



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

FORSLAG OM Å OPPHEVE KRAV OM KONSESJON FOR FRAMVISNING AV FILM (KINOKONSESJON)

1. INNLEDNING

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag om å avvikle konsesjonsordningen for framvisning av film og videogram i næring, jf. film- og videogramloven § 2.

2. BAKGRUNN

Den kommunale konsesjonsordningen for kinodrift ble – sammen med den sentrale filmsensuren – etablert med den første kinoloven fra 1913 (lov om offentlig forevisning av kinematografbilleder).

Etter hvert bestemte mange kommuner seg for å overta kinodriften selv, noe som bl.a. må antas å ha bakgrunn i at kinodrift var en lukrativ virksomhet. I 1915, etter at den første konsesjonsperioden var over, bestemte mindre og mellomstore bykommuner som Tromsø, Sandefjord, Larvik, Skien, Notodden, Gjøvik, Odda, Halden og Lillestrøm seg for å overta de private kinobedriftene. Tre år senere fulgte de største byene etter. Med dette var det i praksis etablert et kommunalt kinomonopol.

I løpet av 1990-tallet så man en tendens til privatisering, som har tiltatt i styrke de senere årene. Av landets 194 kinoer var 53 private og 141 kommunale i 2016. De ikke-kommunale kinoenes andel av besøket har økt fra 17,4 pst. i 2012 til 42,6 pst i 2016. Fortsatt er derfor et flertall av kinoene kommunale, og kommunale kinoer har en markedsandel på ca. 57 pst.

Konsesjonsordningen ble videreført i film- og videogramloven (lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram) som trådte i kraft i 1998. I den nye loven ble kravet om kommunal konsesjon utvidet til også å omfatte omsetning av videogram. Mht. framvisning ble ordningen begrenset til å omfatte visning "i næring", mens den tidligere hadde omfattet all offentlig framvisning.

Konsesjonsordningen for videogram ble opphevet med virkning fra 1. januar 2011. Opphevingen ble begrunnet med at en konsesjonsordning på medieområdet er en inngripende regulering og at begrunnelsen for ordningen var svekket, jf. Prop. 102 L (2009-2010):

"Ei konsesjonsordning er difor ei svært inngripande form for regulering, og proporsjonalitetsomsyn tilseier at slike ordningar berre bør nyttast når viktige

samfunnsmessige omsyn tilseier det. Dette gjeld særleg på medieområdet, der ei konsesjonsordning typisk vil innebere innskrenka høve til å formidle visse former for ytringar. Sidan både den kulturpolitiske og kontrollpolitiske grunngevinga for konsesjonsordninga er sterkt svekka, meiner departementet at det ikkje er grunnlag for å oppretthalde ordninga."

Konsesjonsordningen har hele tiden hatt et todelt formål. Den har vært et kontrollinstrument for å forhindre visninger i strid med gjeldende lovverk, men først og fremst har konsesjonsordningen hatt en kulturpolitisk funksjon og begrunnelse, jf. innstillingen (Indst. O. nr. 76, 1913: 117):

"En kommune som opprettet det nødvendige antal kinematografteatre selv, vilde ikke bare kunne holde skyggesiderne borte, men den vilde kunne anvende kinematograferne i folkeoplysningens tjeneste i en ganske anden utstrækning end nu er tilfældet. Ved siden av at skaffe adspredelse og underholdning, kunde den ogsaa skaffe nyttig kundskap."

Den kulturpolitiske begrunnelsen ble også fremhevet av saksordfører Lars Gunnar Lie (Krf) under Stortingets behandling av forslaget til ny lov om film og videogram (Forh. i O. 1987: 193-194):

"Frå departementet si side og frå fleirtalet i nemnda si side er det meint at konsesjonskravet skal nyttast som eit kulturpolitisk verkemiddel i den einskilde kommunen."

