

Prop. 102 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram

*Tilråding frå Kulturdepartementet av 26. mars 2010,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing

Kulturdepartementet gjer med dette framlegg til lov om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram. Framlegget inneber at konsesjonsordninga for omsetning av videogram i næring blir oppheva.

2 Gjeldande rett

Film- og videogramlova § 2 første ledd slår i dag fast at «... omsetning av film eller videogram i næring må ikkje skje utan løyve frå kommunestyret eller den kommunestyret har gitt fullmakt.» Kommunane har etter lova «rett til å gjennomføre naudsynt kontroll med at den løyvepliktige verksemda blir driven i samsvar med dei reglane som gjeld» og kan nekte eller trekkje attende løyve «dersom løyvehavaren bryt reglar i denne lova eller i forskrifter til denne lova, straffelova § 204 eller § 382». Dersom løyvehavaren til dømes omset videogram i strid med forbodet mot pornografi eller grov underhaldningsvald i straffelova, kan kommunen trekkje attende løyvet og dermed nekte vedkommande å drive videoomsetning. Forskrifta til lova gjer unntak frå løyveplikta for omsetning av videogram «i hotellrom». Det er også gjort

unntak for innhaldstypar som normalt vil vere uproblematisk i høve til filmlova, til dømes «opp- tak frå offentlege arrangement, framsyningar eller tilstellingar», «musikk eller idrettsstoff», «doku- mentar-, aktualitets- eller nyhendestoff» og «infor- masjon om, og reklame for, varer eller tenester».

3 Høyringa

Departementet presenterte framlegga til endrin- gar i eit høyringsnotat 2. april 2009. Høyringsnota- tet vart sendt til følgjande instansar, i tillegg til at det var tilgjengeleg på departementets internettsi- der:

Barne- og likestillingsdepartementet
Justis- og politidepartementet

Barneombodet
Medietilsynet
KS
Konkurransetilsynet

Film & kino
Norske filmbyråers forening
Norsk filmklubbforbund
Norsk kinoforbund
Norske kinosjefers forbund

Norsk videogramforening
Norske videohandlers forbund

Høyringsfristen var sett til 14. mai 2009. Det kom inn åtte høyringssvar. Merknader frå høyringsrun- den blir behandla i det følgjande under drøftinga av framlegga til endringar.

4 Departementets vurdering

4.1 Konsesjonsordninga

I høyringsnotatet la departementet til grunn at ei konsesjonsordning på medieområdet er eit inngri- pande verkemiddel som berre bør nyttast der sterke samfunnsmessige omsyn tilseier dette. Departementet viste til at både den kulturpolitiske og den kontrollpolitiske grunngevinga for conse- sjonsordninga var vesentleg svekka, og konkluderte difor med at ordninga bør opphevast.

Fem av høyringsinstansane stør framlegget; dette gjeld Barneombodet, Film & Kino, Konkurransetilsynet, Medietilsynet og Norsk videogramforening. Konkurransetilsynet viser til at conse- sjonsordningar normalt vil «... innebære en etableringshindring som vil kunne begrense den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet.» Barneombodet stør framlegget på det vilkår at «... ordningen fungerer så dårlig som beskrevet».

Tre av høyringsinstansane har ingen merkna- der; dette gjeld Barne- og likestillingsdepartemen- tet, Justisdepartementet og Norske videohandle- res forbund.

Ingen av høyringsinstansane går uttrykkeleg mot framlegget frå departementet. Fleire har like- vel merknadar til grunngevinga i høyringsnotatet eller andre kommentarar til saka. Mellom anna uttaler *Medietilsynet* at:

«Vår erfaring med konsesjonsordningen som verktøy for å kontrollere videobransjen, tilsier at den ikke har nevneverdig funksjon som sanksjonsinstrument. Nye elektroniske omsetningsformer av videogram (VOD/klikkefilm) og salg og utleie av videogram via netthandel og postordre, gjør at kravet til konsesjon fra en kommune virker urimelig siden slik omsetning gjør det mulig å nå langt utover en kommunegrense. Vi deler departementets syn om at den kontrollpolitiske begrunnelsen for konsesjonsordningen er vesentlig svekket. Imidlertid vil vi påpeke at fjerning av konsesjonsordningen vil frata kommunene og Medietilsynet hjemmel til å kontrollere utsalgs- og utleiesteder for video-

gram, jf. lov om film og videogram § 2, tredje ledd. Dersom brudd på lov om film og video- gram oppdages, vil ikke kommunen lenger ha mulighet til å sanksjonere utsalgsstedet ved å inndra konsesjonen.»

