

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 22/806-2/TETO

Deres ref.:

Dato: 16.12.2022

Høring - gjennomføring av endringsdirektivet til AMT-direktivet - høringsuttalelse fra Medietilsynet

Medietilsynet viser til Kultur- og likestillingsdepartementets (departementets) høring av 16. september 2022 om forslag til endringer i kringkastingsloven, kringkastingsforskriften mv. Dette er et forslag til gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1808 om audiovisuelle medietjenester (heretter AMT-direktivet). Forslaget inneholder også enkelte forslag som berører radio, samt endringer av kringkastingsloven og kringkastingsforskriften som ikke har sammenheng med endringsdirektivet.

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av samfunnsoppdraget at Medietilsynet skal medvirke til å oppfylle de overordnede mediepolitiske målene om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet medvirker til å fremme de mediepolitiske målene ved å legge til rette for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen.

Medietilsynet støtter i all hovedsak departementets forslag til endringer i kringkastingsregelverket og i bildeprogramloven. Medietilsynet gir nedenfor merknader til enkelte deler av forslaget. Merknadene er knyttet til det relevante kapittelet i høringsnotatet, samt forslag til ny ordlyd i lov og forskrift.

OPPSUMMERT:

- **Selvregulering og samregulering** – Medietilsynet er positive til at bransjen tar mer ansvar på området for beskyttelse av barn mot skadelig innhold. For å sikre en enhetlig og faglig basert standard for aldersgrensesetting, vil Medietilsynet legge til rette for erfaringsutveksling med og mellom aktører som setter aldersgrenser og gir informasjon om aldersgrenser.
- **Hvilke tjenester som faller inn under definisjonen av audiovisuell bestillingstjeneste** - Medietilsynet peker på at det kan reises spørsmål om tv-distributører kan anses å være tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester for den delen av tjenesten som tilbyr elektronisk filmleie eller salg, der innholdet ikke tilbys

som en del av en annen audiovisuell bestillingstjeneste videreformidlet på tv-distributørens plattform. Hvis innkjøp av hele filmkataloger ikke anses å utgjøre effektiv redaksjonell kontroll over utvelgelse av programmer, vil tilbyderen derimot kun være teknisk distributør som videreformidler en filmkatalog som gjøres tilgjengelig for sluttbruker. På denne bakgrunn mener Medietilsynet at det er hensiktsmessig med en tydeliggjøring i forarbeidene på hvilke tjenester som skal omfattes av definisjonen.

- **Krav til identifikasjon av tjenestetilbydere** - Medietilsynet har merket seg at det blir stadig vanligere hos tilbydere å sluse brukeren inn i en digital chat-tjeneste i stedet for å oppgi epostadresse som kontaktinformasjon på hjemmesiden. Det bør vurderes om det i ordlyden i kringkastingsloven § 5, eller i forskrift, kan åpnes opp for at identifikasjonskravet med epostadresse alternativt kan oppfylles gjennom en digital chat-funksjon der brukeren kommer i direkte kontakt med tilbyderen.
- **Beskyttelse mot alvorlig skadelig innhold** - Ved at det norske forbudet mot alvorlig skadelig innhold på fjernsyn forslås videreført, blir konsekvensen at norske tilbydere av fjernsynstjenester blir underlagt en strengere regulering enn tilbydere av fjernsyn etablert i andre EØS-land. Medietilsynet mener på prinsipielt grunnlag at forbudet mot alvorlig skadelig innhold på fjernsyn bør oppheves, og at det i stedet innføres krav til tilstrekkelige beskyttelsestiltak slik at mindreårige ikke får tilgang til slikt innhold. Videre blir norske tilbydere av fjernsyn underlagt strengere regulering enn norske tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som ikke har et slikt totalforbud. Etter Medietilsynets oppfatning taler hensynet til likebehandling for at fjernsyn reguleres på samme måte som audiovisuelle bestillingstjenester.
- **Personvern** - Medietilsynet støtter forslaget om å innføre forbud mot å benytte personopplysninger om mindreårige til kommersielle formål i bildeprogramloven. Medietilsynet foreslår imidlertid at det tas inn en presisering om at departementets mulighet til å gi forskrift også omfatter bruk av personopplysninger om mindreårige.
- **Publikumsandel og nasjonalt marked** - Departementet har i tilknytning til universell utforming, europeisk programandel og medfinansiering knyttet bestemmelser om krav eller unntak til andel seertid/lav publikumsandel. Medietilsynet anser at det vil være hensiktsmessig at ordlyden i forskriften endres til *andel publikum* i tråd med EU-kommisjonens retningslinjer. Videre peker Medietilsynet på at for å få et riktig utgangspunkt for beregningen, er det viktig at det klargjøres om et nasjonalt marked kun skal bestå av aktører under norsk jurisdiksjon, eller også av utenlandske bestillingstjenester rettet mot det norske markedet. Etter Medietilsynets vurdering får innretningen stor betydning for hvilke aktører og hvor mange som havner over og under terskelverdien.
- **Sponsoridentifikasjon ved sponing av tjenester** - For å sikre en klar og entydig praksis når det gjelder utformingen av sponsoridentifisering av tjenester, anser Medietilsynet at det ville være hensiktsmessig om reglene i kringkastingsforskriften § 3-10 andre ledd om utformingen også gjelder sponing av tjenester.
- **Europeisk programandel** - Det foreslås å innføre en adgang for Medietilsynet til å unnta tilbydere av bestillingstjenester fra kravene til europeisk programandel. Unntaket er ment for tjenester som etter «art eller innhold» tilsier at forpliktelsen vil

være «upraktisk eller urimelig». Etter Medietilsynets vurdering bør lovforarbeidene gi føringer for hvilke tjenester unntaket er tenkt anvendt på.

- **Medfinansiering** - Departementet foreslår at det skal være unntak fra medfinansieringsplikten for tjenestetilbydere med lav omsetning eller begrenset publikum. Medietilsynet mener det må klargjøres hva som menes med «1 pst. av det nasjonale markedet».
- Medietilsynet støtter at det gjøres unntak fra medfinansieringsplikten for NRK, samt for audiovisuelle bestillingstjenester som ikke tilbyr spillefilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier. Medietilsynet etterlyser imidlertid en presisering når det gjelder kortfilmer, og om disse omfattes av unntaket, eller om kortfilmer går under samme kategori som spillefilm, dokumentarfilm mv.
- Medietilsynet vurderer at modellen for medfinansiering i alternativ 1 med en kombinert investerings- og bidragsplikt, er det alternativet som best oppfyller de filmpolitiske målene om et bredt og variert filmtilbud, formidling til publikum på en måte som bidrar til god publikumsoppslutning, og å styrke den norske filmbransjen.
- Dersom Medietilsynet skal kunne føre effektiv kontroll med medfinansieringsplikten, er det nødvendig å utrede mulighetene for innhenting av datagrunnlag nærmere, herunder om tjenestenes omsetning i Norge, beregning av publikumsandel og investering i norskspråklige audiovisuelle produksjoner.
- **Videodelingsplattformer** - Medietilsynet støtter departementets forslag om å implementere direktivets bestemmelser om hensiktsmessige tiltak for å beskytte barn mot skadelig innhold og allmennheten mot nærmere bestemt ulovlig innhold og regler for kommersielt innhold for norske videodelingsplattformtjenester. Medietilsynet mener imidlertid det er nødvendig for tilsynet å konkretisere tiltakene nærmere i retningslinjer for at de skal være relevante, forholdsmessige og gi en effektiv beskyttelse.
- **Fremheving av audiovisuelle bestillingstjenester av allmenn interesse** - Det bør etter Medietilsynets vurdering gjøres en nærmere kartlegging av behovet for tiltak for å fremheve audiovisuelle bestillingstjenester av allmenn interesse i norsk kontekst, hvilke medietilbydere som eventuelt bør omfattes, og virkninger for mediemangfoldet og konkurransen i markedet før slike tiltak innføres.
- Medietilsynet anbefaler at vurderingen av egnede regulatoriske løsninger når det gjelder fremheving av audiovisuelle bestillingstjenester av allmenn interesse sees i sammenheng med den pågående drøftingen av hvordan regulering av algoritme- og anbefalingssystemer på et mer generelt nivå i kontekst av DSA skal følges opp.
- **Opplysningsplikt** - Medietilsynet støtter at opplysningsplikthjemmelen i kringkastingsloven skal gå foran taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, slik departementet foreslår. Dette gir Medietilsynet anledning til å innhente nødvendige opplysninger for å gjennomføre sine oppgaver etter loven. Medietilsynet understreker at opplysningsplikthjemmelen også må kunne benyttes for å oppfylle Norges avtaleforpliktelser internasjonalt, slik som foreslås forskriftsfestet i ny kringkastingsforskrift § 1-8a jf. AMT-direktivet artikkel 30a .
- **Økonomiske og administrative konsekvenser** - Medietilsynet peker på enkelte ytterligere konsekvenser for tilsynsmyndigheten utover det som allerede er redegjort for i høringsnotatet.

- **Lov- og forskriftstekst** - Medietilsynet har enkelte språklige innspill til lov- og forskriftstekst.