3. GJELDENDE RETT

Lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram § 2 første ledd slår i dag fast at *"Framsyning av film eller videogram i næring må ikkje skje utan løyve frå kommunestyret eller den kommunestyret har gitt fullmakt."* I fjerde ledd er det gitt en generell bestemmelse om adgang til å stille vilkår: *"Kommunane kan fastsetje vilkår for løyve til framsyning av film og videogram. Det kan ikkje fastsetjast vilkår som inneber totalforbod mot framsyning av film eller videogram i ein kommune."*

Kommunen har etter loven *"rett til å gjennomføre naudsynt kontroll med at den løyvepliktige verkemda blir driven i samsvar med dei reglane som gjeld"* og kan nekte eller trekke tilbake konsesjon *"dersom løyvehavaren bryt reglar i denne lova eller i forskrifter til denne lova, straffelova § 204, 204 a eller § 382"*. Dersom konsesjonæren for eksempel viser film i strid med forbudet mot pornografi eller grove voldsskildringer i straffeloven, kan kommunen derfor trekke konsesjonen tilbake og nekte vedkommende å drive framvisning av film.

Forskriftene til loven gjør unntak fra konsesjonsplikten for framvisning der det ikke kreves *"særskild betaling for framsyninga"* og *"framsyning ... av film eller videogram i hotellrom"*¹.

4. PRAKTISERINGEN AV KONSESJONSORDNINGEN I KOMMUNENE

Departementet har ikke gjennomført noen kartlegging av praktiseringen av ordningen i denne omgang, men inviterer høringsinstansene til å kommentere dette.

4.1 Kinopolitikkutvalgets undersøkelse

Kinopolitikkutvalget (NOU 2001:5) gjennomførte en undersøkelse av hvordan kommunene praktiserer konsesjonsordningen, og kommunenes holdninger til ordningen. Undersøkelsen

¹ Forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram § 2-1.

viste at et flertall av respondentene på dette tidspunktet fortsatt ønsket å opprettholde konsesjonsordningen, 48,7 pst. mot 30,9 (20,4 pst svarte ikke).

Undersøkelsen viste samtidig at oppslutningen om ordningen hadde sunket betydelig siden den tilsvarende undersøkelsen i 1994. Utvalget omtalte dette som det "[d]et viktigste resultatet av undersøkelsen". Det er grunn til å anta at denne utviklingen har fortsatt også i perioden etter 2001.

For øvrig er det viktig å ta i betraktning at Kinopolitikkutvalgets undersøkelse bare reflekterer kommunenes (konsesjonsmyndighetenes) holdninger til ordningen. Etter det departementet kjenner til er det ikke gjort tilsvarende undersøkelser av oppslutningen om ordningen i den ikke-kommunale delen av kinobransjen.

4.2 Lokale forskrifter

En rekke kommuner har fastsatt lokale forskrifter om kinokonsesjon. Disse forskriftene kan derfor også gi et innblikk i hvordan ordningen blir praktisert. En uformell gjennomgang av i alt 27 lokale forskrifter viser at:

- Ingen av de kommunale forskriftene departementet har sett på har blitt oppdatert på bakgrunn av de senere årenes endringer i film- og videogramloven. Bl.a. stiller de aller fleste forskriftene fortsatt krav om konsesjon for omsetning av videogram, selv om denne konsesjonsordningen ble opphevet med virkning fra 1. januar 2011.
- Det er relativt store forskjeller i hvordan kommunene praktiserer ordningen, selv om flere av forskriftene også synes å være bygget over en felles mal.
- De aller fleste forskriftene inneholder kulturpolitisk begrunnede krav til bredde i innholdet (selv om enkelte av forskriftene kun knytter slike vilkår til konsesjoner for omsetning av videogram). Likevel er ingen av forskriftene blitt endret etter ikrafttreddelsen av ny § 100 i Grunnloven i 2004, se pkt. 5.3 nedenfor.
- Mange av forskriftene inneholder også bestemmelser om at kommunene kan nekte konsesjon av hensyn til konkurransesituasjonen for etablerte kinoer. Enkelte inneholder også bestemmelser om at antallet konsesjoner kan begrenses ut fra "kulturpolitiske vurderinger", uten at det framgår hva som nærmere ligger i dette.
- Endelig inneholder flere av forskriftene bestemmelser der hjemmelsgrunnlaget i film- og videogramloven kan synes å være uklart. Som eksempler kan departementet nevne forbud mot salg/utleie av video til personer under 15 år, krav om kommunal godkjenning av lokaler, krav om like billettpriser i kommunale og private kinoer og unntak fra konsesjonsplikten for biblioteker.

Forskriftene som departementet har gjennomgått kan tyde på at konsesjonsordningen (eller i det minste de lokale forskriftene som regulerer ordningen) er mer eller mindre sovende i mange kommuner. Forskriftene er ikke oppdatert, og stiller i mange tilfeller krav som ikke lenger har hjemmel i loven.

