



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

TV 2 AS v/ Jan Holland
Postboks 2, Sentrum
0101 OSLO

Vår ref.: 09/2418-13/LA

Deres ref.:

Dato: 25.05.2010

Kontroll av sending - Bevar Hardanger

Medietilsynet har kontrollert TV 2 AS' (TV 2) sending mandag 30. november 2009. Sendingen inneholdt en reklamefilm for Bevar Hardanger AS (Bevar Hardanger) som reiser prinsipielle spørsmål om forbudet mot politisk reklame i kringkastingsloven.

I behandlingen av saken har Medietilsynet innhentet faktiske opplysninger om reklameinnslaget og om annonsøren fra TV 2 i brev av 4. desember 2009, og fra Bevar Hardanger i e-post av samme dato. TV 2 har i brev av 10. desember 2009 gitt tilsynet de etterspurte opplysninger. Bevar Hardanger har besvart tilsynets forespørsel i e-post av samme dato. Medietilsynet har også innhentet opplysninger fra Brønnøysundregistrene om annonsøren.

Utover ovennevnte dokumentasjon har Medietilsynet ikke funnet grunn til å be TV2 om en uttalelse om de materielle spørsmål som saken reiser.

Etter Medietilsynets vurdering hefter det faktisk og rettslig tvil ved hvorvidt visningen av reklamefilmen utgjør et brudd på forbudet mot politisk reklame i lov om kringkasting (kringkgl.) § 3-1 tredje ledd tolket i lys av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 10. Medietilsynet har derfor ikke funnet grunnlag for å varsle vedtak om sanksjon i saken.

1. Sakens bakgrunn

Reklamefilmen for Bevar Hardanger ble ifølge TV 2 sendt totalt 15 ganger på TV 2 i perioden 30. november til 6. desember 2009. I tillegg ble reklamefilmen sendt sju ganger på TV 2 Zebra i perioden 1. desember til 5. desember 2009. Medietilsynet kontrollerte én av disse sendingene, reklamefilmen som ble sendt på TV 2 30. november 2009. TV 2 opplyser at reklamen kun er sendt i én versjon.

Reklamefilmen varer i 30 sekunder. I innslaget sier skuespiller Bjarte Hjelmeland:

"Du vet Hardanger sant - med fjord, fjell, frukt og greier. Ja, og så turisme selvfølgelig - svær næring i Norge det.

I utlandet så mener de at vi har verdens vakreste natur.

Men det kan det bli slutt på.

Olje- og energiminister Terje Riis Johansen, han skal bestemme om det skal bygges monsternatur her.

Jeg synes heller vi skal bevare Hardanger. Hva synes du?"

I innslaget veksles fokus mellom Bjarte Hjelmeland og vakre naturbilder fra Hardanger. Mot slutten av innslaget vises et bilde der mastene er plassert inn i landskapet.

Nettadressen til Bevar Hardanger vises på slutten av innslaget: "bevarhardanger.no".

Bevar Hardanger beskriver seg slik på deres nettsted:

"Bevar Hardanger AS er en privatfinansiert prosjektorganisasjon som koordinerer den motstanden mot kraftmastutbygging som finnes i mange frivillige organisasjoner og i næringslivet i Norge. Vi samarbeider blant annet med Den Norske Turistforening, Naturvernforbundet, WWF, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Folkeaksjonen i Hardanger."

Annonsøren har opplyst at samarbeidet med ovennevnte organisasjoner består i at disse har sagt seg villige til å ha logoen deres på hjemmesiden til Bevar Hardanger.

Ut fra opplysninger tilgjengelig i Brønnøysundregistrene fremgår at selskapet er et aksjeselskap som ble opprettet én måned før reklamen ble sendt. Annonsørens aksjekapital er kr 100 000.

