



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 2013000734-2/40

Deres ref.: 13/2626

Dato: 19.08.2013

Høringsuttalelse - EU-kommisjonens grønnbok Preparing for a Fully Converged Audiovisual World

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høringsbrev datert 3. juli 2013 vedrørende EU-kommisjonens grønnbok¹ om utviklingen av mediekonvergens mv. som ble publisert 24. april 2013.

Medietilsynet deler EU-kommisjonens oppfatning av at det er behov for å videreutvikle gjeldende regelverk og politikk når det gjelder audiovisuelle medietjenester. Tilsynet vil derfor rose det initiativ kommisjonen her har tatt. Videre antas det fra tilsynets side at utfallet av høringen vil medføre endringer i blant annet AMT-direktivet², slik at direktivets bestemmelser vil bli mer fremtidsrettet, mer plattformuavhengig og også bedre tilpasset den teknologiske utvikling vi har innen det audiovisuelle feltet.

Etter Medietilsynets oppfatning er det naturlig at bransjen uttaler seg om de bransjerelaterte spørsmålene som reises i grønnboken. Videre anser Medietilsynet at frekvensmyndighetene er nærmest til å uttale seg om de frekvenstekniske spørsmål som reises. Tilsynet vil i sin høringsuttalelse derfor først og fremst fokusere på kommisjonens spørsmål som er direkte relatert til Medietilsynets ansvarsområde.

Med dette som utgangspunkt har Medietilsynet følgende merknader til de spørsmål EU-kommisjonen reiser i grønnboken:

1. Markedsvurdering (pkt. 2.1 i grønnboken)

Tilsynet ønsker å peke på følgende forhold med hensyn til etablering av amerikanskbaserte selskaper i Europa:

En sentral faktor for amerikanske selskapers suksess i europeiske land antas å være språket. Engelsk er et tilnærmet universelt språk som benyttes på kryss av alle europeiske landegrensene. Videre pekes det på rettighetsspørsmål som en faktor i denne sammenheng. Flere av de amerikanske selskapene som har hatt suksess i europeiske land den senere tid har rettigheter til distribusjon av andres innhold, men har også egenprodusert innhold som de

¹ COM(2013) 231 «Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values»

² Europaparlamentets og rådsdirektiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester

tilbyr sine kunder. Angloamerikansk audiovisuelt innhold er en sentral del av populærkulturen i hele den vestlige verden, noe som i seg selv er med på å skape popularitet for leverandører av denne typen innhold. En annen viktig faktor er økonomi og det forhold at flere av de amerikanske selskapene er pengesterke aktører. God økonomi, kombinert med distribusjonsrettigheter til populærkulturelt innhold på et universelt språk, er med andre ord forhold Medietilsynet antar bidrar til å skape suksess for amerikanske aktører i Europa.

Når det gjelder europeiskprodusert innhold, antas det at språklige og kulturelle ulikheter samt rettighetsproblematikk kan være faktorer som kan oppfattes som utfordringer blant europeiske produsenter, distributører og kringkastere. Manglende ordninger for finansiering av innholdsproduksjoner kan også være en faktor. Tilsynet antar at felles EU-regler knyttet til rettighetsspørsmål og økt fokus på støtteordninger for europeiske produksjoner kan bidra til å skape best mulige vilkår for vekst i europeisk innholdsproduksjon, og ikke minst distribusjon av denne typen innhold på ulike plattformer.

2. Infrastruktur og frekvens (pkt. 2.4 i grønnboken)

Det er etter Medietilsynets oppfatning viktig at bakkebasert kringkasting ivaretas også i fremtiden. Bakkebasert kringkasting er en sentral kanal for samfunnsberedskap som også vil fungere selv om eksempelvis mobilnettet og Internett skulle bryte sammen. En av de store fordelene med bakkebasert kringkasting er at kapasiteten ikke påvirkes av antall samtidige brukere. Grunnet den norske topografien vil det også i fremtiden være forbrukere som ikke har tilgang til kabel- og satelittsendinger eller et godt utbygget bredbåndnett. Bakkebasert kringkasting vil være et viktig alternativ. Det er derfor sentralt at også denne plattformen gis muligheter til videreutvikling og fremtidig eksistens.

3. Lovgivning (pkt. 3.1 i grønnboken)

Etter Medietilsynets oppfatning bør en fremtidig medieregulering legge opp til en større grad av likebehandling av plattformene. Det må være tydelig for forbruker og tilsynsmyndighet *hvem* som er ansvarlig for innholdet. Mediekonvergensen gjør denne vurderingen vanskelig i dag, særlig når det gjelder audiovisuelle bestillingstjenester.