5. DEPARTEMENTETS VURDERING

5.1 Innledning

En konsesjonsordning på medieområdet innebærer at formidling av en viss type ytringer (i dette tilfellet offentlig framvisning av film) er forbudt med mindre det på forhånd er gitt en uttrykkelig offentlig tillatelse. Dette er et svært inngrepene virkemiddel, som etter

departementets vurdering bare bør benyttes der tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Spørsmålet som må vurderes er derfor for det første om de opprinnelige begrunnelsene for konsesjonsordningen, jf. over, fortsatt er tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne et så inngripende tiltak. For det andre må det vurderes om konsesjonsordningen kan ha konsekvenser ut over det uttalte formålet med ordningen og som kan ha betydning for vurderingen av om ordningen bør opprettholdes.

5.2 Konsesjonsordningen som kulturpolitisk instrument

Som nevnt har konsesjonsordningen først og fremst vært et kulturpolitisk instrument, ved at konsesjonsordningen har gitt kommunene mulighet for å påvirke kinotilbudet. I stor grad har kommunene gjort dette ved å gi konsesjon til egne kommunale kinovirksomheter.

Da konsesjonsordningen ble innført var kinoen den *eneste* arenaen for formidling av levende bilder til befolkningen. I en slik situasjon var konsesjonsordningen åpenbart et viktig kulturpolitisk instrument. Siden den gang har tilgangen til audiovisuelt innhold gjennomgått en enorm utvikling. På den audiovisuelle sektoren har de teknologiske endringene påvirket rammebetingelsene for hele verdikjeden, fra utvikling og produksjon til distribusjon og visning av innhold. Digitalisering og tilgang på film og tv-serier via strømmetjenester og nye plattformer har åpnet for et grenseløst globalt marked, og omsetningen av film og tv-serier på digitale plattformer har økt kraftig de siste årene.

Konsekvensen er at kino i dag utgjør en svært liten andel av det totale konsumet av audiovisuelt innhold. Ifølge Norsk mediebarometer 2016 går 7 av 10 på kino i løpet av ett år. Nesten like mange (67 prosent) så TV i løpet av *én dag* i 2016. Enda flere, 89 prosent, brukte Internett i løpet av ett døgn, og 50 pst. brukte nettet til å se film, TV eller videoklipp. Selv om kino åpenbart fortsatt er en svært viktig arena, som filmens første møte med publikum og det visningsvinduet som genererer mest inntekter for filmbransjen, legger departementet til grunn at konsesjonsordningen har blitt mindre sentral som kulturpolitisk instrument for å sikre befolkningen tilgang til et mangfold av audiovisuelt innhold.

5.3 Særlig om forholdet til Grunnloven § 100

Etter endringen av Grunnloven § 100 i 2004 synes det uansett noe uklart i hvilken grad konsesjonsordningen faktisk *kan* benyttes som kulturpolitisk instrument ved at kommunene fastsetter konsesjonsvilkår med krav til innholdet i kinotilbudet.

Regler som hindrer fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom, koblet med krav til innholdet i tjenesten, vil som utgangspunkt rammes av forbudet mot "Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler" i Grunnloven § 100, fjerde ledd. Under behandlingen av forslaget til ny § 100 i Grunnloven uttalte saksordfører Martin Engeset (H) følgende på vegne av stortingsflertallet:

"Når det gjelder dagens ordning med at kommunene kan sette krav til innholdet i tilbudet som vilkår for å kunne vise eller omsette film og videogram i næring, antar flertallet at dette vil komme i konflikt med formuleringen i alternativ 1".

Med andre ord var stortingsflertallets intensjon at det ikke lenger skulle være anledning til å knytte innholdskrav til kinokonsesjoner.

For å tilpasse regelverket til ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven, la Kulturdepartementet i Ot.prp. nr. 72 (2005-2006) derfor fram forslag om endringer i film- og videogramloven. Departementet slo i forslaget fast at Grunnloven i visse tilfeller *kan* åpne for å stille slike vilkår, for eksempel der markedsforholdene gjør det umulig å bevare et tilbud med tilstrekkelig bredde og kvalitet uten slike krav. Departementet la likevel til grunn at det ville

være uheldig å legge opp til et system hvor det er opp til den enkelte kommune å gjøre en vurdering av det kommersielle grunnlaget for bredde og kvalitet i det lokale kinomarkedet. Et slikt system ville være skjønnspreget og juridisk komplisert, og eventuelle feilvurderinger ville kunne resultere i vedtak som innebærer grunnlovsstridig forhåndskontroll.

