



Kulturdepartementet
Sendt på epost til postmottak@kud.dep.no

Dato:
10. januar 2023

Høring – endringer i kringkastingsloven mv.

Vi viser til departementets høringsnotat om endringer i kringkastingsloven mv. i forbindelse med innføringen av AVMS-direktivet. TV 2 er innvilget utsatt høringsfrist til 10. januar 2023. Nedenfor følger TV 2s høringssvar.

Innledning

Innledningsvis vil TV 2 understreke betydningen av mediemangfold for norsk språk og kultur, en opplyst offentlig samtale, ytringsfrihet, og for et fungerende demokrati. TV 2 vil her peke på noen sentrale forhold som vi mener myndighetene må iaktta både i reguleringen og utformingen av støtteordninger på medieområdet.

Regulering og støtteordninger må være forutsigbare. Raske og inngripende negative endringer, slik som fjerning av fritaket for elektroniske nyhetstjenester i statsbudsjettet for 2023, er ødeleggende for mediernes evne til å drive langsiktige investeringer og sikre finansieringen av viktig norsk innhold og journalistikk.

Norske medier opererer i et landskap hvor et lite antall globale aktører stadig styrker seg; de tar en stadig større del av seernes tid og oppmerksomhet, og dermed grunnlaget for både reklameinntekter og brukerinntekter, de kontrollerer stadig større deler av den verdikjeden og de teknologiplattformer som mediene er avhengige av, og de utnytter skala- og stordriftsfordeler for å skaffe seg tilgang til eksklusive rettigheter. Dette er særlig utfordrende i et marked som det norske, hvor befolkning- og inntektsgrunnlaget for lokale kommersielle medier er begrenset, samtidig som digitaliseringen er kommet vesentlig lengre enn i EØS-området for øvrig. Det betyr at EØS-regelverket på mange områder ligger bak og ikke er tilpasset den norske medievirkeligheten, samtidig som mekanismene i EØS-avtalen medfører at man bruker ekstra tid på implementeringen av nye direktiver. Norske myndigheter må derfor utnytte det nasjonale handlingsrommet for å sikre mediemangfoldet, gjennom en aktiv mediepolitikk.

Teknologigantenes dominans skaper et stort reguleringsbehov. TV 2 er opptatt av at de globale aktørene reguleres effektivt. Jurisdiksjonsproblematikk og de globale aktørenes innflytelse og tilnærmet ubegrensede tilgang på ressurser, gjør imidlertid dette vanskelig. TV 2 er derfor bekymret for at det økende reguleringstrykket både på medieområdet spesielt, og gjennom generell regulering som påvirker mediernes virksomhet, i praksis rammer de nasjonale aktørene og svekker deres mulighet til å opprettholde

finanseringen av nasjonal produksjon av innhold, journalistikk og tjenester. Det er derfor avgjørende at myndighetene, spesielt ved innføring av nye reguleringer, foretar et helhetlig blikk på konsekvenser og kostnader ved reguleringen, og eventuelt sørge for å gjøre tilpasninger som er nødvendige for å unngå de virkninger som er omtalt ovenfor.

Selvregulering og samregulering

De raske endringene i teknologi og markedsutviklingen gjør at regelverket raskt kan bli utdatert. TV 2 er derfor på generelt grunnlag positiv til at det i større grad åpnes for selvregulering og samregulering. Skal denne type regulering fungere må det imidlertid skje på aktørenes premisser, og aktørene må gis rom for å løse oppgavene på en effektiv og fleksibel måte, som ikke påfører aktørene store merkostnader eller andre ulemper. Også tilsynet og eventuelle sanksjonsordninger må legges opp på en måte som gjør selvregulering attraktivt for markedsaktørene.

Et annet premiss for at en selvregulering skal fungere, er at aktørene har riktige insentiver til å drive selvregulering. Det betyr blant annet at det må være rom for at selvreguleringen kan gå lengre enn lovens minimumsforpliktelser, uten at dette i neste omgang blir brukt som tolkningsargument eller modell for å stramme inn lovgivningen. I motsatt fall vil aktørene aldri tørre å etablere bransjenormer som går lengre enn lovens minimumskrav, og da faller selve formålet med selvreguleringen bort.

Vi vil også for ordens skyld påpeke at et ønske om innsparing i offentlig sektor i seg selv ikke bør benyttes som begrunnelse for å legge oppgaver ut til aktørene selv.

TV 2 er positiv til selvregulering på de områder som er nevnt i høringsnotatet, gitt at ovennevnte hensyn blir ivaretatt.

Fri formidling, begrensninger av innhold og tjenester

TV 2 støtter på prinsipielt grunnlag retten til fri formidling av nyheter og medietjenester på tvers av landegrensar, og vi mener at terskelen for å forby videreformidling og dermed gjøre inngrep i ytringsfriheten bør være høy, i særdeleshet gjelder det inngrep og begrensninger i redaksjonelt innhold og tilgang til nyheter. Kriteriene for forbud må derfor være objektive og etterprøvbare, og skadepotensialet må være betydelig.