Annonsøren har videre opplyst til Medietilsynet at de har to fulltidsansatte og i tillegg tre stillinger av 10 prosent hver. Bevar Hardanger har i tillegg frikjøpt en prosjektstilling hos Folkeaksjonen i Hardanger. Bevar Hardanger er 100 prosent eid av Vibeke Aase/Johan Fredrik Odfjells Allmennyttige Stiftelse. Det er opplyst at selskapet ikke mottar offentlig støtte, men har mottatt støtte fra følgende andre: kr 750 000 fra Vibeke Aase/Johan Fredrik Odfjells Allmennyttige Stiftelse, kr 500 000 til sammen fra Indre Hardanger kulturvern, Stiftinga Johannes og Haavard Seim m.fl. og Olav og Solveig Runshaus Vernefond. I tillegg har privatpersonen Trond Mohn bidratt med kr 500 000.

2. Medietilsynets vurdering

2.1. Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd

Kringkl. § 3-1 tredje ledd lyder:

"Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn."

Ut fra opplysningene fra TV 2 fremkommer at det aktuelle innslaget er et betalt budskap som omfattes av den alminnelige reklamedefinisjonen i kringkl. § 1-1 fjerde ledd første pkt.

Det fremgår av forarbeidene i Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) pkt. 3.5.2 at begrepet "politiske budskap" skal fortolkes vidt. Forbudet vil omfatte alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til eller påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål eller samfunnsspørsmål både på det lokale, nasjonale og internasjonale plan. Det har ingen betydning hvem som er avsender; forbudet rammer partiorganisasjoner så vel som interesseorganisasjoner og andre juridiske og fysiske personer som arbeider for å søke tilslutning til ulike samfunnsspørsmål. Politiske budskap vil også omfatte "kampanjer eller meningsytringer som har til formål å påvirke lokale eller sentrale myndigheters avgjørelser".

Etter Medietilsynets oppfatning vil det aktuelle innslaget utvilsomt måtte regnes som et politisk budskap. Reklameinnslagetets form og innhold, hvor utbyggingssaken presenteres før budskapet om at man ikke bør bygge kraftlinjer fremføres, viser at formålet med reklamekampanjen er å skaffe tilslutning til standpunktet mot utbygging. Hensikten er også å påvirke ansvarlig statsråd om å stanse utbygging. Innslaget må etter dette regnes som "reklame for politisk budskap". TV 2 opplyser selv også at de isolert sett anser innslaget for å omfattes av ordlyden i kringkl. § 3-1 tredje ledd.

Det må imidlertid også foretas en konkret vurdering av hvordan anvendelsen av bestemmelsen i kringkl. § 3-1 tredje ledd i denne saken står seg tolket i lys av ytringsfrihetsbestemmelsen i Grl. § 100 og EMK art. 10. Medietilsynet kan ikke fatte vedtak om at TV 2 har sendt ulovlig politisk reklame dersom dette samtidig innebærer en krenkelse av disse bestemmelsene.

Medietilsynet bemerker at det særlig har vært partipolitisk reklame i valgkamp som har vært i lovgivers fokus i senere drøftelser av forbudet. Det vises for eksempel til departementets uttalelser i St.meld. nr. 18 (2005-2006) *Om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn*, kap. 4 og St.meld. nr. 18 (2008-2009) *NRK-plakaten – dekning av valg*, kap. 3. I ovennevnte stortingsdokumenter synes særlig hensynet til å sikre likeverdige vilkår for meningsytring i valgkamp å stå i fokus. I sistnevnte stortingsmelding fremmet regjeringen forslag om tiltak for å imøtekomme premissene gitt i dom fra EMD i *TV Vest AS & Rogaland pensjonistparti mot Norge* (dom av 11. desember 2008). Forslagene ble bifalt, jf. Innst. S. nr. 237 (2008-2009). Medietilsynet legger til grunn at dette har klarlagt rettstilstanden hva gjelder reklame for politiske partier i forbindelse med valgkamp.