Departementet foreslo derfor å presisere i lovens § 2 fjerde ledd at ”... *kommunane ikkje kan stille krav til innhaldet i tilbodet i samband med tildeling av konsesjonar for framvisning av film eller videogram i næring*”.

Under behandlingen støttet representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet forslaget. Stortingets flertall gikk imidlertid imot departementets forslag, og opprettholdt adgangen til å knytte kulturpolitisk begrunnede vilkår til konsesjonsvedtak uendret (Innst.O. nr 15 (2006-2007)).

Situasjonen er etter dette at selv om film- og videogramloven på generelt grunnlag åpner for å stille vilkår om innholdet i tilbudet, vil slike vilkår bare unntaksvis være i overensstemmelse med Grunnloven § 100 fjerde ledd. Konsekvensen er at det overlates til den enkelte kommune å vurdere om det er grunnlag for å stille konsesjonsvilkår innenfor de rammene som settes av grunnlovsvernet av ytringsfriheten. Departementet mener at dette legger en uheldig byrde på den enkelte kommune, og at det medfører en ikke ubetydelig risiko for at det blir fastsatt kommunale vilkår i strid med Grunnloven. Det at ingen av de lokale forskriftene som regulerer ordningen er blitt endret som følge av grunnlovsendringen, kan tyde på at det er liten bevissthet om problemstillingen i kommunene.

Departementet mener derfor at adgangen til å knytte vilkår til programinnholdet i kinokonsesjoner (konsesjoner for framvisning av film eller videogram i næring) bør oppheves.

En konsesjonsordning uten anledning til å påvirke innholdstilbudet vil på den annen side ikke kunne ha noen vesentlig kulturpolitisk betydning.

Departementet viser i denne sammenheng også til at kulturpolitiske mål om bredde i kinotilbudet o.l. blir fremmet gjennom andre og mindre inngripende virkemidler, inkl. tilskuddsordninger for produksjon av norsk film, tilskuddsordninger for import av kvalitetsfilm og barnefilm osv. I kommunalt eide kinoer kan kommunene også påvirke virksomheten direkte gjennom eierskapet. Som utgangspunkt vil det heller ikke være i strid med Grl. § 100 fjerde ledd å knytte vilkår til offentlig driftsstøtte, for eksempel i form av direkte tilskudd eller subsidierte leiepriser på kinolokaler e.l.

5.4 Konsesjonsordningen som kontrollinstrument

En annen begrunnelse for konsesjonsordningen har som nevnt vært kontrollhensyn, dvs. å sikre at det ikke forekommer visninger i strid med gjeldende regelverk, f.eks. bildeprogramlovens² regler om aldersgrenser (§ 4) og alderskontroll (§ 11) eller straffelovens bestemmelser om pornografi (§ 317) og grove voldsskildringer (§ 236).

Departementet viser til at opphevelsen av konsesjonsordningen for omsetning av videogram bl.a. ble begrunnet med at konsesjonsordningen ikke hadde nevneverdig funksjon som kontrollinstrument. I sammenlikning med videobransjen består kinosektoren av relativt få, og store aktører, og mange er som nevnt offentlig eid. Man har heller ikke hatt den samme debatten om lovbrudd og uheldige forhold som man til tider har hatt knyttet til videobransjen. Selv om departementet ikke har foretatt konkrete undersøkelser i denne sammenheng, er det derfor grunn til å anta at konsesjonsordningen i liten grad blir benyttet som kontrollinstrument i praksis. Departementet ber likevel om innspill fra høringsinstansene til dette spørsmålet.

² Lov 6. februar 2015 nr 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram.

5.5 Konkurransesyn

Regjeringsplattformen slår fast at regjeringen vil "[g]jennomgå og redusere etablerings- og konkurransehindrende ordninger for tjenesteytende næringer, som åpningstidsbestemmelser, konsesjons-, løyve- og bevillingsbestemmelser, samt restriksjoner på etablering og lokalisering av nye virksomheter."

Kulturdepartementet legger til grunn at konsesjonsordningen kan være uheldig ut fra et konkurransemessig synspunkt.

