



Kulturdepartementet

Levert elektronisk

17. juni 2019

TV 2s merknader til høring om endringer i kringkastingsloven

1 Innledning og oppsummering

Vi viser til høringsnotat 15. mars 2019. Nedenfor følger TV 2s merknader til forslaget til endringer i kringkastingsloven.

I dag er TV-reklame den klart største kanalen for ulovlig utenlandsk spillreklame til Norge. Reklamen sendes i all hovedsak på TV-kanaler som kun er tilgjengelige i Norge, med norske programmer og rettet mot norske seere, men hvor kringkasterens hovedkontor ligger i et annet EØS-land, primært Storbritannia.

Reklame for utenlandske pengespill er forbudt i Norge. TV 2 og andre norske medieaktører forholder seg til lovforbudet. TV 2 mener prinsipielt at forbudet må gjelde likt for alle aktører som tilbyr reklame i det norske markedet. At noen aktører kan omgå forbudet, er åpenbart uheldig og konkurransevridende. Det undergraver også de viktige formålene som spillpolitikken skal ivareta; å hindre spillavhengighet og sikre finansiering av norsk kultur og breddeidrett.

Effekten av lovforbudet vil være en betydelig reduksjon av ulovlig spillreklame, akkurat slik regjeringen, Stortinget og norske forbrukere ønsker. Og det vil sørge for at utenlandske kringkastere likebehandles med norske mediehus som lojalt etterlever forbudet i dag. Det er både god spillpolitikk og god mediepolitikk.

TV 2 støtter derfor lovforslaget.

2 Kringkastingsmarkedet og spillreklame

All aktivitet som kan fremme omsetningen av internasjonale pengespill i Norge er forbudt i Norge. Det selges likevel reklame for ulovlige pengespill for over en halv milliard kroner i året hvert år på norske TV-kanaler, som TV3, Viasport, Max, Fem og Eurosport.



Ifølge lotteri- og stiftelsestilsynet tror seks av ti nordmenn at denne reklamen er lovlig.¹ Hver eneste ulovlige spillreklame på norske TV-skjermer undergraver derfor respekten for en lovregulering, som det er bred politisk enighet om. Situasjonen i dag er at kringkastere som ikke sender fra Norge, fritt kan omgå lovforbudet, og sende reklame for pengespill på sine kanaler. Markedsføringen er svært omfattende og utgjør en stor del av reklamen på disse kanalene. Dette er i seg selv et bevis på at TV-reklame anses som et svært effektivt medium. Både omfanget og konteksten – at reklamen vises omkring kjente norske programkonsepter og store, brede idrettsarrangement, som Håndball-VM, forsterker problemet.

For TV 2 oppstår det også et betydelig konkurranseproblem når ikke reklame-forbudet håndheves likt for alle aktørene.

3 Konsekvenser av forslaget

3.1 Effekt for mengden ulovlig spillreklame

TV 2 er enig i departementets vurdering av omfanget av spillreklame på TV.

Det blir hevdet fra spillbransjen og de utenlandske kringkasterne at regjeringens forslag ikke vil ha noen effekt, fordi reklameinvesteringene bare vil flyttes til andre reklameflater på internett. Denne påstanden bygger på uriktige forutsetninger.

Norske nettsteder opererer under norske reklameregler, og har ikke adgang til å vise reklame for utenlandske pengespill. Heller ikke de store digitale plattformene og annonsenettverkene tillater pengespillreklame mot norske brukere, herunder Google og Facebook. Spillselskapene vil derfor være henvist til å markedsføre sine pengespill på utenlandske nettsteder, uten å kunne benytte de største annonsenettverkene. Det tilgjengelige reklamevolumet på slike sider er svært begrenset og langt unna de volumene som i dag benyttes på TV.

Med andre ord finnes det ingen reklameflater som kan overta det store volumet med spillreklame som i dag sendes på TV-kanaler fra utlandet til Norge.

Dersom lovforslaget går gjennom vil det utvilsomt føre til at reklametrykket fra ulovlige spill går ned.

