

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.: 17/706-2/LL

Deres ref.:

Dato: 25.08.2017

## **Høringsuttalelse - Opphevelse av konsesjonsordning for fremvisning av film (kinokonsesjon)**

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høringsnotat 26. juni 2017 hvor det foreslås å oppheve konsesjonsordningen for fremvisning av film eller videogram i næring (kinokonsesjon), jf. film- og videogramloven<sup>1</sup> § 2.

Tilsynet støtter i det vesentlige de juridiske vurderinger og anbefalinger som fremkommer av høringsnotatet, men har følgende merknader:

### **1. Praktiseringen av konsesjonsordningen i kommunene**

Kulturdepartementet uttaler i høringsnotatet at de ikke har gjennomført noen kartlegging av praktiseringen av konsesjonsordningen i forbindelse med høringen og inviterer derfor høringsinstansene til å kommentere dette.

Medietilsynet legger til grunn at både kommuner og kinobransje vil redegjøre for deres erfaringer med praktiseringen av ordningen.

Etter hva Medietilsynet har erfart på overordnet nivå, så har ikke konsesjonsordningen som sådan vært trukket frem i samfunnsdebatten i nevneverdig grad i verken positiv eller negativ retning. Tilsynet har heller ikke opplevd at ordningen har vært å betrakte som et spesielt sterkt kulturpolitisk eller styrende instrument av verken bransje eller offentlige organer. Ordningen har slik tilsynet erfarer det blitt oppfattet mer som en formalitet ved at kinoer må ha konsesjon.

Medietilsynet deler for en stor del departementets antagelser om at konsesjonsordningen sjelden er brukt aktivt og at tilhørende forskrifter i mange kommuner for en stor del er sovende. Det må imidlertid nevnes at det også finnes eksempler på det motsatte. I prosesser der private aktører helt eller delvis har overtatt kommunale kinoer, har konsesjonsvilkår blitt brukt aktivt for å sikre at private eiere av kinoer fortsatt vil bidra til et mangfoldig og bredt filmtilbud til publikum i alle aldre. Eksempler er full privatisering av Oslo Kino AS (nå

---

<sup>1</sup> Lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram

Nordisk Film Kino i Oslo) og delprivatisering av kommunale kinoer i Kristiansand (Nordisk Film Kino), og i Stavanger og Sandnes (SF Kino).

## **2. Konesjonsordningen som kulturpolitisk instrument**

Medietilsynet deler departementets vurdering av at utviklingen i den audiovisuelle sektoren har endret seg dramatisk siden konsesjonsordningen ble innført. Selv om kino er første visningsarena for kinofilm, er bruken av andre plattformer så stor at kinofilmkonsumet blir marginalt for den gjengse publikummer sammenlignet med det totale mediekonsumet.

Tilsynet er derfor enig med Kulturdepartementet i at konsesjonsordningen nå er *mindre sentral* som kulturpolitisk instrument for å sikre befolkningen tilgang til et mangfold av audiovisuelt innhold, enn hva tilfellet var på innføringstidspunktet. Det vises imidlertid også til tilsynets merknader i pkt. 3 om behovet for å ivareta bredden i kinotilbudet også i tiden fremover.

## **3. Forholdet til Grunnloven § 100**

Medietilsynet støtter de juridiske betraktninger departementet kommer med når det gjelder forholdet til Grunnloven § 100. Departementets gjennomgang av de kommunale forskriftene, som avdekket at ingen av dem var blitt endret etter siste grunnlovsendring, kan tyde på at kommunene har for lite bevissthet rundt disse problemstillingene. Dette kan medføre at det i mange kommuner vil være konsesjonsvilkår som er grunnlovsstridige, noe som er svært uheldig. Tilsynet er derfor enig med departementet i at adgangen til å knytte vilkår til programinnholdet i kinokonsesjoner bør oppheves. En konsekvens av dette er, som departementet selv nevner, at en konsesjonsordning uten anledning til å påvirke innholdstilbudet vil ha en svært liten kulturpolitisk betydning.

Tilsynet deler videre departementets synspunkt om at målet om kulturpolitisk bredde i kinotilbudet heller bør fremmes gjennom andre virkemidler som tilskuddsordninger e.l. Etter Medietilsynets oppfatning bør det være en kulturpolitisk målsetting å tilstrebe bredde både hva gjelder kinotilbud og kinotilbydere, og å unngå monopoltilstander. Til tross for dagens medievirkelighet og tilgangen på audiovisuelt innhold fra flere plattformer, bør derfor det offentlige påta seg ansvaret for at det finnes ordninger som øker muligheten for at det norske publikum fortsatt vil få et kinotilbud med bredde. Dersom konsesjonsordningen, og dermed også konsesjonsgivers mulighet til å stille krav om innholdsmessig bredde i kinotilbudet, oppheves, er det viktig at tilskuddsordninger ivaretas og at man også vurderer behovet for å iverksette andre tiltak dersom dette skulle vise seg nødvendig for å opprettholde en bredde i kinofilmtilbudet, og kinofilmtilbydere, i Norge.