TV 2 mener det må utvises særlig varsomhet ved å forby ytringer på grunnlag av hensynet til offentlig sikkerhet og trygghet. Det er tallrike eksempler på at slike kriterier kan misbrukes, ved at man hindrer eller legger begrensninger på legitime ytringer og kritikk rettet mot maktinstitusjoner og offentlige myndigheter.

I kapittel 6.12 redegjør departementet for konsekvensene av inngrepene omtalt i kapittel 6.8 til 6.11 for ytringsfriheten. Departementet nøyer seg her til å vise til de vurderinger av kringkastingsloven som ble gjort i 2004 i forbindelse med vedtakelsen av Grunnloven § 100, og at loven ikke reiser nye prinsipielle problemstillinger. TV 2 mener dette ikke er tilstrekkelig. Ethvert inngrep i ytringsfriheten skal kunne begrunnes i en interesseavveining. Innføringen av AVMS-direktivet innebærer en for det første en betydelig utvidelse av lovens saklige virkeområde. For det andre har det skjedd en betydelig utvikling siden 2004, som burde ha vært adressert i en interesseavveining.

TV 2 vil i denne sammenheng vise til begrunnelsen som ble gitt av norske myndigheter for ikke følge EUs linje om å forby videreformidling av russiske TV-kanaler i Norge, hvor man la avgjørende vekt på ytringsfriheten. Denne linjen er etter TV 2s syn et eksempel til etterfølgelse, og burde forankres i forarbeidene til loven.

TV 2 støtter for øvrig forslaget om at gjeldende rett er tilstrekkelig, og at det ikke er behov for ytterligere regulatoriske tiltak for å begrense oppfordringer til hat eller vold.

Beskyttelse av mindreårige

TV 2 støtter forslaget om å ikke innføre ytterligere regulatoriske tiltak på dette området. Alle kringkastere og AVMS-tjenester under norsk jurisdiksjon er seriøse medieaktører, som har sterk egeninteresse i å sørge for at mindreårige blir beskyttet, uavhengig av regelverket. De fleste aktørene, inkludert TV 2, har også selv etablert gode løsninger, med foreldrekontroll og profiler, som gjør at foreldre enkelt kan beskytte barn fra tilgang til uegnet innhold. Uansett vil en strengere regulering av norske aktører være uegnet til å løse det reelle problemet, som er at aktører og tjenester som opererer utenfor Norge via det åpne internett gjør skadelig innhold tilgjengelig for norske brukere, også barn.

TV 2 mener reglene så langt som mulig bør være teknologinøytrale, og at man unngår særregler for lineær-TV. TV 2 støtter derfor at det særlige forbudet mot «særlig skadelig» innhold på fjernsyn bør fjernes.

TV 2 mener videre at det er uheldig å innta særskilte personvernregler i bildeprogramloven, og at personvernlovens regler om formålsbegrensning er tilstrekkelig til å ivareta hensynet til beskyttelse av barn og unge mot kommersielle budskap og markedsføring. En oppsplitting av regelverket og ansvaret for håndhevelsen vil komplisere både etterlevelsen og håndhevelsen av reglene, på en måte som TV 2 mener bør unngås.

Universell utforming

Som fremhevet i innledningen er det viktig at myndighetene vurderer den samlede effekten av regulering som påfører de private medieaktørene kostnader. TV 2 er derfor positiv til at det fortsatt skal gjelde et forholdsmessighetsprinsipp. Det avgjørende må være om oppfyllelsen medfører kostnader eller ressursbruk som ikke er forsvarlig, tatt i betraktning den aktuelle tjenestens inntjeningspotensial, og om det er effektive teknologiske løsninger tilgjengelige. TV 2 vil også bemerke at et krav om at aktørene løpende skal forbedre universell utforming, uavhengig av hvilket nivå man ligger på i utgangspunktet og uavhengig av hvor de andre aktørene befinner seg, vil kunne slå svært urimelig ut og gi helt feil insentiver. Det vil føre til at de aktører som har tatt universell utforming på alvor, og ligger langt fremme ender opp med strengere krav enn de som har valgt å legge seg på et minimumsnivå. Dette vil også være et brudd på det generelle forvaltningsprinsippet om likebehandling. I vurderingen av om kravet om «økning» er oppfylt må det derfor tas hensyn til hvilket nivå aktøren befinner seg på, i forhold til målsettingene og de andre aktørene i markedet.