Rekkevidden av forbudet i kringkastingsloven med hensyn til andre typer politiske budskap er imidlertid i liten grad behandlet av politiske myndigheter de seneste årene. Stortinget har imidlertid behandlet et representantforslag om å oppheve kringkastingslovens forbud mot politisk reklame (se dokument nr. 8:58 (2008-2009)). Forslaget ble nedstemt uten en nærmere eksplisitt drøftelse av forbudets rekkevidde, jf. Innst.S. nr. 236 (2008-2009). Det synes imidlertid klart at lovgiver har ment at forbudet mot politisk reklame rekker videre enn utelukkende partipolitisk reklame i forbindelse med valgkamp. Nøyaktig hvor langt forbudsbestemmelsen i kringkl. § 3-1 tredje ledd rekker sett i lys av EMK art. 10 og rettspraksis fra EMD, fremstår imidlertid som noe uklart. Etter Medietilsynets oppfatning vil det derfor måtte bero på en konkret vurdering av hver enkelt sak i hvilke tilfeller forbudsbestemmelsen i kringkl. § 3-1 tredje ledd kan anvendes, og i hvilke tilfeller et inngrep vil stride mot EMK art. 10.

Forholdet til Grl. § 100 er drøftet i norsk rettspraksis, blant annet i Rt. 2004 s. 1737. Medietilsynet går ikke nærmere inn på denne bestemmelsen, all den tid tilsynet anser at vernet av ytringsfriheten etter EMK art. 10 uansett er mer vidtgående enn etter Grl. § 100.

2.2. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10

EMK art. 10 lyder:

- 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*
- 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*

Konvensjonen gjelder som del av norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2. Det framgår av samme lov § 3 at:

”Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.”

Høyesterett har uttalt seg flere ganger om de grunnleggende tolkningsprinsippene for anvendelse av forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3, blant annet i Rt. 2005 s. 833. Det fremkommer her at man ved anvendelsen av EMK må foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen, herunder benytte samme metode som Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) (se dommens avsnitt 45 og 46).

Et vedtak som konkluderer med at TV2 har sendt politisk reklame i strid med bestemmelsen i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd, ville utvilsomt utgjøre et inngrep i ytringsfriheten som definert i EMK art. 10 nr. 1. Dette gjelder både for Bevar Hardanger som avsender av budskapet og for TV2 som videreformidler av budskapet. Medietilsynet har vurdert om vilkårene for å gjøre unntak som følger av EMK art. 10 nr. 2 er til stede slik at det likevel ikke ville foreligge en krenkelse av konvensjonen å anvende forbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd i den aktuelle saken.

2.3. Nærmere om vilkårene for å gjøre inngrep i ytringsfriheten

Inngrep i ytringsfriheten vil ikke utgjøre en krenkelse av EMK art. 10 så fremt det kan godtgjøres at inngrepet oppfyller de tre vilkårene i art. 10 nr. 2 (lovskravet, formålsskravet og nødvendighetskravet).

Det norske forbudet er foreskrevet ved lov ("*prescribed by law*"), slik at lovskravet i art. 10 nr. 2 er oppfylt. Trolig vil bestemmelsen etter Medietilsynets oppfatning også oppfylle formålsskravet. Det vises her til dommen fra EMD i *VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits* (dom av 28. juni 2001) (VgT), der man kan utlede at målsettingene med forbudet i kringkastingsloven omfattes av ett av de oppgitte formål i art. 10 nr. 2 – siktemålet om "*the protection of the...rights of others*".

Medietilsynet har imidlertid funnet det usikkert om et inngrep mot TV 2 oppfyller nødvendighetskravet, det vil si at et inngrep er "*necessary in a democratic society*" for å ivareta forbudets uttalte målsettinger.

