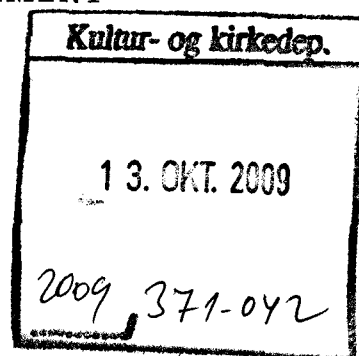




DET KONGELIGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT



Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
2009/00371 ME/ME3 CLH:elt

Vår referanse
200901999-/AKH

Dato
12.10.2009

Høring – forslag til regler for gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett

Vi viser til Kultur- og kirkedepartementets (KKD) brev av 09.07.2009 om ovennevnte.

1. Bakgrunn

Saken gjelder høring av KKD's forslag til hvordan EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester¹ (AMT-direktivet) kan implementeres i norsk rett. AMT-direktivet som ble vedtatt av EU-parlamentet og Rådet i desember 2007, reviderer og oppdaterer gjeldende TV-direktiv. Direktivet utvider virkeområdet til TV-direktivet til å omfatte alle audiovisuelle medietjenester, både audiovisuelle bestillingstjenester ("on-demand" tjeneste) og kringkastede fjernsynssendinger ("lineære tjenester"). KKD er ansvarlig departement, og fristen for implementering i nasjonal rett er 31/12 2009.

TV-direktivet er implementert i norsk rett gjennom kringkastingsloven og kringkastingsforskriften, som forvaltes av KKD. Loven inneholder både bestemmelser om innhold (for eksempel bestemmelser om forhåndsvurdering av program, beskyttelse av mindreårige og reklame) og bestemmelser knyttet til andre deler av kringkastingsvirksomheten (for eksempel særskilte bestemmelser om NRK og bestemmelser om omsetning av kringkastingsmateriell).

¹ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/65/EF av 11. desember 2007 om endring av rådsdirektiv 89/552/EØF om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene. (AVMS directive)

2. Høringsnotatets forslag til gjennomføring i norsk rett, jf. høringsnotat kapittel 3.

KKD skriver (s. 14) at det finnes *”tre tenkelige modeller for hvordan AMT-direktivets regler kan gjennomføres i norsk rett:*

- *Det første alternativ er å utvide kringkastingsloven og kringkastingsforskriften slik at de også omfatter audiovisuelle bestillingstjenester.*
- *Andre alternativ er å fastsette et eget lov- og forskriftsverk for audiovisuelle bestillingstjenester, som et supplement til regelverket for kringkasting som også vil måtte endres noe.*
- *Den tredje modellen er en mellomløsning hvor reglene for audiovisuelle bestillingstjenester gjennomføres i flere eksisterende regelverk etter hvor det anses å passe.”*

I høringsnotatet konkluderer KKD (s. 14) med følgende forslag:

”- Direktivets bestemmelser innarbeides som hovedregel i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften”

- Lovens tittel endres til lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester.”

Etter Fornyings- og administrasjonsdepartementets (FAD) vurdering er høringsnotatets vurdering av hvordan AMT-direktivets bestemmelser bør innarbeides i norsk rett mangelfull.

For det første finnes det flere tenkelige og relevante modeller for hvordan AMT-direktivets bestemmelser kan gjennomføres i norsk rett, enn de tre som skisseres i notatet. Det ville etter vår oppfatning være naturlig å se denne problemstillingen i en større sammenheng, dvs. som én av de problemstillinger som følger av utviklingen i bruk av elektroniske medier og konvergens mellom ulike teknologiske plattformer. Denne utviklingen fører med seg nye reguleringsbehov som de ”gamle” regelverkene ikke har vært utformet for å regulere. Det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig å tilpasse en lov som er laget for regulering av kringkasting, til å skulle regulere en utvikling hvor en stadig større del av digitalt innhold konsumeres over internett på ”on-demand” basis. En mulig alternativ modell ville derfor være å samle regulering av alle audiovisuelle medietjenester i et eget regelverk om digitalt innhold. Dette vil i så fall innebære at nåværende kringkastingslov og kringkastingsforskrift må endres, dvs. at de delene av nåværende kringkastingsregelverk som regulerer innhold (dvs. kringkastede fjernsynssendinger) blir tatt ut av kringkastingsregelverket og innarbeides i et eventuelt nytt lov- og forskriftsverk som regulerer alle audiovisuelle medietjenester.

Etter vår oppfatning kan det argumenteres for at en særskilt regulering av digitalt innhold vil være mer robust i forhold til forventet fremtidig utvikling, enn å la morgendagens digitale tjenester bli regulert av et regelverk tilpasset gårsdagens analoge kringkastingstjenester.

Vi vil i denne sammenheng vise til Konvergensutvalget, som allerede så tidlig som i 1999 (NOU 1999: 26, s. 175) anbefalte at alt IKT-regelverk på lang sikt samles i én felles *"informasjons- og kommunikasjonslov"*. Utvalget mente at *"det naturlige tidspunktet for en samling av regelverket ville være når kringkastingssektoren er digitalisert, og alle aktuelle sektorer derved har samme teknologiske basis"*.

For det annet er vurderingen av de ulike alternative modeller som skisseres i høringsnotatet utilstrekkelig. De alternative modellene bør vurderes i forhold til sannsynlige eller mulige utviklingstrekk i mediemarkedene fremover, jf. diskusjonen ovenfor. Dette fordi alternative utviklingstrekk kan ha betydning for hva som er den mest hensiktsmessige måten å gjennomføre bestemmelsene på. Høringsnotatet mangler en slik vurdering.