1.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 5 SELVREGULERING OG SAMREGULERING

1.1 Merknader til 5.3.2 Mulige områder for samregulering

Departementet har identifisert tre punkter som kan være egnet for samregulering.

Ett av disse punktene er informasjon om skadelig innhold for mindreårige. I forbindelse med at Medietilsynet utredet muligheten for avviklingen av statlig forhåndskontroll av kinofilm i 2021, var tilsynet i kontakt med de største bransjeaktørene for å undersøke interessen for å etablere et sektorovergripende bransjeorgan. Tanken var at et bransjeorgan kunne få ansvaret for å legge til rette for et system for aldersklassifisering av audiovisuelt innhold.

Tilbakemeldingen fra bransjen var imidlertid at de ikke så behovet for en slik ordning.

Medietilsynet er likevel positiv til at bransjen får mer ansvar på området. Som en del av arbeidet med å sikre en enhetlig og faglig basert standard for aldersgrensesetting, vil Medietilsynet legge til rette for erfaringsutveksling med og mellom aktører som setter aldersgrenser og gir informasjon om aldersgrenser. Dette vil være en god anledning til å sondere muligheten for at bransjen tar mer ansvar, for eksempel gjennom å ta imot klager fra publikum og gi informasjon om mulig skadelig innhold.

Departementet ber om innspill på om det kan være hensiktsmessig med samregulering også på andre områder enn de tre identifiserte punktene; informasjon om skadelig innhold, fremheving av europeiske verk og regulering av videodelingsplattformer – krav til utenrettslig løsning av tvister. Medietilsynet viser til punkt 10 i høringsuttalelsen om fremheving av audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse (kapittel 16 i høringsnotatet), hvor tilsynet vurderer sam- eller selvregulering som en mulig egnet regulatorisk tilnærming med hensyn til en implementering av artikkel 7a i endringsdirektivet om å fremme fremtredende plassering av audiovisuelle medietjenester eller innhold av allmenn interesse.

2.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 6 JURISDIKSJON, REGISTRERINGSPLIKT OG PRINSIPPET OM FRI VIDEREFORMIDLING

2.1 Merknader til 6.3 Informasjonsplikt for endringer som kan påvirke jurisdiksjon og liste over tjenestetilbydere underlagt norsk jurisdiksjon

Departementet foreslår at det inntas en ny bestemmelse i kringkastingsforskriften § 1-3a, som pålegger Medietilsynet å utarbeide og vedlikeholde en oppdatert liste over tjenestetilbydere (dvs. tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester) som er underlagt norsk

jurisdiksjon etter § 1-1. I den sammenheng må det også innføres registreringsplikt for audiovisuelle bestillingstjenester.

Medietilsynet peker for det første på at det kan vurderes om begrepet «tjenestetilbydere» i forskriften § 1-3 første og andre ledd bør erstattes av «tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester» slik at ordlyden blir «kringkastere, lokalkringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester». Fjernsyn og radio omfattes av begrepet «kringkastere» og «lokalkringkastere». Det er videre gitt egne regler for registreringsplikt for tilbydere av videodelingsplattformer i hhv. loven § 5a-2 og forskriften § 5a-2. Etter det Medietilsynet vurderer vil derfor begrepet «tjenestetilbydere» kun henvise til tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.

Hvilke tjenester som faller inn under definisjonen av audiovisuell bestillingstjeneste jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav d og f får betydning for en rekke andre forpliktelser i tillegg til registreringsplikten, slik som plikt til universell utforming, europeisk programandel, medfinansiering og beskyttelsestiltak for mindreårige mot skadelig innhold i bildeprogrammer. Dette aktualiserer behovet for å avklare enkelte problemstillinger knyttet til definisjonen, særlig når det gjelder vilkåret om effektiv redaksjonell kontroll.

Medietilsynet viser til at dagens forretningsmodell, der tv-distributører tilbyr både strømmetjenester og enkeltfilmer til salg/leie gjennom sine løsninger, i enkelte tilfeller gjør det utfordrende å identifisere hvem som kan anses som tjenestetilbyder av en audiovisuell bestillingstjeneste. Vilkår knyttet til definisjonen av tjenestetilbyder er ifølge kringkastingsloven § 1-1 bokstav f at man i «*i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene*». I forarbeidene til implementeringen av 2010-direktivet har departementet uttalt seg nærmere om hva som ligger i uttrykket «effektiv redaksjonell kontroll»: «I vurderingen av om en aktør har kontroll med utvelgelse av programmer, vil det avgjørende være at tjenestetilbyder gjør et *«positivt valg»* med hensyn til utvalg av enkeltprogrammer som tilbys og som gjør at tjenesten skiller seg fra en annen.»¹ I enkelte tilfeller erfarer Medietilsynet at tv-distributørene ikke foretar utvelgelsen av enkeltfilmene som gjøres tilgjengelig i deres tekniske løsning, men inngår avtaler om hele filmkataloger uten at disse nødvendigvis er direkte knyttet til en strømmetjeneste. I disse tilfellene er det filmdistributørene som avgjør hvilke filmer som til enhver tid tilbys via tv-distributøren til kunden. Dette reiser spørsmål om slike tv-distributører kan anses å være tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester for den delen av tjenesten som tilbyr elektronisk filmleie eller salg, der innholdet ikke tilbys som en del av en annen audiovisuell bestillingstjeneste videreformidlet på tv-distributørens plattform. Hvis innkjøp av hele filmkataloger ikke anses å utgjøre effektiv redaksjonell kontroll over utvelgelse av programmer, vil tilbyderen derimot kun være teknisk distributør som videreformidler en filmkatalog som gjøres tilgjengelig for sluttbruker. På denne bakgrunn mener Medietilsynet at det er hensiktsmessig med en tydeliggjøring i forarbeidene på hvilke tjenester som skal omfattes av definisjonen.

¹ Prop. 9 L (2012-2013) punkt 5.6.3.6 s. 34

2.2 Merknader til 6.4 Krav til identifikasjon av tjenestetilbydere

Medietilsynet har merket seg at det blir stadig vanligere hos tilbydere å sluse brukeren inn i en digital chat-tjeneste i stedet for å oppgi epostadresse som kontaktinformasjon på hjemmesiden. Etter kringkastingsloven § 2-16 første ledd bokstav a skal tilbydere sørge for at seerne på en enkel og direkte måte har tilgang til blant annet elektronisk postadresse. Bestemmelsen er utformet i tråd med ehandelsloven § 8, som gjelder for audiovisuelle bestillingstjenester.

Etter AMT-direktivet artikkel 5 nummer 1 bokstav (c) skal tilbyderen gjøre opplysninger om *“the details, including its email address or website, which allow it to be contacted rapidly in a direct and effective manner”*. I fortalepunkt 45 til 2010-direktivet fremkommer at medlemslandene selv kan bestemme de praktiske detaljene for hvordan formålet om at seerne skal ha enkel og direkte tilgang til informasjon om tilbyderen oppnås. Etter direktivet kan det synes som om opplysninger om epostadresse eller nettside er alternative vilkår, og at medlemslandene har en viss handlefrihet i hvordan å utforme identifikasjonskravet.

Medietilsynet ber departementet vurdere om det i ordlyden i kringkastingsloven § 5, eller i forskrift, kan åpnes opp for at identifikasjonskravet med epostadresse alternativt kan oppfylles gjennom en digital chat-funksjon der brukeren kommer i direkte kontakt med tilbyderen.

2.3 Merknader til 6.7 Overordnet om unntak fra prinsippet om fri videreformidling og departementets forslag

Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for å omfatte grunnlagene for å hindre videreformidling i AMT-direktivet artikkel 3 (2) og 3 (3) i norsk rett. Det gjelder innhold som utgjør en alvorlig risiko for folkehelsen, innhold som utgjør en alvorlig risiko for offentlig sikkerhet, herunder vern av nasjonal sikkerhet og nasjonalt forsvar, samt offentlig oppfordring til å begå en terrorhandling.

Som departementet peker på er hjemmelen i kringkastingsloven § 4-5 lite brukt, og ble sist benyttet i 2002, da Medietilsynet fattet vedtak overfor UPC Norway AS om å forby videresending av ulovlige pornografiske program på Canal+ Gul, Canal+ Blå og TV1000. Medietilsynet er enig i at selv om hjemmelen har vært lite brukt, kan den likevel ha preventiv effekt. Etter Medietilsynets vurdering kan det ikke utelukkes, sett i lys av internasjonal sikkerhetspolitikk, at et behov for en slik hjemmel kan oppstå i tiden fremover. Uten et hjemmelsgrunnlag har ikke Medietilsynet kompetanse til å hindre videreformidlingen av slikt innhold inn til Norge. Medietilsynet ser imidlertid argumentet om at det ikke innføres slike begrensninger på den frie videreformidlingen av audiovisuelle medietjenester før det oppstår et aktuelt og konkret behov for regulering.