3.2 Konsekvenser for omfanget av norsk innholdsproduksjon

Veksten i inntekter fra ulovlig reklame for utenlandske pengespill hos NENT og Discovery har vært eksplosiv de siste årene.inntektsveksten har imidlertid ikke ført til noen tilsvarende økt satsning på norskprodusert innhold. Koblingen mellom spillreklameinntektene og satsningen på norske produksjoner dukket først opp som en problemstilling etter at regjeringen begynte arbeidet med å utforme regelverket i tråd med Stortingets beslutning.

¹ <https://e24.no/kommentarer/lotteridirektoeren-i-kommentar-kampen-om-spill-hardner-til/24630775>



TV 2 har notert seg at Discovery og NENT har truet med å kutte i norske produksjoner dersom forslaget gjennomføres, og det har vært fremmet påstander som at 1300 «kulturarbeidsplasser» står i fare. Vi har forståelse for at produksjonsmiljøene og deres interesseorganisasjoner opplever denne trusselen som alvorlig. TV 2 mener likevel at påstander om at forslaget vil føre til tap av et tusentall arbeidsplasser er ren svartmaling som overhodet ikke er dekkende for den faktiske situasjonen.

Omfanget av norske produksjoner på kanalene som rammes av forbudet, er svært begrenset. Norsk kvalitetsinnhold er populært, men kostbart, og sendes derfor primært på kringkasternes flaggskipkanaler. Nisjekanalene har i liten grad norsk originalinnhold, spesielt gjelder det de kommersielle kringkasterne. Ser vi på de kanalene som rammes av forslaget, er dette i all hovedsak nisjekanaler (bla. TV6, Viasport, Max, Fem, Vox og Eurosport) som ikke har noen eller svært få norske originalproduksjoner. Kanalene som står for det vesentlige av norsk produksjon er (foruten NRK), TV 2s kanaler og Discoverys hovedkanal, TVNorge. Disse kanalene er underlagt norske reklameregler og følger loven, og forslaget får derfor ingen betydning for inntektene. Blant de kanalene som sender utenlandsk spillreklame i dag er det *kun* TV3 som regelmessig sender norske produksjoner.

I debatten om lovforslaget har det også figurert en rekke tall som er upresise eller misvisende. Discovery har uttalt at de og NENT til sammen vil ha et faktisk inntektstap på 140-180 millioner kroner i året som følge av forslaget.² TV 2 mener dette tallet er overdrevet. Skulle det likevel være riktig, er det likevel ingen grunn til å tro at inntektstapet vil føre til reduserte investeringer i norske produksjoner.

Det er de norske allmennkringkasterene, NRK og TV 2, som står for det klart største bidraget til norsk innholdsproduksjon. Vi vet at seerne ønsker norsk innhold på skjermen. For å nå opp i konkurransen, må også de kommersielle kringkasterne tilby norsk kvalitetsinnhold, og deres mest sette programmer er alle norske underholdningsprogrammer som «Ex on the beach», «Paradise Hotel», «Fire stjerners middag» og «71 grader nord».

Like viktig er at tilgang til eksklusivt og originalt lokalt innhold er avgjørende for at kringkasterne skal lykkes med overgangen fra tradisjonelt, reklamefinansiert fjernsyn, til nye forretningsmodeller basert på brukerfinansiering og strømmetjenester. Konkurransen i strømmemarkedet er knallhard, og investeringer i originalt norsk innhold er helt nødvendig for å lykkes. Discoverys programredaktør Eivind Landsverk, sier det slik til bransjebladet Kampanje:³

«Det vi ser er at drama er en sjanger som driver abonnenter digitalt, og derfor er det viktig å investere i drama, det være seg om man gjør store kostbare produksjoner som «Wisting», eller om man gjør billigere produksjoner, som vi gjør på humor.»

