom Medietilsynets forslag om regulering av audiovisuelt innhold i bestillingstjenester utvides til å omfatte innhold som kan være til skade for mindreårige, vil dette medføre økt antall tilsynsobjekter. Dette tilsynet er imidlertid, slik Medietilsynet har foreslått, tiltenkt å påhvile bransjen/samreguleringsorganet, se nærmere i uttalelsen punkt 10.4.5. Medietilsynet vil imidlertid ha oppgaver i forbindelse med minimumsreguleringen i loven. Det antas at Medietilsynets ressurser vil kunne dreies fra rent tilsyn til å drive mer rådgivende og opplysende virksomhet på dette området, forutsatt et velfungerende system for samregulering.

Ved etablering av et samreguleringsorgan der Medietilsynet er tiltenkt en tilsynsoppgave, vil denne oppgaven være todelt. En hovedoppgave vil være tilsyn med samreguleringsorganets virksomhet og en annen hovedoppgave vil være å føre tilsyn med programmer og aktører som faller utenfor samreguleringsorganet og inn under bestemmelsene om minimumsregulering. Det må således påregnes noe økt ressursbruk for å ivareta disse nye oppgavene. Den foreslåtte modellen antas imidlertid å være ressursbesparende i forhold til alternativet, der Medietilsynet blir satt til å føre ordinært tilsyn med at regelverket for beskyttelse av mindreårige blir overholdt av samtlige tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.

Med hilsen



Tom Thoresen
direktør



Gudbrand Guthus
områdeleder

Saksbehandler: seniorrådgiver Linda M. Andersen