

Kulturdepartementet

Saksbehandler:
Finn Lützow-Holm Myrstad
Epost:
finn.myrstad@forbrukerradet.no

Vår dato:
19.08.2013

Vår referanse:
13/3878 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

Forbrukerrådets innspill til Europakommisjonens grønnbok “Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values”

Vi viser til Kulturdepartementets brev fra 03.07.2013 og sender med dette inn Forbrukerrådets innspill til Kommisjonens høring knyttet til vekst i og videreutvikling av det audiovisuelle mediemarkedet.

Bakgrunnen for Kommisjonens forslag, slik vi forstår det, er et ønske om å forbedre det europeiske regelverket og tilpasset det en ny mediehverdag hvor forbrukerne *har* og *forventer* tilgang på innhold når de ønsker det, på den plattformen de foretrekker. Internett har ført mennesker og informasjon over hele verden tettere sammen og tradisjonelle grenser for distribusjon og forbruk forsvinner. En norsk TV-seer mottar informasjon om premieren til en TV-serie i USA samtidig som en amerikansk forbruker. Følgelig har den norske forbrukeren en forventning om å se den nye episoden av favorittserien- eller filmen omtrent samtidig som den slippes i USA. Dette utfordrer de tradisjonelle forretningsmodellene, samt eksisterende regelverk for opphavsrett, distribusjon og publisering av audiovisuelt innhold.

Kommisjonen anerkjenner i Grønnboken hvilket enormt verdiskapingspotensial som ligger i de nye medievanene og teknologiene som i dag ikke utnyttes godt nok i Europa. USA trekkes frem som en rollemodell med tanke vellykkete forretningsmodeller for audiovisuelle medietjenester. Det er selvsagt større kulturelle og språklige forskjeller i Europa, men vi er enige med Kommisjonen at det også er mye utnyttet potensial i det europeiske markedet som kan komme både bransjen og forbrukerne til gode.

Den teknologiske utviklingen vil bare føre med seg enda større konsum av audiovisuelle medietjenester gjennom tradisjonelle og nye tjenester. Det har de siste årene vært et utstrakt problem at opphavsbeskyttet innholdt har blitt delt ulovlig (piratkopiering og lastet opp for strømming), noe som har ført til tapte inntekter for rettighetshaverne, enten det er smale filmprodusenter eller de store filmstudioene. Forbrukerrådet mener at lovbrudd bør straffeforfølges og straffes etter loven. Samtidig ser vi at piratkopiering stuper når lovlige tjenester blir gode, rimelige og tilgjengelig for folk flest. Erfaringene fra musikkbransjen bør inspirere lovgivere og filmbransjen til å redusere tiden det tar fra en film blir sluppet til den er tilgjengelig for den enkelte bruker enten via nedlastning eller strømming. Gode, lovlige tjenester er den eneste veien å gå dersom man skal skape bærekraftig vekst innen audiovisuelle medietjenester. Her har både bransjen og lovgivere et ansvar for å tilpasse seg den nye mediehverdagen og nye forbruksmønstre.

Grønnboken dekker et vidt spekter av problemstillinger knyttet til senderlandsprinsippet, finansieringsmekanismer for europeisk, kulturelt innhold og mye mer. Forbrukerrådet har i sitt svar valgt å fokusere på noen utvalgte områder som vi mener berører forbrukerne mest. Det handler om behovet for



konkurransen og valgmuligheter, et internett som ikke diskriminerer eller favoriserer enkelte tjenester fremfor andre (nettnøytralitet), betydningen av åpne standarder (interoperabilitet) og at alle skal ha muligheten til en rask og stabil internettoppkobling.

Kommisjonen har gitt eksplisitt uttrykk for at opphavsrett ikke skal behandles i denne høringsrunden. Forbrukerrådet mener det er utfordrende å gi helhetlige anbefalinger til hvordan det indre marked for audiovisuelle medietjenester skal bli bedre dersom ikke opphavsretten også berøres.