Definisjonene i dagens AMT-direktiv bør videre forbedres og tydeliggjøres på flere punkter. Dette gjelder særlig avgrensningen av hva som er å betrakte som en audiovisuell bestillingstjeneste, programdefinisjonen og jurisdiksjonsbestemmelsene. Det må også tydeliggjøres hva som er formålet med bestemmelsene; er det å regulere audiovisuelt *innhold* eller er det å regulere *leverandørene* av disse tjenestene.

I tillegg finner Medietilsynet grunn til å peke på at dagens utforming av senderlandsprinsippet medfører store tilsynsmessige utfordringer når det gjelder rettede sendinger. Etableringen av rettede sendinger er med på å utvanne hovedprinsippet i senderlandsprinsippet, og bidrar til å skape ulike konkurransevilkår for aktører som faktisk konkurrerer i det samme markedet. Samtidig er skillet mellom nasjonalt etablerte kanaler og rettede sendinger forvirrende for publikum. Det er vanskelig for publikum å forstå at to kanaler som begge oppleves som norske, har ulik praksis med hensyn til reklameavbrudd og utforming av sponsorplakater. Slik Medietilsynet ser det, bør det vurderes å etableres sekundærregler som gjør det lettere å gripe inn mot rettede sendinger uten å måtte gå veien om gjeldende prosedyre.

Medietilsynet støtter kommisjonen i dens tanker om økt grad av sam- og/eller selvregulering innen det audiovisuelle medieområdet. Slik tilsynet ser det, vil imidlertid samregulering være å foretrekke i de fleste tilfeller. Bakgrunnen er at det anses som viktig at det er en offentlig myndighet som påser at bransjen faktisk gjør det den skal gjøre, og som kan gripe inn ved unnlatelser eller for stor inngripende praksis hos bransjeorganet. At en offentlig myndighet får tilsyns- og veiledningsansvar for bransjeorganet kan også virke skjerpende for organet. Det er etter tilsynets oppfatning særlig feltene *beskyttelse av barn* og *reklame- og sponsorforhold* som i første rekke bør underlegges samregulering. Fordelen med etablering av bransjeorgan innen disse feltene, er at bransjeorganene faktisk kan få medlemmer som faller utenfor AMT-direktivets rekkevidde og derigjennom skape større etterlevelse av bransjereglene enn hva som er mulig å få til gjennom statlig regulering. Medietilsynet ser det som naturlig at eventuelle bransjeorganer får retningslinjer for sin drift og fortolkningspraksis fra en offentlig myndighet, slik at en sikrer at folkerettslige forpliktelser, nasjonal lovgivning mv. ivaretas gjennom bransjeorganets praksis.

Når det gjelder temaet *mediekompetanse*, mener Medietilsynet at det er viktig at det gjennomføres en felleseuropeisk kartlegging av mediekompetansen i de ulike land. Med slik kartlegging bør det medfølge tilstrekkelig med midler. Det er utarbeidet flere ulike definisjoner av begrepet «media literacy». EU har utarbeidet én definisjon av dette begrepet som Medietilsynet følger. Det anses som en viktig premisse for det videre kartleggingsarbeidet at EUs definisjon av «media literacy» danner basis for forståelsen og innholdet i dette begrepet i hele EU og EØS-området.

4. Mediefrihet og pluralisme (pkt. 3.2 i grønnboken)

Slik Medietilsynet ser det, bør det stilles krav til transparens ved bruk av filtreringsmekanismer fra en leverandørs side. Eksempelvis bør ikke en leverandør kunne iverksette bruk av filter uten at publikum i det/de aktuelle land er orientert om det. Videre bør publikum kunne slå av eventuelle filtre de ikke ønsker å ha. Tilsynet anser at det vil være adekvat om fremtidig medieregulering stiller krav til leverandørers bruk av filtreringsmekanismer. Medietilsynet bemerker i denne sammenheng at spørsmålet om bruk av filtreringsmekanismer også ble behandlet i høringen knyttet til rapporten fra High Level Group on Media Freedom and Pluralism³, og legger til grunn at utfallet av denne høringen vil bli tillagt vekt i tilknytning til dette spørsmålet.

