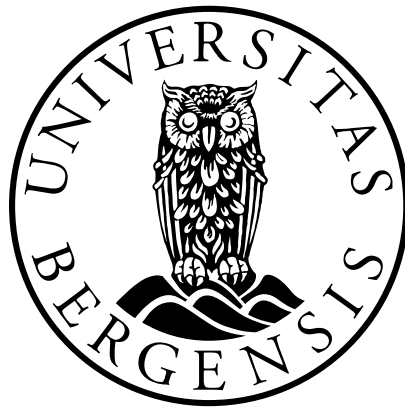


Statens handlingsrom til å begrense
spillreklamer fra andre EØS-land – er
kringkastingsloven § 4-7 i strid med
AMT-direktivet?

Kandidatnummer: 142

Antall ord: 14732



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

07.06.2021

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	1
1.1 Generelt om temaets aktualitet og oppgavens problemstilling	1
1.2 Metodiske utfordringer	2
1.3 Overordnet om EØS-rettens formål, rettskilder og tolkningsprinsipper	3
1.3.1 EØS-avtalens formål	3
1.3.2 EØS-lovgivning	3
1.3.3 EU- og EFTA-domstolens praksis	4
1.3.4 Fortolkning av EU/EØS-retten	5
1.4 Nærmere om den videre behandlingen	5
2. Nærmere om kringkastingsloven § 4-7	6
2.1 Bestemmelsen	6
2.2 Rettstilstanden før lovendringen	6
2.3 Rekkevidden av § 4-7	6
3. AMT-Direktivet	8
3.1 Hovedtrekk	8
3.1.1 Formål og virkeområde.....	8
3.1.2 Om betydningen av de senere endringene vedtatt i EU i 2018	9
3.1.3 Direktivet tar bare sikte på delvis harmonisering av medlemsstatenes rett.....	9
3.1.4 Direktivets regulering av reklame.....	10
3.2 Senderlandsprinsippet og prinsippet om fri formidling	10
3.2.1 Generelt	10
3.2.2 Hva ligger i plikten til å sikre «retransmissions» av audiovisuelle medietjenester?	12
3.3 Åpningen for å fravike prinsippet om fri formidling av grenseoverskridende medietjenester i AMT art. 313	13
3.3.1 Unntak for lineære TV-utsendelser	13
3.3.2 Unntak for «on-demand»-tjenester.....	13
3.4 Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren i AMT art. 4	14
3.5 AMT-direktivets prinsipper må ses i lys av direktivets harmoniserte område	16
4. Gir AMT-direktivet et generelt vern for formidling av grenseoverskridende TV-reklame?	18
4.1 Generelt	18
4.2 C-34/95 m.fl. De Agostini.....	18
4.3 E-8/94 og 9/94 Lego Mattel.....	21
4.4 Konklusjon	22
5. Er spillreklame særskilt utelukket fra AMT-direktivet?	23
5.1 Utgangspunkt.....	23
5.2 Nærmere om tolkningen av «broadcasts devoted to games of chance»	24
5.2.1 Begrepet «broadcast» i direktivets forstand	24
5.2.2 Avgrensningen av begrepet «audiovisual media service» i fortalepunkt 22 i AMT-direktivet	26
5.2.3 Betydningen av den senere utvikling i kjølvannet av endringsdirektivet (2018/1808)	27
6. I hvilken utstrekning åpner De Agostini for å håndheve regler om forbrukerbeskyttelse i mottakerlandet, overfor reklame sendt fra andre EØS-land?	31
6.1 Generelt	31
6.2 Nærmere om hovedspørsmålene i C-34/95 m.fl. De Agostini	31
6.2.1 Tiltak mot den villedende reklamen	31

6.2.2 Nærmere om spørsmålet knyttet til reklamen mot barn	32
6.2.3 De sentrale problemstillingene i saken.....	32
6.3 Tiltaket må ikke hindre retransmisjonen av TV-utsendelsen.....	32
6.3.1 Problemstillingen.....	33
6.3.2 Hindringer må ikke knytte seg til «selve retransmissionen» av TV-utsendelsen.....	33
6.3.3 Nærmere om skillet mellom annonsørens og kringkasterens vern etter direktivet	35
6.4 Åpningen for å håndheve generelle regler om forbrukerbeskyttelse som ikke innebærer en fornyet kontroll av TV-utsendelsen fra senderlandet	40
6.4.1 Grensedragningen mellom regler som direkte regulerer reklamevirksomhet og generelle regler om forbrukerbeskyttelse	40
6.4.2 Nærmere om begrepet «fornyhet kontroll»	41
6.4.3 Grensedragningen mellom tilfeller der annonsøren er etablert i henholdsvis mottakerlandet og senderlandet	43
6.5 Konklusjon	45
7. Er kringkastingsloven § 4-7 i strid med AMT-direktivet?	46
7.1 Utgangspunktet for vurderingen	46
7.2 Åpner kringkastingsloven § 4-7 for å hindre selve retransmisjonen av TV-utsendelsen?	46
7.3 Kan kringkastingsloven § 4-7, med annonsøren som ansvarssubjekt, anses som en generell regel om forbrukervern som ikke representerer en fornyet kontroll av TV-utsendelsen?	47
7.4 Konklusjon	49
8. Kildeliste	50

1. Introduksjon

1.1 Generelt om temaets aktualitet og oppgavens problemstilling

Den 01.01.2021 trådte den nye kringkastingsloven § 4-7 i kraft, som gir Medietilsynet kompetanse til å gi pålegg overfor TV- og bredbåndsdistributører om å «hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring» for pengespill som er i strid med norsk lov.¹ Helt siden det norske spillmonopolet ble innført, har det eksistert et forbud mot å tilby eller markedsføre pengespill, lotteri og spill på veddeløpshest som ikke har lisens i Norge. En rekke TV-kanaler på det norske markedet som sender spillreklamer drives imidlertid av selskaper etablert utenfor landegrensene. Rettsforholdet mellom norske myndigheter og disse selskapene reguleres dels av norsk lov, og dels av EØS-retten.

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å overholde de traktatfestede grunnprinsippene om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital mellom medlemsstatene. Forpliktelsen strekker seg også til å gjennomføre EU-direktiver som ved enighet mellom EFTA-statene og EU i EØS-komiteen tas inn i EØS-avtalen. EU-direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester (heretter «AMT-direktivet») ble innlemmet i EØS-avtalen i 2012, og gjennomført i norsk rett gjennom en rekke lovendringer, herunder blant annet i kringkastingsloven.

AMT-direktivet bygger på to grunnleggende prinsipper som skal sikre fri flyt av medietjenester på tvers av landegrensene i EØS: 1) TV-selskapene skal kun trenge å forholde seg til reglene for sendinger i det medlemslandet det er etablert (senderlandsprinsippet), og 2) mottakerlandet skal sikre at audiovisuelle medietjenester, herunder blant annet TV-sendinger, formidles og mottas fritt uten restriksjoner innenfor EØS-området (prinsippet om fri formidling).

Systemet åpner med andre ord for at audiovisuelt medieinnhold som er ulovlig i mottakerlandet, men som likevel er i tråd med reguleringen i direktivet og senderlandet, som utgangspunkt er beskyttet av prinsippet om fri formidling. Konsekvensene av dette kan

¹ Se «pengespilloven § 2, lotteriloven § 2 eller forskrift gitt i medhold av totalisatorloven», jf. lov 12. april 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 4-7 (1).

bli at allmenne interesser som mottakerlandet søker å beskytte, utfordres av grenseoverskridende TV-sendinger. Det er nettopp denne situasjonen som har oppstått i Norge, hvor utenlandske TV-selskaper på lovlig vis har kunnet omgå den norske lovgivningen som forbyr reklame for ulisensierte pengespill. Lovendringen medfører at norske myndigheter nå får kompetanse til slå ned på spillreklame sendt fra andre EØS-land. Dette markerer en vesentlig endring i forhold til den tidligere norske rettsoppfatningen, og har allerede vært gjenstand for søksmål.² Bakgrunnen er hovedsakelig en ny oppfatning av hvordan AMT-direktivet skal forstås, herunder særlig knyttet til hvor langt reklame for pengespill er vernet mot inngrep i mottakerlandet.

Selv om lovendringen også reiser spørsmål i relasjon til EØS-avtalens hovedbestemmelser om fri tjenesteflyt, herunder EØS art. 36, vil disse falle utenfor grensene for denne behandlingen. Det er AMT-direktivets harmoniserte regelverk som i første omgang setter rammene for medlemsstatenes tiltakskompetanse overfor grenseoverskridende medietjenester. Hovedspørsmålet er dermed om Medietilsynets kompetanse etter § 4-7 til å hindre grenseoverskridende spillreklame, er i strid med AMT-direktivet.

1.2 Metodiske utfordringer

En sentral utfordring som har satt sitt preg på arbeidet, er at oppgavens tema aktualiserer problemstillinger som er forholdsvis lite dekket i den juridiske litteratur, både nasjonalt og internasjonalt. For utenom enkelte arbeider som tar for seg AMT-direktivets grunnleggende prinsipper, har det vært vanskelig å finne dyptgående analyser av den (eldre) rettspraksis som står sentralt i denne avhandlingen. Tilsynelatende gjenspeiles dette faktum i forarbeidene til kringkl. § 4-7, hvor behandlingen av forholdet til EØS-retten stort sett er preget av selvstendige slutninger fra AMT-direktivet med enkelte henvisninger.

Departementets argumentasjon vil dermed danne utgangspunktet for flere av oppgavens problemstillinger, som så vil problematiseres nærmere i lys av de tilgjengelige rettskilder og EØS-rettslige rettskildeprinsipper.

² Det verserer i skrivende stund et søksmål mot staten vedrørende kringkl. §4-7, hvor tingretten kom til at søksmålet måtte avvises i medhold av tvl. § 1-3, se sak nr. 20-099033TVI-OTIR/04.

1.3 Overordnet om EØS-rettens formål, rettskilder og tolkningsprinsipper

1.3.1 EØS-avtalens formål

EØS-avtalens formål er å integrere Norge, Island og Liechtenstein (EFTA-statene) i det europeiske fellesmarkedet skapt mellom medlemslandene i den Europeiske Union (EU, tidligere EF), og med dette skape et «*dynamisk og ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde*». ³ For å sikre felles regler og like konkurransevilkår, er det særlig utvidelsen av EUs indre marked til å omfatte EFTA-statene som står som et av hovedformålene med avtalen – et marked som sikrer «den frie bevægelighet for varer, personer, tjenesteydelser og kapital». ⁴

1.3.2 EØS-lovgivning

På denne bakgrunn ble det også naturlig for EFTA-statene å forholde seg til EUs system for lovgivning. For primærlovgivningen spiller traktatene en sentral rolle, herunder særlig TEU og TEUV (TFEU) for EU-rettens vedkommende, ⁵ og EØS-avtalen for den delen av EU-retten som er videreført til EFTA-området. Sekundærlovgivningen i EU utgjør i all hovedsak rettsakter som forordninger og direktiver. ⁶ Som en følge av EØS-avtalens manglende overnasjonale karakter, må EU-rettsakter først inkorporeres i EØS-avtalen for å danne forpliktelser overfor EFTA-statene. ⁷

Sekundærretten som implementeres i EØS-avtalen kan ha ulike formål, herunder enten å kun ta sikte på å koordinere anvendelsen av medlemsstatenes nasjonale regler i grenseoverskridende forhold, eller å gripe inn i nasjonal regulering gjennom *harmonisering*. Harmonisering kan skje ved 1) å legge til rette for generelle minimumskrav som skal gjelde i EØS-området, men som åpner for strengere nasjonal regulering – såkalt

³ Fortalepunkt 5 i Avtale av 1992 om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen).

⁴ C-452/01 *Ospelt* avsnitt 29.

⁵ Se konsoliderte utgaver (2012/C 326/01) av henholdsvis traktaten om Den Europeiske Union og traktaten om Den Europeiske Unions Virkemåte.

⁶ TFEU art. 288.

⁷ EØS art. 102, jf. art. 92.

minimumsharmonisering, eller 2) å fullt ut regulere rettstilstanden, og dermed stenge for at det vedtas strengere regulering på nasjonalt nivå – såkalt *totalharmonisering*.⁸ AMT-direktivet faller inn under den førstnevnte kategori, og åpner for strengere regulering nasjonalt, *men bare for medietjenesteutbydere som er underlagt mottakerlandets lov*.⁹

1.3.3 EU- og EFTA-domstolen praksis

TEU art. 19 nr. 1 slår fast utgangspunktet om at EU-domstolens oppgave er å «sikre[...] overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne». Domstolens avgjørelser har dermed betydelig rettskildemessig vekt i EU-retten. I EFTA-statene er det EFTA-domstolens oppgave å gi rådgivende uttalelser om fortolkningen av EØS-avtalen.¹⁰ Selv om disse ikke er formelt bindende for norske domstoler, må disse tillegges «vesentlig vekt» ved tolkningen av EØS-regelverket.¹¹

Som gjengitt i fortalen er et av hovedformålene med EØS-avtalen å «nå frem til og opprettholde en lik fortolkning og anvendelse» av avtalens bestemmelser som gjenspeiler EU-retten, slik at man videre kan legge til rette for «lik behandling av enkeltpersoner og markedsdeltagere med hensyn til de fire friheter».¹² Dette omtales ofte som *homogenitetsprinsippet* eller *prinsippet om ensartethet*,¹³ og vil medføre at EU-domstolens avgjørelser som berører fortolkningen av EØS-avtalen vil ha vesentlig vekt som rettskilde også i EFTA-pilaren. Utgangspunktet er at den EU-rettslige fortolkning «importeres» til EØS-retten.¹⁴ EU-domstolens praksis vil dermed stå helt sentralt for tolkningen av AMT-direktivet.

⁸ Fredriksen & Mathisen (2018) s. 30.

⁹ AMT art. 4.

¹⁰ Avtale av 02.05.1992 mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA) art. 34.

¹¹ Rt-2000-1811 *Finanger I*.

¹² Fortalepunkt 15 i EØS-avtalen.

¹³ Fredriksen & Mathisen (2018) s. 49-50.

¹⁴ Fredriksen & Mathisen (2018) s. 325.

1.3.4 Fortolkning av EU/EØS-retten

Ved fortolkningen av EU-retten må en ta utgangspunkt i rettsaktens ordlyd lest isolert og sin kontekst, samt i lys av dens formål.¹⁵ I lys av det språklige mangfold i EU/EØS-samarbeidet, er det gjerne naturlig at det er en *formålsrettet* tolkningsmetode som best ivaretar hensynet til å oppnå en mest mulig ensartet fortolkning og anvendelse av EU/EØS-retten. Rettspraksis viser også at EU-domstolen vil strekke seg langt for å komme frem til et tolkningsresultat som best samsvarer med formålet bak regelen.¹⁶ De EØS-implementerte EU-direktivene må tolkes med dette for øyet.

1.4 Nærmere om den videre behandlingen

Den metodiske fremgangsmåten i oppgaven bygger på utgangspunktet om at traktatens vilkår for hindringer på den frie tjenesteflyt, bare kommer til anvendelse såfremt den nasjonale lovgivning ikke er harmonisert gjennom sekundærlovgivningen.¹⁷

For det første oppstår spørsmålet om hvor stor frihet medlemsstatene har til å vedta lovgivning som begrenser adgangen til å vise reklame for pengespill i mottakerlandet, selv om slike reklamer er lovlig i senderlandet. Dette beror dels på om AMT-direktivet tar sikte på å regulere spillreklame, og dels på hvor langt det tar sikte på å harmonisere regler om forbrukerbeskyttelse i medlemsstatene.