Film & Kino stør framlegget, men er ikkje «umid- delbart enige» i at ordninga har mist si kontrollpo- litiske funksjon:

«Film & Kino har deltatt ved flere kontroller sammen med ansvarlige fra kommunene hvor det er blitt ryddet opp i uregelmessige forhold. Vi er også av den oppfatning at konsesjonsord- ningen, og de kontrollmuligheter som gis gjen- nom film- og videogramloven, har hatt en pre- ventiv effekt som har medført at det har vært omsatt svært lite piratkopier og andre uregis- trerte videogram. Vi ser med bekymring på utviklingen på dette området dersom conse- sjonsordningen fjernes.»

Norske Videohandlers Forbund (NVHF) uttaler at dei ikkje har «direkte synspunkter på departemen- tets forslag, men ønsker å gjøre oppmerksomme på mulige uheldige konsekvenser som kan komme som følge av en eventuell endring».

NVHF uttaler mellom anna:

«Departementets oppfatning er at konsesjons- ordningen har mistet sin kulturpolitiske betyd- ning etter at Stortinget i 2007 opphevet adgan- gen til å knytte vilkår til videogramkonsesjo- nen. NVHF har ingen synspunkter på dette, annet enn å understreke at konsesjonsordnin- gen har hatt en funksjon i seg selv, både fordi den har ekskludert de mest useriøse aktørene gjennom en byråkratisk prosess, videre ved at det har vært kommunenes oppgave å behandle, godkjenne og ikke minst kontrollere conse- sjonsordningen i sitt distrikt. Dersom conse- sjonsordningen oppheves, forsvinner også kommunenes plikt til å påse at videogram som omsettes er lovlig merket og at avgift er betalt. Uten konsesjonsordningen vil det bli politiets oppgave å kontrollere dette. Vi stiller spørsmål ved om det er realistisk å tro at kontrollen vil opprettholdes eller styrkes som følge av dette, men er samtidig åpne for at det kan finnes andre løsninger enn konsesjonsordning som kan ivareta behovet for jevnlig kontroll av utsalgsstedene.

...
Uten konsesjonsplikt eller annet regule- rende tiltak vil det naturlig nok bli atskillig enklere å omsette videogram, noe NVHF fryk- ter vil kunne føre til økt omsetning av umer- kede filmer og piratkopier. NVHF frykter også at publikums oppfatning av dvd som kulturut- trykk på samme måte som kinofilm og bøker på

sikt vil kunne forvitte om konsesjonsplikten forsvinner. På samme måte som norske, kommunale kinoer er videobransjen i dag en kulturformidler takket være kulturpolitiske reguleringer.»

NVHF konkluderer med å tilrå departementet å «... i første omgang gjennomføre(r) en konsekvensanalyse for å vurdere eventuelle uforutsette konsekvenser av å oppheve konsesjonsordningen.» Dei meiner også at «... det er på høy tid at det utarbeides et helt nytt lovverk med egne særvilkår skreddersydd og tilpasset elektronisk omsetning av videogram».