Dersom ett eller flere av grunnlagene for å nekte videreformidling skal innføres, enten i denne omgang eller ved senere anledning, er det viktig at det kommer klart frem hvilket innhold/markedsføring/ytringer som hhv. vil utgjøre en alvorlig risiko for offentlig sikkerhet, en alvorlig risiko for folkehelsen eller offentlig oppfordring til å begå terrorhandling. Det må

videre tas stilling til hvilket myndighetsorgan som skal avgjøre om kriteriene er oppfylt, og om oppfyllelse av enkelte av grunnlagene forutsetter forutgående domstolsavgjørelse.

Sett i lys av endrede medievaner og pågående mediekonvergens, ser Medietilsynet argumenter for at audiovisuelle bestillingstjenester, i tillegg til fjernsyn, burde omfattes av kringkastingsloven § 4-5. Uten en slik hjemmel, har ikke Medietilsynet kompetanse til å hindre videreformidling av programmer som kan være alvorlig til skade for mindreårige uten beskyttelsestiltak, eller program med hatefulle ytringer som retten har funnet i strid med straffeloven § 185, i audiovisuelle bestillingstjenester rettet mot Norge

Medietilsynet deler departements vurdering av at det ikke lenger er EØS-rettslig grunnlag for å opprettholde bestemmelsen i kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b som gir Medietilsynet hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler som sender program med alvorlig skadelig innhold, og at denne unntaksadgangen oppheves. Medietilsynet støtter videre at gjeldende bokstav c presiseres, slik at den også omhandler alvorlig skadelig innhold, og at ordlyden utvides til å gjelde alt innhold og ikke kun program.

3.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 8 BESKYTTELSE AV MINDREÅRIGE

3.1 Merknader til 8.3.1 Beskyttelsestiltak

Departementet fremmer ikke noe konkret forslag om å oppheve bestemmelsen i bildeprogramloven § 9 første ledd om at bildeprogram med alvorlig skadelig innhold ikke kan sendes på fjernsyn, men ber om høringsinstansenes syn på behovet for en endring. Medietilsynet mener på prinsipielt grunnlag at forbudet mot alvorlig skadelig innhold på fjernsyn bør oppheves. Etter Medietilsynets oppfatning taler hensynet til likebehandling for at fjernsyn reguleres på samme måte som audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet viser til departementets vurdering på dette punktet. Etter Medietilsynets vurdering er det graden av tilstrekkelig effektiv beskyttelse som må være avgjørende, og ikke om innholdet formidles på fjernsyn eller på en audiovisuell bestillingstjeneste. Medietilsynet mener at et krav om at tjenestetilbyder skal sørge for at alvorlig skadelig innhold ikke kan ligge åpent tilgjengelig, men at strengeste tilgangskontroll må være aktivert for slikt innhold, vil gi en tilstrekkelig effektiv beskyttelse av mindreårige mot alvorlig skadelig innhold på fjernsyn, jf. AMT-direktivet art. 6a 1 om at det mest skadelige innholdet skal være underlagt de strengeste tiltakene. En slik løsning vil også sørge for at norske tilbydere av fjernsynssendinger ikke blir underlagt en strengere regulering enn tilbydere av fjernsyn etablert i andre EØS-land.

3.2 Merknader til 8.3.2 Informasjonsplikt

Ved gjennomføring av forpliktelsen i endringsdirektivet om at tilbydere av medietjenester skal gi seerne informasjon gjennom «et system som beskriver mulig skadelig innhold i en audiovisuell medietjeneste», oppfordres det til bruk av samregulering. Medietilsynet viser i

denne sammenhengen til merknad knyttet til kapittel 5 *Selvregulering og samregulering*, punkt 5.3.2 *Mulige områder for samregulering*.

3.3 Merknader til 8.3.3 Personvern

Medietilsynet støtter forslaget om å innføre forbud mot å benytte personopplysninger om mindreårige til kommersielle formål i bildeprogramloven §§ 9 og 10. Medietilsynet foreslår imidlertid at det tas inn en presisering i bildeprogramloven § 8 andre ledd tilsvarende den foreslåtte bestemmelsen i kringkastingsloven § 5a-3 andre ledd, om at departementets mulighet til å gi forskrift også omfatter bruk av personopplysninger om mindreårige.

Departementet legger til grunn at Datatilsynets myndighet omfatter de foreslåtte bestemmelsene i bildeprogramloven §§ 9 og 10, og at Medietilsynet som tilsynsansvarlig konsulterer Datatilsynet ved behov. Videre forutsetter departementet at tilsynene i fellesskap finner fram til en hensiktsmessig tilsynsmetodikk og rutiner for samarbeid i slike saker. Medietilsynet mener at slik denne modellen beskrives, er det noe uklart hvilket tilsyn som har formell tilsynsmyndighet for de nye bestemmelsene. Etter Medietilsynets vurdering bør Datatilsynet ha det formelle tilsynsansvaret knyttet til de aktuelle bestemmelsene, da Datatilsynet er den tilsynsmyndigheten med størst kompetanse på personvernområdet. Når det gjelder dette punktet, ber Medietilsynet om en klargjøring.

4.0 LAV PUBLIKUMSANDEL – UNIVERSELL UTFORMING, EUROPEISK PROGRAMANDEL OG MEDFINANSIERING

Departementet har i tilknytning til forslagene til nye regler for universell utforming, europeisk programandel og medfinansiering (henholdsvis kapittel 9, 11 og 12 i høringsnotatet) knyttet bestemmelser om krav eller unntak til andel seertid/lav publikumsandel. I utkast til forskriftstekst § 2-1a om europeisk programandel i audiovisuelle bestillingstjenester er det foreslått at tilbydere med *en seerandel* på under en prosent i det norske markedet skal unntas fra forpliktelsene. I ny forskriftsbestemmelse § 2a-3 om universell utforming er det foreslått at tilbydere med *andel seertid* på mer enn fem prosent i det norske markedet for slike tjenester, får krav om universell utforming. I ny § 2b-1 om unntak fra medfinansieringsplikt er det foreslått unntak for tilbydere med en andel på under en prosent av det norske markedet, målt i *andel seertid*. Det er benyttet noe ulik formulering i disse tre bestemmelsene. Medietilsynet legger til grunn at departementet har ment å vise til samme målemetode, det vil si andel seertid.

Departementet viser til at Medietilsynet ved beregning av lav publikumsandel skal ta hensyn til vurderingene kommisjonen gjør i retningslinjene for definisjon av lavt publikum og lav omsetning, (2020/C 223/03). Departementet viser i punkt 11.2.2.4.2 til Kommisjonens retningslinjer hvor det angis at antall brukere/seere er en god indikator for måling av publikumsandel. Videre vises det til i retningslinjene at antall faktiske brukere kan være et mål der abonnementstjenestene er bundlet.

Medietilsynet støtter i utgangspunktet at en måling i andel seertid kan være en hensiktsmessig beregningsmodell. Dette kan være et godt mål uavhengig av om tjenesten er bundlet eller ikke, og er en felles målemetode uavhengig av om tjenesten er abonnementsbasert (SVOD), reklamefinansiert (AVOD) eller en filmleietjeneste (TVOD). Medietilsynet viser også til at Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) etter rapporten *Tilgjengelig TV (20/03986)* har besluttet at «tittartidsandel» skal brukes som mål for å beregne andel publikum av både lineært fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester når det gjelder forpliktelser til universell utforming.

Selv om Medietilsynet støtter at seertid kan være et egnet mål, foreligger det usikkerhet om hvilke data som er tilgjengelige/mulig å innhente. Medietilsynet anser at det er hensiktsmessig at ordlyden i forskriften endres til *andel publikum* jf. EU-kommisjonens retningslinjer (i stedet for *andel seertid*) i kringkastingsforskriften §§ 2-1a, 2a-3 og 2b-1. Ordlyden vil da harmonisere med EU-kommisjonens retningslinjer og denne formuleringen gir Medietilsynet en større grad av fleksibilitet til å utforme nærmere retningslinjer for målemetoder ut ifra tilgjengelige data og målemetoder, samt tar høyde for eventuelle behov for endringer dersom tilbydernes tjenester endres og pakkeres på nye måter. Det kan eventuelt vurderes om Medietilsynet bør få delegert kompetanse til å utforme nærmere regler for målemetoder i egen forskrift.

Departementet foreslår at det for tilbydere av kommersielle audiovisuelle bestillingstjenester inntas et krav om at aktører med en andel publikum på mer enn fem prosent i det nasjonale markedet får spesifikke krav til universell utforming. For å få et riktig utgangspunkt for beregningen, mener Medietilsynet det er viktig at det klargjøres om et nasjonalt marked kun skal bestå av aktører under norsk jurisdiksjon, eller også av utenlandske bestillingstjenester rettet mot det norske markedet. Etter Medietilsynets vurdering får innretningen stor betydning for hvilke aktører og hvor mange som havner over og under terskelverdien. Den samme problemstillingen gjelder for beregningen av hvilke audiovisuelle bestillingstjenester som faller utenfor kravet til euroandel (kapittel 11.2.4). I tillegg gjelder det beregningsgrunnlaget for nasjonal publikumsandel i forbindelse med kravet om medfinansiering (kapittel 12.3.2). Det kan være grunner som taler for at utgangspunktet for beregningen bør være forskjellig for de ulike bestemmelsene. Da Medietilsynet i forbindelse med håndhevingen av disse bestemmelsene må bruke ressurser på å innhente tall fra eksternt hold, er det viktig at premissene for informasjonsinnhenting er tydelige.