For det andre oppstår det en problemstilling knyttet til hvilke aktører i tjenesteledet av TV-virksomhet som er beskyttet. I lys av EU- og EFTA-domstolens praksis er det grunn til å stille spørsmålet hvor langt AMT-direktivet åpner for nasjonale tiltak rettet mot reklameannonsører, kringkasteren av TV-kanaler, eller distributøren av TV-nettverk. Dette beror dels på hvem direktivet gir beskyttelse for, og dels på hvor langt vernet rekker.

¹⁵ Se bl.a. C-26/62 *van Gend en Loos* avsnitt 5 og C-283/81 *Cilfit* avsnitt 20.

¹⁶ Fennely (1996) s. 664-665.

¹⁷ Herold (2008) s. 13 med henvisning til C-52/79 avsnitt 15.

2. Nærmere om kringkastingsloven § 4-7

2.1 Bestemmelsen

«Medietilsynet kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som er i strid med pengespilloven § 2, lotteriloven § 11 eller forskrift gitt i medhold av totalisatorloven. Det kan gis pålegg overfor den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester der slik markedsføring inngår», jf. § 4-7 (1) første og andre punktum.

2.2 Rettstilstanden før lovendringen

Det er i kringkastingsloven § 4-5 (1) bokstav a gitt hjemmel for å nedlegge forbud mot videresending av fjernsynskanaler som «sender reklame i strid med norsk lov». Likevel var lovgiver kjent med hvilke begrensninger norsk lov hadde overfor TV-utsendelser fra andre EØS-land. Den klare forutsetningen var dermed at det «etter direktivets bestemmelser ikke [er] anledning til å nekte videresending på grunnlag av reklameinnslag som måtte være i strid med mottakerlandets lov».¹⁸ Det følger uttrykkelig av forskrift om kringkasting at reklameforbudet ikke kan håndheves overfor kanaler som omfattes av «EØS-avtalens fjernsynsdirektiv».¹⁹ Endringen som kom gjennom § 4-7 medfører dermed tilsynelatende en «U-sving» i den norske tilnærmingen til EØS-retten, hvor man nå tok sikte på å begrense markedsføring av spill sendt fra EØS-området.²⁰

2.3 Rekkevidden av § 4-7

Det første som er verdt å merke seg er at § 4-7 retter seg mot markedsføring både i lineære TV-sendinger («fjernsyn») og i ikke-lineære «audiovisuelle bestillingstjenester». Sistnevnte

¹⁸ Ot.prp.nr.78 (1991-1992) s. 4.

¹⁹ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 4-4.

²⁰ Prop. 45 L (2019-2020) Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge) kapittel 1.

utgjør i det vesentlige programmer som stilles til disposisjon for seere til strømming på valgfritt tidspunkt, og krever normalt internettforbindelse.

Når det gjelder bestemmelsens personelle virkeområde, var det et bevisst valg at påleggskompetansen kun gjelder overfor den som «eier eller disponerer nett». Man tok med andre ord sikte på å ramme *distributørene* av nettverket hvor TV-signalene videresendes. I relasjon til bestillingstjenestene er det bredbåndsleverandøren som får ansvaret.²¹ Det er som påpekt av departementet bare «gjennom disse aktørene at norske myndigheter har jurisdiksjon til å håndheve nasjonal rett».²² Man tok med andre ord et utgangspunkt om at kringkastere etablert i andre EØS-land fortsatt skulle være unntatt fra reklameforbudet. Det er likevel den samme reklamen som vil rammes gjennom pålegg mot de norske distributørene.

I stedet for å formulere bestemmelsen som et forbud mot spillreklame, valgte departementet heller å gi Medietilsynet en skjønnsmessig adgang til å gi pålegg om å «hindre eller vanskeliggjøre tilgangen» til markedsføringen. Valget var i hovedsak motivert av et ønske om å hindre at markedsføring av spill når ut til seerne, og ikke å etablere et medvirkningsansvar for distributørene.²³ Distributøren er gitt et handlingsrom med hensyn til hvilke virkemidler den vil ta i bruk mot markedsføringen. Blokkering forutsetter at det eksisterer teknologi som gjør at man samtidig unngår å ramme lovlig innhold.²⁴ Hvis pålegget ikke etterleves, på tross av at dette er teknisk mulig, kan distributøren ilegges tvangsmulkt.²⁵

Faktum er at bestemmelsen gjennom slike pålegg – som skal hindre videreformidlingen av reklamen - *åpner for* å legge fysiske begrensninger på audiovisuelle medietjenester fra aktører etablert i andre EØS-land. Det er denne forutsetningen som legges til grunn for vurderingen av bestemmelsens legitimitet i lys av EØS-retten i punkt 7.

²¹ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.3.4.

²² Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.5.2.3.

²³ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.5.2.3.

²⁴ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.6.3.3.

²⁵ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.7.3.1.

3. AMT-Direktivet

3.1 Hovedtrekk

3.1.1 Formål og virkeområde

AMT-direktivet har til formål å sikre den frie bevegelse for audiovisuelle medietjenester, herunder gjennom bl.a. regler om lovvalg ved grenseoverskridende tjenesteytelse, og regler for reklame. Direktivet avløste direktiv 89/552/EEC om «Fjernsyn uten grenser» (heretter «Fjernsynsdirektivet») med etterfølgende endringer. I all hovedsak var siktemålet å imøtekomme det økende behovet for en klarere regulering i lys av den teknologiske utviklingen på området.²⁶ Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i 2012.²⁷

En av de mest sentrale endringene var utvidelsen av anvendelsesområdet fra kun å gjelde lineære TV-sendinger, til å også omfatte ikke-lineære bestillingstjenester («on demand»)²⁸. Begge typer tjenester går nå under fellesbetegnelsen «audiovisuel medietjeneste» («audiovisual media service»)²⁹. Direktivet retter seg mot de tjenester som utføres av «medietjenesteudbydere», herunder fysiske eller juridiske personer som har «det reaktive ansvar for valget af audiovisuelt innhold i den audiovisuelle medietjeneste og bestemmer, hvordan det tilrettelægges».³⁰ For de lineære TV-utsendelsene vil dette være *kringkasteren* («broadcaster»/ «tv-spredningsforetagende»)³¹. Et sentralt spørsmål er da hvor langt annonsøren av reklamer - som kjøper tjenester av kringkasteren - har vern etter direktivet (se nærmere punkt 6.3.3).

²⁶ Jakobsen (2008) s. 68.

²⁷ Se henholdsvis EØS-komiteens beslutning nr. 109/2012 og LOV-2012-12-14-91.

²⁸ Sistnevnte falt inn under det mer generelle E-handelsdirektivet (2001/31/EC), gjennomført i norsk rett gjennom lov 23. mai 2003 nr. 35 (ehandelsloven).

²⁹ AMT art. 1 (g), jf. (a).

³⁰ AMT art. 1 (a), jf. (d).

³¹ AMT art. 1 (f).

3.1.2 Om betydningen av de senere endringene vedtatt i EU i 2018

Når det gjelder endringsdirektivet av 2018,³² er det særlig en tilføyelse i fortalepunkt 10 som reiser interessante tolknings spørsmål knyttet til handlingsrommet overfor «reklamer for spil» (se nærmere punkt 5.2.3). Det er også denne som har stått sentralt i departementets argumentasjon bak lovendringen i kringkl. § 4-7.³³ Selv om endringene enda ikke er rettslig forpliktende i EØS, vil endringsdirektivet kunne gi verdifulle innspill til tolkningen av det gjennomførte AMT-direktivet.

3.1.3 Direktivet tar bare sikte på delvis harmonisering av medlemsstatenes rett

Når man behandler reguleringen av området for audiovisuelle medietjenester, er det viktig å ta i betraktning at slike tjenester berører både økonomiske, sosiale og kulturelle interesser. Ved siden av tjenestens fremtredende økonomiske karakter, rammer den også grunnleggende allmenne interesser som EU-samarbeidet skal ivareta, herunder bl.a. kulturelt mangfold, beskyttelse av mindreårige, menneskeverd og forbrukere.³⁴ Det er på denne bakgrunn man må lese AMT-direktivet, som kun tar sikte på å sørge for *delvis harmonisering* av medlemsstatenes lovgivning på området.

Art. 4 nr. 1 slår nemlig fast at medlemsstatene kan vedta mer «detaljerte eller strengere bestemmelser på de områder» som er harmonisert av direktivet, såfremt de ellers er forenlig med den generelle EU/EØS-retten. Reglene gjelder likevel bare for «medietjenesteudbydere under [medlemsstatens] jurisdiksjon». Ettersom medlemsstatenes jurisdiksjon som hovedregel begrenses til medietjenesteudbydere som er etablert på eget territorium,³⁵ innebærer dette at sendinger fra EØS-området ikke omfattes av mottakerlandets avvikende regulering. Utgangspunktet er altså at det norske loverket som berører AMT-direktivets harmoniserte område, kun får anvendelse på kringkastere etablert i Norge.

³² Europarlamentet og Rådets direktiv (EU) 2018/1808.

³³ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

³⁴ Herold (2008) s. 5-6.

³⁵ AMT art. 2 nr. 2.

3.1.4 Direktivets regulering av reklame

Det er i kapittel VII gitt nærmere regler for TV-reklame og såkalt «teleshopping», hvor sistnevnte særpreges av at det er tale om «direkte tilbud til offentligheten», jf. AMT art. 1 (I). Art. 19-20 og 23-24 angår i det vesentlige regler om hvordan reklamer skal utformes og i hvilket omfang de skal forekomme ved siden av programinnholdet, mens art. 22 knytter spesifikke vilkår til alkoholreklame. Det klargjøres uttrykkelig at direktivet, etter nødvendige tilpasninger, også får anvendelse på fjernsynskanaler som «udelukkende sender reklamer og teleshopping, og [...] selvpromoterende programmer», jf. art. 25.

Ellers er det i kapittel III gitt en rekke bestemmelser som får anvendelse på enhver «audiovisuell kommersiell kommunikation». Begrepet dekker både lineær og ikke-lineær markedsføring, jf. art. 1 nr. 1 (h). Det er bl.a. nedlagt forbud mot reklame for tobakk og reseptbelagte legemidler og medisinske behandlinger, jf. henholdsvis art. 9 d) og f). I den sammenheng er det også gitt særskilte regler for beskyttelse av mindreårige i møte med kommersiell markedsføring, jf. art. 9 g). I art. 6 er det nedlagt krav om å sikre at enhver audiovisuell medietjeneste på ingen måte tilskynder til hat på grunn av rase, kjønn, religion eller nasjonalitet.

I kapittel VIII er det gitt en særskilt bestemmelse i art. 27 om beskyttelse av mindreårige i *TV-utsendelser* spesifikt, herunder mot innhold som «i alvorlig grad» kan volde skade på dens fysiske, psykiske eller moralske utvikling. Dette gjelder særlig programmer som inneholder vold eller pornografi.

Poenget er å illustrere at det er gitt en rekke fellesbestemmelser som skal sikre at den frie flyt av audiovisuelle medietjenester kan skje på en forsvarlig måte. Det er gitt regler både for reklamers innhold, utforming og plassering. Hvorvidt det er mulig å fravike direktivets prinsipper på bakgrunn av reklamers innhold, herunder for *pengespill*, må ses i lys av at det er gitt en forholdsvis omfattende regulering av krav til reklamevirksomhet.

3.2 Senderlandsprinsippet og prinsippet om fri formidling

3.2.1 Generelt

En forutsetning for å sikre direktivets formål om å skape fri flyt av medietjenester mellom landegrensene, er at statene pålegges en plikt til å sikre at TV-sendinger fra andre medlemsland kan formidles fritt uten begrensninger – prinsippet om fri formidling.³⁶ En videre forutsetning for at prinsippet om fri formidling av medietjenester skal sikres gjennomslag, er at medietjenesteutbydere kun skal behøve å forholde seg til lovgivningen i det landet det selv er etablert, og slikt sett unngå en dobbeltkontroll av TV-sendinger som hemmer tjenesteflyten – senderlandsprinsippet.³⁷ På denne bakgrunn er senderlandsprinsippet ansett som selve kjernen av AMT-direktivet, som skal få anvendelse på «alle audiovisuelle medietjenester» og er avgjørende for å sikre en «stærk, konkurrencedyktig og integrert europæisk audiovisuel industri».³⁸ Direktivets grunnprinsipper har sterke likhetstrekk til den kjente grunnsetningen i *Cassis De Dijon*, som la til grunn at varer som er lovlig produsert i én medlemsstat som utgangspunkt skal ha fri adgang til markedet i en annen – prinsippet om *gjensidig anerkjennelse* («mutual recognition»)³⁹ Det samme gjelder også for grenseoverskridende tjenester.⁴⁰

Fordelen med senderlandsprinsippet er at man oppnår mindre byråkrati og en høy grad av rettslig forutberegnelighet for kringkasteren, samtidig som den frie formidling av informasjon kan sikres på tvers av landegrensene. Prinsippet om gjensidig anerkjennelse vil legge til rette for en større markedstilgang for aktørene, og dermed økonomisk vekst som kan gi bedre utvalg og konkurranse til fordel for forbrukeren.⁴¹

Ulempen er for det første at mottakerlandet må tåle inngrep i sin lovgivningsautonomi, og vil dermed kjenne på konsekvensene av at nasjonal lovgivning ikke strekker til for mulige uønskede virkninger av den frie flyt.⁴² Ikke minst øker risikoen for et såkalt «race to the

³⁶ AMT art. 3, tidligere Fjernsynsdirektivet art. 2 nr. 2).

³⁷ AMT art. 2, tidligere Fjernsynsdirektivet art. 2 nr. 1).

³⁸ Fortalepunkt 33-34 i AMT-direktivet.

³⁹ Barnard (2019) s. 25 med henvisning til C-120/78.

⁴⁰ Se bl.a. C-70/90 *Säger* avsnitt 12 flg.

⁴¹ Barnard (2019) s. 25.

⁴² Barnard (2019) s. 26.

bottom», som i korte trekk innebærer at medlemsland konkurrerer om å ha den mest «attraktive» lovgivningen for aktørene på området.⁴³ For kringkastere som ønsker høyest mulig reklameinntekter, kan det med andre ord være fristende å etablere seg i et medlemsland som har den mest liberale lovgivningen på området – såkalt «forum shopping».⁴⁴

For å imøtekomme faren for slike ulemper har man gjennom AMT-direktivet forsøkt å sette minimumskrav til nasjonal lovgivning, hvor hensikten har vært å kvalitetssikre medietjenester i EU/EØS gjennom delvis harmonisering av medlemsstatenes rett. Jurisdiksjonsbegrensningene medfører likevel at mottakerlandet har et svært begrenset handlingsrom overfor kringkastere etablert i andre EØS-land (se nærmere punkt 3.3 og 3.4).