1. Definisjoner av audiovisuelle medietjenester

Kommisjonen skiller i sin høring mellom lineære og ikke-lineære tjenester. Lineære audiovisuelle tjenester defineres som de mer tradisjonelle formene for tjenester hvor tilbyderne «dytter» innhold på forbrukerne gjennom for eksempel TV-kanaler som sender innhold på bestemte tider. Ikke-lineære tjenester er de hvor forbrukerne selv velger å benytte seg av en tjeneste når de ønsker det, som for eksempel å strøme en film via NRKs, Youtubes eller Netflixs tjenester. De lineære tjenestene er topp-ned og de ikke-lineære tjenestene er brukerstyrt nedenfra og opp. Sistnevnte form er i sterk fremvekst og utfordrer den tradisjonelle formen for mediekonsum.

2. Barrierer for vekst i et grenseløst mediemarked i Norge og Europa (spørsmål 1-3)

De digitale tjenestene gir også nye muligheter for både skapere og forbrukere av innhold. Europeiske forbrukere har en enorm kulturell sektor på dørstokken sin, men barrierene for tilgang på dette innhold er stor. Den europeiske audiovisuelle medieindustrien er sammenliknet med den amerikanske veldig fragmentert og preges av relativt sett små enheter. Der hvor Hollywood nyter godt av et enormt hjemmemarked, kombinert med et stort utemarked, sliter europeiske konkurrenter med 28 (EU) + 3 (EØS) ofte med ulike nasjonale regler, lisenser og praksis knyttet til slippvinduer. En annen utfordring er at EUs direktiv for audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet) ikke gjelder amerikanske firmaer, noe som skaper ujevn konkurranse. **Om mulig bør dette endres i et eventuelt revidert direktivforslag fra Kommisjonen.**

Til tross for ulike forbrukerpreferanser så burde målet med en sammenhengende europeisk politikk på området forsøke å øke *tilgangen* på europeisk produksjon. I dag er markedet i Norge og Europa stort sett dominert av amerikanske produksjoner, noe vi blant annet mener henger sammen med den ovennevnte dårlige tilgangen vi har til andre europeiske lands produksjoner og verker. Det er med andre ord lite valgfrihet i det europeiske markedet i dag og det hindrer vekst og innovasjon i Norge og Europa. Digitutvalget pekte for eksempel i sin utredning (NOU 2013:2) på at både norsk innhold og tjenester på videosiden kan eksporteres i større grad som en følge av muligheten som ligger i digitalisering.

Eksklusive lisenser og opphavsretten slik den praktiseres i dag er et hinder for rask distribusjon og øker kostnadene knyttet til europeiske lanseringer av audiovisuelt innhold og tjenester. Strømmebransjen har selv utpekt dette som en av de største utfordringene for et velfungerende marked. **Forbrukerrådet oppfordrer Kommisjonen og den norske Regjeringen å jobbe for at arbeidet med åndsverkreform i EU forsetter med uforminset styrke og leder ut i et direktivforslag i løpet av 2014 eller 2015.** Utover dette må det internasjonale rammeverket også tilpasses den teknologiske og markedsmessige utviklingen, noe som krever at EU og Norge også må engasjere seg i en global reform av regelverket.

Generelt er reglene for lineær og ikke-lineære tjenester er forskjellige og i mange tilfeller uklare. For eksempel er det ikke lov med reklameinnslag i nyhetssendinger på tradisjonell TV, men det er få hindringer for en nettbasert nyhetstjeneste å ha reklame ved siden av nyhetsvinduet eller som popups.

2.1. Nøytrale nett er en forutsetning for innovasjon og konkurranse

Forbrukerrådet mener at Kommisjonens grønnbok i alt for liten grad peker på betydningen av at prinsippene for at nettnøytralitet¹ må overholdes dersom et velfungerende marked skal fungere. Post- og

¹ Se Post- og Teletilsynets normer: <http://www.npt.no/teknisk/internett/nettn%C3%B8ytralitet/nettn%C3%B8ytralitet>



Teletilsynet, Forbrukerrådet og bransjen i Norge har sammen utviklet en bransjenorm som definerer nettnøytralitet på følgende måte

”Internettbrukerne har rett til en internettilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet. Internettbrukerne har rett til en internettilknytning som gir adgang til

- å hente og levere innhold etter eget ønske
- å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske
- å koble til utstyr og bruke programvare som ikke skader nettverket, etter eget ønske.