2.4. Nærmere om Medietilsynets vurdering av nødvendighetskriteriet i foreliggende sak

Medietilsynet har i vurderingen lagt vekt på momentene som kan utledes av VgT-dommen fra 2001. Denne dommen er en sentral rettskilde for tolkningen av nødvendighetskravet på området for politisk reklame i fjernsyn. Saken dreide seg om en sveitsisk dyrevernsorganisasjon som hadde produsert en reklamefilm som reaksjon på kjøttindustriens markedsføring av sine produkter. Filmen søkte å belyse dyremishandling ved industriell oppdrett av griser. Reklamefilmen ble nektet vist på sveitsisk fjernsyn fordi den hadde "en klar politisk karakter". Etter en konkret vurdering fant EMD at denne nektelsen var et urettmessig inngrep i dyrevernsorganisasjonens ytringsfrihet etter EMK art. 10.

EMD la i ovennevnte dom til grunn at politiske ytringer nyter et sterkt vern etter EMK art. 10, og det ble foretatt en inngående etterprøving av om tiltaket var nødvendig i et demokratisk samfunn. Det ble videre uttalt at den adgang som art. 10 nr. 2 gir for begrensninger i politisk ytringsfrihet, må undergis en streng fortolkning ("*be construed strictly*"), og behovet for å begrense slike ytringer må være overbevisende begrunnet ("*the need for any restrictions must be established convincingly*") (avsnitt 66). EMD foretok en konkret vurdering av om formålene bak det tiltak som begrenser ytringsfriheten er 1) relevante grunner for å begrense ytringsfriheten, 2) om begrunnelse(n)e er dekkende for hvorfor ytringen forbys og 3) om sanksjonsvedtaket anses forholdsmessig sett hen til tiltakets målsettinger. Det ble understreket at EMD foretar en helhetlig vurdering av alle relevante omstendigheter i saken (avsnitt 68 og 72).

I VgT-saken fremhevet EMD at annonsøren kun ønsket å delta i en pågående generell debatt om dyrebeskyttelse ("*to participate in an ongoing general debate*") (avsnitt 75). Det ble påpekt at statenes skjønnsmargin vil være snever i slike saker der innslaget er en del av en debatt som angår offentlige interesser, og ikke er av kommersiell karakter (avsnitt 71). Det samme hensynet ble vektlagt av Medietilsynet i den såkalte ESAG-saken, se Medietilsynets uttalelse i brev av 26. august 2005 til TV 2. Saken gjaldt sending av en reklamefilm for organisasjonen European Security Advocacy Group (ESAG). Medietilsynet fant her at TV 2 ikke hadde brutt forbudet mot å sende politisk reklame i kringkl. § 3-1 tredje ledd, når denne ble tolket i lys av EMK art. 10. I denne saken ble det lagt vekt på at innlegget formidlet et budskap som en del av en generell debatt om bekjempelse av terror, et spørsmål som har generell samfunnsmessig interesse på tvers av alle partigrænser.

Reklameinnslaget fra Bevar Hardanger har flere likhetstrekk med både VgT-saken og ESAG-saken. Reklameinnslaget tar for seg spørsmål om naturvern, et spørsmål som kan hevdes å ha en generell samfunnsmessig interesse. Selv om reklamen kan sies å fremme reiselivsinteresser, kan den etter

Medietilsynets skjønn likevel ikke sies å ha en kommersiell karakter slik det er beskrevet i VgT-saken (se avsnitt 70). Medietilsynet anser derfor at det i vurderingen av om inngrep i ytringsfriheten etter EMK art. 10 kan skje i foreliggende sak, har en snever skjønnsmargin.

Bakgrunnen for lovbestemmelsen i kringkl. § 3-1 er behandlet blant annet i Ot.prp. nr. 58 (1998-1999), i St.meld. nr. 18 (2005-2006) og i St.meld. nr. 18 (2008-2009). Her fremkommer blant annet at målsettingene bak forbudet for det første er å sikre *likeverdige vilkår for politiske meningsytringer*, uavhengig av den enkelte aktørs økonomiske ressurser. For det andre vises til at forbudet skal bidra til å *opprettholde en saklig og nyansert offentlig debatt* om kompliserte samfunnsspørsmål.