3.2.2 Hva ligger i plikten til å sikre «retransmissions» av audiovisuelle medietjenester?

Prinsippet om fri formidling fastsetter at mottakerlandet «shall not restrict retransmissions on their territory of audiovisual media services from other Member States for reasons which fall within the fields coordinated by this Directive», jf. AMT art. 3 nr. 1. Begrepet «retransmission», som er tilsvarende brukt i den danske versjonen, er ikke nærmere definert i direktivet. Den svenske versjonen benytter begrepet «vidaresändning», som samsvarer med den norske oversettelsen («videresending») i *Fjernsynskonvensjonen*:

«mottak og samtidig sending, uansett hvilke tekniske middel som benyttes, av fullstendige og uendrede programtilbud eller viktige deler av slike tilbud som sendes av kringkastere for mottak av allmennheten».⁴⁵

Prinsippet knytter seg etter sin ordlyd først og fremst til den *fysiske* videresendingen av TV-utsendelsen. I det videre vil begrepet «retransmisjon» brukes synonymt med «videresending». I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet hvor langt *restriksjonsbegrepet*

⁴³ Herold (2008) s. 6.

⁴⁴ Herold (2008) s. 7-8.

⁴⁵ Europeisk konvensjon av 05.05.1989 om fjernsyn over landegrensene art. 2 bokstav b.

(«restrict») rekker, herunder om man må skille mellom direkte tiltak mot kringkasteren, og indirekte tiltak mot reklameannonsørens virksomhet (se nærmere punkt 6.3.3).

3.3 Åpningen for å fravike prinsippet om fri formidling av grenseoverskridende medietjenester i AMT art. 3

3.3.1 Unntak for lineære TV-utsendelser

Direktivet har enkelte mekanismer som skal hindre de negative konsekvensene av senderlandsprinsippet og prinsippet om fri formidling. For «tv-spredning», herunder lineære tjenester, kan mottakerlandet begrense videresending av TV-kanaler fra EØS-området dersom betingelsene opplistet i art. 3 nr. 2 bokstav a) til d) er oppfylt. Kravene er strenge, og det må i henhold til bokstav a foreligge en «åbenlys, væsentlig og alvorlig overtredelse» av art. 27 og/eller art. 6 (se punkt 3.1.4 ovenfor).

3.3.2 Unntak for «on-demand»-tjenester

For bestillingstjenester er vilkårene for unntak mindre strenge. Her er det tilstrekkelig at unntaket 1) kan begrunnes i bl.a. «beskyttelse av forbrugere, herunder investorer», 2) at «on-demand»-tjenesten krenker eller utgjør en alvorlig risiko for krenkelse av disse mål, og 3) tiltaket står i rimelig forhold til disse mål, jf. AMT art. 3 nr. 4. Det synes likevel klart ut fra direktiv 2018/1808 at siktemålet er å fjerne dette skillet, og at «[p]rocedurerne og betingelserne for at innskranke friheden til at udbyde og modtage audiovisuelle medietjenester bør være de samme for lineære og ikkelineære tjenester».⁴⁶ Dermed er det ikke lenger gitt en generell åpning for at prinsippet om fri formidling av bestillingstjenester, kan fravikes på bakgrunn av tvingende allmenne hensyn. Slik endringsdirektivet fremstår nå er det altså ikke behov for å skille mellom reguleringen av lineære og ikke-lineære medietjenester. Det gjenstår da å se om EFTA-statene ønsker å forhandle om tilpasninger, eller om direktivet vil tas inn uten reservasjoner i EØS-avtalen etter høringen. De prinsipielle problemstillingene som i det videre behandles i relasjon til lineære TV-utsendelser, vil trolig få tilsvarende betydning for bestillingstjenester også i EØS.

⁴⁶ Fortalepunkt 9 i direktiv 2018/1808.

3.4 Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren i AMT art. 4

Det hender at kringkastere etablert i et annet EØS-land tilbyr fjernsynsutsendelser som «helt eller fortrinnsvis er rettet mod [mottakerlandets] område», jf. art. 4 nr. 2 b). I slike tilfeller kan mottakerlandet sette i gang en *konsultasjonsprosedyre* med senderlandet, hvor formålet er å anmode den aktuelle aktøren om å forholde seg til mottakerlandets lov. Prosedyren er derimot ikke rettslig forpliktende, og er betinget av at kringkasteren samtykker. Norge forsøkte å få i gang en slik prosess med Storbritannia i 2015 for å stoppe spillreklame, men lyktes ikke.⁴⁷

Hvis forhandlingene ikke fører frem til et ønsket resultat, kan mottakerlandet likevel treffe nødvendige tiltak mot kringkasteren i visse tilfeller. Det kreves da bevis for at kringkasteren har etablert seg i senderlandet med formål om å «omgå de strengere regler» i mottakerlandet, jf. art. 4 nr. 3 b). Kommisjonen må da involveres for å avgjøre om dette er tilfellet, og om de aktuelle nasjonale tiltakene oppfyller kravene til formåls- og forholdsmessighet, jf. art. 4 nr. 4. Bevisbyrden som hviler på mottakerlandet til å påvise omgåelse er tung, og det er ikke tilstrekkelig å vise til at kringkasteren utelukkende utfører tjenester mot andre enn senderlandet.⁴⁸ Med andre ord skal det mye til for å komme unna hovedregelen om medlemsstatens jurisdiksjon. Omgåelsesprosedyren er nedfelt i kringkl. § 4-5 (1) d) etter mønster fra AMT-direktivet.

Prosedyren var ikke nedfelt i det opprinnelige Fjernsynsdirektivet, og bygget på rettssetningen i *van Binsbergen* med etterfølgende rettspraksis.⁴⁹ Denne fastslo at medlemsstatene i henhold til traktatene ikke kan være hindret i å slå ned på tjenester som utøves fra et annet medlemsland, kun for å *unngå lovgivningen i det landet tjenesten rettes mot*.⁵⁰ Tilsvarende fikk anvendelse på fjernsynsdirektivets område i *TV10 SA*.⁵¹ Unntaket har

⁴⁷ Høringsnotat (2019) om forslag til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester s. 6

⁴⁸ Katsirea (2008) s. 210. Se også C-56/96 avsnitt 22.

⁴⁹ Fortalepunkt 41 note 18 i AMT-direktivet

⁵⁰ C-33/74 avsnitt 13.

⁵¹ C-23/93 avsnitt 21.

en rasjonell begrunnelse, og skal hindre at aktører misbruker de prinsipper som det indre marked bygger på.

I C-34/95 mfl. *De Agostini* ble det anført at TV3 var etablert i Storbritannia med formål om å omgå reklamereguleringen i Sverige. Generaladvokaten argumenterte for at det i henhold til *Van Binsbergen* måtte kreves at kringkasteren har handlet «wrongfully or improperly» for at omgåelsesprosedyren skal kunne anvendes.⁵² Det var ingen omstendigheter i den aktuelle saken som etter hans syn kunne tilsi at dette var tilfellet. Ettersom EU-domstolen ikke tok nærmere stilling til spørsmålet, er det sannsynlig at det heller ikke var grunnlag for påstanden.

Oppfatningen i litteraturen har vært at prosedyren har vist seg å være upraktisk og lite effektiv for å bekjempe ulempene av senderlandsprinsippet.⁵³ Bevisbyrden som etter direktivet hviler på mottakerlandet har trolig vært en vesentlig faktor. At norske myndigheter ikke har fått gjennom en slik prosess mot grenseoverskridende TV-kanaler, må trolig ses i lys av dette.

Endringsdirektivet av 2018 har imidlertid tilføyd en interessant endring, herunder vilkåret om at omgåelse «med rimelig sikkerhet» lar seg konstatere «uden at det er nødvendig at bevise, at medietjenesteudbyderen hadde til hensikt at omgå de strengere regler».⁵⁴ Det tidligere kravet om *omgåelseshensikt* er dermed fjernet, slik at mottakerlandets bevisbyrde er begrenset til å omfatte objektive kriterier. Hvilke følger denne endringen vil få i praksis, herunder hvilke objektive holdepunkter som må kreves, gjenstår å se med tiden. I litteraturen er det i hvert fall argumentert for at man har ment å legge til rette for en enklere og mer effektiv prosess enn tidligere.⁵⁵ En avklaring på dette punktet vil potensielt kunne bidra til å fastlegge Norges handlingsrom til å begrense TV-utsendelser, herunder spillreklamer, som helt eller i det vesentlige er rettet mot det norske markedet.

⁵² Generaladvokatens forslag av 17.09.1996 til avgjørelse i forente saker C-34/95 *De Agostini* avsnitt 47.

⁵³ Kokoly (2019) s. 55.

⁵⁴ Direktiv 2018/1808 art. 4 nr. 3 (b).

⁵⁵ Kokoly (2019) s. 60.

Alternativt kan et virkemiddel være å forhandle frem en løsning med myndighetene i senderlandet *før* TV-lisens gis til kringkasteren. Det synes forutsatt i AMT-direktivets fortale og i litteraturen at det å knytte spesifikke vilkår til lisenser som angår grenseoverskridende TV-utsendelser, ikke vil stride med direktivets prinsipper.⁵⁶ Vilkår om å forholde seg til lovgivningen for reklame i mottakerlandet, kan dermed være en mulig utvei. Selv om problemstillingen kan være interessant for Norges handlingsrom i fremtiden, faller den utenfor rammene for denne behandlingen.

3.5 AMT-direktivets prinsipper må ses i lys av direktivets harmoniserte område

Den klare hovedregelen er altså at så lenge kringkasteren forholder seg til lovgivningen i senderlandet, og ikke har etablert seg der med formål om å omgå reglene i mottakerlandet, skal sendingene beskyttes av prinsippet om fri formidling. Dersom den frie formidling heller ikke kan begrenses gjennom direktivets unntak, er TV-utsendelsen vernet mot inngrep i mottakerlandet. Det at mottakerlandet har en såpass snever adgang til å fatte tiltak overfor kringkastere etablert i andre EØS-land, understreker den sentrale betydningen av senderlandsprinsippet i direktivet.

Vernet for senderlandsprinsippet strekker seg imidlertid bare til «the fields coordinated by this Directive», jf. art. 4. Tilsvarende gir prinsippet om fri formidling bare vern mot tiltak i mottakerlandet av «reasons which fall within the fields coordinated by this Directive», jf. art. 3. Antitesen er dermed at vernet for grenseoverskridende TV-utsendelser begrenses til de områder som er harmonisert av direktivet.⁵⁷ Det er omfanget og rekkevidden av den harmoniserte reguleringen som dermed blir avgjørende for spørsmålet om kringkl. § 4-7 er i tråd med AMT-direktivet. Grensene for hva som er harmonisert av direktivet er imidlertid ikke klare ut fra direktivets fortale og bestemmelser for øvrig.

⁵⁶Jf. fortalepunkt 95 i AMT-direktivet. Se også Katsirea (2008) s. 210 og Castendyk, Dommering and Scheuer (2008) s. 357.

⁵⁷ Katsirea (2008) s. 231.

Departementets standpunkt i forarbeidene til § 4-7 bygger på en konklusjon om at pengespillreklame «ikke anses koordinert av direktivet».⁵⁸ Dette bygger tilsynelatende både på en oppfatning om at AMT-direktivet «ikke harmoniserer generelle regler om forbrukerbeskyttelse», samt at det ikke inneholder «harmonisering av regler om pengespillreklame».⁵⁹ Det kommer ikke frem om det ligger noen tilsiktet sontring mellom disse ulike innfallsvinklene til spørsmålet om harmonisering.

Det kan argumenteres for at en slik nyansering vil ha noe for seg. Betrakningen om at direktivet *ikke harmoniserer regler om pengespillreklame* kan ses som en henvisning til AMT art. 4, slik at pengespillreklame etter lovgivers oppfatning ikke omfattes av senderlandsprinsippet. Dermed slik at utenlandske aktører må forholde seg til reglene om reklame for pengespill i mottakerlandet. Forarbeidene synes imidlertid ikke å peke i retning av et slikt standpunkt, som i så fall ville gitt Norge ganske frie tøyler til å fatte nødvendige tiltak. Likevel er det nok bare et slikt standpunkt som kan underbygge et utgangspunkt om at reklame for spill ikke er koordinert av direktivet.

Videre kan det hevdes at synspunktet om at direktivet *ikke harmoniserer generelle regler om forbrukerbeskyttelse*, må ses som en henvisning til AMT art. 3. Slutningen må da være at prinsippet om fri formidling ikke er til hinder for begrensninger med formål å beskytte forbrukere mot spillavhengighet. Dette må i så fall bygge på en forutsetning om at også reklame for pengespill som utgangspunkt er beskyttet av direktivet, men likevel kan begrenses i mottakerlandet på bakgrunn av interesser som ligger utenfor direktivet å ivareta.

På denne bakgrunn vil det i punkt 4 argumenteres for at AMT-direktivet gir et generelt vern for reklame, slik at rekkevidden av direktivets prinsipper ikke kan avgrenses mot bestemte kategorier av reklame. Deretter vil det i punkt 5 tas nærmere stilling til om AMT-direktivet kan tolkes slik at man likevel har ment å utelukke pengespillreklame spesifikt fra dets virkeområde.

⁵⁸ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

⁵⁹ Høringsnotat (2019) s. 21.

Hvis direktivet forutsettes å gi vern for spillreklame, vil spørsmålet i punkt 6 være om en kringkaster etablert i et annet EØS-land har et ubetinget vern mot direkte inngrep overfor reklamen i sin TV-utsendelse, såfremt den sendes i tråd med direktivet og lovgivningen i senderlandet. I forlengelsen av dette oppstår problemstillingen om EU- og EFTA-domstolens praksis gir grunnlag for å sondre mellom tiltak mot *annonsøren* av reklamen, og *kringkasteren* som selger reklametid og inkluderer den i sin TV-utsendelse. Spørsmålet blir så hva som ligger i EU-domstolens unntak for generelle regler om forbrukerbeskyttelse, som i visse tilfeller kan gi mottakerlandet et handlingsrom overfor grenseoverskridende reklame.

4. Gir AMT-direktivet et generelt vern for formidling av grenseoverskridende TV-reklame?

4.1 Generelt

Når grensene for AMT-direktivets harmoniserte virkeområde skal fastsettes, er det grunn til å merke seg at det ikke er gitt en særskilt regulering for spillreklame i direktivet. Innebærer dette at reklame for spill i henhold til AMT art. 4 faller utenfor «the fields coordinated by this Directive», slik at mottakerlandet står fritt til å fatte tiltak mot spillreklamer?

Direktivet inneholder ingen generelle bestemmelser som gir klart uttrykk for hvor grensene skal trekkes mellom direktivets harmoniserte og ikke-harmoniserte område. Ut fra rettspraksis er det også vanskelig å spore konkrete retningslinjer. Likevel kan C-34/95 *De Agostini* og E-8/94 *Lego Mattel*, som begge gjaldt hindringer for grenseoverskridende TV-reklame, gi en viss veiledning.

4.2 C-34/95 m.fl. De Agostini

Forente saker *De Agostini* gjaldt tiltak rettet mot TV-reklamer på TV3 sendt fra England til Sverige, hvorav den ene for et dinosaurblad for barn distribuert i Sverige av aktøren De Agostini.⁶⁰ Reklamen var anført å stride med nasjonal lovgivning, herunder mot § 11 i den svenske lov (1966:755) om radio- og fjernsynsvirksomhet, som forbød reklamer ment for

⁶⁰ Forente saker C-34/95, C-35/95 og C-36/95 *De Agostini*.

barn under 12 år. I henhold til § 2 i lov (1975:1418) om markedsføring kunne slik utilbørlig markedsføring forbys, og fikk også anvendelse på TV-utsendelser fra andre EØS-land. I de to andre sakene, C-35/95 og 36/95, var spørsmålet om såkalte «infomercials» for diverse produkter på «TV-Shop» var villedende og dermed i strid med markedsføringsloven § 2.