Internettbrukerne har rett til en internettilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender eller mottaker.”

I denne sammenheng betyr dette at dersom internettleverandører kan redusere hurtigheten eller blokkere tjenester fra konkurrenter vil ikke markedet for audiovisuelle tjenester på nett kunne utvikle seg i en forbrukervennlig retning. Det finnes allerede mange eksempler i Europa på at brukere av tjenester som Netflix og Youtube opplever hakkete og dårligere kvalitet, samtidig som internettleverandørens egen filmtjeneste eller reklame leveres i topp kvalitet. Undersøkelsene den europeiske regulatoren BEREC har gjort, viser at to av tre personers innholdstjenester har blitt positivt eller negativt diskriminert i Europa², spesielt i perioder med mye trafikk. Dersom slike og lignende tjenester opplever vedvarende diskriminering vil forbrukerne og europeisk kulturproduksjon bli skadelidende ved at det blir mindre konkurranse, mindre utvalg og færre lovlige kanaler å distribuere innhold i.

Forbrukerrådet mener at internettleverandørenes krav om sikre rammevilkår for utbygging internetttilgang og kapasitet er rimelige, men i Norge er det per i dag en de facto overkapasitet. Nettet er ikke nødvendigvis i ferd med å bryte sammen, slik man noen ganger kan få inntrykk av gjennom offentlig diskurs³. Dette underbygges også av de fleste nasjonale rapporter bredbåndsmarkedet. Bransjens påstander om at få bruker all kapasitet (for eksempel brukere av tjenester som Netflix), og at nettet må dimensjoneres deretter, er heller ikke fundert i fakta.

Derfor mener Forbrukerrådet at nettnøytralitetsprinsippet må stå sentralt i eventuelt lovverk som EU utvikler på området for audiovisuelle medietjenester. Stortingsmelding (23, 2012 – 2013) ”En digital agenda for Norge” har allerede slått fast at ” Regjeringen vil fortsatt forsvare prinsippet om nettnøytralitet og vil følge utviklingen både her hjemme og internasjonalt. Om nødvendig vil regjeringen vurdere regulatoriske tiltak i det norske markedet.” **Forbrukerrådet gjentar at norske myndigheter bør være en pådriver for å sikre at dette skjer innen EØS og at de fremheves spesielt i tilknytning til en eventuell revisjon av AMT-direktivet. For øvrig mener også Forbrukerrådet at nettnøytralitetsprinsippet bør lovfestes.**

2.2. Raskt bredbånd til flest mulig

Veksten i datatrafikk via bredbånd og mobilt bredbånd er i enorm vekst og er bare ventet å øke dramatisk de neste årene. Derfor er det veldig viktig at det fortsatt satses på utbygging av infrastruktur som sikrer raskt og stabil internetttilgang til alle forbrukere. Bredbåndssatsing er sentralt i EUs digitale agenda og Forbrukerrådet støtter EUs bredbåndsmål.

Regjeringens digitale agenda (Stortingsmelding 23, 2012 – 2013) har en rekke gode tiltak for å sikre en god, sikker og stabil internetttilgang for norske brukere. **Samtidig støtter Forbrukerrådet videre Digitutvalgets anbefaling fra NOU2013:02 om at Regjeringen bør som de fleste andre EU-land oppdatere sine mål for bredbåndskapasitet til å ligne land vi bør sammenlikne oss med.**

2.3. Koblingssalg av tjenester fører til mindre konkurranse

² Se BERECs undersøkelse om nettnøytraliteten i Europa: http://berec.europa.eu/eng/news_consultations/whats_new/1281-berec-has-adopted-two-summaries-and-the-updated-reports-on-net-neutrality