Ifølge samme artikkel ble det i 2018 investert 600 millioner kroner i norsk drama, og trenden er økende. Også NENT Group – hvor både TV3 og Viaplay inngår – har en uttalt ambisjon om å være best på lokale dramaproduksjoner og skal produsere 20

² Espen Skoland til medier24.no, 1. februar 2019

³ <https://kampanje.com/premium/mai-2019/innsikt/produserer-norsk-drama-for-600-millioner-kroner/>

nordiske originalserier årlig i 2018, en dobling fra 2017.⁴ I tillegg kommer internasjonale aktører som Netflix og HBO som har varslet en sterkere satsning på lokalt innhold og har flere norske produksjoner i gang. Det må også nevnes at NRK står for omfattende innkjøp av eksterne produksjoner, og at andelen ekstern produksjon i NRK også må antas å øke i årene som kommer.



Det er derfor *ingen grunn* til å forvente noen reduksjon i investeringer i norsk produksjon, heller ikke hos NENT og Discovery. Tvert imot tyder alt på at det samlede volumet av norske produksjoner vil *øke betydelig* i årene som kommer som følge av den sterke konkurransen i strømmemarkedet.

TV 2 mener derfor departementet kan se helt bort fra negative effekter i det norske produksjonsmarkedet som følge av lovforslaget.

3.3 Konsekvenser for sportsrettigheter

Discovery og NENT oppnår et stort konkurransefortrinn gjennom merinntekter fra reklame for ulovlige pengespill. TV 2 har valgt å ha hele sin virksomhet i Norge og forholde oss til norske lover, vi kan dermed ikke ta del i disse inntektene.

NENT har kjøpt de store internasjonale håndballmesterskapene som tidligere ble sendt på TV 2, og nylig kjøpte NENT viktige vintersportsrettigheter fra NRK. Discovery har på sin side overtatt OL fra NRK og Eliteserien fra TV 2.

Live sport treffer bredt og trekker mange TV-seere, og har derfor et stort reklamepotensial. Sportssendinger er særlig attraktive for ulovlige spillskaper som tilbyr betting og sportsspill. Ved å kjøpe attraktive sportsrettigheter kan de utenlandske kringkasterne dermed øke seertallene og eksponeringen av ulovlige pengespill, øke inntektene og i neste omgang ha et enda sterkere konkurransefortrinn.

Dette er en spiral som på sikt vil føre til at norske aktører blir utkonkurrert i markedet for sportsrettigheter. Sportssendinger er en svært viktig driver for seing på lineær-TV, og derfor vil en slik negativ spiral også svekke allmennkringkasternes gjennomslag og mulighet til å finansiere nyhetsjournalistikk og annet viktig norsk innhold. Resultatet blir at mediemangfoldet svekkes.

Forslaget fra regjeringen vil derfor bidra til å sikre like konkurransevilkår og styrke mediemangfoldet.

4 Forholdet til ytringsfriheten og EØS-avtalen

4.1 Forholdet til Grunnloven og EMK

TV 2 mener prinsipielt at alle lovreguleringer som kan gripe inn i ytringsfriheten bør vurderes opp mot Grunnloven og EMK. TV 2 støtter vurderingene departementet har gjort, og bemerker også at forbudet mot spillreklame, som er en ren kommersiell ytring, står i en annen stilling enn politiske ytringer, som for eksempel politisk reklame.

⁴ <https://kampanje.com/premium/mars-2019/innsikt/nent-sjefen-legger-nesten-sju-milliarder-pa-bordet-for-a-vinne-strommekrigen/>



TV 2 vil også påpeke, på generelt grunnlag, at lovgiver må utvise varsomhet med å pålegge mellomledd (TV-distributører i dette tilfellet) tiltak som begrenser forbrukeres tilgang til redaksjonelle medier. TV 2 mener likevel det aktuelle forslaget kan forsvares, fordi det kun gjelder reklame som heller ingen andre norske redaksjonelle medier lovlig kan formidle, og dermed sørger for likebehandling. Det er også lagt inn mekanismer i forslaget som skal sikre at reguleringen ikke rammer annet innhold enn den ulovlige reklamen. TV 2 vil imidlertid understreke at inngrep via mellomledd kun vil være aktuelt dersom de aktuelle kringkasterne velger fortsatt å opptre i strid med forbudet.