I forlengelsen av dette ønsker imidlertid Medietilsynet å påpeke at hva som er å definere som «kulturpolitisk bredde» i dagens medievirkelighet er en egen diskusjon. Det som ble ansett for å være kulturpolitisk bredde ved innføringen av konsesjonsordningen er ikke nødvendigvis det man mener å gi uttrykk for gjennom dette begrepet i dag. Begrepet «kulturpolitisk bredde» har følgelig ikke et gitt og avklart innhold. Medietilsynet går ikke nærmere inn på dette i foreliggende høringsnotat, men vil oppfordre departementet til å se nærmere på denne problemstillingen i tilknytning til arbeid med tilskuddsordninger e.l.

#### 4. Konsesjonsordningen som kontrollinstrument

Departementet uttaler i høringsnotatet at det er grunn til å anta at konsesjonsordningen i liten grad blir benyttet som kontrollinstrument i praksis, dvs. som instrument for å sikre at det ikke fremkommer visninger i strid med gjeldende regelverk. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på dette spørsmålet.

Medietilsynet har i liten grad anvendt konsesjonsordningen som sådan som utgangspunkt for sitt tilsyn med kinofilm. Tilsynet har kun ved én anledning tilskrevet en kino med påpekning av mulig brudd på konsesjonsvilkårene (visning av en film før aldersklassifisering var gjort), men det ble ikke reist formell sak i dette tilfellet. Tilsynet har de siste årene mottatt et svært begrenset antall henvendelser og spørsmål fra aktører om regelverket.

Etter innføringen av bildeprogramloven<sup>2</sup> er det tilsynets vurdering at de verktøy vi trenger for å sikre at det ikke skjer visninger i strid med gjeldende regelverk primært er dekket gjennom sanksjonsbestemmelsene i denne loven. Når det gjelder visning av vold og pornografi i strid med straffelovens bestemmelser, vil dette uavhengig av konsesjonsinstituttet være regulert av straffeloven.

Selv om konsesjonsordningen ikke har hatt en stor funksjon som kontrollinstrument som sådan, må det likevel anføres at konsesjonsinstituttet *har* bidratt til at det har eksistert en oversikt over hvilke kinoer som finnes i landet, og dermed også hvilke kinoaktører Medietilsynet skal føre tilsyn med.

En opphevelse av konsesjonsinstituttet, i kombinasjon med dagens forenklede teknologi for fremvisning av film, kan medføre at vi får en vekst av aktører som etablerer kinoer. Vi kan se for oss etablering av Bollywood-kinoer, Netflix-kinoer, Pop-up kinoer, pornokinoer etc. Økonomiske forhold kan også medføre hyppige eier- og selskapsendringer. Uten en konsesjonsordning kan en slik utvikling skape et uoversiktlig aktørmarked og gjøre det vanskelig for Medietilsynet å vite hvilke aktører som driver kino, og dermed hvilke aktører vi skal føre tilsyn med. Det vises i denne sammenheng til de massive utfordringer tilsynet står overfor i dag med tanke på tilsynet med audiovisuelle bestillingstjenester etter bildeprogramloven og kringkastingsloven<sup>3</sup>.

Det er derfor Medietilsynets klare oppfatning at dersom konsesjonsordningen opphører, så må den blant annet av tilsynsmessige årsaker erstattes av en registreringsordning. Med dette menes at det etableres en lovpålagt plikt for alle som ønsker å etablere en kino (dvs. drive visning i næring) til å registrere seg i et kinoregister. Det vil i så fall være aktuelt med en ren registreringsordning uten noen vurderingskrav utover å oppgi de nødvendige opplysninger for å kunne fullføre registreringen. For at systemet skal være effektivt, må det imidlertid etableres sanksjonsadgang overfor de som unnlater å registrere seg.

Ved innføring av en slik registreringsplikt får vi et system som skaper oversikt over markedet, både for bransjen selv og for myndighetene, men som ikke hindrer etablering og er så inngrepene som dagens konsesjonsordning. En registreringsplikt for kinoer medfører også at det i større grad blir likebehandling plattformer imellom, jf. registreringsplikten i kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd og det forhold at konsesjonssystemet for digital radio etter kringkastingsloven § 2-1 første ledd av lovgiver er ansett for i praksis å være en registreringsordning<sup>4</sup>. I tillegg nevnes videogramregisteret, som i praksis innebærer at tilsynet

<sup>2</sup> Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

<sup>3</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

<sup>4</sup> Meld. St. 8 (2010-2011) om digitalisering av radiomediet pkt. 6.4.5.2

har en oversikt over hvilken videogramdistributør som er ansvarlig for distribusjon av hvert enkelt videogram.

