



FORBRUKEROMBUDET

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Sendes elektronisk til postmottak@kud.dep.no

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 13/1290-2

19.08.2013

Saksbehandler: Helge Blyberg

Dir.tlf: 45230006

Forbrukerombudets høringsuttalelse til Kulturdepartementet vedrørende EU-kommisjonens grønbok "Preparing for a fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values"

Jeg viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 3. juli 2013 med frist 19. august 2013, hvor det for utarbeidelse av Norges svar til Kommissjonen bes om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålene som reises i grønboken.

Forbrukerombudet fører tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven. I tillegg fører jeg tilsyn med deler av kringkastingsregelverket som beskytter barn. Hoveddelen av kringkastingsregelverket, herunder de delene som gjelder for audiovisuelle bestillingstjenester, ligger utenfor mitt tilsynsområde.

Audiovisuelle medietjenester reiser imidlertid viktige spørsmål om forbrukerbeskyttelse også etter regelverket jeg fører tilsyn med. Det kan også komme til å vise seg å være nødvendig med tiltak på andre rettsområder for at markedet for audiovisuelle medietjenester skal være enkelt og trygt for forbrukerne å navigere i. I det følgende vil jeg peke på noen problemstillinger som berøres i grønboken, som jeg ut fra et forbrukerperspektiv mener det bør sees nærmere på.

I. Frihet til å velge leverandøren som passer best

Fra et forbrukerperspektiv har konvergensen potensiale til å skape et bredere og bedre tjenestetilbud i markedet for audiovisuelle medietjenester. For at forbrukerne skal ha mulighet til å orientere seg i markedet er det imidlertid avgjørende at markedsføringen av tjenestene er korrekt og gir de opplysningene som forbrukerne trenger for å kunne ta informerte valg mellom tilbydere.

Internettaksess som forutsetning for forbrukernes valgfrihet i markedet for audiovisuelle medietjenester

Valgfrihet på markedet for audiovisuelle medietjenester er avhengig av forbrukerens internettaksess. Når det tilbys et stadig større mangfold av TV-, strømme- og nedlastingstjenester som leveres over internett, vil det for enkelte forbrukere være naturlig å vurdere om tjenester som leveres over internett kan supplere eller erstatte den tradisjonelle TV-tilbyderens tjenester. Høy hastighet og kapasitet på oppkoblingen, samt høyt tillatt datavolum i abonnementet er avgjørende, men også andre forutsetninger er viktige for at

forbrukerne enkelt skal kunne velge hvordan de ønsker å konsumere audiovisuelle medietjenester.

Fortsatt fokus på å sikre nettnøytraliteten kan videre vise seg å være viktig i et marked hvor stadig mer av trafikken på internett består i overføring av audiovisuelle medietjenester. Det vil være skadelig for forbrukernes valgfrihet i markedet for audiovisuelle medietjenester dersom hastigheten begrenses for f. eks. strømmetjenester.

På markedet for TV og internettaksess er det flere aktører som tilbyr både internettaksess og TV-tjenester til forbrukerne. Tilbydere av internettaksess kan ha økonomisk interesse av å påvirke sine kunders valg av TV-leverandør. I det norske markedet ser jeg eksempler på at aktører har som forutsetning for levering av internettaksess at man også abonnerer på TV-tjenester fra en distributør i samme selskap eller konsern, eller vice versa. Eventuelle konkurranserettslige aspekter ved slik praksis faller utenfor mitt tilsynsområde, men fra et forbrukerperspektiv finner jeg grunn til å stille spørsmål ved rimeligheten av slike vilkår.

For noen forbrukere kan det være ønskelig at én leverandør leverer både TV og internettaksess, men for mange er det ikke nødvendigvis slik at det samme selskapet eller konsernet leverer det beste tilbudet både på internettaksess og TV. Noen forbrukere er ikke interessert i TV-tjenester i det hele tatt, andre vil ha friheten til å kjøpe ikke-lineære tjenester på internett, og atter andre finner kanskje et mer attraktivt tilbud hos en annen TV-distributør. Dersom man blir tvunget av sin internettleverandør til å abonnere på en bestemt TV-tjeneste, kan det bli for kostbart å benytte seg av andre tilbud i tillegg til det man er bundet til å betale for gjennom sin avtale med internettleverandøren.

