

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 19/679-3/ROWF

Deres ref.:

Dato: 18.06.2019

Medietilsynets merknader til høring om forslag til gjennomføring av ny forordning (EU) 2017/2394

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høring av 8. mai 2019 om forslag til nødvendige lovendringer for gjennomføring av ny forordning (EU) 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning (CPC-forordningen) i kringkastingsloven.

Oppsummering av Medietilsynets merknader:

- Medietilsynet støtter departementets forslag om at forordningen gjennomføres slik at håndhevingsmyndighetene også skal gjelde overfor «audiovisuelle bestillingstjenester».
- Medietilsynet støtter departementets forslag om å innta en hjemmel om midlertidig tiltak i kringkastingsloven § 2-12.
- Medietilsynet mener gode grunner taler for at myndigheten til å fjerne digitalt innhold og deaktivering av nettbaserte grensesnitt m.m. legges til Medietilsynet.
 - Dersom denne myndigheten legges til domstolene støtter Medietilsynet departementets forslag om å gi tilsynet partsevne i slike saker.
- Medietilsynet støtter departementets forslag om at sanksjon i form av tvangsmulkt er et tilstrekkelig virkemiddel ved manglende etterlevelse av vedtak/pålegg, skriftlige bekreftelser, besiktigelse og granskning eller ved brudd på midlertidige vedtak.

Innledning

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

CPC-forordningens formål er å sikre god og effektiv håndheving av felleseuropeiske forbrukervernregler på tvers av landegrensene. Kulturdepartementets høringsnotat omhandler kun hvilken tilsyns- og håndhevingsmyndighet Medietilsynet skal ha iht. forordningen for AMT-direktivets artikkel 9-11, samt 19, 20 og 23-26 (regler for reklame, produktplassering og sponning).

På generelt grunnlag mener Medietilsynet at vi har effektive virkemidler for håndheving av reklameregelverket etter gjeldende rett og at disse er godt egnet for å sikre en god og effektiv håndheving av regelverket for norske audiovisuelle medietjenester. Det kan likevel ikke utelukkes at det fremover kan bli større behov for tiltak som kan gripe inn i den digitale sfæren.

I høringsnotatet drøfter departementet hvorvidt Medietilsynet etter gjeldende kringkastingsregelverk har den myndigheten som kreves etter ny CPC-forordning. Som det fremgår av høringsnotatet er det departementets vurdering at Medietilsynet allerede i stor grad har den myndigheten som kreves etter forordningen. Medietilsynet støtter disse vurderingene og kommenterer derfor ikke dette nærmere i sin uttalelse.

Medietilsynet har følgende merknader:

Audiovisuelle bestillingstjenester

Kringkastingslovens § 2-12 som gjennomfører gjeldende forordning gjelder kun ovenfor kringkastere og ikke «audiovisuelle bestillingstjenester». Dette skyldes at AMT-direktivet ble utvidet til å omfatte «audiovisuelle bestillingstjenester» i 2007 etter at gjeldende forordning ble gjennomført i norsk rett. I forbindelse med gjennomføring av ny forordning er det etter Medietilsynets oppfatning naturlig å utvide virkeområdet til også å gjelde «audiovisuelle bestillingstjenester», slik departementet foreslår. Medietilsynet støtter forslaget om at denne endringen kan gjøres i en ev. ny § 2-12 i kringkastingsloven.

Punkt 9.1. Myndighet til å vedta midlertidig vedtak

Ettersom hverken gjeldende forordning eller kringkastingsregelverk innehar bestemmelser som gir Medietilsynet hjemmel til å vedta midlertidig tiltak slik ny forordning krever, er det tilsynets oppfatning at det er nødvendig å innta en hjemmel for å vedta midlertidig tiltak i kringkastingsloven slik departementet foreslår.

Medietilsynet er videre enig i departementets vurdering av at tilsynet i slike saker likevel må følge alminnelig forvaltningslov, men at det trolig kan stilles noe lavere krav til sakens opplysning og forhåndsvarsling. Et midlertidig vedtak om å forby eller fjerne et kommersielt budskap innebærer en innskrenkning av ytringsfriheten, og denne myndigheten bør derfor utøves med varsomhet. Medietilsynet støtter departementets vurdering av at hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten stiller krav til grundig utredning før vedtak treffes og at myndigheten kun bør brukes i særlige tilfeller.

Fra et tilsynsperspektiv kan det stilles spørsmål om en slik hjemmel egentlig gir Medietilsynet bedre forutsetninger for god og effektiv håndheving av reglene, ettersom alminnelige forvaltningsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier likevel må følges og dermed ikke skiller seg vesentlig fra tilsynets øvrige vedtakskompetanse.