5.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 9 UNIVERSELL UTFORMING

Medietilsynet viser til merknader knyttet til publikumsandel og beregning av nasjonalt marked ovenfor. Dersom «seerandel» endres til «publikumsandel» må ny forskriftstekst i §§ 2a-2, 2a-3 og 2a-4 justeres i tråd med endringen.

Til departementets forslag om at aktørene må ha sin handlingsplan tilgjengelig på egen nettside, mener Medietilsynet at dette kan føre til uhenksomme mye ressursbruk ved at det må føres tilsyn med en rekke nettsider for å kontrollere at kravet er oppfylt. Siden

Medietilsynet uansett skal motta handlingsplanene, og ha et kontaktpunkt for informasjon og klager, foreslås det at Medietilsynet gjør handlingsplanene tilgjengelige på kontaktpunktet.

6.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 10 REKLAME, SPONSING OG PRODUKTPLASSERING

Departementet peker på at det bør være en viss fleksibilitet knyttet til utformingen av sponsoridentifisering når det gjelder sponing av *tjenester*, så lenge det gjøres på en tydelig og nøytral måte. Det legges ikke opp til nærmere regulering på dette tidspunktet. Slik Medietilsynet forstår det, innebærer dette at kravene i forskriften § 3-10 andre ledd til utforming av sponsoridentifikasjon fremdeles kun vil gjelde for sponing av programmer. En slik tilnærming vil etter Medietilsynets vurdering kunne skape uklarhet hos tilbyderne om hvordan sponsor av tjenester skal identifiseres, og hvorvidt det legges opp til en strengere eller mer liberal praksis for slik identifisering sammenlignet med programsporing.

Gjennom lang forvaltningspraksis og omfattende veiledning fra Medietilsynets side, er det i dag stor grad av omforent forståelse om utformingen av sponsoridentifikasjon blant kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet anser det som lite hensiktsmessig for aktørene og forvaltningen å skulle gjennomgå en ny prosess for å oppnå tilsvarende omforent praksis når det gjelder identifisering av sponsorer av tjenester. For å sikre en klar og entydig praksis også når det gjelder utformingen av sponsoridentifisering av tjenester, anser Medietilsynet at det er hensiktsmessig om reglene i kringkastingsforskriften § 3-10 andre ledd om utformingen, også gjelder sponing av tjenester. Dersom Medietilsynets forslag tas til følge, krever det endring av kringkastingsloven § 3-4 første ledd fjerde setning, ved at *kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester* føyes til *program*. I tillegg bør paragrafoverskriften i forskriften § 3-10 omformuleres noe.

Medietilsynet støtter departementets forslag om at det ikke skal være tillatt med produktplassering i dokumentarer. Departementet peker på at dokumentarer inneholder dybdejournalistikk og har klare likhetstrekk med nyhetsprogrammer. Videre fortolker departementet kategorien til å omfatte «dokumentarer med samfunnsmessige, historiske eller biografiske tema, hvor hovedformålet er å informere og sette noe på dagsorden. Departementet drar en grense mot «underholdningspregede dokumentarer», noe departementet definerer som «reality» og som ikke omfattes av forbudet. Medietilsynet støtter at reality ikke skal omfattes av forbudet. Reality-tv skiller seg tydelig fra dokumentarsjangeren ved at den i motsetning til tradisjonelle dokumentarer tar utgangspunkt i en konstruert virkelighet spesielt skapt for det aktuelle programmet, og hvor hovedformålet klart er underholdning.

Etter Medietilsynets vurdering knytter det seg potensielt større håndhevingsmessige utfordringer til andre typer dokumentarer som befinner seg mellom de to ytterpunktene departementet viser til. Det finnes dokumentarprogrammer og -serier som ikke har så tydelige likhetstrekk med nyhets- og aktualitetsprogrammer, men som likevel omhandler samfunnsmessige, historiske eller biografiske temaer og har som formål å sette noe på dagsordenen, samtidig som programmene kan ha et underholdningsformål. Eksempler på

programmer som etter Medietilsynets vurdering befinner seg et sted mellom tradisjonell dokumentar og reality, er såkalte dokusåper som *Toll (TV 2)*, *Blålys (TV 2)* og *Fiskerne (NRK)*. I tillegg vurderer Medietilsynet at seriene *Sporløs (TV 2)* og *Kortbaneliv(NRK)*, samt en sportsdokumentar som *Marit Bjørgen – tidenes beste (NRK)* er eksempler på programmer hvor det kan reises noe tvil om hovedformålet er å informere og sette noe på dagsorden eller om hovedformålet er underholdning². Spørsmålet blir i slike tilfeller om kravene til journalistisk uavhengighet og integritet gjør seg gjeldende i slik grad at produkt plassering skal være forbudt.

Medietilsynet mener departementet bør vurdere om det skal legges til grunn en noe mer dynamisk tilnærming til kategorien dokumentar enn høringsnotatet legger opp til. Med en mer dynamisk tilnærming bør det, med utgangspunkt i de ovennevnte betraktningene og eksemplene, utdypes og klargjøres noe mer rundt hvordan dokumentarkategorien skal fortolkes.

7.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 11 EUROPEISK PROGRAMANDEL I AUDIOVISUELLE BESTILLINGSTJENESTER OG FJERNSYN

Departementet foreslår at det gjøres unntak fra ny bestemmelse om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester pålegges å ha en andel europeiske verk på minst 30 prosent i sine kataloger og at disse verkene skal fremheves, for tjenestetilbydere av tjenester med lav omsetning eller lav publikumsandel. Når det gjelder lav publikumsandel, viser Medietilsynet til merknader i punkt 4.0.

I forslag til ny § 2-1a andre ledd innføres en adgang for Medietilsynet til å unnta tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester fra kravene til europeisk programandel. Unntaket er ment for tjenester som etter «*art eller innhold*» tilsier at forpliktelsen vil være «*upraktisk eller urimelig*».

Medietilsynet støtter forslaget om å innføre et unntak. I høringsnotatet er det ikke gitt føringer for hvilke typer eller grupper av tjenester bestemmelsen bør anvendes på. Etter Medietilsynets vurdering bør dette utdypes nærmere i lovproposisjonen. Medietilsynet mener det for eksempel kan være rimelig å gi unntak for tjenester som er ment å nå en snever målgruppe. Medietilsynet er ellers enig at unntakene bør tidsavgrenses.

8.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 12 MEDFINANSIERING

Medietilsynet støtter forslaget om å etablere en medfinansieringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester. I det følgende vil tilsynet imidlertid påpeke enkelte forhold som bør avklares nærmere før plikten trer i kraft:

² Eksemplene fra NRK, som har totalforbud mot produkt plassering, er kun tatt inn for å vise ulike typer programmer innenfor dokumentarsjangeren.

8.1 Merknader til 12.6.5 Avgrensning av pliktsubjekter

Departementet foreslår at medfinansieringsplikten «avgrenses til tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester etablert i Norge, samt tilbydere av slike tjenester etablert i andre EØS-land dersom tjenesten retter seg mot et norsk publikum». Medietilsynet mener det i lovforarbeidene bør gis veiledning for hvilke momenter som er relevante å vurdere når det skal avgjøres hvilke tjenester som retter seg mot Norge.

I fortalepunkt 38 i AMT-direktivet uttales følgende: *«Når en medlemsstat i enkelttilfeller skal vurdere om en audiovisuell medietjeneste på bestilling etablert i en annen medlemsstat er rettet mot publikum på sitt territorium, bør den vise til indikatorer som reklame eller andre salgsfremmende tiltak som er spesielt rettet mot kunder på sitt territorium, tjenestens hovedspråk eller at det foreligger innhold eller kommersiell kommunikasjon som spesielt er rettet mot publikum i mottakermedlemsstaten.»* Medietilsynet påpeker at audiovisuell kommersiell kommunikasjon ikke alltid er en god indikator på om abonnementsbaserte audiovisuelle bestillingstjenester (SVOD) eller transaksjonsbaserte tjenester (TVOD) er rettet mot Norge, fordi disse forretningsmodellene som regel finansieres gjennom brukerbetaling. For disse tjenestene må man derfor finne andre vurderingsmomenter. Medietilsynet mener følgende momenter blant annet er relevante i vurderingen av om en tjeneste retter seg mot Norge:

- hvilket språk møter kunden i brukergrensesnittet til tjenesten?
- om tjenesten tilbyr salgs- og kjøpsinformasjon på norsk
- om tjenesten tilbyr norskspråklige programmer
- om tjenesten tilbyr mulighet for norsk teksting
- om tjenesten oppgir å være rettet mot Norge i Mavise-databasen
- I utgangspunktet vurderer Medietilsynet at en tilbyder som retter seg mot det skandinaviske markedet, inkluderer det norske markedet

Medietilsynet støtter forslaget om at avgiften på omsetning av videogram i næring, jf. lov om film og videogram § 3 andre ledd, oppheves. Systemet er ikke tilpasset dagens medieutvikling, hvor elektroniske formater i stor grad har erstattet fysiske formater. Ulik praksis for beregning av avgiften mellom elektronisk og fysisk salg gir elektroniske videogrammer en fordel i konkurranse med fysiske videogrammer. Slik ordningen praktiseres i dag, har aktørene også ulike plikter avhengig av hvilken plattform som anvendes, noe som innebærer at norske strømmetjenester kan unngå avgiftsplikten. Videre omfatter ikke loven virksomheter utenfor norsk jurisdiksjon. Dagens system er dermed ikke teknologinøytralt og fører til en konkurransevridning til fordel for strømmetjenester og utenlandske aktører. Håndheving og innkreving er videre utfordrende, da systemet er basert på selvrapporing. Medietilsynet har i dag ingen mulighet til å kontrollere opplysningene som sendes inn.