Jeg vil også nevne at i enkelte geografiske områder er ikke infrastrukturen bygget ut til å skape reelle alternativer for forbrukere som ønsker internettaksess med høy hastighet og kapasitet uten å abonnere på TV fra samme leverandør. Andre forbrukere har bolig hvor det er inngått kollektivavtaler med tilbydere av internettaksess, TV og telefoni med lange bindingstider. I slike tilfeller forsterkes de problematiske sidene av vilkår om bundling.

I forbindelse med videre utvikling av markedet for audiovisuelle medietjenester oppfordrer jeg til at det ses nærmere på hvordan bundling påvirker forbrukernes valgfrihet, herunder at det vurderes om adgangen til å fastsette vilkår om bundling bør begrenses.

Bindings- og oppsigelsestid som hindrer forbrukernes valgfrihet

Bruk av lang bindings- og oppsigelsestid kan forhindre forbrukere fra å bytte leverandør dersom de finner en tilbyder som passer bedre til vedkommendes behov. Gjennom praksis fra Markedsrådet og Forbrukerombudet er det slått fast at forbrukere ved avtaler med bindingstid må kompenseres økonomisk for den ulempen det representerer å binde seg. Det er uansett utfordrende å se frem i tid, og i et uoversiktlig og stadig skiftende marked for audiovisuelle medietjenester er jeg bekymret for at forbrukere skal låses inne i avtaler som det i løpet av bindingsperioden viser seg at ikke er det tilbudet som er best tilpasset forbrukerens behov.

Lang oppsigelsestid kan også på en urimelig måte hindre forbrukere i å komme ut av avtaler som ikke lenger svarer til deres behov. Etter min vurdering er det uheldig dersom det aksepteres at næringsdrivende, ut fra sitt eget ønske om økonomisk langsiktighet, binder forbrukerne unødvendig lenge i avtaler de ønsker å avslutte. Bindingstid- og oppsigelsestid som hindrer forbrukere å bytte raskt kan også ha uheldige konsekvenser for konkurransen mellom forskjellige tilbydere av audiovisuelle medietjenester.

Bindingstid på ekomtjenester er allerede regulert på EU-nivå, men jeg mener det er grunn til å vurdere en strengere regulering av bindingstid generelt, i retning av den danske forbrugeravtalelov § 25, som setter en begrensning på maksimalt seks måneders bindingstid for en rekke forbrukeravtaler, herunder avtaler om TV-tjenester. Imidlertid vil jeg understreke at avtaler også med kortere bindingstid må være balanserte, slik at bindingstid fremdeles kun vil kunne rettfærdiggjøres dersom forbrukeren tilstas en reell økonomisk fordel som kompensasjon for å binde seg.

II. Regulatoriske rammer for audiovisuelle medietjenester

Grønnboken reiser spørsmålet om det er naturlig å opprettholde den regulatoriske distinksjonen mellom lineære og ikke-lineære tjenester.

Forutsetningen i AMT-direktivets fortale, avsnitt 58, om at forbrukere har større valgfrihet med tanke på innhold og tidspunkt for ikke-lineære tjenester og at samfunnsmessige virkninger av disse er mindre enn for lineære tjenester kan ikke nødvendigvis legges til grunn i fremtiden. For det første konsumeres lineære tjenester stadig mer selektivt av forbrukerne, for eksempel ved bruk av PVR som stilles inn til å ta opp programmer som sees av forbrukeren på et selvvalgt tidspunkt. Slike tekniske løsninger, samt den økende tilgangen til ikke-lineært innhold, kan forandre forbrukernes valgmuligheter og vaner slik at hvorvidt distribusjonen baserer seg på en samtidig utsendelse eller bestilling ikke utgjør en nevneverdig forskjell.

Medietilsynet fører tilsyn med hoveddelen av kringkastingsregelverket. Mitt tilsyn er begrenset til spesifikke regler om beskyttelse av barn i kringkastingsloven §3-1 andre ledd og forskriften §3-4 andre ledd og §3-6, som dels gjennomfører og dels går lenger enn hva som kreves av AMT-direktivet. I tillegg kommer mitt alminnelige tilsyn etter markedsføringsloven, som blant annet implementerer direktivene om urimelig handelspraksis og urimelige avtalevilkår. Jeg synes det er naturlig at regelverket jeg håndhever gjelder tilsvarende for lineære og ikke-lineære tjenester. Til orientering har jeg i 2013 intensivt tilsynet med tilbydere av både lineære og ikke-lineære TV-tjenester, for å bidra til at det skal være enklere for forbrukerne å navigere i dette markedet.