I forslaget er det lagt opp til at audiovisuelle tjenester med en markedsandel på mer enn 5% skal likestilles med fjernsynskanaler med markedsandel over 5%. TV 2 er ikke avvisende til at det kan gjelde mer omfattende krav for tjenester med stor oppslutning. Samtidig vil et krav om at alt innhold må tekstes dersom man passerer 5%-terskelen lett innebære en uforholdsmessig byrde. En TV-kanal har en teknisk begrensning på 24 timer innhold i døgnet, 365 dager i året, og vil i all hovedsak vise nytt innhold. Det vil med andre ord være en

øvre grense for hvor mange timer innhold som skal tilpasses, innenfor det inntektspotensial som en populær kanal genererer.

En slik grense finnes ikke for strømmetjenester; det er teknisk ingen grenser for hvor mye innhold en tjeneste kan inneholde; det er helt opp til den enkelte aktør. En strømmetjeneste har heller ingen naturlig tematisk avgrensning, og den kan gjerne også inneholde en samling av ulike tjenester. I tillegg til innholdet som TV 2 selv bestiller og produserer inneholder TV 2 Play både store kataloger med internasjonale filmer og serier (blant annet C More og Nordisk Film+), et bredt tilbud av nyheter osv. Som en del av sin satsning på norsk idrett vil også TV 2 Play ha tilgjengelig flere tusen kamper med breddeidrett (fotball, håndball osv), gjennom automatisert produksjon. Å kreve at alt innhold i tjenesten skal være tilpasset vil i praksis kunne påføre TV 2 betydelige kostnader, og føre til at TV 2 må begrense tilgang til innholdet, eventuelt splitte ut deler av tjenesten i egne tjenester. TV 2 mener derfor det må innføres et forholdsmessighetskrav også for strømmetjenester med mer enn 5% markedsandel, og at man også for disse tjenestene tar hensyn til at kravene ikke skal hindre utvikling eller evnen til å øke den programrelaterte produksjonen.

I motsetning til for TV-kanaler, hvor målingene er anerkjente og etablert gjennom mangeårig bransjesamarbeid (TVOV), virker det uklart og potensielt tilfeldig hvordan beregningen av markedsandeler for strømmetjenester skal foregå, og dette reiser en rekke uavklarte spørsmål som TV 2 mener må utredes og diskuteres med bransjen før kravene trer i kraft.

Til forslaget om at programmer som har blitt sendt med tegnspråktolking og synstolking i fjernsyn, skal ha samme tilpasning når det legges ut i den audiovisuelle bestillingstjenesten, vil TV 2 understreke at selv om samtidig publisering skjer der det er mulig, vil det i en del tilfeller være behov for noe tid for å gjennomføre tilpasningene før programmene kan legges ut i strømmetjenesten.

TV 2 mener krav om at alle programmer mellom kl. 18:00 og 23:00 skal tekstes må formuleres slik at ikke ethvert avvik innebærer et brudd på loven. Det vil kunne være tilfeller hvor sykdom eller teknisk feil, eller andre forhold medfører at det ikke er praktisk mulig å tekste. TV 2 vil også be om at det åpnes for unntak for teksting av direktesendte programmer der dette medfører uforholdsmessige kostnader, det gjelder spesielt ved langvarige direktesendinger fra sportsarrangementer, som kan utgjøre et stort volum. Det finnes automatiserte tekniske løsninger tilgjengelig, men kvaliteten på tekstingen er fortsatt ikke god nok.

TV 2 mener krav om en bestemt publiseringsfrekvens for tegnspråktolking (ukentlig) og synstolking (ukentlig/månedlig) er uhensiktsmessig og lite brukerrettet. Det er i praksis ingen programmer som publiseres månedlig, og heller ikke ukentlig publisering er nødvendigvis hensiktsmessig. Tilbyderne bør selv kunne velge publiseringsfrekvens som er brukervennlig, og som gjør det mulig å velge ut og publisere synstolkede programmer i samme frekvens som den ordinære publiseringen. Det vil gi det beste tilbudet til brukerne, forutsatt at man i løpet av et år publiserer synstolkede i et gitt omfang. På grunn av de tekniske begrensningene ved lineær publisering, må kravet kunne oppfylles gjennom publisering i strømmetjenesten.

Departementet foreslår at det innføres et krav i kringkastingsforskriften § 2a-2 bokstav d om at tilbyderne ukentlig skal tilby lydtekst for alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer med teksting der det snakkes et annet språk enn norsk. Å tilby separate lydspor på fjernsynskanaler vil, dersom det overhodet er mulig, kreve omfattende utvikling hos både kringkasterne og TV-distributørene, da det er sistnevnte som har kontrollen med den tekniske distribusjonen av TV-kanalene. TV 2 *fraråder* derfor sterkt å innføre et slikt krav.