Medietilsynet har funnet det usikkert om det kan anses som nødvendig i et demokratisk samfunn å gripe inn mot reklamen for Bevar Hardanger vurdert opp imot disse målsettinger.

Medietilsynet har for det første vurdert hvorvidt det er nødvendig å gripe inn mot reklameinnslaget for Bevar Hardanger ut fra hensynet til å sikre likeverdige vilkår for politiske meningsytringer. I VgT-saken viste domstolen til at Sveits ikke hadde påvist at Verein gegen Tierfabriken var en økonomisk mektig aktør, og at man derfor ikke hadde dokumentert på en relevant og tilstrekkelig måte hvordan målsettingen med forbudet legitimerte innskrenkningen av ytringsfriheten til annonsøren. Det ble videre uttalt at det i VgT-saken derfor ikke forelå misbruk av en "*competitive advantage*" (avsnitt 75). EMD foretok en tilsvarende etterprøving av "kapitalargumentet" i *TV Vest AS & Rogaland pensjonistparti mot Norge* (dom av 11. desember 2008). Her ble det påpekt at Pensjonistpartiet ikke var en finansielt sterk aktør som kunne sies å oppnå en "*unfair advantage*" overfor mindre og svakere aktører (avsnitt 72).

Medietilsynet har vurdert hvorvidt det er holdepunkter for å hevde at det i foreliggende sak foreligger et slikt misbruk av en "*competitive advantage*". Reklamen er for det første sendt utenfor norsk valgkamp. Hensynet om å sikre likeverdige vilkår for meningsytring i valgkamp synes således ikke å gjøre seg gjeldende i foreliggende sak. På den annen side vises det i reklamen til at Olje- og energiminister Terje Riis Johansen skal bestemme om det skal bygges "monstermaster". Reklamen er derfor utvilsomt innrettet mot å "*påvirke ...sentrale myndigheters avgjørelser*" (se Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) kap. 3.2). Medietilsynet kan likevel ikke se at det foreligger tilstrekkelige holdepunkter i saken for å hevde at det foreligger slikt misbruk av reklamens makt som det vises til i VgT-saken (avsnitt 75). Medietilsynet har lagt vekt på det forhold at Bevar Hardanger, etter tilsynets vurdering, trolig ikke kan anses som en aktør av en så sterk finansiell tyngde at man kan hevde at denne reklamen hindrer en likeverdig offentlig debatt om spørsmålet. Det vises til opplysningene som er gjengitt om selskapet i punkt 1. Det fremkommer her at selskapet kun har to fulltidsansatte medarbeidere. Videre fremgår det at selskapet ikke mottar offentlig støtte, men er avhengig av støtte fra private bidragsytere. De aktuelle private bidragsyterne kan ikke sies å representere mektige næringslivsinteresser i seg selv. Medietilsynet har videre lagt til grunn at det ikke synes som om selskapet har et formalisert samarbeid med organisasjonene som nevnes på nettsiden.

Det fremheves likevel i VgT-saken (avsnitt 75) at: "*The Court cannot exclude that a prohibition of "political advertising" may be compatible with the requirements of Article 10 of the Convention in certain situations*". Medietilsynet påpeker at tilsynets vurdering av hvorvidt det er nødvendig i et demokratisk samfunn å gripe inn i ytringsfriheten ville kunne slått annerledes ut dersom annonsøren hadde vært en økonomisk mektig aktør, eller et redskap for mektige næringslivsinteresser eller mektige private organisasjoner.