I grønnboken stiller kommisjonen enkelte spørsmål knyttet til ekomdirektivene, herunder Art. 31 i forsyningspliktdirektivet. Det er Medietilsynets oppfatning at det bør være et krav om plattformlike must carry-regler, også på nasjonalt plan. Plattformene bør i størst mulig grad likestilles med hensyn til must carry-forpliktelser. Til tross for at det ikke lenger er kapasitetsmangler på de største plattformene som tilbyr audiovisuelt innhold, tilsier kulturpolitiske hensyn, herunder ivaretagelse av nasjonalt språk, identitet og kultur, at det vil være behov for å pålegge must carry-forpliktelser også i fremtiden for større allmennkringkastingskanaler med tyngre forpliktelser. Det vises i denne forbindelse også til presset og konkurransen europeiske land opplever fra den angloamerikanske populærkulturen.

³ Public Consultation on the Independent Report from the High Level Group on Media Freedom and Pluralism; <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/public-consultation-independent-report-hlg-media-freedom-and-pluralism>

5. Reklameregler (pkt. 3.3 i grønnboken)

AMT-direktivet ble gjennomført i norsk rett 1. januar 2013. Medietilsynet har derfor noe begrenset erfaring med håndhevingen av AMT-direktivet. Det tilsynet imidlertid har registrert i det korte tidsrommet hvor regelverket har vært håndhevet, er at kravet til tydelig merking, og publikumsinformasjon om merking og nye regler, er sentralt. En spørreundersøkelse Medietilsynet har gjennomført viste eksempelvis at kun én av ti fjernsynsseere hadde sett merkingen som viser at programmet inneholder produktplassering, og kun 40 prosent av de som hadde sett merkingen visste hva den betyr.

Dette illustrerer at krav til tydelig merking og publikumsinformasjon er sentrale faktorer for å sikre at formålet med reguleringen oppnås. Formålet med merking av programmer som inneholder produktplassering er at publikum skal være klar over at de blir utsatt for kommersiell påvirkning på redaksjonell plass. Dersom de verken legger merke til merkingen eller vet hva den betyr, oppnås ikke dette formålet.

Videre opplever Medietilsynet at det på bakgrunn av gjeldende regler er utfordrende å opprettholde skillet mellom redaksjonelt innhold og kommersielle budskap. Faren for sammenblanding er særlig stor hos bestillingstjenestene, ettersom disse ikke viser reklame i reklameblokker. Tilsynet har observert programmer hos tilbydere av bestillingstjenester som i praksis fremstår som reklameinnslag for en leverandør, og hvor skillet mellom det redaksjonelle innholdet og kommersielle tilbud var tilnærmet utvisket. Det kan i tillegg påpekes at sponsorplakatene utformes på en slik måte at de blir mer og mer lik rene reklameinnslag. Dette utfordrer reglene om sponsoridentifisering og de formål som ligger bak denne typen bestemmelser.

Når det gjelder den fremtidige regulering av kommersielle budskap, antar Medietilsynet at det fra bransjens side vil bli større krav til plattformlike regler, press for økt bruk av produktplassering i produksjoner, press for økt bruk av såkalte nye reklameteknikker og krav om større frihet ved utforming av sponsorplakater. Det antas også at det vil bli krav om større grad av felleseuropeiske regler som sikrer likebehandling av aktører på tvers av landegrenser. Dette sistnevnte punktet henger særlig sammen med at tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester er i direkte konkurranse med tilbydere som er lokalisert i andre land.

Fremtidens reklameregler bør i størst mulig grad underlegges en form for samregulering, hvor et bransjeorgan gis ansvar for å håndheve reglene mens en offentlig myndighet får til oppgave å føre tilsyn med bransjeorganet. Bransjeorganets virke bør baseres på offentlig fastsatte retningslinjer som etableres i samråd med bransjen.

6. Beskyttelse av mindreårige (pkt. 3.4 i grønnboken)

Det er Medietilsynets klare oppfatning at gjeldende regler for beskyttelse av mindreårige slik de nå fremgår av AMT-direktivet ikke er tilstrekkelig for å ivareta barns krav på beskyttelse i dagens audiovisuelle mediehverdag. Medietilsynet mener at det bør være felles regler for beskyttelse av barn uavhengig av plattform. Samtidig er det viktig å påpeke at det er en grense hvor hvilket innhold som faktisk og reelt kan underlegges en statlig regulering. Eksempelvis vil det være umulig å underlegge alt innhold som er tilgjengelig på Internett statlig regulering.