³ Se bloggpost fra 23.10.2012: <http://www.forbrukerradet.no/annet/blogg/digital/å-nei-nettet-bryter-sammen...igjen>



En mer indirekte barriere for et bedre marked er hindrene som skapes av at flere og flere tjenester pares sammen, som samlet skaper en høyere barriere for å bytte TV- og internettleverandører⁴. TV-markedet har vært i rivende utvikling de seneste årene, både hva distribusjon og forbrukerelektronikk angår. I dag distribueres tv-signaler på fire plattformer (kabel, fiber, satellitt og bakkenettet), kontrollert av få, men sterke aktører. Overgangen til digitalt bakkenett har medført at alle tv-seere må ha et kundeforhold til en distributør, men mange forbrukerne har ikke et reelt valg når det gjelder valg av plattform eller distributør.

Det er også svært vanlig å kjøpe flere kommunikasjons-/infrastrukturtenester fra samme leverandør (såkalt "triple play"). Denne foretningsmodellen har flere positive sider ved at forbrukeren forholder seg til én tjenesteleverandør, ett faktureringspunkt mv. Samtidig medfører koblingen mest sannsynlig at forbrukerne opplever høyere kostnader ved bytte, og dermed vil ikke konkurransen i markedet fungere optimalt. For å senke terskelen for å kunne bytte, er det viktig at de hindringene som ikke er nødvendige reduseres eller fjernes helt. Dette kan f. eks. gjelde portering av e-postadresser/hjemmesider, ikke krav om kjøp av basistjenester, overføring av metadata og innhold ervervet ved kjøp hos en leverandør osv. Standardisering av hardware og innhold kan også gjøre bytte enklere. En prissammenlikningsportal kan også bidra til mer konkurranse og gjøre det enklere for folk å ta bevisste valg.

3. Nye forbruksmønstre (spørsmål 5)

Norske forbrukere ser mye tradisjonelt fjernsyn, men er også storforbrukere av de ikke-lineære tjenestene som de siste årene har blitt tilgjengelig. En utfordring for norske og andre europeiske forbrukere er at det fortsatt tar lang tid før filmer og serier blir tilgjengelig for vanlig forbruk. Som tidligere nevnt er Forbrukerrådet mot fildeling som bryter opphavsretten, men forbruksmønstre og teknologi har endret seg mye raskere enn en bransje som tilsynelatende holder.

Stortingsmelding 23 (2012-13) "en digital agenda for Norge" beskriver situasjonen slik:

"En hovedutfordring med medieinnhold, slik som musikk og film, er klarering av rettigheter for distribusjon, særlig på tvers av markeder. Mediebransjen har tradisjonelt delt markedene inn i regioner eller enkeltland og selger rettighetene til visning eller distribusjon til ulike aktører i ulike land. Det er ofte vanskelig å etablere tjenester på tvers av landegrensene, noe som i stor grad begrenser mulighetene i Europa, som er sammensatt av mange små markeder. Forbrukerne på sin side ser seg selv i økende grad som del av et globalt marked, og viser liten forståelse for at de ikke får tilgang til innhold som er tilgjengelig i et annet marked."

Forbrukerrådet støtter denne oppfatningen.

Forbrukerrådet mener at de rådende forretningsmodellene hvor filmer først kommer på kino, deretter på DVD og betal-TV ikke opp til forventningene og mulighetene som ligger i allerede tilgjengelig og rimelig teknologi. Som et eksempel laget Forbrukerrådet 5. august 2013 en oversikt over de mest sette filmene i 2012 og deres tilgjengelighet gjennom lovlige og ulovlige distribusjonsformer per dags dato:

Norsk tittel	Originaltittel	Tilgjengelig på Netflix	Tilgjengelig på ViaPlay	Tilgjengelig på The Pirate Bay
Kon-Tiki	Kon-Tiki	Nei	Ja, HD (kun leie, 29,-)	1080p BluRay
James Bond: Skyfall	Skyfall	Nei	Nei	1080p BluRay
Istid 4: Kontinenter på avveie	Ice Age: Continental Drift	Nei	Nei	1080p BluRay 3D
Hobbiten: En uventet reise	The Hobbit: An Unexpected Journey	Nei	Nei	1080p BluRay 3D
Reisen til julestjernen	Reisen til julestjernen	Nei	Nei	Nei
The Dark Knight Rises	The Dark Knight Rises	Ja, HD	Ja (kun leie, 39,-)	1080p BluRay
Madagaskar 3: Full rolle i Europa	Madagascar 3: Europe's Most Wanted	Nei	Nei	1080p BluRay 3D
Pus med støvler	Puss in Boots	Nei	Nei	1080p BluRay 3D
The Avengers	The Avengers	Nei	Ja, HD	1080p BluRay 3D

⁴ Se Forbrukerombudets undersøkelse fra 2010: http://www.forbrukerombudet.no/asset/4042/1/4042_1.pdf



The Twilight Saga: Breaking Dawn - Part 2	The Twilight Saga: Breaking Dawn - Part 2	Nei	Ja (kun leie, 29,-)	1080p BluRay
The Hunger Games	The Hunger Games	Nei	Ja, HD (kun leie, 39,-)	1080p BluRay
The Dictator	The Dictator	Nei	Nei	1080p BluRay
Modig 3D	Brave	Nei	Ja, HD	1080p BluRay 3D
American Pie: Reunion	American Reunion	Nei	Ja, HD	1080p BluRay
Mission: Impossible - Ghost Protocol	Mission: Impossible - Ghost Protocol	Nei	Nei	1080p BluRay
The Amazing Spider-Man	The Amazing Spider-Man	Nei	Ja, HD	1080p BluRay 3D
Tina & Bettina - The Movie	Tina & Bettina - The Movie	Nei	Nei	720p BluRay
Alvin og gjengen 3	Alvin and the Chipmunks: Chipwrecked	Nei	Nei	1080p BluRay
Ted	Ted	Nei	Nei	1080p BluRay
Prometheus	Prometheus	Nei	Nei	1080p BluRay
Taken 2	Taken 2	Nei	Ja (kun leie, 39,-)	1080p BluRay
Jernkvinnen	The Iron Lady	Nei	Ja, HD	1080p BluRay
Men in Black 3	Men in Black 3	Nei	Ja, HD	1080p BluRay 3D
Snow White and the Huntsman	Snow White and the Huntsman	Nei	Ja, HD	1080p BluRay
Sherlock Holmes: A Game of Shadows	Sherlock Holmes: A Game of Shadows	Ja, HD	Ja (kun leie, 39,-)	1080p BluRay
Expendables 2	The Expendables 2	Ja, HD	Ja, HD (kun leie, 29,-)	1080p BluRay
Piratene!	The Pirates! In an Adventure with Scientists!	Nei	Ja, HD	1080p BluRay
Titanic	Titanic	Nei	Nei	1080p BluRay 3D (2012 re-release)
De urørlige	Untouchables	Nei	Ja, HD	1080p BluRay
Tingeling 3D - Vingenes Hemmelighet	Secret of the Wings	Nei	Ja, HD	1080p BluRay 3D

Utarbeidet av Mathias Stang på vegne av Forbrukerrådet

Tiden det tar fra en film slippes på kino til en er tilgjengelig på åpne, lovlige plattformer er etter vår mening fortsatt for lang. Vi mener dette har like mye med bransjens ønske om å maksimere sin egen profitt ved å selge produktet i så mange ledd som mulig, som det har med at et komplisert opphavs- og lisensregelverk gjør at rettigheter tar lang tid å avklare. I tillegg bidrar de territoriale slippvindueene til ytterligere forsinkelser på når spesielt europeisk film når forbrukere. **Her har bransjen et spesielt ansvar for å tilpasse seg og vi ønsker også at Regjeringen ser på dette i revisjonen av åndsverklovgivning i Norge og EU.** Erfaringene fra musikkbransjen har vist at piratkopiering stuper når lovlige tjenester blir gode, rimelige og tilgjengelige.