Den svenske «Marknadsdomstolen» henvendte seg dermed til EU-domstolen for felles avklaring på spørsmålet om Fjernsynsdirektivet var til hinder for å fatte tiltak mot TV-reklamer «which an advertiser has broadcast from another Member State».⁶¹ Et ytterligere spørsmål ble samtidig reist i C-34/95, hvor EU-domstolen ble bedt om å avgjøre hvorvidt direktivet var til hinder for det svenske forbudet mot reklame rettet mot barn under 12 år.⁶²

Etter å ha stadfestet viktigheten av prinsippene om senderlandskontroll og fri formidling av TV-utsendelser, tok EU-domstolen for seg en gjennomgang av direktivets regler for reklame, og landet på at det på dette området bare er tale om en delvis harmonisering.⁶³ I relasjon til det første spørsmålet i saken tok den derimot ikke stilling til hvorvidt regler for villedende reklame falt innenfor eller utenfor direktivets harmoniserte virkeområde. Den la i stedet mer generelt til grunn at

*«the Directive provides that the Member States are to ensure freedom of reception and are not to impede retransmission on their territory of television broadcasts coming from other Member States on grounds relating to television advertising and sponsorship».*⁶⁴

Utgangspunktet var med andre ord at prinsippet om fri formidling fikk anvendelse på den grenseoverskridende TV-reklamen. Fjernsynsdirektivet var likevel ikke til hinder for nasjonale tiltak mot villedende reklame. Det ble i den sammenheng vist til direktiv 84/450/EEC, som i henhold til art. 4 ga medlemsstatene et ansvar for å sikre adekvate og effektive virkemidler mot villedende reklame rettet mot forbrukere. Dette ansvaret ville

⁶¹ De Agostini avsnitt 22.

⁶² De Agostini avsnitt 22.

⁶³ De Agostini avsnitt 24-32.

⁶⁴ De Agostini avsnitt 33.

etter rettens syn undergraves dersom medlemsstatene skulle fratras enhver mulighet til å fatte tiltak mot annonsører bak slik reklame.⁶⁵

Med andre ord er det grunnlag for å hevde at EU-domstolens resultat bygget på at reklamen, villedende eller ei, var omfattet av «the fields coordinated by this directive». Dermed var det ikke grunnlag for å stadfeste at senderlandsprinsippet ikke kom til anvendelse. I relasjon til prinsippet om fri formidling er det særlig interessant at EU-domstolen tilsynelatende la til grunn at begrensede tiltak mot retransmisjonen, ikke kan legitimeres på bakgrunn av «grounds relating to television advertising and sponsorship».⁶⁶ Dette kan tolkes som at «grounds relating to television advertising» utgjorde «reasons which fall within the fields coordinated by this Directive», jf. AMT art. 3.⁶⁷ Anvender man en slik tankegang, vil dette innebære at man som utgangspunkt heller ikke vil kunne fravike prinsippet om fri formidling med henvisning til reklamens innhold, såfremt den er i tråd med reglene i senderlandet og direktivets minstekrav.

En kan finne støtte for en slik løsning i litteraturen, hvor *Drijber* har tatt til orde for at en primært må se på hvilket innhold som rammes, herunder om tiltaket eksempelvis er rettet mot TV-reklame.⁶⁸ Synspunktet finner en viss støtte i Generaladvokatens argumentasjon i *De Agostini*, hvor det ble hevdet at det var uten betydning at Fjernsynsdirektivet ikke eksplisitt tok sikte på å regulere villedende reklame. Det ble i den sammenheng påpekt at en måtte sondre mellom «the fields coordinated by the directive» og «the specific matters regulated by it».⁶⁹ Det avgjørende måtte være det faktum at TV-reklame falt innenfor «the fields coordinated» av direktivet. Dermed var det uten betydning at det ikke var gitt spesifikke regler for villedende reklame. En slik løsning ville medføre at den svenske lovgivningen berørte områder som allerede var søkt harmonisert gjennom Fjernsynsdirektivet, slik at

⁶⁵ De Agostini avsnitt 37.

⁶⁶ De Agostini avsnitt 33.

⁶⁷ Se tilsvarende Fjernsynsdirektivet art 2 nr. 2.

⁶⁸ *Drijber* (1999) s. 101-102.

⁶⁹ Generaladvokatens forslag til avgjørelse i forente saker C-34/95 *De Agostini* avsnitt 80.

senderlandsprinsippet ville gitt beskyttelse for den aktuelle reklamen.⁷⁰ Selv om EU-domstolen kom til en annen konklusjon, var dette på bakgrunn av behovet for å skape sammenheng med annen harmonisert EU-lovgivning. Fremgangsmåten gir dermed grunnlag for å hevde at reklamen var beskyttet av direktivet, selv om det ikke var gitt spesifikke regler for akkurat villedende markedsføring. Prinsippene i AMT art. 3 og 4 fikk dermed som utgangspunkt anvendelse.

4.3 E-8/94 og 9/94 Lego Mattel

Før EU-domstolens avgjørelse i *De Agostini*, foretok EFTA-domstolen en selvstendig tilnærming til fastleggingen av Fjernsynsdirektivets virkeområde i *Lego Mattel*. Det norske Forbrukerombudet anla sak for Markedsrådet mot Mattel Norge AS og Lego Norge AS, vedrørende reklamer rettet mot barn knyttet til henholdsvis Barbie og Lego. Reklamen var i strid med den norske kringkastingsloven § 3-1, som gjør det ulovlig å sende reklameinnslag «i tilknytning til barneprogram» eller «rettet mot barn». Den aktuelle reklamen var sendt på TV3 fra Storbritannia, slik at spørsmålet var om den norske lovgivningen kunne håndheves overfor disse sendingene.

EFTA-domstolen startet med å legge til grunn utgangspunktet om at senderlandsprinsippet la ned strenge rammer for mottakerlandets adgang til å legge restriksjoner på TV-utsendelser fra senderlandet. Såfremt tiltakene berører *det harmoniserte området* av direktivet, er mottakerlandet begrenset til de mekanismer som er fastlagt i direktivet for grenseoverskridende TV-utsendelser.⁷¹ Dermed var det nødvendig å gå inn på en nærmere vurdering av direktivets rekkevidde.

Et sentralt poeng var at en måtte se de enkelte reklamereglene i sammenheng. Det ble fastslått at man kunne skille mellom regler om *når, hvor og hvordan* reklamer skal sendes i relasjon til programmer (art. 10, 11, 18, 19 og 20), og regler om innholdet og presentasjonen

⁷⁰ Ibid. avsnitt 82-86.

⁷¹ E-8/94 og E-9/94 Lego Mattel avsnitt 29.

av reklamer (art. 12 til 16).⁷² I denne saken var nettopp regler om reklame rettet mot barn et område som var harmonisert gjennom en direkte regulering.⁷³ Mottakerlandets tiltakskompetanse var da begrenset til unntaksregelen i Fjernsynsdirektivet art. 2 nr. 2 (AMT art. 3 nr. 2). Dette utelukket enhver form for begrensning overfor den aktuelle reklamen.

Håndheving av regler om villedende reklame var imidlertid godtatt, og dannet utgangspunktet for den senere begrunnelsen i De Agostini, nemlig for å gi direktiv 84/450/EEC effektivt gjennomslag.⁷⁴ Tilsynelatende fremstod uttalelsen i Lego Mattel som et rent *obiter dictum*, da det ikke finnes spor av en slik argumentasjon fra partene.⁷⁵ Et sentralt poeng var at Fjernsynsdirektivet ikke var ment å stenge for «future acts of harmonization», herunder særlig «mandatory requirements concerning the protection of consumers and the fairness of commercial transactions and competition».⁷⁶ Direktivet om villedende reklame var nettopp en slik rettsakt som måtte få anvendelse også på Fjernsynsdirektivets område. Argumentasjonen antydte med dette at reklamen som utgangspunkt var omfattet av direktivets prinsipper, men måtte tåle tiltak i mottakerlandet som følge av tilgrensende harmonisert regulering.

4.4 Konklusjon

Det finnes med dette gode holdepunkter i rettspraksis for at AMT-direktivets harmoniserte regelverk gir et generelt vern for reklame. Dette gjelder uavhengig av om det er gitt spesifikk regulering i direktivet for det konkrete typetilfellet, herunder bl.a. for villedende reklame. Grensene for «the fields coordinated by this directive» må ses i lys av dette.

En klar innvending mot å avgrense direktivets virkeområde etter reklamens innhold er nettopp at reklamen er tilsiktet vernet som en audiovisuell medietjeneste, på lik linje som

⁷² Lego Mattel avsnitt 33-35.

⁷³ Lego Mattel avsnitt 41.

⁷⁴ Lego Mattel avsnitt 54-58.

⁷⁵ Jf. også Generaladvokatens forslag til avgjørelse i forente saker C-34/95 *De Agostini* avsnitt 85.

⁷⁶ Lego Mattel avsnitt 54 med henvisning til fortalepunkt 17 i Fjernsynsdirektivet.

programinnhold. Når det er reklamen som i stor grad finansierer programinnholdet, vil fri flyt av førstnevnte være helt avgjørende for å sikre en reell flyt av programinnhold i EØS. Direktivets minimumsregler skal på denne bakgrunn sikre at den frie flyt av reklameinnhold holder en forsvarlig EØS-rettslig standard. Så lenge innholdet av reklamen oppfyller den standard som er satt i senderlandet, skal den kunne formidles fritt til mottakerlandet. Dette må være bakgrunnen for den omfattende reklamereguleringen i direktivet. Det faktum at det ikke er gitt særskilte regler for spillreklame, kan dermed ikke alene begrunne et standpunkt om at slik reklame faller utenfor direktivets vern.

At direktivets vern omfatter reklameinnhold generelt, styrkes ytterligere av det faktum at *Fjernsynskonvensjonen* inneholdt en regel om at reklame rettet direkte mot publikum i en enkelt medlemsstat, «shall not circumvent the television advertising rules in that particular Party».⁷⁷ Som både EU-kommisjonen og Generaladvokaten argumentere for i *De Agostini*, var det et bevisst valg at en tilsvarende bestemmelse ikke ble inntatt i Fjernsynsdirektivet.⁷⁸

Konklusjonen må dermed være at grenseoverskridende reklame er underlagt et sterkt vern, såfremt innholdet følger minstekravene fastsatt i direktivet og senderlandet.

Utgangspunktet er da at manglende regulering av en bestemt kategori av reklame, ikke kan medføre at slik reklame faller utenfor direktivets harmoniserte virkeområde.

5. Er spillreklame særskilt utelukket fra AMT-direktivet?

5.1 Utgangspunkt

Ettersom direktivet må anses for å gi et generelt vern for TV-reklame, må det kreves særskilte holdepunkter for et standpunkt om at spillreklame ikke omfattes. I henhold til fortalepunkt 22 i AMT-direktivet er det tydelig at «broadcasts devoted to gambling or games of chance» omfattes av direktivets virkeområde. Departementet har tolket dette som at det bare er «pengespillrelaterte programmer, som for eksempel TV-sendte lottotrekninger»,

⁷⁷ Fjernsynskonvensjonen art. 16.

⁷⁸ Generaladvokatens forslag til avgjørelse i forente saker *C-34/95 De Agostini* avsnitt 46.

som omfattes av definisjonen.⁷⁹ Dermed slik at *reklame* for pengespill er ment utelukket fra direktivet. Spørsmålet er altså om direktivet kan tolkes slik at reklame for spill er tilsiktet behandlet annerledes enn programmer ment for slike. Dette beror dels på en tolkning av begrepet «broadcast» i direktivets forstand, og dels på en tolkning av formålet med avgrensningen i fortalepunkt 22 mot pengespill som tjeneste.

5.2 Nærmere om tolkningen av «broadcasts devoted to games of chance»

5.2.1 Begrepet «broadcast» i direktivets forstand

Begrepet «broadcast» lest isolert kan neppe tolkes så snevert at det bare er rene programmer som omfattes. I den danske versjonen brukes tilsvarende «tv-utsendelse», som språklig sett både omfatter selve programinnholdet og reklamen. Begrepet «sändningar» og «Sendungen» i henholdsvis den svenske og tyske versjonen, taler ytterligere for at det er et vidt begrep som må anvendes.

At en slik sontring ikke har vært tilsiktet understøttes også av at det ved revisjonen i 2010 ble foretatt en endring i ordlyden fra å gi vern for «television broadcasts» til «audiovisual media services».⁸⁰ Det nye begrepet omfatter også «audiovisual commercial communications», herunder «advertising», jf. art. 1 (a) ii og (h). Dette trekker i retning av at begrepet «broadcast» var tilsiktet å omfatte både programinnhold og reklame som inngår mellom programmene i sendingen. Det er også verdt å merke seg at man andre steder i direktivet tydelig skiller mellom «television broadcasting» og «television programmes».⁸¹ Begrepsbruken er dermed neppe tilfeldig.

Konsekvensen av departementets tolkning vil være at mottakerlandet får en vid adgang til å begrense reklameinnhold, og vil bidra til å slå beina under formålet med direktivet om å sikre fri flyt for både programmer og reklame som «audiovisual media service[s]».⁸²

⁷⁹ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.1.

⁸⁰ Se henholdsvis Fjernsynsdirektivet art. 2 og AMT art. 2.

⁸¹ Se eksempelvis fortalepunkt 27 i AMT-direktivet.

⁸² AMT art. 3 og 4, jf. art. 1 (a).

Omfattende muligheter for å begrense reklamevirksomhet vil legge store begrensninger på kringkasterens finansieringsmuligheter for sine programmer. Særlig det faktum at også TV-kanaler som utelukkende sender reklame omfattes av direktivet, jf. AMT art. 25, understreker viktigheten av å gi vern for innhold som genererer helt nødvendige inntekter for kringkasteren.

Om en støtter seg på forståelsen av begrepet «broadcast», synes det dermed tydelig at formuleringen «broadcasts devoted to games of chance» også omfatter reklame for spill. En slutning om at det for pengespills vedkommende var meningen å skille mellom programmer og reklame, må dermed bygge på en innskrenkende tolkning av begrepet «broadcast». En slik tolkning, som også vil bidra til å begrense direktivets effektivitet for den frie flyt av medietjenester i EØS, krever særskilte holdepunkter.

Departementet underbygger sitt standpunkt ut fra en systematisk tolkning, hvor det bl.a. påpekes at «broadcasts devoted to games of chance» vil ha som hovedformål å formidle et program. Dette tolkes som en henvisning til art. 1 (a) (i) som omfatter formidling av «programmes», sml. art. 1 (a) (ii) som omfatter formidling av «commercial communications». Videre er det vist til det faktum at begrepet «television broadcasting» i henhold til art. 1 (e) må forstås som «tilbud av en audiovisuell medietjeneste som tar sikte på at brukeren skal få en samtidig mottakelse av programmer på grunnlag av en programflate».⁸³ Dette tas til inntekt for at begrepet må knyttes opp til «formidling av program», og dermed må avgrenses mot reklame. Hovedpoenget – som er noe utfordrende å fange opp - synes å være at *reklamer og programmer* utgjør «to ulike rettslige størrelser» i direktivets forstand, og dermed skal behandles forskjellig.⁸⁴

Det er vanskelig å se at argumentasjonen i forarbeidene kan underbygge en innskrenkende fortolkning av direktivet. Begrepet «television broadcasting» stammer fra det opprinnelige Fjernsynsdirektivet som ikke omfattet «on demand»-tjenester. Hensikten med legaldefinisjonene må dermed ha vært å tydeliggjøre skillet mellom *lineære og ikke-lineære tjenester* ved utvidelsen av direktivets virkeområde, se henholdsvis art. 1 (e) og (g). Med

⁸³ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.1.