Etter Medietilsynets vurdering er følgende forhold sentrale å få på plass for å sikre barn best mulig beskyttelse mot skadelig innhold:

1) Samregulering

Det er viktig å få etablert en større grad av samregulering på dette feltet. Bransjeorgan underlagt statlig tilsyn bør få større ansvar basert på offentlig fastsatte retningslinjer. Et bransjeorgan kan få medlemmer som faller utenfor AMT-direktivets virkeområde da det kan oppfattes som et kvalitetsstempel å promotere seg som medlem av bransjeorganet. Hvilke oppgaver som legges til et bransjeorgan, bør det være opp til det enkelte land å avgjøre. Her spiller nasjonale forhold inn, og kan ha avgjørende betydning for hvilke løsninger som anses mest hensiktsmessig.

2) Foreldreansvar

Statlig kontroll og bransjeregulering må suppleres med fokus på foreldremedvirkning. Som nevnt ovenfor går det en grense for hvilket innhold som kan underlegges statlig regulering. Foreldrenes ansvar når det gjelder audiovisuelt innhold blir derfor stadig større og stadig viktigere. Det er nødvendig med informasjons- og holdningstiltak for å nå frem til foreldre, både for å sikre at de forstår hvorfor deres rolle når det gjelder barns mediebruk er viktig, men også for å sette foreldre i stand til å utøve denne rollen. Det er naturlig å se slike informasjons- og holdningstiltak i sammenheng med fokus på økt nettvett og økt mediekompetanse i befolkningen.

3) Krav om såkalt "foreldrekontroll"

I forlengelse av pkt. 2) om foreldreansvar mener Medietilsynet det er sentralt at apparater som kan brukes til å se audiovisuelt innhold, leveres med aktivisert foreldrekontroll. Dette innebærer at foreldre må slå foreldrekontrollen *av* i stedet for å slå den på.

Dersom dagens praksis videreføres (der mottakere leveres med ikke-aktivisert foreldrekontroll, og hvor det er opp til foreldre å slå disse på), må det gjennomføres store informasjonstiltak i samarbeid med stat og bransje for å øke foreldres kjennskap til og bruk av foreldrekontrollene. Videre bør bransjen være pliktig til å informere om foreldrekontroll på de apparater de selger og å vise hvordan kontrollene aktiveres.

Nettsider som tilbyr audiovisuelt innhold bør pålegges å tilby foreldrekontroll, samtidig som det stilles krav til synlighet og merking av denne tjenesten. Foreldrekontrollene må videre være enkle å ta i bruk.

3) Alderskontroll

Det bør være krav om alderskontroll på tilbydersiden. Med tilbyder menes i denne sammenheng de som mottar bestillingen av audiovisuelt innhold. Det er et politisk spørsmål om tilbydere skal gis tilgang til folkeregisteret e.l. for å gjennomføre denne typen alderskontroll. I tillegg bør det innføres krav om foreldreregistrering. Barn bør ikke kunne registrere seg og bestille tjenester selv.

4) Aldersklassifisering av innhold

AMT-direktivet bør stille krav om aldersklassifisering av «alt» innhold, uavhengig av hvilken plattform innholdet vises på. Det er imidlertid tilstrekkelig at det stilles krav om at aldersklassifisering skal skje. Etablering av felleseuropeiske aldersgrenser anses ikke nødvendig. Aldersgrensene bør kunne fastsettes i tråd med nasjonal praksis.

5) Klageadgang for publikum

Det må stilles klare krav til identifikasjon slik at publikum vet hvor de skal henvende seg ved klager. Denne typen informasjon må være tydelig fra alle avsenders side. Hovedansvaret for å håndtere publikumshenvendelser grunnet innhold bør i første rekke ligge hos tilbyder. Identifikasjonen bør også inkludere opplysninger om hvilken myndighet eller hvilket

bransjeorgan publikumsklager kan rettes til. Dette er særlig viktig ved rettede sendinger og hos audiovisuelle bestillingstjenester. For øvrig bør systemet for klagehåndtering tilpasses det enkelte lands ordninger.

7. Tilrettelegging for personer med særlige behov (pkt. 3.5 i grønnboken)

Slik Medietilsynet ser det, er det behov for felleseuropeiske standardkrav for å sikre at alle pålegges visse minimumsforpliktelser når det gjelder tilrettelegging for funksjonshemmede. Per i dag er det for store ulikheter landene imellom på dette punkt.

For å oppnå økt fokus på tilrettelegging for funksjonshemmede, må mest sannsynlig støtteordninger etableres. At alle mennesker har tilgang til informasjon er et viktig prinsipp med hensyn til demokrati, ytringsfrihet og mediekompetanse. Eksempelvis bør alle sikres like muligheter til å følge valgkampsendinger og nyheter som sendes direkte.

Med hilsen



Gudbrand Guthus e.f.
direktør for konsesjon og tilsyn



Line Langnes
seniorrådgiver

1.