Punkt 9.7. Myndighet til å fjerne digitalt innhold og deaktivering av nettbaserte grensesnitt m.m.

Etter ny forordning skal håndhevingsorganene ha myndighet til å fjerne innhold eller begrense tilgangen til nettbaserte grensesnitt, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav g. Gjeldende forordning har ikke bestemmelser om slik håndhevingsmyndighet. Medietilsynet har etter kringkastingsregelverket ikke myndighet til å fjerne tilgangen til audiovisuelt innhold på nettbaserte grensesnitt, pålegge ulike vertstjenester å fjerne eller begrense tilgangen til nettbaserte grensesnitt eller omregistrere et domene til seg selv.

Det er to kumulative vilkår for at Medietilsynet skal kunne benytte håndhevingsmyndigheten etter artikkel 9 nr. 4 bokstav g). For det første må ingen andre effektive virkemidler være tilgjengelige for å stanse eller forby overtredelsen, og for det andre må det foreligge risiko for

alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser. Medietilsynet mener som nevnt at tilsynet allerede i dag har effektive virkemidler i kringkastingsloven for å sikre overholdelse av de aktuelle reklamebestemmelsene i direktivet, gjennom myndighet til å illegge tvangsmulkt, gebyr, reklameforbud eller inndragning av konsesjon. Videre skal det etter Medietilsynets oppfatning svært mye til for at overtredelse av de aktuelle reklamebestemmelsene utgjør risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser.

I tillegg fremgår det av forordningen artikkel 10 nr. 2 og fortalepunkt 52 at både gjennomføring og utøvelse av håndhevingsmyndighetene etter forordningen må være i samsvar med grunnleggende rettigheter, herunder ytringsfrihet, pressefrihet og mediemangfold. Som vist til i høringsnotatet reiser myndigheten til å fjerne digitalt innhold m.m. særlig spørsmål om forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten. Det at kommersielle ytringer har et svakere vern etter GrL § 100 kan gjøre det enklere å utøve myndigheten innenfor rammen av ytringsfriheten. Det er imidlertid svært problematisk dersom inngrepet også innebærer at ikke-kommersielle ytringer blir rammet. Det kan f.eks. tenkes at en eventuell IP-blokkering av en medietjeneste eller filtrering av det ulovlige innholdet også kan ramme ytringer som ellers ikke er ulovlige. Medietilsynet støtter departementets vurdering av at inngrepet normalt vil være uproporsjonalt og i strid med ytrings- og informasjonsfriheten dersom tilgang til lovlig redaksjonelt innhold eller tilgang til hele tjenesten blokkeres. Vurderingen av om myndigheten til å fjerne digitalt innhold skal brukes må derfor bero på en bred interesseavveining, hvor forholdsmessigheten av tiltaket må stå sentralt. Denne avveiningen kan være svært krevende og fordrer også inngående kompetanse om hvilke konsekvenser de ulike tekniske tiltakene medfører for aktørene.

Samlet taler dette, etter Medietilsynets syn, for at det kun er i helt særlige tilfeller at det bør være aktuelt å benytte håndhevingsmyndigheten etter bestemmelsen.

I høringsnotatet blir det drøftet hvorvidt Medietilsynet eller domstolene bør ha myndighet til å treffe avgjørelse om å fjerne digitalt innhold og stenge tilgangen til nettsider m.m. Etter departementets vurdering er domstolene best egnet til å behandle slike saker. Departementet peker særlig på at eventuelle tiltak er svært inngripende, og at en domstolsbehandling i større grad kan ivareta sentrale rettssikkerhetsgarantier. Det vises også til at domstolene har erfaring med å vurdere lignende saker etter åndsverkloven.

Medietilsynet ser at det er argumenter både for å legge denne myndigheten til Medietilsynet og til domstolene. Tilsynet mener likevel det er gode grunner til at Medietilsynet som fagorgan, med spisskompetanse på kringkastingsfeltet, bør forvalte denne myndigheten. Medietilsynets utøvelse av offentlig myndighet skjer under hensyntagen til forvaltningsrettslige prinsipper og rettssikkerhetsgarantier, der blant annet partens rett til kontradiksjon og klageadgang blir ivaretatt i saksbehandlingen. Samlet sett er det vår vurdering at næringsdrivendes rettssikkerhet også blir tilstrekkelig ivaretatt dersom myndigheten legges til Medietilsynet. Tilsynet viser også til høringsuttalelsen til Kulturdepartementet 15. mars 2019 om forslag om å begrense ulovlig markedsføring av pengespill, der tilsynet støtter departementets forslag om at Medietilsynet skal ha vedtakskompetanse til å pålegge tredjeparter å stanse ulovlig pengespillreklame. Gode grunner taler for at regelverket vil være mest konsistent dersom Medietilsynet også gis myndighet til å fjerne innhold eller begrense tilgangen til nettbaserte grensesnitt etter ny forordning.