Departementet viser til at regler som hindrar fri etablering av kanalar ut i det offentlege rommet, til dømes konsesjonsordningar på medieområdet kopla med krav til innhaldet i tenesta, i utgangspunktet er omfatta av forbodet mot «*Forhaandscensur og andre forebyggjende Forholdsregler*» i Grunnlova § 100. Under stortingsdebatten om grunnlovsendringa uttalte likevel fleirtalet at:

«Samtidig er flertallet av den oppfatning at de meget få og lite vidtrekkende forhåndskontrollordninger som gjelder pr. i dag, som Filmtilsynet, registreringsordningen for videogrammer, kravene i konsesjonsordningene for kringkasting og muligheten for i spesielle tilfeller å gripe inn med midlertidig forføyning mot ytringer som er under trykking, fortrinnsvis ikke skal måtte endres som følge av selve grunnlovsbehandlingen.

...
Når det gjelder dagens ordning med at kommunene kan sette krav til innholdet i tilbudet som vilkår for å kunne vise eller omsette film og videogram i næring, antar flertallet at dette vil komme i konflikt med formuleringen i alternativ 1. Dersom alternativ 1 vedtas, vil det bare være anledning til å sette krav som har til hensikt å «beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder».

På bakgrunn av dette gjekk regjeringa i Ot.prp. nr. 72 (2005-2006) inn for å oppheve høvet til å knytte vilkår til videogramkonsesjonar. Framlegget fekk støtte i Stortinget og lovendringa blir sett i kraft 1. januar 2007. Konsekvensen er at kommunane ikkje lenger kan fastsetje konsesjonsvilkår med krav til tilbodet hos videogramforhandlarar, til dømes om ei viss mengd barnefilmar, norskspråklege filmar e.l. Departementet legg til grunn at konsesjonsordninga med dette i praksis har mist si kulturpolitiske grunnngjeving, jf. også omtale i Ot.prp. nr. 72 (2005-2006).

Det andre omsynet bak ordninga har tradisjonelt vore kontroll med videobransjen av omsyn til

vern av barn og unge. Etter departementets vurdering er det grunn til å tru at konsesjonsordninga i liten grad blir nytta som kontrollinstrument i praksis. Medietilsynet stør dette synet og viser til at tilsynet si erfaring med ordninga «tilsier at den ikke har nevneverdig funksjon som sanksjonsinstrument». Høyringsfråsegnene frå Film & kino og Norske Videohandlers Forbund nyanserer likevel biletet noko ved at dei viser til den preventive effekten ordninga kan ha, og til at det faktisk blir ført ein viss kommunal kontroll med videobransjen.

Det er også grunn til å tru at konsesjonsordninga i nokre tilfelle ikkje blir praktisert etter lova. Mens videogram tidlegare i hovudsak vart omsett gjennom «faghandlar», kan vi i dag finne DVDar i mange forskjellige verksemdar, til dømes matvarebutikkar, kioskar, bokhandlar, bensinstasjonar, musikkforretningar, sportsforretningar, leikebutikkar osv. Dessutan blir levande bilete i stadig større grad formidla elektronisk. Konsesjonskravet etter film- og videogramlova gjeld uavhengig av om videogrammet blir omsett på ein fysisk berar (i praksis DVD eller Bluray) eller elektronisk. I prinsippet vil difor drift av kommersielle Internettjenester som inkluderer levande bilete ofte krevje kommunal konsesjon etter film- og videogramlova § 2.

Departementet legg difor til grunn at også den kontrollpolitiske grunnngjevinga for konsesjonsordninga er vesentleg svekka.

Krav om konsesjon inneber at ei viss type verksemd er forbode, med mindre det er gitt eit uttrykkeleg løyve frå det offentlege. Ei konsesjonsordning er difor ei svært inngripande form for regulering, og proporsjonalitetsomsyn tilseier at slike ordningar berre bør nyttast når viktige samfunnsmessige omsyn tilseier det. Dette gjeld særleg på medieområdet, der ei konsesjonsordning typisk vil innebere innskrenka høve til å formidle visse former for ytringar. Sidan både den kulturpolitiske og kontrollpolitiske grunnngjevinga for konsesjonsordninga er sterkt svekka, meiner departementet at det ikkje er grunnlag for å oppretthalde ordninga.

Kulturdepartementet går difor inn for å oppheve konsesjonsordninga for omsetning av videogram i næring.