Medietilsynet påpeker at når videogramavgiften oppheves, er det ikke lenger en plikt til å betale avgift for fysisk omsetning av videogrammer. Medietilsynet mener dette er riktig, med tanke på at omsetningen av fysiske videogrammer har gått kraftig ned de siste årene, og i stor grad er erstattet av elektronisk omsetning. Medietilsynet vurderer imidlertid at det er behov for avklaring på om elektronisk omsetning av filmer/filmkataloger som tilbys gjennom ulike

tredjeparter til sluttbruker omfattes av medfinansieringsplikten. Disse er i dag omfattet av avgiftsplikten i lov om film og videogram³ § 3 andre ledd.

I høringsnotatet uttaler departementet at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester omfattes av medfinansieringsplikten «*uavhengig av om tjenesten omsettes direkte fra tjenestetilbyderen, eller via distributør eller en annen tredjepart, til sluttbruker*». Dette kan være tilfellet for tilbydere slik som Telia, Allente, Telenor T-We, Altibox, Riks-TV og Strim. Det vises til Medietilsynets merknader i punkt 2.1, om at dersom disse aktørene kun kan anses som tekniske distributører som videreformidler en filmkatalog, og ikke som en tilbyder av audiovisuell bestillingstjeneste, faller disse filmleietjenestene utenfor medfinansieringsplikten, ettersom filmene som tilbys her ikke alltid er knyttet til en annen audiovisuell bestillingstjeneste.⁴ Det presiseres at Medietilsynet ikke har gjort en vurdering av om unntak på grunn av lite publikum eller lav omsetning kommer til anvendelse for disse tjenestene.

8.2 Merknader til 12.6.6 Unntak

Departementet foreslår at det gjøres unntak fra medfinansieringsplikten for tjenestetilbydere med lav omsetning eller begrenset publikum. Departementet skriver i høringsnotatet at med tjenestetilbydere som har en lav andel av publikum «*menes tjenester som ikke overstiger 1 pst. av det nasjonale markedet, målt som andel av total seing*».

Medietilsynet mener det må klargjøres hva som menes med «1 pst. av det nasjonale markedet», herunder om utenlandske tjenestetilbydere rettet mot Norge er omfattet av denne prosentsatsen. Medietilsynet viser til merknader i eget punkt om publikumsandel ovenfor.

Medietilsynet støtter at det gjøres unntak fra medfinansieringsplikten for NRK, samt for audiovisuelle bestillingstjenester som ikke tilbyr spillefilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier. Medietilsynet etterlyser imidlertid en presisering for kortfilmer, og om disse omfattes av unntaket, eller om kortfilmer går under samme kategori som spillefilm, dokumentarfilm mv.

8.3 Merknader til 12.6.7 Innretning av medfinansieringsplikten

Medietilsynet vurderer at modellen i alternativ 1 med en kombinert investerings- og bidragsplikt, er det alternativet som best oppfyller de filmpolitiske målene om et bredt og variert filmtilbud, formidling til publikum på en måte som bidrar til god publikumsopplutning, og å styrke den norske filmbransjen⁵. Medietilsynet påpeker imidlertid at ordningen i alternativ 1 også er den ordningen som blir mest ressurskrevende for myndighetene å forvalte og føre tilsyn med. Det vises til at dette alternativet innebærer at det må etableres et system for utregning og innkreving, i tillegg til at tilsynsmetodikk må utvikles og at det må settes av ressurser til å føre tilsyn med investeringsplikten.

³ LOV-1987-05-15-21

⁴ LOV-1987-05-15-21

⁵ Meld. St. 30 (2014–2015) En framtidrettet filmpolitikk

8.4 Merknader til 12.6.8 Tilsynsmyndighet og innhenting av opplysninger

For å beregne bidragsplikten til hver enkelt tjenestetilbyder, og for å vurdere unntak for lav omsetning, må Medietilsynet vite omfanget av tilbyderens inntekter som genereres i Norge. I høringsnotatet kommer det ikke frem hvordan Medietilsynet skal kunne skaffe denne informasjonen fra audiovisuelle bestillingstjenester utenfor Norge. Opplysningsplikten som er foreslått i § 2b-3 vil kun gjelde tilbydere under norsk jurisdiksjon. Opplysninger fra utenlandske aktører vil derfor enten avhenge av at de frivillig opplyser dette til Medietilsynet, eller at Medietilsynet gjennom samarbeidsordninger med andre land kan få slike opplysninger fra etableringslandets tilsynsmyndighet. Dersom Medietilsynet skal kunne føre effektiv kontroll med medfinansieringsplikten, er det nødvendig å utrede mulighetene for innhenting av datagrunnlag nærmere, herunder om tjenestenes omsetning i Norge, beregning av publikumsandel og investering i norskspråklige audiovisuelle produksjoner. Det bemerkes i denne sammenheng at det ikke er sikkert at det alltid vil være like lett å identifisere de ulike inntektsstrømmene til tjenestetilbyderne. Flere strømmetjenester har for eksempel inngått samarbeidsavtaler med norske tv-distributører eller andre strømmetjenester om viderefremføring, hvor kunden får tilgang ved å bruke poenger fra tv-distributøren, eller ved å velge bort andre kanaler/strømmetjenester.

9.0 KAPITTEL 13 VIDEODELINGSPLATTFORMER

9.1 Merknader til 13.5.2.1 Videodelingsplattformtjeneste

Av høringsnotatet fremgår det at definisjonen av tjeneste også vil omfatte tjenester som er del av en tjeneste, dersom den klart kan skilles fra tjenesten for øvrig. Slik definisjonen av videodelingsplattformtjenester er formulert i kringkastingsloven § 1-1 første ledd ny bokstav j), mener Medietilsynet imidlertid at det ikke fremstår som klart at også tjenester som er del av en tjeneste, kan være en tjeneste. Medietilsynet mener derfor at det bør gå tydelig frem av definisjonen at også «en del [av en tjeneste] som kan skilles fra den», jf. endringsdirektivet artikkel 1 (1) bokstav aa), også kan være en tjeneste.

Deloitte har på oppdrag for Medietilsynet høsten 2022 kartlagt det norske markedet for tilbydere av videodelingsplattformtjenester. Kartleggingen har identifisert én mulig tilbyder av videodelingsplattformtjenester underlagt norsk jurisdiksjon, fjellforum.no. Fjellforum.no ble også vurdert til å kunne være en tilbyder av videodelingsplattformtjenester da Medietilsynet kartla markedet i 2019.

Kartleggingen viser at det ikke har vært noen store endringer i det norske markedet de siste tre årene, men at brukergenererte videoer er en funksjon hos mange tjenestetilbydere.

Kartleggingen avdekket imidlertid at det finnes noen tjenester innenfor gaming-sektoren som har brukergenererte videoer, men omfanget av og funksjonen til de brukergenererte videoene, oppfyller ikke direktivets vilkår for å være en tilbyder av videodelingsplattformtjenester per dags dato. Ettersom det per i dag kun er avdekket én tjeneste som oppfyller kriteriene for å anses som en tilbyder av videodelingsplattformtjenester, er det usikkert hvorvidt det kan sies å foreligge et norsk marked.

9.2 Merknader til 13.5.6 Skadelig innhold rettet mot barn

Medietilsynet støtter forslaget om å innta regler om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i videodelingsplattformtjenester i kringkastingsloven. Av pedagogiske hensyn mener imidlertid Medietilsynet at det bør tas inn en henvisning til bestemmelsene om beskyttelse av mindreårige i videodelingsplattformtjenester i bildeprogramloven. Det vises til at et av hovedformålene da forslaget om ny lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder (bildeprogramloven) ble lagt fram, var å få en mer plattformnøytral regulering på området.⁶ Bildeprogramloven samler alle bestemmelsene om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogrammer i én lov, og tanken var at loven skulle omfatte de viktigste plattformene for formidling av levende bilder. Medietilsynet mener derfor at en henvisning til kringkastingslovens regler om videodelingsplattformer vil bidra til å gjøre regelverket mer brukervennlig. Medietilsynet oppfordrer ellers departementet til å jobbe for en helhetlig tilnærming på området beskyttelse av mindreårige mot skadelig medieinnhold på tvers av sektorer, slik at regelverket ikke blir for fragmentert og uoversiktlig.