⁸⁴ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.1.

andre ord å trekke en grense mellom den noe ulike reguleringen av TV-utsendelser og «on-demand»-tjenester. Departementets henvisning til systematikken i AMT art. 1 kan dermed neppe gi tilstrekkelige holdepunkter for at formålet har vært å løsrive audiovisuell reklame fra begrepet «broadcasting». Det faktum at reklamen kan forekomme enten ved siden av eller inkludert i programmene, jf. art. 1 (h), tilsier også at «broadcasts devoted to games of chance» må tolkes til å omfatte både pengespillrelaterte programmer og reklame.

5.2.2 Avgrensningen av begrepet «audiovisual media service» i fortalepunkt 22 i AMT-direktivet

Departementet mener videre at man i fortalepunkt 22 med hensikt har forsøkt å trekke en grense mellom formidling av programmer og reklame, jf. skillet i AMT art. 1 (a) i og ii.⁸⁵ Ser man derimot nærmere på ordlyden i denne, synes det klart at det er en avgrensning av begrepet «audiovisual media service» som har vært hensikten. I henhold til art. 1 (a) omfatter dette samlebegrepet som nevnt både formidling av programmer og reklame.

Eksemplifiseringen i samme avsnitt viser til tilfeller hvor audiovisuelt innhold «is merely incidental to the service and not its principal purpose». I den sammenheng vises det til nettsider som inneholder audiovisuelle elementer «only in an ancillary manner», herunder bl.a. animerte grafiske elementer og produktinformasjon. Det siktes altså til tilfeller der de audiovisuelle elementer ikke er av fremtredende karakter. På dette grunnlag utelukkes enhver form for internettspill og pengespill «but not broadcasts devoted to gambling or games of chance».

Digitale «spilleautomater» og andre pengespill på internett er nettopp kjennetegnet av at de inneholder elementer av bilder i bevegelse, på samme måte som «on-line games» for øvrig. Slike bilder er helt naturlig å utelukke fra direktivets anvendelsesområde, da det er spillenes funksjoner som står i fokus for tjenesten. Dermed slik at de audiovisuelle elementer er «merely incidental to the service and not its principal purpose». Dette er derimot ikke tilfellet for verken TV-programmer eller -reklame hvor de audiovisuelle elementer er dominerende. Formålet med avgrensningen i fortalen taler dermed ytterligere mot at

⁸⁵ Prop. 45 L (2019-2020) s. 6.2.3.1.

«broadcasts devoted to games of chance» kan tolkes til å bare omfatte programmer som viser pengespill, og ikke reklame for slike.

Ordlyden av «broadcast» i fortalepunkt 22 lest isolert og i sin kontekst, samt i lys av direktivets formål, tilsier dermed at det neppe er grunnlag for å anse reklame for spill utelukket fra AMT-direktivet. Det kan også nevnes at oppfatningen i dansk juridisk teori har vært at Fjernsynsdirektivet ga vern for reklame for pengespill.⁸⁶ I en utgivelse fra EAO (European Audiovisual Observatory) i 2017, understrekes det faktum at det er pengespill som tjeneste som er ment utelukket fra AMT-direktivet gjennom fortalepunkt 22, og at reklamen for slike tjenester er underlagt senderlandsprinsippet.⁸⁷

5.2.3 Betydningen av den senere utvikling i kjølvannet av endringsdirektivet (2018/1808)

Departementet har vist til fortalepunkt 10 i det nye endringsdirektivet fra 2018 som et ytterligere argument for at Norge har et handlingsrom til å hindre spillreklame fra utlandet.⁸⁸ Synspunktet er at det «er klargjort at nasjonale regler innenfor sektorer som ikke er koordinert av direktivet, herunder spillreklame, på visse vilkår kan anvendes overfor reklame fra andre EØS-land».⁸⁹ Det presiseres imidlertid ikke hvilke uttalelser som direkte underbygger denne tolkningen. Dette nødvendiggjør en grundigere analyse.

Fortalepunkt 10 stadfester det generelle utgangspunktet om at inngrep i den frie tjenesteytelse, i tråd med EU-domstolens praksis, kan legitimeres dersom det foreligger tvingende allmenne hensyn «such as obtaining a high level of consumer protection». På dette grunnlag skal det dermed være adgang til å håndheve regler om forbrukerbeskyttelse som faller utenfor «the fields coordinated by Directive 2010/13/EU».⁹⁰ Dette samsvarer med

⁸⁶ Nielsen & Jakobsen (2008) punkt 3.4.

⁸⁷ Blázquez mfl. (2017) s. 16-17.

⁸⁸ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

⁸⁹ Høringsnotat (2019) s. 21.

⁹⁰ Fortalepunkt 10 i direktiv 2018/1808.

den tidligere rettstilstanden, hvor traktatene har fastsatt de nærmere grenser for tiltak som angår områder som ikke er harmonisert av direktivet.

Videre fastslås det at slike foranstaltninger, «including in relation to gambling advertising», kan legitimeres dersom de samsvarer med de alminnelige kravene til formåls- og forholdsmessighet.⁹¹ Det kan tenkes at det er denne eksemplifiseringen departementet tenker på når den uttaler at det «i fortalepunkt 10 eksplisitt [vises] til pengespillreklame som et eksempel der statene kan treffe visse tiltak for å håndheve egne regler, forutsatt at de oppfyller det alminnelige proporsjonalitetskravet etter EØS-avtalens hoveddel».⁹² Dermed slik at «pengespillreklame ikke er koordinert ved direktivet på en slik måte at nasjonal regulering for å styrke forbrukerbeskyttelsen på dette området er utelukket».⁹³

Når det gjelder spørsmålet om spillreklame som audiovisuell medietjeneste er ment *utelukket fra direktivet*, gir disse uttalelsene neppe veiledning. Det gis tvert imot en påminnelse i siste setning om at mottakerlandet - under enhver omstendighet - ikke må treffe tiltak som vil hindre «the re-transmission, in its territory, of television broadcasts coming from another Member State».⁹⁴ Dette trekker klart i retning av at AMT-direktivets prinsipper om fri formidling og senderlandskontroll fortsatt får anvendelse på spillreklame fra andre EØS-land. Dersom spillreklame var ment utelukket, ville mottakerlandet neppe hatt en plikt til å sikre den frie retransmisjon av reklamen.

Det må også påpekes at EFTA-statene i 2017, i kjølvannet av arbeidet med endringsdirektivet, foreslo en endring i avsnitt 22 i AMT-direktivets fortale. Man ønsket endringsdirektivet velkommen, men ville ha en tydelig avklaring på spørsmålet om hvorvidt spillreklame var omfattet av senderlandsprinsippet. I den sammenheng ble det foreslått at man i tillegg til å utelukke de typiske pengespill og andre internettspill fra direktivet, også

⁹¹ Fortalepunkt 10 i direktiv 2018/1808.

⁹² Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

⁹³ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

⁹⁴ Direktiv 2018/1808 avsnitt 10.

skulle innta en eksplisitt utelukkelse av «gambling advertising and marketing».⁹⁵ Siden en eventuell begrunnelse for å utelukke TV-reklamer for spill neppe samsvarer med begrunnelsen for unntakene i fortalepunkt 22, er det nok naturlig at en slik endring ikke ble tatt til følge. Det har likevel formodningen mot seg at en slik presisering ikke ble foretatt andre steder, dersom det har vært meningen å utelukke spillreklame fra direktivet. Oppfordringen bør i det minste ha vært vesentlig.

Fortalepunkt 10 i endringsdirektivet må også ses i sammenheng med et annet argument departementet trekker frem som grunnlag for sin tolkning, hvor det henvises til EU-kommisjonens uttalelser i «kontaktkomiteen» for AMT-direktivet i 2016.⁹⁶ Kommisjonen ble her oppfordret til å ta stilling til forholdet mellom senderlandsprinsippet og spillreklame. Den viste først til utgangspunktet om at AMT-direktivet bare delvis harmoniserer medlemsstatenes regler for reklame. Den uttalte så følgende:

*«As regards to gambling advertising, it appears that the AVMSD does not affect the Member States` competences. A receiving Member State may take certain measures to ensure respect of its consumer protection rules (as it seems to appear from the De Agostini case (C-34/95)) not within the scope harmonised by the AVMSD. Targeted measures against gambling advertising taken by a receiving Member State would need to be justified by a general interest objective and be proportionate to the objective sought to attain».*⁹⁷

Kommisjonen synes altså her å mene at AMT-direktivet ikke påvirker medlemsstatenes kompetanse, slik at tiltak rettet mot slike må følge de alminnelige krav til formåls- og forholdsmessighet. Det henvises i den sammenheng til *De Agostini*, og hva som «seems to appear» fra denne. Rekkevidden av denne avgjørelsen, samt de begrensninger EU-domstolen setter i denne, blir dermed helt avgjørende for spørsmålet. Likevel synes det forutsatt at spillreklame ikke er utelukket fra direktivets vern når den til slutt understreker følgende:

⁹⁵ EFTA-statenes innspill av 10.05.2017 til direktiv 2018/1808 (ref. 17-1581).

⁹⁶ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

⁹⁷ Minutes 45th Meeting of the Contact Committee of the AMSD 2016 s. 4, sitert i Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.2.

«In any event, a receiving Member State must not take any measures which would prevent the retransmission, as such, in its territory of television broadcasts coming from another Member State.»⁹⁸

Det er en direkte henvisning til EU-domstolens uttalelse i De Agostini og prinsippet om fri formidling,⁹⁹ som etablerer et generelt vern for retransmisjon av reklame. Foreløpig er det dermed lite som tilsier at Kommisjonen har ment å komme med ytterligere avklaringer enn det som allerede følger av EU-domstolens avgjørelse i denne saken. Det må også understrekes at formålet med kontaktkomiteén, som består av representanter fra EU-kommisjonen og medlemsstatene, i all hovedsak er «udveksling af synspunkter» knyttet til anvendelsen av direktivet, se AMT art. 29 nr. 2. EU-kommisjonens synspunkter på hvordan EU-retten skal forstås er ikke rettslig bindende, men kan få betydning når formålet med rettsakten skal fastlegges.¹⁰⁰ Uttalelsen, som bygger på en tolkning av rettspraksis, har dermed begrenset rettskildemessig vekt.

Det må i den forbindelse også nevnes at det i en rapport fra EU-kommisjonen i 2012 ble lagt til grunn at «cross-border broadcasts of gambling advertising», var tilsiktet omfattet av direktivets koordinerte område, jf. AMT art. 1 nr. 1 (h).¹⁰¹ Dette tilsier at hensikten med den ovennevnte uttalelsen ikke var å utelukke spillreklame fra direktivets virkeområde, men å vise til unntaksregelen fastsatt i De Agostini. Konklusjonen må etter dette bli at det ikke foreligger tilstrekkelige holdepunkter for å anse spillreklame unntatt fra direktivets vern.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ De Agostini avsnitt 38.

¹⁰⁰ Horspool mfl. (2015) s. 104.

¹⁰¹ EU-kommisjonens rapport (COM/2012/0203) av 4.5.2012 vedrørende anvendelsen av direktiv 2010/13/EU s. 8.

6. I hvilken utstrekning åpner *De Agostini* for å håndheve regler om forbrukerbeskyttelse i mottakerlandet, overfor reklame sendt fra andre EØS-land?

6.1 Generelt

Ettersom spillreklame som utgangspunkt må anses omfattet av AMT-direktivets prinsipper om fri formidling og senderlandskontroll, er mottakerlandet forpliktet til å sikre retransmisjon av slik reklame på det nasjonale TV-nettverket. I lys av EU-domstolens avgjørelse i *De Agostini* kan en stille spørsmålet om mottakerlandet likevel kan håndheve særskilte regler om forbrukerbeskyttelse overfor denne reklamen. Spørsmålet er nærmere bestemt om mottakerlandet må ha en utvidet tiltakskompetanse til å beskytte interesser som ikke er tilstrekkelig ivaretatt av AMT-direktivet.

6.2 Nærmere om hovedspørsmålene i C-34/95 m.fl. *De Agostini*

6.2.1 Tiltak mot den villedende reklamen

Utgangspunktet om at direktivet var til hinder for å begrense TV-utsendelser med henvisning til reklameinnhold, var ikke til hinder for å anvende andre regler enn «those specifically concerning the broadcasting and distribution of programmes».¹⁰²

«Thus, the Directive does not in principle preclude application of national rules with the general aim of consumer protection provided that they do not involve secondary control of television broadcasts in addition to the control which the broadcasting Member State must carry out.» (min understreking)¹⁰³

Med andre ord var fjernsynsdirektivet ikke til hinder for at *generelle regler om forbrukerbeskyttelse* også kunne anvendes overfor TV-reklamer sendt fra andre medlemsland, såfremt disse samtidig ikke medførte en *fornytt kontroll* («secondary control») av TV-utsendelsene.

¹⁰² *De Agostini* avsnitt 33.

¹⁰³ *De Agostini* avsnitt 34.

EU-domstolen kom til at disse vilkårene var oppfylt for den svenske lovgivningen rettet mot villedende reklame, all den tid den la opp til et system for forbud og bøteleggelse av annonsører.¹⁰⁴ På generelt grunnlag konkluderte EU-domstolen med at denne typen tiltak mot annonsøren kan godtas, forutsatt at tiltaket «do not prevent the retransmission, as such, in its territory of television broadcasts coming from that other Member State.»¹⁰⁵

6.2.2 Nærmere om spørsmålet knyttet til reklamen mot barn

I relasjon til forbudet mot reklame rettet mot barn, gjentok EU-domstolen utgangspunktet om at direktivet ikke er til hinder for anvendelse av lovgivning «designed to protect consumers or minors in general».¹⁰⁶ Derimot var direktivet til hinder for lovbestemmelser som spesifikt tok sikte på å regulere innhold i TV-reklamer «with regards to minors».¹⁰⁷ Dette ville innebære en *fornyhet kontroll* av TV-utsendelsen som ikke harmonerte med Fjernsynsdirektivets prinsipper.¹⁰⁸ Konklusjonen ble her altså motsatt av det som var tilfellet for forbudet mot villedende reklame.

6.2.3 De sentrale problemstillingene i saken

EU-domstolens fremgangsmåte i De Agostini reiser med dette flere spørsmål: Den første problemstillingen er hva som ligger i hovedregelen om at tiltaket under enhver omstendighet ikke må legge begrensninger på *retransmisjonen* av tv-utsendelsen (punkt 6.3). Videre er det nødvendig å ta tak i unntaket som oppstilles for *generelle regler om forbrukerbeskyttelse*, som kan håndheves overfor grenseoverskridende reklame såfremt dette ikke vil innebære en *fornyhet kontroll* av TV-utsendelsen (punkt 6.4).

6.3 Tiltaket må ikke hindre retransmisjonen av TV-utsendelsen

¹⁰⁴ De Agostini avsnitt 35.

¹⁰⁵ De Agostini avsnitt 38.