Departementet gjer i denne omgang ikkje framlegg om å endre konsesjonsordninga for framsyning, dvs. «kinokonsesjon». Departementet viser til at stortingsfleirtalet under handsaminga av Ot.prp. nr. 72 (2005-2006) ønskte å oppretthalde konsesjonsordninga for framsyning og høvet til å knytte kulturpolitisk grunnngitte vilkår til slike konsesjonar. Fleirtalet viste til at «... marknadstilhøva

fleire stadar gjer det vanskeleg for kommunane å bevare eit kinotilbod med tilstrekkeleg breidd og kvalitet utan at det kan stilles vilkår om innhaldet i kinoane sitt programtilbod», jf. Innst. O. nr. 15 (2006-2007).

4.2 Aldersgrenser

I høyringsutkastet gjekk departementet inn for å oppretthalde kravet om at forhandlarar må sikre at videogram ikkje blir omsett til personar som ikkje har nådd aldersgrensa for videogrammet. Derimot foreslo departementet å oppheve kravet om at den som omset videogram må ha fylt 18 år.

Medietilsynet uttaler om dette:

«I visse tilfeller kan dagens regel om at den som omsetter videogram til forbruker må være 18 år, virke urimelig og utdatert. Dette gjelder for eksempel salg av DVD-er for barn i familie- og fornøylesparker og lignende. På den andre siden vil det imidlertid være uheldig om noen under 18 år solgte videogram med 18-årsgrense. En regel bør derfor sikre at den som omsetter et videogram til forbruker har nådd den aldersgrensen som er satt for omsetning av videogrammet. Medietilsynet ser også at dagens regel kan virke utdatert sett på bakgrunn av at mer omsetning av videogram vil foregå elektronisk over nettverk framover.

Aldersgrenser på videogram

Vi støtter departementets forslag om en ny § 9 om aldersgrenser ved omsetning av videogram, men vi mener at det bør tilføyes en regel om at den som omsetter et videogram skal ha nådd den aldersgrensen som er satt for omsetning av videogrammet. I tillegg bør det være krav om et godt synlig merke på forsiden av omslaget og et godt synlig merke ved elektronisk omsetning av videogram. Etter initiativ fra bransjen selv og Medietilsynet er det utarbeidet tydelige merker som i dag brukes av mange distributører ved merking av aldersgrenser på videogram. Denne bruken bør forskriftsfestes, slik at distributørene blir pålagt å bruke dette til fordel for forbrukerne.

En annen problemstilling knyttet til aldersgrenser på videogram, er at noen distributører bruker omslag med utenlandsk aldersmerking. Vi har eksempler på at dette kan skape forvirring hos publikum. I enkelte tilfeller ser vi at det er ganske stor avstand mellom den utenlandske aldersgrensen og den aldersgrensen som ville blitt satt av Medietilsynet dersom videogrammet hadde vært vurdert for visning i næring. Det bør derfor vurderes retningslinjer for distributører om fastsetting av aldersgrenser på videogram for omsetning i næring ut

over den oppfordringen til distributørene som ligger i dagens § 8-3 i forskriften om film og videogram.»

Norske Videohandlers Forbund (NVHF) uttaler om dette:

«Om aldersgrense: Av samme grunn som over mener NVHF det bør utarbeides eget lovverk for elektronisk handel, også med hensyn til aldersgrenser. Når det gjelder omsetning av videogram over disk derimot, frykter NVHF at en ytterligere grad av seriositet og tillit fra markedet vil forsvinne dersom handlerne har lov til å ha ansatte under 18 år. Hvordan skal en 15-åring kunne nekte å omsette film med 18-årsgrense til en 17-åring?»

Barneombudet framhever «... viktigheten av å overholde aldersbestemmelsene for omsetning av film og videogram, samt at forhandlere av film og videogram kjenner til straffesanksjoner i § 13 hvis ikke den nye § 9 om aldersbestemmelser overholdes».