9.3 Merknader til 13.5.10 Hensiktsmessige tiltak

Medietilsynet støtter departementets forslag om å implementere direktivets bestemmelser om hensiktsmessige tiltak for å beskytte barn mot skadelig innhold og allmennheten mot nærmere bestemt ulovlig innhold og regler for kommersielt innhold, i kringkastingsforskriften §§ 5a-5 og 5a-6. Medietilsynet mener at det er nødvendig at tilsynet konkretiserer tiltakene nærmere i retningslinjer for at de skal være relevante, forholdsmessige og gi en effektiv beskyttelse. Videre er en konkretisering nødvendig også for at det skal være mulig å føre effektivt tilsyn, slik departementet forutsetter i høringsnotatet punkt 13.5.13. Medietilsynet mener at det i tillegg bør vurderes om det skal oppstilles enkelte minstekrav som skal gjelde for alle tjenester, for eksempel når det gjelder krav til brukervennlige løsninger for å rapportere om ulovlig innhold på tjenesten.

Vider viser Medietilsynet til at tilbydere av videodelingsplattformtjenester skal sørge for «effektive tiltak og verktøy som gir økt kritisk medieforståelse», og «øke bevisstheten hos brukerne om disse tiltakene og verktøyene» jf. forslag til ny § 5a-5 første ledd bokstav h. Medietilsynet peker på at det ikke er beskrevet hvilke tiltak eller verktøy som kan være aktuelle. Medietilsynet mener at eksempler på effektive tiltak eller verktøy som gir økt kritisk medieforståelse kan være:

- Plattformene må være åpne om moderering og algoritmer.
- Plattformene skal etterleve transparens. Brukerne skal få vite hvorfor de får se innhold samt hvem som står bak.
- «Pop-up» er et virkemiddel som kan brukes for å sjekke avsender av budskap og avsløre om de utgir seg for å være noen de ikke er.
- I enkelte tilfeller bør plattformene veilede brukere til troverdige kilder. Dette er spesielt relevant for tematikk der desinformasjon er en utfordring, for eksempel i en pandemi, ved en krigssituasjon og ved politiske valg.

⁶ Se Prop. [220928_Arbeidsverktøy-for-innsiktsprosesser.pdf](#) 123 L (2013-2014)

9.4 Merknader til 13.5.11 Behandling av personopplysninger om mindreårige

Departementet foreslår nye bestemmelser i kringkastingsloven § 5a-3 andre ledd og kringkastingsforskriften § 5a-5 tredje ledd om at personopplysninger om mindreårige som videodelingsplattformer samler inn som ledd i beskyttelsestiltak, ikke kan behandles for kommersielle formål. I denne sammenheng viser Medietilsynet til punkt 3.3 i høringsuttalelsen for merknader knyttet til formell tilsynsmyndighet og forholdet mellom Datatilsynet og Medietilsynet.

9.5 Merknader til 13.5.14 Utenrettslig klageordning for løsning av tvister

Medlemslandene skal sørge for at det finnes utenrettslige klageordninger for løsning av tvister mellom brukere og tilbydere av videodelingsplattformtjenester når det gjelder bestemmelsene om beskyttelse av mindreårige og allmennheten. Medietilsynet vil få i oppgave å utvikle en utenrettslig klageordning for løsning av tvister, i samråd med tilbydere av videodelingsplattformer og eventuelle interessenter for brukere av plattformene.

Departementet legger til grunn at det ikke vil være nødvendig å opprette en klagenemnd før det norske markedet eventuelt har utviklet seg. Medietilsynet er enig i dette, men mener det kan komme klarere frem hva som skal til for at et slikt marked skal anses å være utviklet. Klager kan oppstå selv om det bare finnes én tilbyder av videodelingsplattformer underlagt norsk jurisdiksjon. Samtidig vil det kunne medføre utfordringer å opprette en uavhengig klagenemnd i samråd med tilbydere av videodelingsplattformer dersom det bare finnes én eller et mindre antall tilbydere av begrenset størrelse. Medietilsynet foreslår at kriteriene for vurderingen for eksempel knyttes opp mot at det må finnes et gitt antall aktører, og at disse må være av en viss størrelse/bruksomfang for at det kan sies å ha utviklet seg et marked.

10.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 16 FREMHEVING AV AUDIOVISUELLE MEDIETJENESTER AV ALLMENN INTERESSE

Som vist i høringsnotatet, åpner endringsdirektivet artikkel 7a for at medlemsstatene kan treffe tiltak for å sikre at både audiovisuelle medietjenester og innhold (bildeprogrammer) av allmenn interesse får en fremtredende plassering i tjenester som formidler fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet viser til at ordlyden i artikkel 7a og fortalepunkt 25 i endringsdirektivet er vid, samtidig som det framgår at slike tiltak kun bør innføres dersom det er nødvendig for å oppnå mål om allmenn interesse i samsvar med EU-retten. Det vises også til proporsjonalitetsprinsippet om at tiltak overfor tilbydere skal være forholdsmessige sett opp mot de samfunnsmessige mål som ønskes oppnådd.

Departementet ber høringsinstansene om å vurdere behovet for å gi audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse fremtredende plassering og hvilke eventuelle regulatoriske løsninger som kan være aktuelle.

Etter Medietilsynets vurdering kan det prinsipielt være gode grunner til å etablere tiltak som bidrar til at audiovisuelle medietjenester og programmer av allmenn interesse både er tilgjengelige og enkle å finne på tvers av de medieplattformer som brukes i befolkningen. I det digitale mediemarkedet spiller globale videodelingsplattformer og tredjeparts plattformer på nett en viktig rolle med hensyn til organisering og tilgjengeliggjøring av medieinnhold, til tross for at de ikke har redaksjonelt ansvar for innholdet de gir tilgang til. Det digitale informasjonssamfunnet har en rekke yringsarenaer og informasjonskilder, men det store informasjonstilfanget er ofte fragmentert og det er ikke alltid like enkelt å vite hvilke kilder som er troverdige og faktabaserte. Videre kan forretningsmodeller og algoritmestyring i distributørmarkedet favorisere populært innhold som tiltrekker et stort publikum, men som ikke nødvendigvis representerer innhold av samfunnsmessig betydning. I visse tilfeller kan forretningsmodellene for ikke-redigerte tjenester og plattformer også forsterke polariserende innhold og desinformasjon. Dette gjør at rollen de redaktørstyrte journalistiske mediene har i den demokratiske infrastrukturen stadig blir viktigere, både med hensyn til meningsdannelsen og den sannhetssøkende nyhetsdekningen av høy kvalitet.

I det norske mediemarkedet har den offentlige allmennkringkasteren NRK og den kommersielle allmennkringkasteren TV 2⁷ høy oppslutning, både lineært og via strømming. Ifølge Kantars TVOV-undersøkelse fra 2021 hadde mediehusene NRK og TV 2 de største andelene av den lineære tv-seingen i det norske markedet, med henholdsvis 43 og 27 prosent. De to allmennkringkasterens sterke posisjon har vært stabil over svært mange år. Discovery og NENT⁸ er de to nest største aktørene i mediemarkedet med henholdsvis 14 og åtte prosent av de lineære tv-seerne, mens andre mindre tv-aktører har en samlet andel på åtte prosent.

Samtidig er allmennkringkasterens strømmetjenester/audiovisuelle bestillingstjenester mye brukt i den norske befolkningen, noe som indikerer at både tjenestene og innholdet av allmenn interesse både er velkjente og enkle å finne også på nett. Ifølge Kantars Interbus-undersøkelse fra tredje kvartal 2021 oppgir flest at de bruker Netflix ukentlig (52 prosent), tett etterfulgt av NRK TV (47 prosent). Den tredje mest brukte strømmetjenesten er TV 2 Play (26 prosent), tett fulgt av Viaplay (25 prosent). Deretter følger Disney+ (20 prosent) og VGTV (18 prosent). Høy oppslutning om allmennkringkasterne og VGTV er positivt i et mediemangfoldsperspektiv ettersom det innebærer en mulig eksponering for en innholdsbredde og en felles orientering mot samfunnet gjennom de norske redaktørstyrte journalistiske mediene.