Når det gjelder de øvrige deler av kringkastingsregelverket, er andre nærmere til å uttale seg om dette enn hva jeg er. Imidlertid er det min oppfatning at det ut fra et forbrukerperspektiv vil være merkelig om det skal opprettholdes mer lempelige regler for ikke-lineære tjenester i fremtiden dersom utviklingen vi nå ser fortsetter.

Kommersiell kommunikasjon

I en situasjon med økende konkurranse mellom ikke-lineære og lineære tjenester er det forståelig at kringkastere frykter konkurransen fra tilbydere av ikke-lineære tjenester. Etter min vurdering er det avgjørende at konkurransen mellom disse to distribusjonsmåtene for audiovisuelt innhold ikke fører til et kappløp til bunnen når det gjelder forbrukerbeskyttende regulering av kommersiell kommunikasjon. I stedet for en ytterligere liberalisering av reglene for reklame i kringkasting, vil det etter min vurdering være naturlig å vurdere om reglene bør strammes inn for ikke-lineære tjenester.

I den videre utviklingen av audiovisuelle medietjenester bør vi også være oppmerksomme på eventuelle utfordringer når det kommer til hvordan en konvergent brukeropplevelse kan åpne for nye reklameteknikker som kan legge press på viktige prinsipper for forbrukerbeskyttelse, for eksempel separasjonsprinsippet og forbudet mot skjult markedsføring, eller interaktiv reklame som kan utnyttes til å skape sterke inntrykk hos barn.

Den teknologiske utviklingen kan føre til distribusjonsformer for reklame som faller utenfor nåværende regulering på grunn av snever ordlyd som ikke tar hensyn til at teknologien for å distribuere reklame stadig forandrer seg. Levende bilder skaper sterke inntrykk, og i kombinasjon med mulighetene konvergensen skaper for toveiskommunikasjon og skreddersøm for den enkelte forbruker kan dette bli en reklamekanal som ikke bare er attraktiv for de næringsdrivende, men også til frustrasjon for forbrukerne dersom det ikke settes tydelige rammer som ivaretar forbrukernes interesser.

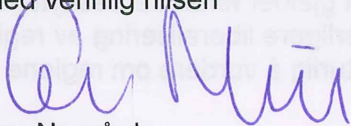
For å møte utfordringer med nye reklameteknikker i audiovisuelle medietjenester er det etter min vurdering nærliggende å vurdere hvordan de viktigste prinsippene for forbrukerbeskyttelse kan fastsettes politisk, gjerne i generalklausuler som vil kunne anvendes av tilsynsmyndighetene uavhengig av plattform, overføringsteknologi og distribusjonsmåte. Det vil videre være viktig å verne om disse prinsippene ved å unngå en uthuling av dem gjennom unntak, slik som tillatelsen av produkt plassering etter min mening til en viss grad har gjort med separasjonsprinsippet og forbudet mot skjult reklame.

III. Beskyttelse av mindreårige

Det er positivt at det med AMT-direktivet ble innført minimumsregulering av hensyn til barn også for audiovisuelle bestillingstjenester. Med konvergensen vil imidlertid barn kunne komme til å utsettes for et stadig sterkere kommersielt press og mer upassende innhold, både på grunn av nye reklameteknikker som er vanskelige for barn å identifisere, vurdere og motstå virkningen av, og fordi bestillingstjenester er lett tilgjengelige for barn på deres håndholdte enheter, uten at det gjelder noen «vannskillebestemmelse» som beskytter barn mot innhold i bestillingstjenester som kan være til skade (AMT-direktivets art. 27, 2. ledd). Til den sistnevnte bekymringen kommer at det kan være vanskeligere for foreldre å kontrollere barnas bruk av bestillingstjenester: Fjernsynsapparatet var tradisjonelt plassert i et fellesrom med et utvalg kanaler som var bestilt av de voksne. Bestillingstjenester er tilgjengelig på en mengde plattformer som barn kan bruke på egenhånd, og åpner en verden av valgmuligheter – på godt og vondt.

Jeg får til stadighet henvendelser fra foreldre hvis barn har kjøpt varer eller tjenester på internett, ofte via mobiltelefonen, til tross for at dette er disposisjoner som faller utenfor den mindreåriges rettslige handleevne. Det bør vurderes om, og eventuelt hvordan, utvikling av effektiv alderskontroll og betalingsperre bør skje både av hensyn til å beskytte barn mot skadelig innhold i audiovisuelle medietjenester, og for generelt å motvirke at barn inngår avtaler som de ikke har rettslig adgang til.

Med vennlig hilsen



Gry Nergård
forbrukerombud