4. Interoperabilitet (spørsmål 6)

Interoperabilitet er evnen til ett produkt eller system, å samhandle og fungere med andre produkter eller systemer, uten noen tilgang- og implementasjonsrestriksjoner⁵. Innen medietjenester forventer brukerne at tjenestene kan brukes på alle plattformer (telefon, nettbrett, laptop osv), hvor som helst og når som helst. Det er selvsagt tekniske begrensinger i for eksempel strømmetjenester som ikke fungerer uten internetttilgang, men **Forbrukerrådet støtter Kommisjonens arbeid med å lage standarder og felles formater slik at konkurransen og mulighetene til å delta i det europeiske markedet er likt for alle.** Det vil også forbedre brukervennligheten og sannsynligheten for at flere benytter seg av tjenestene.

5. Regelverk (spørsmål 10 – 27)

AMT-direktivet har vært ganske vellykket i å skape et forutsigbart regelverk for tilbydere og brukere audiovisuelle tjenester, men blir nå satt på en stor prøve av den fortsatt store veksten for ikke-lineære tjenester. Grensene mellom tradisjonell TV og de nye tjenestene viskes ut, ettersom for eksempel lineære tjenester som for eksempel TV-stasjoner også tilbyr programmer som kan sees når brukeren ønsker det. Samtidig blir de ikke-lineære tjenestene også mer og mer involvert i produksjonssiden. Dette utfordrer

⁵ Hentet fra: <http://interoperability-definition.info/no/>



etablerte modeller og for eksempel minstekrav til ”nasjonal produksjon” som de lineære aktørene må følge. Et annet eksempel gjelder reklame, lineære nyhetssending kan ikke avbrytes av reklame, mens for eksempel ved en nettbasert nyhetssending kan reklame dukke opp ved siden av skjermen mens du ser på. Dette samme gjelder regler for beskyttelse av barn (spørsmål 20 – 25), tilpassing for syns- og hørselshemming (universell utforming, spørsmål 26-27) og andre regler som sikrer lik tilgang og konkurranse. Regelverket er derfor modent for oppdatering og harmonisering for slik skape fortsatt forutsigbarhet og klare regler i årene som kommer.

Forbrukerrådet mener at alle tjenester, både lineære og ikke-lineære, må beskyttes av de samme forbruker- og personvernreglene som ellers gjelder. Dette er spesielt viktig når det kommer til personvern, spesielt knyttet til internett-TV gir tjenesteyteren store muligheter til å samle informasjon om brukeren. Det nye regelverket bør legge opp til at det kan lages retningslinjer gjennom for eksempel komitologi-prosedyren som ivaretar både ”privacy by design” og ”privacy by default”⁶, dersom ikke den nye personvernforordningen som ventes vedtatt i Europaparlamentet og Rådet i løpet av høsten dekker dette feltet godt nok.

Spørsmål 23 tar opp om forbrukere har god nok klageadgang på tjenestene som tilbys. Her tar Forbrukerrådet utgangspunkt i at norske og europeiske myndigheter legger direktivet for alternativ tvistløsning (ATL) til grunn, og at dette slik vil skape adekvate muligheter for tvisteløsning. Videre mener vi, som tidligere nevnt, at forbruker- og konkurranselovgivningen dekker også dette området med tanke på rettslig vern for forbrukerne.

Vi håper Regjeringen vil være aktive i EUs arbeid på dette feltet fremover og Forbrukerrådet bidrar mer enn gjerne der vår kompetanse, nettverk og erfaring kan nyttes.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Finn Lützow-Holm Myrstad
fagdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

⁶ Les mer om begrepene her: <http://www.enisa.europa.eu/activities/identity-and-trust/library/presentations/privacy-by-design-privacy-by-default/view>