¹⁰⁶ De Agostini avsnitt 59.

¹⁰⁷ De Agostini avsnitt 60.

¹⁰⁸ De Agostini avsnitt 61.

6.3.1 Problemstillingen

Vilkåret om at det under enhver omstendighet ikke kan legges hinder på selve retransmisjonen av TV-utsendelsen, har sin forankring i prinsippet om fri formidling nedfelt i AMT art. 3 nr. 1. EU-domstolens uttalelse om at tiltak under enhver omstendighet ikke må legge begrensninger på «the retransmission, as such» («selve retransmissionen»),¹⁰⁹ må forstås på denne bakgrunn. Utgangspunktet er at vilkåret knytter seg til den fysiske videresendingen av TV-utsendelsen i mottakerlandet, jf. punkt 3.2.2 ovenfor. Den nærmere rekkevidden av vilkåret synes imidlertid ikke å være tydelig avklart gjennom De Agostini.

En problemstilling som må behandles i lys av forarbeidene til § 4-7, er om EU-domstolens uttalelse kan tolkes slik at det kun er retransmisjonen av *programinnhold* som ikke må begrenses (punkt 6.3.2). Forutsatt at dette ikke har vært tilfellet, oppstår problemstillingen om EU-domstolen mente å foreta en grensedracting mellom tiltak overfor *kringkasteren* og *annonsørens* virksomhet. Nærmere bestemt er spørsmålet om AMT-direktivet – utenfor direktivets unntaksregler – oppstiller et absolutt forbud mot begrensende tiltak overfor kringkasterens reklameutsendelse. Dermed slik at unntaket fastsatt i De Agostini begrenses til annonsørens virksomhet (punkt 6.3.3).

6.3.2 Hindringer må ikke knytte seg til «selve retransmissionen» av TV-utsendelsen

Departementet har i forarbeidene lagt til grunn at forbudet mot hindringer på *retransmisjonen* kun retter seg mot selve programinnholdet. Dermed slik at man skal kunne gi pålegg om å hindre tilgang til deler av sendingen der det vises reklame:

«For eksempel vil man, så fremt det er praktisk mulig, kunne sladde reklame langs tribunen på en fotballstadion, men man kan ikke stoppe sending av fotballkampen i sin helhet. Dette ville ha innebåret hindring av retransmisjonen som *sådan*, eller den *egentlige* retransmisjonen».¹¹⁰

Standpunktet henger dels sammen med at begrepet «television broadcast» tolkes på en måte som utelukker reklame, samt at det gjøres et poeng ut av EU-domstolens formulering,

¹⁰⁹ De Agostini avsnitt 38.

¹¹⁰ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.3.

«the retransmission, as such» (min understreking).¹¹¹ Som tidligere påpekt kan «broadcast» neppe tolkes på en måte som utelukker reklameinnhold, jf. punkt 5.2.1 ovenfor.

Departementets drøftelse av EU-domstolens uttalelse bærer dermed galt av sted, all den tid man tilsynelatende tolker «as such» i lys av en innskrenkende fortolkning av «television broadcast». Dersom det var grunnlag for å utelukke reklame fra begrepet «broadcast», er det vanskelig å se relevansen av denne språklige nyansen. Slutningen måtte da nødvendigvis vært at forbudet mot begrensninger på den fysiske retransmisjonen, ikke gjaldt for reklamen. Det faktum at fortalepunkt 10 i endringsdirektivet av 2018 ikke videreførte «as such» i rettssetningen fra De Agostini, tilsier at EU-lovgiver heller ikke har anerkjent en slik nyansering.

Som støtte for departementets løsning er det henvist til en uttalelse i litteraturen:

«As to the subject matter not covered by the Directive, the Member States may take measures based on the case law of ECJ that they may impose restrictions on certain television ads and certain parts of the programmes, to protect general interests of a non economic nature as long as these measures do not affect the free circulation of the programme as a whole.» (min understreking)¹¹²

Det kan se ut som forfatterne hevder at det er den frie flyt av *programinnholdet* «as a whole» som ikke må påvirkes. Denne reservasjonen gir grunnlag for tolkningstvil, nettopp på grunn av den nære økonomiske tilknytningen mellom reklame og programinnhold i TV-utsendelsen. En vid adgang til begrensninger på reklamen, som finansierer programinnhold, vil få store konsekvenser også for den frie flyt av selve programmet «as a whole». Det er dermed vanskelig å se at denne uttalelsen kan sies å underbygge departementets løsning. I verste fall bygger uttalelsen på en annen tolkning av De Agostini enn det som synes å være inntrykket andre steder i litteraturen.¹¹³

¹¹¹ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.3.

¹¹² Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.2.3.3 med henvisning til Castendyk, Dommering and Scheuer (2008) s. 362.

¹¹³ Se bl.a. Katsirea (2008) s. 240 hvor det sentrale synes å være om det er «the free circulation of broadcasting services» som rammes.

Uttalelsen må nok også ses i sammenheng med standpunktet om at *indirekte* TV-reklame ikke omfattes av direktivets vern:

«Indirect television advertising in the form of advertising hoardings around sports stadiums is not be classed as `television advertising` [...] and consequently does not fall under the `fields coordinated` or `areas covered by the Directive`.¹¹⁴

Handlingsrommet for tiltak som De Agostini gir uttrykk for, må ses på denne bakgrunn. Fysiske reklameannonser som vises enten tilfeldig eller forbigående i bakgrunnen av et TV-program, kan ikke anses som en separat «announcement broadcast» som omfattes av direktivet, jf. AMT art. 1 nr. 1 (i). Det er muligens dette forfatterne har siktet til når det hevdes at EU-domstolens rettspraksis åpner for tiltak mot enkelte deler av programmet.

EU-domstolens argumentasjon i De Agostini må dermed tolkes slik at ikke har vært meningen å skille mellom den frie flyt av reklamer og programmet, *som sådan*. Poenget må ha vært å skille mellom direkte tiltak mot kringkasteren, som fysisk hindrer selve retransmisjonen, og indirekte tiltak mot reklamen som rettes mot annonsøren, jf. punkt 6.3.3 nedenfor.

6.3.3 Nærmere om skillet mellom annonsørens og kringkasterens vern etter direktivet

Anklagene for brudd på den svenske lovgivningen i De Agostini var rettet mot annonsøren av reklamen og ikke kringkasteren. Det var dermed bare tale om en indirekte begrensning på TV-utsendelsen, og la sånn sett ikke direkte bånd på den fysiske videreformidlingen av TV-reklamen. Må forbudet mot begrensninger på *selve retransmisjonen* av TV-utsendelsen tolkes slik at ethvert tiltak mot kringkasteren er utelukket?

Departementet synes å fortutsette at resultatet i De Agostini ikke er begrenset til å gjelde annonsører, og viser til avsnitt 32 i dommen:

«Consequently, it follows that, as regards the activity of broadcasting and distribution of television programmes, the Directive, whilst coordinating provisions laid down by law,

¹¹⁴ Castendyk, Dommering and Scheuer (2008) s. 389 med henvisning til C-429/02 *Bacardi France* avsnitt 28.

regulation or administrative action on television advertising and sponsorship, does so only partially.»¹¹⁵

Til dette bemerkes følgende:

«Her omtales blant annet distribusjon av fjernsynsprogrammer, og det påpekes at TV-reklamer bare er delvis koordinert. Uttalelsen er formulert generelt og ikke begrenset til annonsører.»¹¹⁶

Det er vanskelig å følge denne argumentasjonen, all den tid den nevnte uttalelsen må ses på bakgrunn av den forutgående gjennomgangen av reklamereglene i direktivet. Uttalelsen gir uttrykk for at direktivets koordinerte hovedområde nettopp er «activity of broadcasting and distribution of television programmes», men at det bare tar sikte på en *delvis* samordning av reglene i medlemslandene. Uttalelsen er altså knyttet til hvor langt direktivet harmoniserer regler for reklame, og gir dermed ingen nærmere avklaringer med hensyn til hvilke aktører i tjenesteledet som kan stå som ansvarssubjekt for tiltak. Forarbeidene til § 4-7 gir dermed ikke en tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor tiltak mot andre enn annonsøren kan godtas.

Det overordnede formålet med AMT-direktivet, som er å sikre fri flyt av medieinnhold på indre marked, er egnet til å kaste lys over problemstillingen. Senderlandsprinsippet skal legge til rette for at senderlandets lovgivning, supplert av AMT-direktivets minimumsregler, vil gi tilstrekkelig beskyttelse for mottakerlandet som må følge prinsippet om fri formidling. Dette skal eliminere store deler av behovet for en kontroll av TV-utsendelsen i mottakerlandet. I hvert fall i den utstrekning det er nødvendig for å bøte på de konsekvenser direktivets prinsipper om fri flyt vil få for mottakerlandet. Reguleringen i direktivet bygger nettopp på en avveining mellom behovet for å effektivisere det indre marked, og ønsket om å ivareta medlemsstatens interesser i å håndheve en avvikende regulering på området. Som

¹¹⁵ Prop. 45. L (2019-2020) punkt 6.3.2.

¹¹⁶ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 6.3.2.

fremhevet allerede i Fjernsynsdirektivets fortale, er det bare i helt *ekstraordinære* situasjoner at mottakerlandet kan begrense retransmisjonen av TV-utsendelsen.¹¹⁷

I litteraturen har avgjørelsen i De Agostini nettopp vært tolket slik at den kun åpner for nasjonale tiltak rettet mot annonsøren og ikke kringkasteren, samtidig som tiltak ikke kan gjennomføres før reklamen er sendt på TV.¹¹⁸ Ser man også på det faktum at «grounds relating to advertising and sponsorship» kan hevdes å utgjøre «reasons which fall within the fields coordinated by this Directive» (jf. punkt 4.2), vil AMT art. 3 stå i veien for tiltak overfor kringkasteren når det er tale om å hindre grenseoverskridende TV-reklame. Direktivets regulering gir dermed tilsynelatende - utenfor unntaksbestemmelsene - ikke hjemmel for inngrep overfor kringkasteren.

Spørsmålet blir da hvilke grunner som kan legitimere tiltak overfor annonsørens virksomhet, som ble akseptert på et mer eller mindre generelt grunnlag i De Agostini. Faller slike *indirekte* tiltak mot kringkasterens virksomhet utenfor prinsippet om fri formidling i art. 3?

I Lego Mattel ble det nemlig anført at Fjernsynsdirektivet kun ga vern for kringkasteren, som blankt ble forkastet av EFTA-domstolen:

«Such an arrangement would be in conflict with some of the main principles of the Directive, since allowing a receiving State the right freely to regulate advertisers' activities in relation to television advertising would mean that a prohibition on the advertiser (as the recipient of the television service in practice) could amount to an interruption of the delivery of the broadcasting service provided by the broadcaster, something which under the Directive is only allowed in the circumstances specified in Article 2(2).»¹¹⁹

Den indirekte påvirkningen tiltak mot annonsøren ville ha på kringkasterens virksomhet, var dermed tilstrekkelig til å konstatere at direktivet også ga vern for denne. EFTA-domstolen

¹¹⁷ Fortalepunkt 15 i Fjernsynsdirektivet

¹¹⁸ Katsirea (2008) s. 240 og Herold (2008) s. 15.

¹¹⁹ E-8/94 og E-9/94 Lego Mattel avsnitt 43.

presiserte videre at kringkasterens virksomhet ikke er begrenset til dens egen transmisjon av programmer, men også

«of providing advertisers established in the Member State where the programmes are received with the possibility of broadcasting advertisements prepared especially for the public in that Member State (cf. e.g. Case 352/85 [...]).¹²⁰»

Med andre ord vil altså annonsøren, uavhengig av om den er etablert i mottakerlandet, ha en avledet rett fra kringkasteren til å tilby reklame i mottakerlandet. EFTA-domstolens tanke var altså at dersom en gir fri adgang til restriksjoner på annonsørens virksomhet, vil dette få betydelige konsekvenser for kringkasterens muligheter til å inkludere reklame i sine sendinger, og dermed til å utøve de tjenester den etter direktivet har en rett til å tilby.¹²¹ Tilsynelatende ble det her ikke trukket et skille mellom tiltak mot annonsøren og kringkasteren av reklamen.

Også i De Agostini ble grensedragningen mellom annonsørens og kringkasterens vern tatt opp i forhandlingene. Annonsørene (De Agostini og TV-Shop) og EU-kommisjonen anførte at indirekte restriksjoner mot reklameannonsører også påvirker TV-utsendelsen, selv om den bare skulle gjelde reklamen. Senderlandsprinsippets formål og effektive virkning ville bli «seriously undermined» dersom fjernsynsdirektivet ikke kunne håndheves til fordel for annonsørene.¹²² Som tidligere påpekt anså EU-domstolen det tilstrekkelig å vise til behovet for å gi direktivet om villedende reklame gjennomslag. Den fant dermed ikke grunn til å gå inn på en nærmere drøftelse av anførselen. Håndheving av regler for villedende reklame måtte dermed tillates overfor *annonsøren* av reklamen.

Det faktum at også tiltak mot annonsøren vil ha en betydelig påvirkning på retransmisjonen av TV-utsendelsen, har medført at EU-domstolens grensedragning mellom tiltak mot

¹²⁰ Lego Mattel avsnitt 44.

¹²¹ Lego Mattel avsnitt 44.

¹²² De Agostini avsnitt 36.

kringkasteren og annonsøren hevdes å være av kunstig karakter.¹²³ Det argumenteres i den sammenheng for at EU-domstolen her foretok en snever tolkning av *restriksjonsbegrepet* («restrict») i Fjernsynsdirektivet art. 2 (AMT art. 3) – en tolkning som ikke omfatter indirekte tiltak mot annonsørens reklame. Denne åpningen for å legge indirekte begrensninger på kringkasterens virksomhet har blitt kritisert for å undergrave senderlandsprinsippet, og dermed skade det indre marked.¹²⁴ Til syvende og sist er det nettopp kringkasterens mulighet til å selge reklameplass i sine TV-utsendelser som rammes, noe som også tydelig ble påpekt av EFTA-domstolen i *Lego Mattel*.

Det kan nok dermed med god grunn settes spørsmålstegn ved rasjonaliteten av å gi kringkasterens TV-utsendelse et nærmest ubetinget vern, når en samtidig åpner for tiltak mot annonsøren av reklamen. Hvis man også først anerkjenner mottakerlandets behov for å iverksette tiltak i visse tilfeller, burde man vel også legge til rette for et mest mulig effektivt system. Pålegg mot kringkasteren fremstår i den sammenheng som den beste løsningen. Hvis man eksempelvis begrenser seg til et system for bøtelegging av kringkasteren, uten å håndheve virkemidler som legger fysiske hindere for TV-utsendelsen, oppnår man i stor grad det samme resultatet. Disse betraktningene kan tilsi at EU-domstolen var i overkant pragmatisk når den oppstilte en unntaksadgang begrenset til tiltak mot annonsøren av reklamen.

På den annen side ville nok pålegg mot kringkasteren neppe latt seg forsvare uten en lovendring. Selv om man kan diskutere den reelle forskjellen mellom virkningen av direkte og indirekte hindringer på den frie flyt av TV-utsendelsen, er det klart at det vil ligge en praktisk forskjell i det å skille mellom annonsøren og kringkasteren som *ansvarssubjekt*. Resultatet i *De Agostini* kan dermed muligens anses som en pragmatisk mellomløsning, hvor man foretok en avveining mellom mottakerlandet og kringkasterens interesser. Ved å begrense tiltaksadgangen til å gjelde for annonsørene, som kun nyter et avledet vern fra AMT-direktivet, møtte man mottakerlandets behov uten å pålegge kringkasterens virksomhet flere plikter. Det faktum at AMT art. 3 først og fremst retter seg mot den fysiske

¹²³ Katsirea (2008) s. 240 med henvisning til Hörnle 2005 og Jones 1999/2000.