Både NRK og TV 2 har et allmennkringkastingsoppdrag som forutsetter at innholdet skal formidles både på lineære og ikke-lineære plattformer. Oppdragene regulerer først og fremst forutsetningen om publisering av innhold på egne plattformer og tjenester. Selv om de norske allmennkringkasterne er synlige og har høy oppslutning i dag, kan likevel forhandlingsposisjonen utfordres av sterke internasjonale og/eller nasjonale distributører og tredjepartsplattformer med hensyn til hvordan algoritmer og anbefalingssystemer utformes og

⁷ TV 2 har for tiden en avtale med staten om å levere kommersiell allmennkringkasting på tv og gjøre allmennkringkastingsinnholdet tilgjengelig på en audiovisuell bestillingstjeneste. Avtalen mellom TV 2 og staten gjelder for perioden 2019 til 2023,

⁸ NENT heter fra 2022 Viaplay Group.

hvilke tjenester og programtilbud som fremheves. Kringkastingsloven inneholder i dag bestemmelser om formidlingsplikt for visse kringkastings tjenester for å oppnå klart fastsatte mål i allmennhetens interesse⁹, og som ifølge kringkastingsforskriften blant annet omfatter NRKs fjernsynssendinger. Det er ingen tilsvarende formidlingsplikt i kabelnett for kommersiell allmennkringkasting på fjernsyn. I budsjettproposisjonen for 2023¹⁰ fremgår det imidlertid at Kultur- og likestillingsdepartementet vurderer om det i kunngjøring av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting på tv skal stilles krav til at allmennkringkastingsinnhold som formidles i strømmetjenester skal gjøres enkelt tilgjengelig for seerne. Departementet gir noen eksempler på hvordan et slik krav kan utformes, som eksempelvis at det skal være lett å finne frem til innholdet i en strømmetjeneste ved en fremtredende plassering og/eller at eventuell registrering for å få tilgang til allmennkringkastingsinnholdet i en strømmetjeneste skal gjøres så enkelt som mulig. Hvordan eventuelle slike krav kan utformes har departementet invitert potensielle søkere til en slik ny avtale til å diskutere.¹¹

Allmennkringkasterne har et særlig ansvar for å fremme norsk språk, kultur og identitet og tilby nyheter og program for både brede og smale grupper, og står dermed i en særstilling når det gjelder innhold av allmenn interesse. Medietilsynet mener synlighet og tilgjengelighet for allmennkringkasterne er viktig både på lineære og ikke-lineære plattformer. Ordlyden i endringsdirektivet artikkel 7a tilsier imidlertid at eventuelle mekanismer for å fremheve tjenester og programmer med slikt innhold ikke bør avgrenses til allmennkringkastere. Ut fra formålet med bestemmelsen er medietjenester og programmer, særlig nyheter, som bidrar til å fremme mediemangfold og ivareta sosiale, demokratiske og kulturelle behov i samfunnet, omfattet. Når det gjelder forståelsen av hva som faller inn under begrepet «allmenn interesse», mener Medietilsynet det kan være hensiktsmessig å se til forarbeidene til medieansvarsloven¹², der det beskrives som innhold av samfunnsmessig betydning. Videre er det presisert at med innhold av allmenn interesse menes at det er av en karakter som gjør at borgerne blir informert om det samfunnet vi lever i, og at det også er en forutsetning om en type egen, journalistisk produksjon som er egnet til å nå ut til allmennheten og en grad av profesjonalitet. Medietilsynet legger til grunn at det er nødvendig å etablere nærmere kvalifikasjonskriterier for hvilke medietjenester og programmer som skal omfattes av eventuelle tiltak for sikre fremheving. Det er rimelig at tjenester og programmer som skal omfattes av slike tiltak oppfyller visse kvalitetskrav knyttet til redaksjonell uavhengighet, journalistisk metode og samfunnsmessig betydning.

Endringsdirektivet stiller altså ikke krav til medlemsstatene om å gjennomføre regler som fremmer fremtredende plassering av audiovisuelle medietjenester eller innhold av allmenn interesse. Når det gjelder hvilke regulatoriske løsninger som kan være egnet, er det Medietilsynets erfaring at en eventuell implementering av endringsdirektivet artikkel 7a bør være tilstrekkelig overordnet/prinsipiell og fleksibel for å sikre en robust og fremtidsrettet regulering. Mediemarkedet er dynamisk, og en for detaljert og teknologispesifikk regulering blir trolig raskt utdatert. Det er derfor mye som taler for at sam- eller selvregulering er den best egnede regulatoriske tilnærmingen. Medietilsynet anbefaler at vurderingen av egnede

⁹ Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 4-3 første og andre ledd.

¹⁰ Prop. 1 S (2022-2023)

¹¹ [Invitasjon til markedsdialog.pdf](#)

¹² Prop. 31 L (2019-2020) kapittel 8 og 20.

regulatoriske løsninger på dette området også sees i sammenheng med den pågående drøftingen av hvordan regulering av algoritme- og anbefalingssystemer på et mer generelt nivå i kontekst av DSA skal følges opp.

Medietilsynet er også enig med departementet i at artikkel 7a i sin ordlyd gir et visst rom for tilpasninger i det enkelte land ut fra det nasjonale medielandskapet. Dette handlingsrommet bør etter Medietilsynets vurdering benyttes til å gjøre en nærmere kartlegging av behovet for slike tiltak i norsk kontekst, hvilke medietilbydere som eventuelt bør omfattes, og virkninger for mediemangfoldet og konkurransen i markedet før slike tiltak innføres. Samtidig er det nyttig å se til løsninger og effekter i andre europeiske land som har implementert mekanismer for å fremme prominens for medietjenester og programmer av allmenn interesse. Her gir samarbeidet mellom europeiske mediemyndigheter i ERGA, der Medietilsynet deltar, solid innsikt i relevante diskusjoner knyttet til effekter, fordeler og muligheter når det gjelder tiltak som fremmer synlighet og tilgjengelighet.

11.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 18 ENDRINGER SOM IKKE HAR SAMMENHENG MED ENDRINGSDIREKTIVET

11.1 Merknader til 18.1.5 Fotball-EM og -VM for kvinner

Departementet foreslår å inkludere EM og VM i fotball for kvinner i sin helhet i listen for viktige begivenheter, jf. forskriften § 5-1 ny bokstav d og e. I motsetning til VM og EM i fotball for menn, er det ikke presisert hvorvidt begivenheten inkluderer kvalifiseringskamper med norsk deltagelse. Medietilsynet kan ikke se at dette er drøftet i høringsnotatet. Medietilsynet legger derfor til grunn at kvalifiseringskamper for EM og VM i fotball for kvinner med norsk deltagelse ikke er en del av listen over viktige begivenheter.

11.2 Merknader til 18.1.5 Angående vederlagsfritt fjernsyn

Det fremgår ikke eksplisitt av bestemmelsens andre ledd at kravet om at sendingene må kunne mottas av minst 90 prosent av seerne også gjelder for internettbaserte fjernsynstjenester. Slik andre ledd er formulert, kan dette forstås som at eneste krav for at internettbaserte fjernsynstjenester skal kunne anses å mottas av en betydelig del av seerne, er at tjenesten er enkelt tilgjengelig for seerne. Dersom det er ønskelig at det kommer tydeligere frem at også vilkårene i første ledd om betydelig andel av seerne også gjelder for fjernsynstjenester nevnt i andre ledd, kan det løses ved å legge til «i tillegg», slik at andre ledd lyder: «Fjernsynskanaler som formidles via internettbaserte fjernsynstjenester må i tillegg være enkelt tilgjengelig for seerne dersom begivenhetene i § 5-1 skal anses å kunne mottas av en betydelig del av seerne.»

11.3 Merknader til 18.2 Utvidelse av Medietilsynets tilgang til opplysninger og dokumenter

Medietilsynet støtter at opplysningsplikthjemmelen i kringkastingsloven § 2-11 skal gå foran taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale slik departementet foreslår. Dette gir Medietilsynet anledning til å innhente nødvendige opplysninger for å gjennomføre sine

oppgaver etter loven og til å kunne oppfylle internasjonale forpliktelser, herunder etter AMT-direktivet.

Departementet uttaler om forslagene til endringer i opplysningsplikthjemmelen at «*Når det gjelder kravet om forholdsmessighet, viser departementet til at lovforslaget begrenser Medietilsynet informasjonsadgang til å gjelde opplysninger for å utføre tilsynets oppgaver etter loven.*» Medietilsynet understreker at opplysningsplikthjemmelen også må kunne benyttes for å oppfylle Norges avtaleforpliktelser internasjonalt, slik som etter EØS-avtalen. I forslag til ny § 1-8a i kringkastingsforskriften blir blant annet Medietilsynet pålagt å gi tilsynsorgan i andre EØS-land og EFTAs overvåkningsorgan opplysninger som er nødvendig for anvendelsen av AMT-direktivet. I saker der Medietilsynet er avhengig av å innhente informasjon fra norske tilbydere av audiovisuelle medietjenester eller videodelingsplattformer for å kunne oppfylle plikten etter § 1-8a, må opplysningsplikthjemmelen i kringkastingsloven § 2-11 omfatte slike opplysninger. Dette kan være både taushetsbelagte opplysninger og annen informasjon som ikke er tilgjengelig fra andre enn tilbyderen. Et eksempel er der en norsk tilbyder av audiovisuell bestillingstjeneste retter seg mot et annet EU/EØS-land som har innført plikt til medfinansiering. Her kan Medietilsynet måtte bistå mottakerlandet med opplysninger knyttet til tilbyderens omsetning, andel publikum (antall abonnenter/unike brukere/nedlastninger) mv.

12.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 19 SANKSJONER

Departementet foreslår at «Medietilsynet» erstattes med «tilsynsmyndigheten» i sanksjonsbestemmelsene i lov og forskrift. Medietilsynet gjør oppmerksom på at i loven § 10-4 Tvangsmulkt er denne endringen ikke gjennomført.