Det vises i denne sammenheng også til at Medietilsynet ved flere anledninger har anmodet om at det etableres registreringsordning for audiovisuelle bestillingstjenester<sup>5</sup>, samt at det i forslag til revisjon av AMT-direktivet (2010/13/EU) foreslås å innføre en rapporteringsplikt for hvilke audiovisuelle medietjenester og videodelingsplattformer som er underlagt det enkelte lands jurisdiksjon, se henholdsvis forslag til ny artikkel 2 nr. 5a og ny artikkel 28b nr. 2. Ved eventuell vedtakelse og gjennomføring i norske rett, vil en slik rapporteringsplikt mest sannsynlig fordre at det etableres mer formelle registreringsordninger både for audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattformer. En overgang fra konsesjonsordning til registreringsordning for kinoer vil således bidra til økt likebehandling plattformer imellom.

## **5. Konkurransesyn**

Medietilsynet anser at Konkurransetilsynet, kommunene og kinobransjen selv er nærmere til å kommentere departementets vurderinger på dette punkt.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Under punktet for økonomiske og administrative konsekvenser kommer departementet med vurderinger knyttet til kommunene og kinobransjen. Departementet har imidlertid ikke kommet med noen betraktninger for staten selv, og da primært Medietilsynet som tilsynsorgan.

Som nevnt i pkt. 4 kan opphevelsen av konsesjonsordningen på sikt innebære en økt etablering av ulike typer kinoer, hyppig endring i eierforhold mv. Dette kan få den konsekvens at Medietilsynet etter lovendringen både kan få flere tilsynssubjekter å føre tilsyn med, hyppigere selskapsendringer å holde oversikt over, og også at antall filmer som skal aldersklassifisere øker dersom antallet tilbydere øker. Uten en konsesjonsordning med oversikt over konsesjonærer vil vi få et mer uoversiktlig aktørmarked. Dette innebærer et behov for etablering av en registreringsordning, jf. redegjørelsen i pkt. 4. Det kan være naturlig at ansvaret for administreringen av en slik registreringsordning i første rekke plasseres i Medietilsynet. Samlet vil dette medføre et økt ressursbehov i Medietilsynet for å håndtere disse oppgavene. Dette er forhold som Kulturdepartementet ikke har tatt høyde for i høringsnotatets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

For orden skyld bemerkes det at dersom det på sikt skulle bli opprettet et bransjeorgan i tråd med departementets forslag i pkt. 6.12 i Prop. 123 L om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv., vil dette bransjeorganet eventuelt kunne få i oppdrag å overta håndteringen av en registreringsordning for kinoer. Dette vil igjen innebære at økonomiske konsekvenser av innføring av en registreringsordning på sikt vil kunne tilfalle bransjen.

---

<sup>5</sup> Se blant annet pkt. 13 i Medietilsynets høringsuttalelse 30. april 2013 til Kulturdepartementets høringsnotat om utkast til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelig bildeprogram og pkt. 4 i Medietilsynets høringsuttalelse 19. august 2016 til Kulturdepartementets høringsnotat om EU-kommisjonens forslag til endringer i AMT-direktivet.

## 7. Oppsummering

Medietilsynet støtter i det vesentlige Kulturdepartementets juridiske vurderinger i høringsnotatet og er enig i at det ikke er grunnlag for å opprettholde dagens forbud mot fremvisning av film og videogram i næring uten kommunal tillatelse.

Tilsynet mener imidlertid at det fortsatt bør være et kulturpolitisk mål om bredde i kinofilmtilbudet, og at det offentlige må være ansvarlig for å påse at dette ivaretas gjennom egnede virkemidler.

Etter Medietilsynets oppfatning kan imidlertid ikke konsesjonsordningen oppheves med mindre det samtidig etableres en registreringsplikt slik at alle som etablerer en kino (visning i næring) blir pålagt ved lov å registrere seg i et kinoregister. Registreringen bør ikke være underlagt noen formelle vurderingskrav og bør ha som eneste formål å sikre oversikt over aktører i markedet. Det bør etableres sanksjonsadgang for brudd på registreringsplikten.

Med hilsen

Eva Liestøl  
direktør for brukertrygghet

Line Langnes  
seniorrådgiver

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