¹²⁴ Hörnle (2005) s. 121.

videresendingen av reklamen, taler for at resultatet er forenlig med direktivets system. Når man også her stod overfor et harmonisert regelverk knyttet til å bekjempe villedende reklame, fremstod annonsøren som det rette ansvarssubjekt.

De Agostini må dermed forstås slik at AMT-direktivet er til hinder for direkte tiltak mot kringkasteren, dersom mottakerlandet ønsker å håndheve egen lovgivning på grenseoverskridende reklame. Hvor langt annonsørens vern etter AMT-direktivet strekker seg *generelt sett* i den sammenheng, fremstår derimot noe uklart etter avgjørelsen. Spørsmålet må nødvendigvis bero på innholdet av det oppstilte unntaket for *generelle forbrukerregler* som ikke innebærer en *fornytt kontroll* av tv-utsendelsen.

6.4 Åpningen for å håndheve generelle regler om forbrukerbeskyttelse som ikke innebærer en fornytt kontroll av TV-utsendelsen fra senderlandet

6.4.1 Grensedragningen mellom regler som direkte regulerer reklamevirksomhet og generelle regler om forbrukerbeskyttelse

Den første problemstillingen som krever en nærmere drøftelse er hva som ligger i grensedragningen mellom regler «specifically concerning the broadcasting and distribution of programmes», og nasjonale regler «with the general aim of consumer protection». ¹²⁵ Argumentasjonen i De Agostini synes å forutsette at det er førstnevnte som har potensiale til å begrense selve retransmisjonen av TV-utsendelsen.

Hva som ligger i avgrensningen mot *generelle forbrukerregler* synes likevel uklart. Det har i litteraturen vært reist spørsmål om hva som ligger i EU-domstolens grensedragning mellom lovgivning som angår reklame *per se*, og annen lovgivning med et generelt formål om å beskytte forbrukere mot villedende reklame. ¹²⁶ Som fortalepunkt 26 i Fjernsynsdirektivet viser er nettopp minimumskravene til reklame satt for å sikre at forbrukernes interesser som TV-seere «are fully and properly protected». ¹²⁷ Dermed er direktivets regler om reklame i

¹²⁵ De Agostini avsnitt 33-34.

¹²⁶ Katsirea (2008) s. 238 flg.

¹²⁷ Jf. også fortalepunkt 83 i AMT-direktivet.

stort omfang etablert med sikte på forbrukerbeskyttelse. Hvor skal da grensen trekkes mellom forbrukerregler som faller innenfor og utenfor direktivets harmoniserte område? Denne delen av EU-domstolens argumentasjon i De Agostini fremstår noe kryptisk.

Både forbudet mot villedende reklame og reklame mot barn i Sverige var regler som fikk anvendelse på grenseoverskridende TV-utsendelser, og påvirket dermed reklamevirksomhet på noenlunde tilsvarende måte. Det var også tilsynelatende beskyttelse av forbrukere og mindreårige som stod som begrunnelse for de to regelsettene.

Om en ser avgjørelsen i lys av fortalepunkt 10 i endringsdirektivet, er det mulig å hevde at EU-domstolen her sikter til regelsett som tar sikte på å beskytte *tvingende allmenne interesser*. Det må altså først og fremst være snakk om interesser som i praksis kan legitimere inngrep i den frie tjenesteytelse. Denne forutsetningen var tilsynelatende oppfylt for den svenske lovgivningen, som tok sikte på å beskytte viktige forbrukerinteresser. Spørsmålet er da hva som var grunnlaget for å skille mellom tiltak for beskyttelse av henholdsvis mindreårige og forbrukere. Dette må trolig ses på bakgrunn av vilkåret om at beskyttelsen av slike interesser ikke må innebære en *fornyhet kontroll* av TV-utsendelsen.

6.4.2 Nærmere om begrepet «fornyhet kontroll»

EU-domstolen gikk ikke nærmere inn på hva den la i forutsetningen om at nasjonale tiltak ikke må innebære en «fornyhet kontroll» av TV-utsendelsen, annet enn at den vil tilsvare den kontroll som senderlandet er forpliktet til å gjennomføre etter direktivet.¹²⁸ Vilkåret har sin bakgrunn i fortalepunkt 15 i Fjernsynsdirektivet, som påpeker at prinsippet om senderlandskontroll skal være

*«sufficient under Community law to ensure free movement of broadcasts without secondary control on the same grounds in the receiving Member States».*¹²⁹

Tanken må være at senderlandsprinsippet skal sikre en forsvarlig standard på TV-utsendelsen som ikke nødvendiggjør en ytterligere kontroll i mottakerlandet. Hva så med

¹²⁸ De Agostini avsnitt 34.

¹²⁹ Jf. også fortalepunkt 36 i AMT-direktivet.

tilfeller der begrensede tiltak i mottakerlandet er begrunnet med å ivareta interesser som direktivet *ikke tar sikte på å beskytte*? Man burde vel da kunne hevde at kontrollen i mottakerlandet ikke er fattet på bakgrunn av «the same grounds» som i senderlandet – og dermed ikke medfører en fornyet kontroll av TV-utsendelsen. Det synes imidlertid klart fra EU-domstolens argumentasjon at direktivet ikke kan tolkes på en slik måte, all den tid den i De Agostini oppstilte et absolutt forbud mot hindringer på retransmisjonen «on grounds relating to television advertising».¹³⁰ Tilsynelatende vil dermed enhver form for direkte kontroll med kringkasterens reklameutsendelse, anses som *fornyet*.

Spørsmålet er da hva som kunne rettferdiggjøre anvendelsen av indirekte tiltak mot reklamen. Vil anvendelsen av generelle forbrukerregler overfor annonsørens virksomhet kunne representere en slik *fornyet kontroll* av TV-utsendelsen?

I litteraturen har det vært argumentert for at EU-domstolens ulike konklusjoner i De Agostini, skyldes det at hensynet til beskyttelse av forbrukere mot villedende reklame falt utenfor direktivets harmoniserte område, mens beskyttelse av mindreårige falt innenfor.¹³¹ Sistnevnte var nemlig sterkt regulert i art. 15, 16 og 22.

Man hadde med andre ord bestemmelser som ga en uttømmende regulering av – og dermed tilstrekkelig beskyttelse for - reklamers påvirkning på mindreårige. Ethvert nasjonalt tiltak mot slik reklame ville dermed innebære en fornyet kontroll av TV-utsendelsen, uavhengig av om man her rettet seg mot annonsørens virksomhet. Når direktivet gir tilstrekkelig vern på et koordinert område, må tanken være at mottakerlandet ikke kan unngå reguleringen gjennom å henvende seg til annonsøren av reklamen.

AMT-direktivet ga derimot ikke tilstrekkelig beskyttelse mot villedende reklame, og burde dermed kunne suppleres av forbrukerlovgivning i mottakerlandet. Synspunktet var tilsynelatende at tiltak for å ivareta interesser som ikke er fullstendig ivaretatt gjennom direktivets harmoniserte regler, ikke ville innebære en fornyet kontroll. EU-domstolens ordbruk gir ikke et tydelig svar, men bør kunne forstås på denne måten.

¹³⁰ De Agostini avsnitt 33

¹³¹ Herold (2008) s. 15

Vilkåret om fornyet kontroll bør dermed bero på hvorvidt den opprinnelige kontroll som pålegges kringkasteren i senderlandet, i tilstrekkelig grad gir beskyttelse for de forbrukerinteresser som gjør seg gjeldende i mottakerlandet. Dersom ikke, kan tiltak i mottakerlandet som ivaretar slike interesser ikke anses for å representere en fornyet kontroll. Såfremt kringkasterens TV-utsendelse ikke rammes direkte, skal mottakerlandet kunne håndheve nasjonal lovgivning *indirekte* gjennom tiltak overfor annonsøren av reklamen i slike tilfeller. EU-domstolens pragmatiske håndtering av konflikten i De Agostini tilsier dermed at annonsørens virksomhet har et svakere vern etter direktivet. Prinsippet om fri formidling i AMT art. 3 - som gjelder direkte for kringkasteren - gir dermed ingen ubetinget rett for annonsøren til å tilby reklamer på grenseoverskridende TV-utsendelser. På denne måten klarte EU-domstolen å møte medlemsstatenes behov for å håndheve generell forbrukerlovgivning, samtidig som kringkasterens vern etter direktivet ble overholdt. Et problem med en slik rettsstilling er at den fremstår langt mindre effektiv i tilfeller hvor annonsøren er etablert utenfor mottakerlandets jurisdiksjon.

6.4.3 Grensedragningen mellom tilfeller der annonsøren er etablert i henholdsvis mottakerlandet og senderlandet

Departementet la til grunn i forarbeidene til § 4-7 at det ville være «vanskelig å iverksette tiltak overfor annonsøren». ¹³² Hovedbegrunnelsen synes å være at spillselskapene som tilbyr reklamen er etablert utenfor Norges jurisdiksjon. ¹³³ I De Agostini var annonsøren etablert i mottakerlandet, og tok dermed ikke direkte for seg problemstillingen knyttet til tilfeller der annonsøren er etablert i et annet EØS-land. De åpenbare praktiske utfordringene ved å håndheve nasjonal lovgivning overfor utenlandske annonsører, ble imidlertid påpekt av Generaladvokaten:

«In such circumstances, the practical difficulties of enforcing remedies available under the receiving State's national law are all too apparent». ¹³⁴

¹³² Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.3.1.

¹³³ Høringsnotat (2019) s. 4.

¹³⁴ Generaladvokatens forslag til avgjørelse i C-4/95 mfl. avsnitt 84.

Disse praktiske utfordringene, som nokså klart knytter seg til juridiksjonsbegrensninger, ble ikke drøftet av EU-domstolen. Dermed er det uklart om og eventuelt hvordan den så for seg at unntaket skulle kunne anvendes i slike tilfeller. Det er lett å tenke at resultatet preges betydelig av det faktum at annonsøren, De Agostini, var underlagt mottakerlandets jurisdiksjon. Når regler om villedende reklame ikke var harmonisert gjennom direktivet, var den påkrevd å følge de nasjonale reglene. Det var da uten betydning at reklamen var vist på en grenseoverskridende TV-utsendelse.

Det er vanskelig å komme fra at et system for bøteleggelse av annonsørers virksomhet, neppe i praksis vil kunne håndheves effektivt overfor aktører etablert i andre EØS-land. Dette må derimot være konsekvensen av direktivets siktemål, som fra starten av har vært å fjerne hindringer for den frie flyt av TV-tjenester i det indre marked.¹³⁵ En vid adgang til å legge begrensninger på utenlandske annonsørers virksomhet, vil få omfattende ringvirkninger for kringkasterens finansieringsmuligheter. Dette vil også kreve at man får på plass et harmonisert regelverk for tvangsfullbyrdelse i EØS-området, som også omfatter denne typen bøter fra offentlig myndighet. Den tidligere nevnte konsultasjons- og omgåelsesprosedyren vil nok dermed være helt avgjørende for mottakerlandets tiltakskompetanse i slike tilfeller.

Om dette er en tilfredsstillende rettstilstand er derimot et annet spørsmål. Når også indirekte tiltak vil få betydelig innvirkning på den frie flyt av TV-utsendelsen, kan man spørre seg om man bør legge til rette for en unntaksregel som møter begrensninger overfor annonsører utenfor mottakerlandets jurisdiksjon. Dermed slik at effektiviteten av tiltak vil bero på hvor annonsøren er etablert. Dette tilsier at man burde legge til rette for at unntaksregelen i De Agostini også vil kunne hjemle tiltak mot selve retransmisjonen av TV-utsendelsen. EFTA-domstolens obiter dictum i *Lego Mattel*, hvor det tilsynelatende ikke ble sondret mellom tiltak mot annonsøren og kringkasteren av reklamen, kan nok i den sammenheng sies å ivareta AMT-direktivets system på en bedre måte. Uten en nærmere

¹³⁵ Se særlig fortalepunkt 9-10 i Fjernsynsdirektivet.

lovregulering av slike unntakstilfeller vil man imidlertid møte vanskelige grensedragninger i praksis.

En løsning kan være å lempe på unntaksreglene i direktivet, og oppstille en adgang til å fatte tiltak mot kringkasteren i tilfeller der direktivet kommer til kort – slik som på området for spillreklamer. Det var tilsynelatende dette EFTA-statene forsøkte å få til gjennom sitt innspill til endringsdirektivet. Når EU-lovgiver likevel valgte å opprettholde forbudet mot begrensninger på selve retransmisjonen av TV-utsendelsen, fikk man neppe den løsningen EFTA-statene hadde håpet på. Det er dermed vanskelig å komme fra at slik rettstilstanden fremstår nå, vil mottakerlandet ha svært begrensede muligheter til å fatte tiltak mot kringkasterens virksomhet fra EØS-området. Konsekvensen må nødvendigvis være at effektiviteten av nasjonal lovgivning som rammer annonsørens virksomhet, vil avhenge av om den er etablert i eller utenfor mottakerlandet. For Norges vedkommende, hvor spillselskapene som tilbyr reklamen er etablert i utlandet, vil dette være problematisk.

6.5 Konklusjon

Etter dette må utgangspunktet være at AMT-direktivet gir et sterkt vern for *selve retransmisjonen* av TV-reklame i mottakerlandet, slik at direktivets tidligere omtalte snevre unntaksbestemmelser er avgjørende for adgangen til å fatte tiltak mot kringkasteren av reklamen. Slik De Agostini må forstås, gjelder dette uavhengig av om det er tale om beskyttelse av interesser som er uttømmende harmonisert av direktivet, eller av interesser som ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom direktivet. Når retransmisjon av *reklame* faller innenfor de områder som er harmonisert av direktivet, kan mottakerlandet ikke fravike prinsippet om fri formidling av kringkastingen med henvisning til reklamens innhold.

Det klare utgangspunktet er at også *annonsørens* reklamevirksomhet er vernet av direktivets prinsipper. Dette gjelder også der annonsøren er etablert i mottakerlandet. Mottakerlandet har likevel kompetanse til å håndheve egen forbrukerlovgivning overfor grenseoverskridende TV-reklame, såfremt den ivaretar tvingende allmenne interesser som ikke er tilstrekkelig tatt hånd om i direktivet. Så lenge tiltaket er begrenset til påbud som angår annonsørens virksomhet, og denne er etablert i mottakerlandet, har myndighetene et handlingsrom til å håndheve egen forbrukerlovgivning.

7. Er kringkastingsloven § 4-7 i strid med AMT-direktivet?

7.1 Utgangspunktet for vurderingen

I lys av de betraktninger som er presentert ovenfor, gjenstår det å ta stilling til om kringkl. § 4-7 lar seg forene med AMT-direktivet slik det etter rettspraksis skal forstås. Nærmere bestemt er det første spørsmålet om den norske lovgivningen forholder seg til forbudet mot hindringer på selve retransmisjonen av TV-utsendelsen. Videre må det vurderes om § 4-7 kan anses for å ivareta tvingende allmenne interesser, og om den representerer en fornyet kontroll av TV-utsendelser fra EØS-området.