TV 2 vil dessuten legge til at alle norske mediehus må forholde seg til de innskrenkninger som følger av et forbud mot markedsføring av ulovlige pengespill. At utenlandske kringkastere må etterleve det samme forbudet, og dermed likebehandles, kan etter vårt syn klart forsvares med bakgrunn i de viktige samfunnshensyn som forbudet skal ivareta. For øvrig vises til høringssvaret fra Norsk redaktørforening.

TV 2 noterer seg at Discovery Networks Norge i sitt høringssvar har trukket inn bestemmelsen i lov om redaksjonell fridom § 4. TV 2 mener lov om redaksjonell fridom, er en svært viktig lov for redaksjonelle medier. TV 2 har imidlertid vanskelig for å se relevansen av den påberopte bestemmelsen, som gjelder redaktørens uavhengighet fra eier og utgiver. Det er heller ikke formålet med lov om redaksjonell fridom å beskytte utenlandske medieaktører mot forbud som alle norske redaktører må forholde seg til, og vil bli sanksjonert ved å bryte.

4.2 Forholdet til EØS-avtalen

TV 2 er enig i departementets omtale av forholdet til EØS-retten. Det reviderte AMT-direktivet opprettholdes i hovedsak som et minimumsdirektiv. Norge har på flere områder valgt å innføre en strengere regulering enn direktivets minimumsregulering, og forslaget er konsistent med denne nasjonale praksisen.

Det reviderte AMT-direktivet inneholder enkelte nye bestemmelser knyttet til i hvilke tilfeller sendelandsprinsippet kan fravikes når det gjelder innhold som kan utgjøre en alvorlig fare for folkehelsen og oppfordring til terrorisme. Det er også klargjort at nasjonale forbrukerbeskyttelsesregler innenfor sektorer som ikke er koordinert av direktivet, herunder pengespillreklame, på visse vilkår kan anvendes overfor reklame sendt fra medietjenester etablert i andre EØS-land.

Når forbrukerbeskyttelsesregler faller utenfor det koordinerte området, må vurderingen av forholdet til EØS-retten av de nasjonale bestemmelsene falle tilbake på primærretten. At sekundærretten overlater et handlingsrom til nasjonale myndigheter er velkjent fra en rekke områder, jf. for eksempel EU-domstolens avgjørelse i sak C-115/14, premiss 59 som uttaler følgende:

Det følger heraf, at det pågældende direktiv ikke udtømmende regulerer området for særlige betingelser vedrørende kontraktens udførelse, hvorfor den i hovedsagen omhandlede lovgivning kan bedømmes på grundlag af den primære EU-ret.

Forbrukerbeskyttelse er gjort til en sentral del av EU- og EØS-retten. I tillegg til omtalen i TEUV artikkel 12, er betydningen av forbrukerbeskyttelseshensyn fremhevet gjennom TEUV artikkel 169. Artikkel 169 nr. 1 lyder slik:



For at fremme forbrukernes interesser og sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau bidrager Unionen til at beskytte forbrukernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og til at fremme deres ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig for at beskytte deres interesser.

Tilsvarende skal det etter EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 38 "sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i Unionens politikk". Charteret er ikke en del av EØS-avtalen, men det er verdt å merke seg hvilken betydning forbrukerbeskyttelse er tillagt i EU både gjennom TEUV og charteret. Denne betydningen er også tydelig om man ser på den sekundærlovgivningen som gis med begrunnelse i forbrukerbeskyttelse, EØS-avtalen vedlegg XIX, jf. EØS-avtalen artikkel 72.

EFTA-domstolen har slått fast at Norge kan forby markedsføring av pengespill som en del av den nasjonale pengespillreguleringen. Forbudet respekteres av de aller fleste aktører i det norske mediemarkedet, og disse aktørene mottar dermed ikke betydelige beløp i reklameinntekter fra internasjonale spillselskaper, slik de utenlandske kringkasterne gjør. Det er åpenbart ikke formålet med AMT-direktivet, herunder senderlandsprinsippet, å tvinge frem ulike konkurransevilkår i det nasjonale markedet.