Reklame, sponning og produkt plassering

TV 2 er negativ til at man skal ha et særnorsk forbud mot produkt plassering i «dokumentarer». Dersom man skal ha strengere regulering i Norge enn det direktivet legger opp til, og dermed begrense norske aktørers finansieringsmulighet og konkurransevne sammenlignet med andre land, må det gis en god begrunnelse. Den eneste begrunnelsen som er gitt i høringsnotatet er en henvisning til tidligere lovgiving. Det vil også gi insentiv til kjøp av visningsrettigheter til utenlandske dokumentarer (hvor produkt plassering kan skje) fremfor egenproduksjon, noe som er uheldig. Forslaget vil også skape betydelige avgrensingsproblemer. Dokumentar har ingen enhetlig definisjon, noe som også fremgår av merknaden om at man skal unnta «underholdningspregede dokumentarer». Dette vil i neste omgang tvinge tilsynsorganet inn i en diskusjon og potensiell overprøving av redaksjonelle spørsmål og vurderinger, noe som er prinsipielt uheldig, og bør unngås.

TV 2 støtter at reglene for reklamevolum liberaliseres i tråd med minimumskravene i direktivet, som gir fleksibilitet til å tilpasse reklamen bedre, for eksempel ved sendinger hvor avviklingen er uforutsigbar med hensyn til tidspunkt, for eksempel fotballkamper med ekstraomganger osv. Uavhengig av kravene i loven, vil hensynet til å holde seerne på kanalen – som er selve premisset for reklameinntekter – legge en naturlig begrensning på hvor mye reklame som vil bli sendt. Det er derfor ingen grunn til å tro at endringen vil medføre økt reklametrykk i praksis.

Hva gjelder sponsoridentifisering vil TV 2 påpeke den utydighet som ble skapt ved forrige revisjon i form av innføring av parametere som “hele time programmet varer” og “per time”, jamfør kringkastingsforskriftens § 3-10 fjerde ledd. Sponning bør tydeliggjøres for publikum og det tilsier at man fortsatt – slik man alltid har gjort - sender sponsoridentifikasjon foran og etter hver programdel og eventuelle tidsgrenser skal da settes for identifikasjonene rundt hver programdel, ikke hvert program, hver time eller utfra hvor langt et program er. Noe annet vil bare innebære at programmer deles i kortere selvstendige programmer. Det er i beste fall vanskelig å se noen god begrunnelse for de endringer departementet foreslår.

Europeisk programandel

TV 2 har gjentatte ganger etterlyst en unntaksregel for nisjekanaler, hvor det – i motsetning til på de brede kanalene og nyhetskanalene - er uforholdsmessig vanskelig å oppfylle kravet til europeisk programandel. TV 2 er derfor positiv til at det inntas en unntaksbestemmelse. TV 2 mener imidlertid terskelen er altfor streng. I praksis vil det som regel være «mulig» å oppfylle kravet, i den forstand at det finnes europeiske programmer tilgjengelig. Problemet for nisjekanaler vil være at programmene ikke er tilstrekkelig attraktive for seerne til at de forsvarer kanalens posisjon og profil, og dermed vil man unngåelig svekke abonnements- og reklameinntektene som finansierer kanalen. Det er også grunn til å tro at innføringen av kravet om 30% andel for audiovisuelle bestillingstjenester i EU vil medføre en kraftig etterspørsels- og kostnadsvekst på denne type innhold fra de globale strømmeaktørene. Man må derfor anta at det vil bli enda vanskeligere for aktører som TV 2 å oppfylle 50%-kravet på nisjekanalene i tiden fremover. TV 2 mener derfor man må legge til grunn et forholdsmessighetskrav, hvor også økonomiske forhold kan begrunne unntak.

Medfinansiering

TV 2 er positiv til tiltak som styrker rammebetingelsene for produksjon og tilgjengeliggjøring av norsk innhold. En mangfoldig og livskraftig norsk produksjonsbransje sikrer kvalitet, kontinuitet og tilgang til norske eksterne produksjoner. For TV 2, som trolig er den aktøren som investerer mest i eksterne produksjoner, er økt aktivitet utelukkende positivt.

TV 2 støtter derfor forslaget om innføring av en medfinansieringsordning. TV 2 mener det er riktig med en ordning som kombinerer bidrag- og investeringsplikt. Dette sikrer at alle aktørene bidrar, samtidig som de aktørene som allerede investerer tungt i norsk innhold, ikke påføres en ekstra byrde.

TV 2 anbefaler innføring av Alternativ 1. Konkrete beløpsgrenser gir god forutsigbarhet, og ingen større avgrensingsproblemer, i motsetning til en omsetningsbasert avgift som ville slått tilfeldig og uforholdsmessig hardt ut for aktører som velger å tilby tjenester som inkluderer eksklusive sportsrettigheter med høy varekostnad, og dermed høy omsetning.

Med vennlig hilsen



Tomas Myrbostad

Juridisk direktør