Departementet har forståing for innvendingane mot å oppheve aldersgrensa for fysisk omsetning og legg til grunn at problemet i hovudsak gjeld elektronisk omsetning. Samstundes meiner departementet at det kan bli unødvendig komplisert og vanskeleg å handheve ein regel om at den som omset må ha nådd aldersgrensa på det konkrete videogrammet, jf. framlegget frå Medietilsynet. Departementet gjer difor framlegg om å oppretthalde regelen, men at han blir avgrensa til «omsetning over disk».

Ved sal eller utleige av videogram i butikk e.l. vil det dermed såleis framleis gjelde ei aldersgrense på 18 år for den som står for omsetninga. For elektronisk omsetning over Internett, kabelnett, mobilnett e.l. vil det ikkje gjelde noko tilsvarende krav. Det same vil gjelde tradisjonelt postordresal. Departementet legg til grunn at dette tek vare på føremålet med dagens regel.

Sjølv om konsesjonsordninga blir oppheva, meiner departementet det er viktig å oppretthalde regelen som pålegg videoforhandlarar å sikre at aldersgrensene for videogram blir overheldt, jf. § 2 femte ledd, andre punktum. Departementet gjer difor framlegg om å flytte denne regelen til ein ny § 9 om «Aldersgrenser ved omsetning av videogram». Departementet har merka seg dei problemstillingane som Medietilsynet tek opp når det gjeld merking, men vil ikkje gå nærmare inn på dette her. Dette er spørsmål som ikkje har vore på høyring og som langt på veg vil kunne følgjast opp i forskrift.

4.3 Andre endringer

Fleire av reglane i film- og videogramlova viser til straffelova § 204 om pornografi og § 382 om grove valdsskildringar. Dette gjeld § 2 andre leddet om den kommunale konsesjonsordninga, § 7 andre leddet om registrering av videogram, § 14 første leddet om straff for ansvarleg leiar ved omsetning av videogram, § 15 om ulovleg omsetning og § 16 om inndraging.

I utgangspunktet ramma § 204 i straffelova frå 1902 både barnepornografi og annan pornografi. Ved lov av 20. mai 2005 nr. 29 (jf Ot.prp. nr. 37 for 2004-2005) vart det tatt inn ein ny § 204a om kjønnslege skildringar som gjer bruk av barn. Føremålet var å tydeleggjere at slike skildringar skil seg frå annan pornografi ved at det er tale om attgiving av seksuelle overgrep mot barn. Ved ei inkurie vart tilvisingane til straffelova § 204 i film- og videogramlova på dette tidspunktet ikkje endra tilsvarende.

Dette inneber mellom anna at Medietilsynet kan nekte å registrere videogram som inneheld formar for grov pornografi som vert ramma av § 204, men i teorien ikkje videogram som inneheld barnepornografi i strid med § 204 a. Kulturdepartementet og gjer difor framlegg om å ta inn i film- og videogramlova ei tilvising til § 204 a i straffelova av 1902. Tilvisinga vil måtte endrast når den nye straffelova av 2005 trer i kraft. Dette vil ikkje skje før tidligast 1. januar 2012.

Departementet legg til grunn at dette dreier seg om ei lovteknisk inkurie som kan rettast opp utan alminneleg høyring.

5 Økonomiske og administrative konsekvensar

For videogramforhandlarar vil framlegget innebere auka etableringsfridom og redusert byråkrati. For kommunane vil framlegget innebere frigjering av dei økonomiske og administrative ressursane som i dag er knytte til forvaltninga av konsesjonsordninga. Ut over dette vil framlegget ikkje få nemneverdige økonomiske eller administrative konsekvensar.

6 Merknader til lovframlegget

Til § 2 første ledd

Endringane i § 2 inneber at det ikkje lenger gjeld noko krav om konsesjon for å drive omsetning av film eller videogram i næring. Dette inneber at ein kvar kan drive videogramomsetning utan særskilt løyve frå kommunen. Dette gjeld både omsetning over disk, postordresal av fysiske eksemplar og elektronisk omsetning over Internett, kabelnett, mobilnett e.l.