Medietilsynet har videre foretatt en konkret vurdering av om det vil være nødvendig i et demokratisk samfunn å gripe inn mot reklamen for Bevar Hardanger for å opprettholde den andre målsettingen bak forbudet, nemlig å opprettholde en saklig og nyansert offentlig debatt. Det kan anføres at TV-reklame generelt forenkler budskap og er mer egnet til å påvirke enn å informere. Dette ble ansett som et relevant argument i TV Vest-saken (se avsnitt 70). Det må imidlertid også vurderes hvorvidt denne målsettingen konkret kan gjøres gjeldende i foreliggende sak. Medietilsynet har her lagt vekt på at språket i reklamen er forholdsvis moderat, og at innslaget refererer begge hovedstandpunktene i debatten ("*Olje- og energiminister Terje Riis Johansen, han skal bestemme om det skal bygges monstermaster her. Jeg synes heller vi skal bevare Hardanger.*"). Innslaget avsluttes også med en

oppfordring om at seerne selv gjør seg opp en mening om spørsmålet ("Hva synes du?"). Dette kan tale for at denne konkrete reklamen ikke i seg selv er et godt eksempel på at tv-reklame forenkler og forflater den offentlige debatt.

Medietilsynet har også vurdert hvorvidt det foreligger andre demokratiske hensyn som gjør det maktpåliggende å gripe inn mot reklameinnslaget for Bevar Hardanger. Medietilsynet påpeker at forbudet mot politisk reklame i kringkl. § 3-1 tredje ledd blant annet er begrunnet med at tv-mediet har en særskilt gjennomslagskraft sammenlignet med andre medier. Det kan hevdes at hensynet til Bevar Hardangers yringsfrihet er tilstrekkelig ivaretatt ved at selskapet står fritt til å fremme sine synspunkter i andre medier. Medietilsynet har ikke kjennskap til hvorvidt Bevar Hardanger har benyttet seg av muligheten for å annonsere via andre medier, eller hvorvidt en slik annonsering i andre medier ville være et like godt alternativ for annonsøren som fjernsynsreklame på en riksdekkende fjernsynskanal. EMD har vurdert dette argumentet opp imot hvorvidt det foreligger et presserende behov for å gripe inn mot reklameinnslaget så lenge dette er tillatt på andre plattformer, og uttalte i den anledning i VgT-saken følgende (dommens avsnitt 74):

"In the Court's opinion, however, while the domestic authorities may have valid reasons for this differential treatment, a prohibition of political advertising which applies only to certain media, and not to others, does not appear to be of a particularly pressing nature."

2.5. Oppsummering

Medietilsynet har kommet til at de grunner som er anført av lovgiver for reklameforbudet, tolket i lys av uttalelser fra EMD i VgT-saken, gjør at det kan reises tvil ved hvorvidt formålene veier tungt nok i saken til å begrense Bevar Hardangers frihet til å fremme sitt budskap på fjernsyn. Medietilsynet har derfor, etter en konkret helhetsvurdering av alle forhold, kommet til at det er usikkert om det kan godtgjøres at det er "nødvendig i et demokratisk samfunn" å forby TV2 å kringkaste reklamen fra Bevar Hardanger i denne konkrete situasjonen i forhold til EMK art. 10 nr. 2 jfr. art. 10 nr. 1.

Ettersom konvensjonsbestemmelsen i EMK ved motstrid går foran norsk lov, jfr. menneskerettsloven § 3, vil Medietilsynet måtte legge vekt på dette.

Saken har likevel bydd på vanskelige vurderingstemaer av både faktisk og juridisk art, og sakens utfall har måttet avgjøres basert på en konkret avveining av de ulike hensynene som det er redegjort for ovenfor. Medietilsynet har imidlertid kommet til at forbudet mot politisk reklame i kringkl. § 3-1 tredje ledd ikke bør håndheves i foreliggende sak.

3. Konklusjon

TV 2 AS har ikke brutt forbudet mot politisk reklame i kringkl. § 3-1 tredje ledd ved sending av reklamefilm for Bevar Hardanger.

Med hilsen



Gudbrand Guthus e.f.
direktør for konsesjon og tilsyn



Linda Andersen
seniorrådgiver

Kopi: Bevar Hardanger AS