7.2 Åpner kringkastingsloven § 4-7 for å hindre selve retransmisjonen av TV-utsendelsen?

Utgangspunktet er at håndheving av generelle forbrukervernsregler i mottakerlandet, ikke kan håndheves overfor kringkasteren av TV-utsendelsen i senderlandet, jf. punkt 6.3. Spørsmålet er hvordan dette utgangspunktet står seg overfor § 4-7, som utpeker den som «eier eller disponerer nett» som ansvarssubjekt for påbud.

I forarbeidene er den klare forutsetningen at bestemmelsen skal rette seg mot «distributørleddet», herunder aktørene som «tilbyr elektroniske kommunikasjonsnett som overfører signaler».¹³⁶ Dette skal omfatte både linære og ikke-lineære distribusjonsformer. Bakgrunnen for valget bygger i stor grad på at kringkasteren er underlagt lovverket i det landet den sender fra, og at Lotteritilsynet dermed «ikke [kan] håndheve det norske regelverket direkte overfor disse aktørene».¹³⁷ Valget av distributøren som pliktsubjekt knytter seg altså utelukkende til det faktum at disse er «underlagt norsk lov».¹³⁸

Bakgrunnen for valget fremstår dermed som et forsøk på å omgå AMT-direktivets jurisdiksjonsbegrensninger. Det burde være rimelig klart at prinsippet om fri formidling og

¹³⁶ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.3.1.

¹³⁷ Høringsnotat (2019) s. 14.

¹³⁸ Høringsnotat (2019) s. 14.

senderlandskontroll ville undergraves dersom mottakerlandet stod fritt til å begrense kringkasterens TV-utsendelser gjennom pålegg overfor distributøren av signalnettet. Det er nettopp sistnevnte som skal legge til rette for videresendingen av TV-utsendelsen. Bakgrunnen for at det har vært «vanskelig» å iverksette tiltak overfor kringkasteren bygger nettopp på AMT-direktivets mekanismer for å sikre fri flyt av medietjenester.

Det foreslås blant annet at det for TV-distributører kan være et alternativ å «stille krav i avtalene som inngås med fjernsynskanalene eller de audiovisuelle bestillingstjenestene om at markedsføring for pengespill som er i strid med norsk rett ikke skal forekomme i sendingene eller programtilbudet».¹³⁹

Er forutsetningen da at § 4-7 skal fungere som «ris bak speilet» for TV-distributørene, og dermed å påvirke avtalene som inngås mellom utenlandske kringkastere og norske TV-distributører? Hvis kringkastere ikke går med på slike avtaler, vil vel blokkering av innhold også være siste utvei. Tilsynelatende presenterer ikke forarbeidene noen løsning med hensyn til konflikten mellom § 4-7 og prinsippet om fri formidling i slike tilfeller. Tiltak mot distributørleddet - utelukkende på bakgrunn av jurisdiksjonsbegrensninger - er neppe forenlig med direktivet slik det etter rettspraksis må forstås.

Konklusjonen må etter dette være at det å rette pålegg mot distributørleddet, for å hindre videresending av kringkasterens spillreklame, vil stride mot AMT art. 3. Slike tiltak har potensialet til å hindre selve retransmisjonen av TV-utsendelsen, og kan bare gjennomføres i de unntakstilfeller som er fastsatt i direktivet.

7.3 Kan kringkastingsloven § 4-7, med annonsøren som ansvarssubjekt, anses som en generell regel om forbrukervern som ikke representerer en fornyet kontroll av TV-utsendelsen?

Problemstillingen er så om § 4-7 ellers er forenlig med unntaksregelen fastsatt i De Agostini, jf. punkt 6.4 ovenfor. Forutsetningen må da nødvendigvis være at § 4-7 ikke legger hindringer for selve retransmisjonen av TV-utsendelsen, slik at påleggskompetansen

¹³⁹ Prop. 45 L (2019-2020) punkt 7.6.3.1.

begrenses til å omfatte annonsørens virksomhet. Spørsmålet er om § 4-7 kan anses for å ivareta tvingende allmenne interesser som faller utenfor AMT-direktivets harmoniserte virkeområde å ivareta, og som dermed ikke vil medføre en fornyet kontroll av TV-utsendelsen.

Bakgrunnen for markedsføringsforbudet, og den norske spillpolitikken generelt, er særlig hensynet til å forebygge spilleproblemer hos forbrukere, holde omfanget av pengespill på et forsvarlig nivå, og kanalisere aktiviteten inn i ansvarlige former for å sikre forbrukervern.¹⁴⁰ Behovet for å beskytte forbrukere mot spillavhengighet må anses som tvingende interesser som ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom AMT-direktivets regulering. Retningslinjene i *De Agostini* tilsier dermed at kringkastingsloven § 4-7 etter omstendighetene bør kunne få anvendelse på grenseoverskridende reklame.

Problemstillingen må videre ses på bakgrunn av det faktum at tilfældighetspregede pengespill som tjeneste ikke er omfattet av sekundærlovgivning på EU eller EØS-nivå. Medlemsstatene står dermed som utgangspunkt fritt til å fastlegge hvilke nivå av forbrukerbeskyttelse den ønsker, såfremt tiltakene er i overensstemmelse med kravene til unntak fra etableringsretten og den frie tjenesteflyt.¹⁴¹ Når mottakerlandet har fått en frihet til å fastlegge sitt eget nivå av forbrukerbeskyttelse på området for pengespill, bør den også ha en viss adgang til å fatte tiltak mot reklame for ulovlige spill som tilbys på det norske TV-markedet. Behovet for å håndheve en konsekvent politikk for pengespill, hvor beskyttelse av forbrukeren står i hovedfokus, tilsier dette. Dette synes også å være forutsatt i fortalepunkt 10 i endringsdirektivet av 2018, hvor man har anerkjent at EU-domstolens praksis åpner for tiltak mot spillreklame. Kringkastingsloven § 4-7 har dermed potensialet til å anses som en forbrukervernsregel som faller utenfor AMT-direktivets harmoniserte område. Likevel vil den i praksis neppe kunne håndheves mot utenlandske annonsører, som er underlagt lovreguleringen i etableringslandet. Så lenge spillmonopolet utestenger aktørene fra å etablere seg i Norge, vil bestemmelsen i stor grad fremstå overflødig.

¹⁴⁰ Høringsnotat (2019) s. 15.

¹⁴¹ Nielsen & Jakobsen (2008) punkt 3.2.

7.4 Konklusjon

På bakgrunn av den nærmere analysen av AMT-direktivet, sett i lys av EU- og EFTA-domstolens praksis, kan det konkluderes med at kringkastingsloven § 4-7 er strid med EØS-retten. Ved å legge til rette for hindringer på reklamen i distributørleddet, vil man åpne for ulovlige begrensninger på selve retransmisjonen av kringkasterens TV-utsendelse.

Handlingsrommet for å håndheve regler om forbrukerbeskyttelse overfor grenseoverskridende reklame, må etter rettspraksis begrenses til annonsørens virksomhet.

I fortalen til endringsdirektivet av 2018 er det tilsynelatende forutsatt at den rettssetning som De Agostini gir uttrykk for, fortsatt skal anses som gjeldende rett. Det er i denne avhandlingen argumentert for at EU-domstolens resultat derimot neppe gir uttrykk for en optimal rettstilstand. Det kan spørres om det var *tilsiktet* å åpne for en rettstilstand som sonderer mellom direkte og indirekte begrensninger på kringkasterens virksomhet, som i realiteten vil kunne ha samme begrensende effekt på den frie flyt av TV-utsendelser. En slik rettstilstand er under enhver omstendighet neppe egnet til å tilfredsstillende mottakerlandets interesser, særlig i tilfeller der annonsøren av reklamen er etablert i utlandet. Et system for tiltak mot kringkasteren fremstår i slike tilfeller som mer formålstjenlig for å verne om interesser som ikke ivaretas av AMT-direktivet. Endringsdirektivet kan ikke sies å ha bidratt til en klarere rettstilstand på dette området, og gir ikke norske myndigheter det handlingsrommet som trengs for å bekjempe spillreklamer fra andre EØS-land. Det er dermed konsultasjons- og omgåelsesprosedyren som - i hvert fall i Norge - vil sette rammene for tiltak på dette området.

På denne bakgrunn er det nok på høy tid at EU-domstolen igjen kommer på banen for å gi en tydeligere avklaring, særlig med hensyn til handlingsrommet for tiltak mot grenseoverskridende spillreklame. Det er klart at behovet for å beskytte interesser som ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom direktivet, herunder forebygging av spilleavhengighet, er betydelig. Spørsmålet er hvor langt EU-domstolen er villig til å la slike hensyn gå på bekostning av den frie flyt av audiovisuelle medietjenester i det indre marked. En kan nok også hevde at et økt handlingsrom på dette området vil kreve et tydelig initiativ fra EU-lovgiver – et initiativ som foreløpig er vanskelig å finne klare spor etter i endringsdirektivet av 2018.

8. Kildeliste

Litteratur

Blázquez mfl. (2017)

Blázquez, Francisco mfl., *Commercial communications in the AVMSD revision* i IRIS Plus 2017-2, Strasbourg: European Audiovisual Observatory 2017. Hentet [22.03.21] fra https://www.medienorge.uib.no/files/Ekstern_e_pub/Commercial%20communications%20in%20the%20AVMSD%20revision2017.pdf

Castendyk, Dommering og Scheuer (2008)

Castendyk, Oliver/Dommering, Egbert/Scheuer, Alexander, *European Media Law*, Kluwer Law International 2008. Hentet [05.06.2021] fra https://books.google.no/books?id=MKroMOXYrFoC&pg=PA611&lpg=PA611&dq=de+agostini+case+broadcastin+advertisement&source=bl&ots=8nFARwzNHC&sig=ACfU3U0YrZmYFpszuLLdTr-lsvBzq9gDIA&hl=no&sa=X&ved=2ahUKewitjJyf_eLwAhUSCRAIHAlEAJUQ6AEwChOECAsQAw#v=onepage&q&f=false

Drijber (1999)

Drijber, Berend Jan *The revised Television Without Frontiers Directive: Is it fit for the next century? I Common Market Law Review* 36 s. 87-122 1999. Hentet [08.03.21] fra <https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\COLA\200423.pdf>

Fennely (1996)

Fennely, Nial, *Legal Interpretation at the European Court of Justice* i Fordham International Law Journal (Volum 20, 3. utgave s. 656-679) 1996. Hentet [08.02.21] fra <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1526&context=ilj>

Fredriksen & Mathisen (2018)

Fredriksen, Halvard Haukeland & Mathisen, Gjermund, *EØS-rett* 3. utgave, Fagbokforlaget 2018

- Herold (2008)** Herold, A, *Country of Origin Principle in the EU Market for Audiovisual Media Services: Consumer's Friend or Foe?*, Journal of Consumer Policy, 31(1), s. 5-24 2008. Hentet [20.01.21] fra <https://www.deepdyve.com/lp/springer-journals/country-of-origin-principle-in-the-eu-market-for-audiovisual-media-QufQPXGM45?>
- Horspool mfl. (2015)** Horspool, Margot mfl. (2015) *European Union Law*, 9th edition. Oxford: Oxford University Press
- Jakobsen (2008)** Jakobsen, Søren Sandfeld (2008) *Direktivet om audiovisuelle medietjenester* i U.2008B.68 s. 69-75 [hentet 10.02.21] fra <https://pro.karnovgroup.dk/document/7000374789/1>
- Katsirea (2008)** Katsirea, Irini (2008) *Public broadcasting and European law: a comparative examination of public service obligations in six member states*. Nederland: Kluwer Law International.
- Kokoly (2019)** Kokoly, Zsolt (2019) *The Anti-Circumvention Procedure in the Audiovisual Media Services Directive* i Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies vol. 8 no. 1 s. 43-46. Hentet [12.04.21] fra <http://acta.sapientia.ro/acta-legal/C8-1/legal81-03.pdf>
- Nielsen & Jakobsen (2008)** Nielsen, Ruth & Jakobsen, Søren Sandfeld (2008) *Dansk spillelovgivning og EU-retten* i U.2008B.1. Hentet [09.03.21] fra <https://pro.karnovgroup.dk/document/7000373530/1>

Norske lover og lovforarbeider

Kringkastingsloven

Lov 04. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle medietjenester (kringkastingsloven)

Forskrift om kringkasting

Forskrift 28. mai 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (forskrift om kringkasting)

Prop. 45 L (2019-2020)

Prop. 45 L (2019-2020) Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge)

Høringsnotat (2019)

Høringsnotat 15. mars 2019 om forslag til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

Internasjonale avtaler

Fjernsynskonvensjonen

Europeisk konvensjon av 05.05.1989 om fjernsyn over landegrensene

EØS-avtalen

Avtale av 2. mai 1992 nr. 1 om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen).

ODA-avtalen

Avtale av 2. mai 1992 nr. 2 mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA-avtalen).

TEU og TFEU

Konsoliderede udgaver af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, EU-Tidende nr. C 326 af 26/10/2012 s. 1-390

EU-direktiver

Direktivet om villedende reklame

Council Directive 84/450/EEC of 10 September 1984 relating to the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning misleading advertising

Fjernsynsdirektivet

Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, OJ L 298 , 17/10/1989 p. 0023 – 0030

AMT-direktivet

Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), OJ L 95, 15.4.2010, p. 1–24

Endringsdirektivet av 2018

Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities, OJ L 303, 28.11.2018, p. 69–92

Sentrale rettsavgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen

<i>van Gend & Loos</i>	Sak C-26/62
<i>van Binsbergen</i>	Sak C-33/74
<i>Säger</i>	Sak C-70/90
<i>TV10 SA</i>	Sak C-23/93
<i>De Agostini</i>	Sak C-34/95, C-35/95 og C-36/95
<i>Lego Mattel</i>	Sak E-8/94 og E-9/94

Andre offentlige publikasjoner

Generaladvokatens forslag til avgjørelse i De Agostini

Opinion of Mr Advocate General Jacobs delivered on 17 September 1996 in joined cases C-34/95, C-35/95 and C-36/95.

EU-kommisjonens rapport (COM/2012/0203) av 4.5.2012

First report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 2010/13/EU "Audiovisual Media Service Directive" Audiovisual Media Services and Connected Devices: Past and Future Perspectives. Hentet [20.05.21] fra <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120203.d>

**EU-kommisjonens uttalelse i møte for
kontaktkomiteén av 09.10.2016**

Minutes 45th Meeting of the Contact
Committee of the Audiovisual Media
Services Directive 2016 *Friday 9
september*. Hentet [10.03.21] fra
[https://ec.europa.eu/digital-single-
market/en/news/45th-meeting-avmsd-
contact-committee](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/45th-meeting-avmsd-contact-committee)

**EFTA-statenes innspill til direktiv
2018/1808 av 10.05.2017**

Standing Committee of the EFTA States,
EEA EFTA Comment 10 May 2017 Ref. 17-
1581. Hentet [19.03.21] fra
[https://www.efta.int/sites/default/files/i
mages/EEA%20EFTA%20Comment%20-
%20Proposal%20to%20amend%20the%20
AVMS%20Directive.pdf](https://www.efta.int/sites/default/files/images/EEA%20EFTA%20Comment%20-%20Proposal%20to%20amend%20the%20AVMS%20Directive.pdf)