13.0 MERKNADER TIL KAPITTEL 20 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet har i høringsnotatet kapittel 20 pekt på at forslagene fører til økte administrative og økonomiske kostnader for Medietilsynet. Medietilsynet deler denne vurderingen. I tillegg til det som departementet har pekt på, har Medietilsynet identifisert enkelte andre forslag som også fører til økte kostnader eller økt administrativ ressursbruk for tilsynet.

13.1 Medfinansiering

Departementet viser til at forslaget om at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal bidra økonomisk til norske audiovisuelle produksjoner, innebærer en økt administrativ byrde for Medietilsynet i første rekke knyttet til håndheving og kontroll med ordningen. Medietilsynet peker på at det i tillegg vil påløpe kostnader for Medietilsynet til å utvikle digitale systemer for innkreving av bidragsplikten og for å motta rapportering fra tilbyderne. I forslag til ny § 2-21 i kringkastingsloven gis Medietilsynet hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler for rapportering og innkreving av bidrag til Filmfondet. Det vil påløpe økte administrative ressurser til å utforme og vedlikeholde en slik forskrift.

I likhet med at de nye pliktene om europeisk programandel for audiovisuelle bestillingstjenester med seertid på mer enn fem prosent nødvendiggjør innkjøp av data, blir det også for unntaksbestemmelsene for medfinansieringsplikten nødvendig å anskaffe data som gjør det mulig å beregne hvilke tilbydere som har en andel på under 1 prosent av det norske markedet.

Innføring av medfinansieringsplikt nødvendiggjør bruk av administrative ressurser til å ivareta rapporteringsplikten til EFTAs overvåkningsorgan, jf. forslag til ny § 2b-3 i kringkastingsforskriften. Medietilsynet peker videre på at det trolig også er nødvendig med en utstrakt dialog med andre mediemyndigheter i EU/EØS for å identifisere audiovisuelle bestillingstjenester som retter seg mot Norge, og for å innhente data for beregning av avgiften og for å vurdere unntak på bakgrunn av lav omsetning.

Samlet peker Medietilsynet på medfinansieringsplikten trolig er det forslaget i høringsnotatet som får de største økonomiske og administrative konsekvensene for Medietilsynet.

13.2 Europeisk programandel

Når det gjelder nye plikter for audiovisuelle bestillingstjenester om å ha 30 prosent andel europeiske verk, viser departementet til at de administrative konsekvensene knytter seg til Medietilsynets kontroll med at tilbyderne overholder forpliktelsen og til å følge opp kravene til rapportering, samt behandling av søknader om unntak. I tillegg peker Medietilsynet på at det må påregnes økte administrative kostnader knyttet til å utvikle en metodikk for hvordan prosentandelen skal beregnes av en programkatalog, og utarbeidelse av retningslinjer til tilbyderne.

13.3 Liberalisering av volumregler for reklame

Når det gjelder forslag til liberalisering av volumreglene for reklame, peker departementet på at dette ikke får administrative eller økonomiske konsekvenser for Medietilsynet.

Medietilsynet er enig i denne vurderingen, forutsatt at pliktsubjektene enten har, eller utvikler, internkontrollsystemer som kan rapportere på andelskravet for de foreslåtte tidsintervallene til forskjell fra klokkeprinsippet som gjelder i dag. Dersom slike systemer ikke er på plass, blir det bli vesentlig mer tidkrevende for Medietilsynet å føre tilsyn med volumregelen, fordi tilsynet da må baseres på gjennomsyn av sendinger i hele tidsintervaller som er på hhv. 12 timer (kl. 06-18) og 6 timer (kl. 18-24).

13.4 Universell utforming

Departementet peker på at de nye og skjerpede kravene til universell utforming innebærer økt arbeid for Medietilsynet og økte kostnader knyttet til digitale rapporteringsløsninger.

Medietilsynet vil også trekke frem den nye plikten som tilsynet får til å opprette og drifte et nettbasert kontaktpunkt for informasjon og klager knyttet til alle spørsmål om tilgjengelighet jf. forslag til ny § 2a-7 i kringkastingsforskriften. Medietilsynet må sette av ressurser til å svare på spørsmålene og klagen som genereres på et slikt lett tilgjengelig digitalt

kontaktpunkt. De administrative kostnadene vil avhenge av hvor stor trafikk dette nettstedet genererer. I tillegg påløper visse utviklingskostnader for å opprette en digital løsning.

13.5 Internasjonalt arbeid og deltakelse i ERGA

Medietilsynet vil også peke på at deltakelsen i ERGA og økte plikter til informasjonsutveksling mellom tilsynsorgan innen EU/EØS er en oppgaver som tilsynet i stadig større grad bruker administrative ressurser på å følge opp, jf. også forslag til ny § 1-8a i kringkastingsforskriften.

13.6 Kritisk medieforståelse

Medietilsynet har iverksatt en rekke tiltak for å fremme utviklingen av kritisk medieforståelse i befolkningen. Medietilsynet har imidlertid lite ressurser til tiltaksarbeid i dag sett opp mot behovene, og viser til budsjettinnspill der tilsynet foreslår en opptrappingsplan av ressursbruken på dette feltet.

Medietilsynet vil hvert tredje år få en ny oppgave om å kartlegge og rapportere om tiltak som er iverksatt for å fremme kritisk medieforståelse jf. AMT-direktivet artikkel 33 a nummer 2 og høringsnotatet punkt 17.2. Kartleggings- og rapporteringsplikten vil innebære noe økt administrativ ressursbruk på dette feltet.

14.0 LOV- OG FORSKRIFTSTEKST

Lov

- Ny § 2-19 tredje ledd: Ordet «bestillingstjenester» mangler etter “audiovisuelle”.
- Ny § 2-20: Overskriften lyder: «Tilrettelegging av viktig informasjon til allmennheten». Bør overskriften lyde «Universell utforming av viktig informasjon til allmennheten» for å være i tråd med endringen av begreper i ny § 2-19?
- § 3-4 sjette ledd siste punktum: I tråd med nye regler om hva som kan sponses bør bestemmelsen som gjelder politiske partiorganisasjoner også inkludere «kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester»
- Ny § 10-4 andre ledd: Det er en skrivefeil av ordet «dersom» i teksten (“derosm”).
- Ny § 10-4 andre ledd: Bør det stå «tilsynsmyndigheten» og ikke «Medietilsynet», slik det står i bestemmelsen ellers?

Forskrift

- Ny § 1-8: Det mangler et komma mellom § 3-4 andre ledd § 3-6
- Ny § 1-8: Det står en henvisning til “loven § 1-1 sjuende ledd andre punktum”. Riktig henvisning er § 1-1 andre ledd andre punktum.
- Ny 1-8a annet ledd: “audiovisuelle bestillingstjeneste” - må bestemmes om entall eller flertall
- Ny § 2b-2 første ledd bokstav e: lagt til et “på” som ikke er med til de andre bokstavene
- Ny § 2-4: Det er et punktum for mye etter “jf. § 2-1a..”

- Ny § 2b-3: Forskriftstekst lyder: «*Tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester skal hvert år senest innen utgangen av mai hvert år å oppgi til Medietilsynet de opplysninger som er nødvendige for å beregne bidrag til Filmfondet etter § 2b-2.*» (Medietilsynets understreking). «hvert år» kan slettes et av stedene i setningen.
- Ny § 4-8 bokstav b: Det er en skrivefeil av ordet «utstyr» i teksten (“utstyrt”).
- Ny § 5a-2 annet ledd: Det mangler et punktum etter første setning.
- Ny § 5a-6 første ledd: I forskriftsteksten står det “selges, markedsføres eller organiseres”. I kringkastingsloven brukes i denne sammenhengen «tilrettelegges» i stedet for «organiseres». Departementet bes vurdere å bruke lik ordlyd i lov og forskrift.
- Ny § 5a-6 annet ledd bokstav a: Det mangler et komma i oppramsingen av “markedsføres organiseres eller selges”. Medietilsynet bemerker også at ordene er i en annen rekkefølge enn slik det er skrevet i første ledd, og i loven. Tilsvarende brukes «organiseres» i stedet for «tilrettelegges», se merknad til ny § 5a-6 første ledd.
- Ny § 5a-7: Forskriftstekst og lovtekst har ulike ord, henholdsvis «organiseres» og «tilrettelegges», se merknader til ny § 5a-6 første og annet ledd.
- Ny § 10-2 første ledd: I forskriftsteksten henvises det til loven § 2-4 tredje ledd. Det er ikke et tredje ledd § 2-4. Menes her å henviser til loven ny § 2-20? Det henvises også til forskriften § 7-6 nr. 1. Forskriften § 7-6 nr. 1 er opphevet.
- Ny § 10-3: Det henvises til forskriften § 7-6 nr. 2 og 4 og § 7-7. Disse er opphevet.

Med hilsen

Mari Velsand
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
direktør juridisk og regulatorisk avdeling

Saksbehandler: Seniorrådgiver Therese Thommessen

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)