Framlegget inneber ingen endringer i kva det er tillate å omsetje. Grensene for ulovleg pornografi og valdsskildringar i straffelova gjeld uavhengig av konsesjonsplikt. Det same gjeld reglane om registrering, merking og avgift til Norsk kino- og filmfond. Endringa inneber likevel at kommunane ikkje lenger har noko lovfesta kontrollansvar eller høve til å ileggje sanksjonar ved brot på desse reglane.

Til § 2 andre ledd andre punktum, § 4 tredje ledd, § 7 andre ledd tredje og fjerde punktum, § 14 første ledd første punktum, § 15 første ledd og § 16 første ledd

Endringane i desse reglane inneber ei lovteknisk oppdatering av tilvisingane til straffelova av 1902.

Til ny § 9

Framlegget til ny § 9 inneber at krava om aldersgrenser i gjeldande § 2 femte leddet blir oppretthaldne. Reglane blir flytta til ny § 9 som følgje av at aldersgrensene ikkje lenger er knytte til ei konsesjonsordning.

Den einaste materielle endringa i framlegget er at 18-årsgrensa for omsetning av videogram blir avgrensa til omsetning «over disk». Ved sal eller utleige av videogram i butikk e.l. vil det dermed framleis gjelde ei aldersgrense på 18 år for den som står for omsetninga. For elektronisk omsetning over Internett, kabelnett, mobilnett e.l. vil det ikkje gjelde noko tilsvarende krav. Det same vil gjelde tradisjonelt postordresal.

Kulturdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram.

Vi HARALD, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram

I

I lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram blir det gjort følgjande endringar:

§ 2 første ledd skal lyde:

Framsyning av film eller videogram i næring må ikkje skje utan løyve frå kommunestyret eller den kommunestyret har gitt *fullmakt*.

§ 2 andre ledd andre punktum skal lyde:

Løyvet kan nektast eller trekkjast attende dersom løyvehavaren bryt reglar i denne lova eller i forskrifter til denne lova, straffelova §§ 204, 204 a eller 382 eller bryt vilkår som er sette ved tildeling av løyvet.

§ 2 femte ledd blir oppheva. Noverande sjette ledd blir nytt femte ledd.

§ 4 tredje ledd skal lyde:

Medietilsynet må ikkje godkjenne for framsyning i næring bilete som tilsynet meiner strir mot § 13a eller straffelova §§ 204 a eller 382.

§ 7 andre ledd tredje og fjerde punktum skal lyde:

Eit videogram som Medietilsynet meiner er i strid med reglane i straffelova §§ 204, 204 a eller 382 kan ikkje registrerast. Det same gjeld videogram som er funne rettsstridig ved dom, vedteke førelegg eller som etter avgjerd av påtalemakta eller tingretten skal inndragast eller sperrast fordi det er eller kan vere i strid med reglane i straffelova §§ 204, 204 a eller 382.

Ny § 9 skal lyde:

§ 9 Aldersgrenser ved omsetning av videogram

Det kan ikkje omsetjast videogram til personar som er yngre enn den aldersgrensa som er sett av distributøren.

Ved omsetning av videogram over disk skal den som omset videogram til kunden ha fylt 18 år.

§ 14 første ledd første punktum skal lyde:

Ansvarleg leiar for eit distributørfirma kan straffast med bot eller fengsel opptil tre månader om han i næring omset videogram som han kunne straffast for etter §§ 204, 204 a eller 382 i straffelova om han hadde kjent til innhaldet.

§ 15 første ledd skal lyde:

Den som driv omsetning av film eller videogram som er sperra eller inndrege som stridande mot §§ 204, 204 a eller 382 i straffelova for mindre enn 15 år sidan, kan straffast med bot eller fengsel opptil tre månader. Medverknad blir ikkje straffa.

§ 16 første ledd skal lyde:

Ein film eller eit videogram som heilt eller delvis er i strid med §§ 204, 204 a eller 382 i straffelova, kan ved dom inndragast utan omsyn til om nokon kan straffast.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