Forslaget til lovendring er godt begrunnet i allmenne hensyn og er et proporsjonalt tiltak i tråd med kravene som er oppstilt i EFTA-domstolens og EU-domstolens praksis. Som fremhevet av departementet, følger det av den nevnte praksisen at den norske staten har et vidt handlingsrom for å beskytte forbrukerinteresser på pengespillområdet. Det er bred politisk enighet om å utnytte handlingsrommet og sikre denne forbrukerbeskyttelsen. Lovforslaget er godt forenlig og konsistent med denne politikken. Derimot vil det å ikke utnytte handlingsrommet, og tillate fortsatt ulik håndheving av reklameforbudet – slik NENT, Discovery og de utenlandske spillaktørene tar til orde for – være lite forenlig med den helhetlige norske pengespillpolitikken.

TV 2 mener derfor at forslaget er i samsvar med EØS-retten og sikrer en konsistent spillpolitikk, i tråd med den etablerte norske modellen.

5 Praktiske og tekniske konsekvenser

TV 2 mener at forslaget tar tilstrekkelig hensyn til distributører som eventuelt må blokkere sendinger, ved at det skal treffes eget vedtak, og at det kan gjøres unntak dersom tiltaket er uforholdsmessig.

TV 2 antar imidlertid at eksistensen av en inngrepshjemmel vil være tilstrekkelig til at spillselskapene avstår fra å kjøpe reklameplass hos de aktuelle TV-kanalene, og at det i praksis derfor ikke vil være nødvendig å treffe vedtak og nedlegge pålegg om å hindre formidling av reklamen.

Det er også nærliggende at distributørene tar inn i sine avtaler med kringkasterne en forpliktelse til å opptre i samsvar med regelverket på dette området, noe som også vil gjøre behovet for tekniske tiltak overflødig.



6 Spillbransjens forslag om «selvregulering»

TV 2 er kjent med at Discovery, NENT sammen med utenlandske spillaktører har fremlagt et forslag om selvregulering, som et alternativ til lovforslaget som nå er på høring.

TV 2 mener prinsipielt at et forbud mot utenlandske pengespill må gjelde likt og håndheves likt for alle aktører i markedet. De aktuelle kanalene er norske kanaler som kun er tilgjengelig i Norge, og utnytter et smutthull i et regelverk som alle norske aktører må forholde seg til. Det bør ikke åpnes opp for at disse skal behandles annerledes enn andre norske aktører.

Det er også påfallende at forslaget om selvregulering kommer opp i tolvte time. Aktørene innser at de ikke har politisk støtte for sitt opprinnelige standpunkt; å stanse forslaget i sin helhet. Det fremstår derfor som åpenbart at bakgrunnen for forslaget om selvregulering ikke er begrunnet i et ønske om å opptre ansvarlig og begrense spillavhengighet, men å beskytte de utenlandske kringkasterne og spillselskapenes økonomiske interesser.

Alle punktene de internasjonale spillselskapene har kommet med burde ellers vært selvfølgelige. De er et absolutt minimum for anstendig markedsføring. At de har sendt ulovlig reklame i mange år uten å engang forholde seg til forbudet, viser enda sterkere hvorfor det må ta slutt nå.

Ulovlig virksomhet som spillreklame genererer profitt. Men selv om overskuddet fra ulovlige aktiviteter brukes til gode formål, kan det aldri rettferdiggjøre den ulovlige virksomheten.

Dersom NENT og Discovery virkelig tok et ansvar for å bekjempe spillavhengighet, hadde de forlenget implementert endringene de nå foreslår. Nå snur de kappen etter vinden. Det er heller ingen som hindrer dem i å avstå fra spillreklame i sin helhet, slik de samme aktørene avstår fra å sende alkoholreklame.

Med vennlig hilsen

Tomas Myrbostad
Juridisk direktør