I et innspill til Kinopolitikkutvalget som er sitert i NOU 2001:05 pekte Konkurransetilsynet på at

"... en rekke kommuner både eier og regulerer kinodriften i sine respektive kommuner. Etter tilsynets vurdering kan det fra et konkurransemessig synspunkt være uheldig at en kommune forvalter konsesjonsregler samtidig som kommunen eier virksomheter på de områder der konsesjonsreglene gjelder. For eksempel kan kommuner som eier kinoer som har betydelig omsetning, ha økonomisk interesse av at deres kinoer har en sterk posisjon i sine markeder og dermed ha incentiver til å føre en restriktiv konsesjonspolitik. Dersom kommuner både skal forvalte konsesjonsreglene og eie kinoer, mener tilsynet at det er viktig at konsesjonsreglene gjøres mest mulig objektive slik at de ikke forhindrer samfunnsøkonomisk ønskelige kinoetableringer."

Som nevnt er det store flertallet av kinoer fortsatt kommunale. I kommuner med kommunal kino er kommunen derfor både konsesjonsmyndighet og konsesjonær. Både vedtak om innvilgelse eller avslag på søknader fra private konkurrenter og kommunale konsesjonsvilkår vil kunne påvirke den kommunale kinoens økonomi og konkurranseforhold.

Kulturdepartementet mener at kommunene i slike tilfeller innehar en uheldig dobbeltrolle som er egnet til å svekke tilliten til konsesjonssystemet.

Som nevnt under pkt. 4.2 har en rekke kommuner fastsatt lokale forskriftsbestemmelser som slår fast at kommunene kan nekte konsesjon av hensyn til konkurransesituasjonen for etablerte kinoer. I slike tilfeller vil det være et uttalt mål å redusere konkurransen på dette området i kommunen. Departementet antar at flere enn de kommunene som har uttrykkelige forskriftsbestemmelser om dette praktiserer ordningen slik at konsesjonssøknader avslås for å beskytte kommunale kinoer mot konkurranse.

Kommunale særvilkår og forskrifter innebærer dessuten at kinoaktører vil møte ulike reguleringsregimer fra kommune til kommune. Ifølge statistikk fra Film & Kino var det i 2016 bare 13,3 pst. av kinobesøket som foregikk i kinoer som ikke var knyttet til en eller annen form for kjede. De to store kommersielle kinokjedene, Nordisk Film Kino og SF Kino, sto alene for nesten 56 pst. av kinobesøket i 2016. Departementet legger til grunn at et system som åpner for kommunale særvilkår og forskrifter kan innebære praktiske utfordringer og administrative kostnader for driften av kinokjeder.

I henhold til film- og videogramloven § 2 er konsesjonsperioden inntil 5 år. En rekke kommunale forskrifter fastsetter konsesjonsperioden til en enda kortere periode, som regel fire år, men i enkelte tilfeller helt ned i 2 år. Departementet antar at konsesjonsperioden framstår som svært kort for aktører som ønsker å foreta investeringer for å etablere en kinovirksomhet i kommunen. En særlig usikkerhet ligger i at kommunenes adgang til å avslå forlengelse av en konsesjon ikke er nærmere regulert. Innenfor rammene av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper er dette i utgangspunktet opp til kommunens frie skjønn. Departementet mener derfor at en oppheving av konsesjonsordningen vil gi langt større forutsigbarhet for private kinoaktører.

5.6 Konklusjon

Kulturdepartementet mener at det ikke er grunnlag for å opprettholde dagens forbud mot framvisning av film og videogram i næring uten kommunal tillatelse.

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Endringene vil frita kommunene for en lovpålagt forvaltningsoppgave og dermed frigjøre økonomiske og administrative ressurser. På den annen side vil det frata kommunene et virkemiddel for påvirkning av det lokale kulturtilbudet. Forslaget vil likevel ikke forhindre kommunene fra å eie egne kinoer, men vil fjerne den dobbeltrollen mange kommuner i dag har som både konsesjonsmyndighet og konsesjonær.

For kinobransjen vil det innebære en forenkling og lette nyetableringer.

7. FORSLAG

Film- og videogramloven § 2 om konsesjon for fremvisning av film og videogram i næring oppheves. Det samme gjelder Kapittel 2 "Kommunal løyveplikt" i forskrift av 20. desember 1999 nr. 1515 om film- og videogram.