I Barne- og familiedepartementets høringsnotat fra 2018 foreslås det imidlertid domstolsbehandling når det gjelder saker der Forbrukertilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen er oppnevnt som håndhevingsorganer. Det samme foreslås av Kulturdepartementet for saker der Lotteritilsynet er oppnevnt som håndhevingsmyndighet, jf. høringsnotat av 13. mai 2019. Domstolsbehandling er også foreslått når det gjelder saker der Helsedirektoratet er håndhevingsmyndighet, jf. høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet av 9. april 2019. Hensynet til

sammenheng og likebehandling i regelverket kan derfor likevel tilsi at myndigheten også bør legges til domstolene i saker der Medietilsynet er håndhevingsmyndighet.

Hvis myndigheten legges til domstolene foreslår departementet at Medietilsynet gis partsevne i saker etter kkl. § 2-12 fjerde ledd. Normalt er staten v/Kulturdepartementet part ved behandling av saker etter kringkastingsloven, jf. tvisteloven § 2-1 (1) bokstav (b), men departementet peker her på Medietilsynets særskilte uavhengighet på kringkastingsfeltet, jf. kringkastingsloven § 2-15. Medietilsynet er enig i at tilsynets uavhengighet tilsier at det bør være tilsynet og ikke departementet som skal ha partsevne i saker etter ny kkl. § 2-12 fjerde ledd. Videre vil vi fremheve at Medietilsynet som fagorgan besitter en særskilt fagkompetanse på feltet. Medietilsynet bør som part ha anledning til å benytte regjeringsadvokaten som prosessfullmektig i slike saker.

Medietilsynet nevner avslutningsvis at tilsynet frem til dags dato ikke har hatt saker eller mottatt henvendelser som direkte har aktualisert problemstillingen som her er drøftet. Det kan tyde på at hjemmelen sjelden vil komme til anvendelse i praksis.

Sanksjoner

Departementet foreslår endringer i kringkastingsloven når det gjelder hvilke sanksjonsmidler Medietilsynet skal ha til rådighet. Etter gjeldende rett kan Medietilsynet ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av vedtak/pålegg, skriftlige bekreftelser, besiktigelse og granskning. Departementet vurderer det slik at tvangsmulkt er et tilstrekkelig sanksjonsmiddel for at Medietilsynet skal kunne utøve sin myndighet etter forordningen på en effektiv måte. Når det gjelder midlertidig tiltak foreslår departementet at Medietilsynet ikke kan ilegge gebyr ved brudd på midlertidige vedtak fastsatt med hjemmel i kkl. § 2-12.

Medietilsynet støtter departementets vurdering av at det ikke bør være hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr i de nevnte tilfellene. Etter Medietilsynets vurdering er tvangsmulkt et tilstrekkelig effektivt virkemiddel og godt egnet til å sikre etterlevelse av bestemmelsene. Tvangsmulkt kommer trolig i større grad enn et gebyr til å fungere som et incitament til å oppfylle vedtaket, pålegget, bekreftelsen eller det midlertidige vedtaket. Samtidig er det etter tilsynets vurdering en forholdsmessig reaksjon fra myndighetenes side sett opp mot overtredelsens art og alvorlighetsgrad jf. forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav h).

Økonomiske og administrative konsekvenser for Medietilsynet

Som nevnt innledningsvis har Medietilsynet allerede i stor grad den myndigheten som kreves etter ny forordning. Det er bare der ny forordning innebærer at Medietilsynet også får nye håndhevingsmyndigheter at dette kan medføre økte økonomiske eller administrative konsekvenser for tilsynet.

En myndighet som kan føre til administrative og økonomiske konsekvenser, er myndigheten til å fjerne digitalt innhold på nettsider, apper og andre nettbaserte grensesnitt m.m. Dersom myndigheten legges til domstolene og Medietilsynet gis partsevne slik departementet foreslår, stiller det krav til at tilsynet innehar den kompetansen som kreves for å kunne utrede grunnlaget for saken på forsvarlig måte. Som part i saken må Medietilsynet også bruke ressurser ved en eventuell domstolsbehandling gjennom forberedelse av saken og eventuell bistand til regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, i den grad det er behov.

Samlet sett er det tilsynets vurdering at gjennomføringen av forordningen ikke medfører vesentlige økte administrative eller økonomiske konsekvenser for Medietilsynet.

Med hilsen

Mari Velsand
Direktør

Hanne Sekkelsten
Direktør for juridisk og regulatorisk avdeling

Saksbehandler: Robin Welhaven Føyen

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