For eksempel kan én mulig fremtidig utvikling være at forbruk av audiovisuelle medietjenester i stadig større grad vil bestå av bestillingstjenester, og at kringkastede fjernsynstjenester får en stadig mindre andel av det totale forbruket. I så fall er det mye som taler for at en egen lov om audiovisuelle medietjenester, eller en lov om digitalt innhold, er en mer hensiktsmessig måte å regulere disse tjenestene på, enn at bestemmelsene i AMT-direktivet innarbeides i det nåværende kringkastingsregelverket.

På dette grunnlag mener FAD at det må foretas en ny og grundigere vurdering av hvordan AMT-direktivet skal innarbeides i norsk rett. Vi vil for øvrig vise til Datatilsynets høringsuttalelse av 28.09.2009 vedrørende personvern.

3. Høringsnotatets øvrige forslag, jf. høringsnotat kapittel 4-9

De resterende delene av høringsnotatet omhandler det materielle innholdet i de ulike bestemmelsene i AMT-direktivet og hvordan disse kan implementeres i norsk rett. Dette gjelder bestemmelser om blant annet saklig virkeområde og definisjoner, generelle bestemmelser (senderlandprinsippet, prinsippet om fri formidling, osv.), bestemmelser om redaksjonelt innhold, reklameregler, regler for sponsede programmer, produktplassering, bestemmelser om eksklusive rettigheter, med mer.

I noen tilfeller ber KKD eksplisitt om høringsinstansenes innspill. Dette gjelder:

- Bør det åpnes for samregulering² for beskyttelse av mindreårige for innhold i audiovisuelle bestillingstjenester? (jf. høringsnotat s. 31).
- Kan samregulering være hensiktsmessig på andre områder? (jf. høringsnotat s. 31)
- Bør produktplassering tillates i visse programkategorier eller bør det lovfestes et totalforbud mot produktplassering i henholdsvis fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester? (jf. høringsnotat s. 48)
- Hvordan bør rett til korte reportasjer reguleres innenfor rammene som AMT-direktivets artikkel 3 k nr. 6 oppstiller?³ (jf. høringsnotat s. 59)

FAD er enig i at selvregulering vil være utilstrekkelig for bestemmelsene i AMT-direktivet, men mener at samregulering kan være hensiktsmessig for beskyttelse av mindreårige for innhold i audiovisuelle bestillingstjenester. FAD har ingen synspunkter på de øvrige konkrete spørsmålene høringsnotatet ber om innspill på.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser, jf. høringsnotatet kapittel 10

I høringsnotatet fremgår det at KKD "anser at høringsnotatets forslag ikke innebærer noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser" (jf. høringsnotat s 63).

Høringsnotatet peker på at utvidelse av lovens virkeområde innebærer at Medietilsynet får ansvar for å føre tilsyn med flere tilsynsobjekter enn tidligere, men at denne utvidelsen er av begrenset omfang i forhold til regelverket som gjelder for kringkasting. Videre pekes det på at (en eventuell) etablering av en bransjeordning (som følge av forslaget om samregulering for beskyttelse av mindreårige fra alvorlig skadelig innhold) vil kunne medføre ekstrautgifter for bransjen på kort sikt. På lengre sikt antas det imidlertid at *"fordelene for bransjen vil være større enn utgiftene"*.

Vi savner en mer omfattende og helhetlig beskrivelse og analyse av de økonomiske og administrative konsekvenser som følger av forslaget. Dette kan omfatte:

- Nærmere beskrivelse av utvidede tilsynsoppgaver for Medietilsynet, herunder kostnader ved eventuell økt ressursbruk. Det synes opplagt at de nye bestemmelsene kan være vanskelige å håndheve, blant annet fordi det

² Begrepet samregulering (co-regulation) forklares på side 29 i høringsnotatet: *"Samregulering har på sin side et element av selvregulering i seg, men i bunn ligger et juridisk rammeverk. Ofte har myndighetene gjennom lov eller forskrift fastsatt visse målsetninger eller minimumsregler. Så blir det opp til aktørene i bransjen å utarbeide nærmere regler, typisk gjennom retningslinjer eller bransjenormer. Ordningene kan også organiseres med en bransjeorganisasjon eller et annet særskilt utnevnt organ som fører tilsyn med at reglene overholdes."*

³ *"AMT direktivets artikkel 3 k gir fjernsynsselskaper rett til å sende korte nyhetsutdrag fra begivenheter av stor interesse for allmennheten som et annet fjernsynsselskap har eksklusive rettigheter til. Dette er en ny regel i AMT-direktivet som ikke har noen parallell i fjernsynsdirektivet."* jf. høringsnotatet s 55.

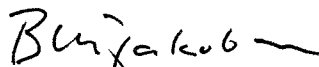
vil oppstå mange tvilstilfeller om hvorvidt en bestemt tjeneste er omfattet av loven eller ikke.

- Nærmere beskrivelse av kostnader for bransjen, for eksempel ved eventuell samregulering.
- Nærmere beskrivelse av eventuelle nyttevirksomheter som følge av forslaget. I forbindelse med omtale av mulige fordeler for bransjen på lengre sikt, vises det til at "departementet vil vurdere dagens regelverk i filmloven, herunder avgiftsplikten til Norsk Film- og kinofond". Det er uklart for FAD på hvilket grunnlag KKD mener at dette er en fordel, eller nytte, for bransjen, som følger av forslaget i seg selv.

Konklusjon

1. Vi mener det må foretas en ny og grundigere vurdering av hvordan AMT-direktivet skal innarbeides i norsk rett, hvor flere alternativer drøftes.
2. Vi er enig i at samregulering kan være hensiktsmessig for beskyttelse av mindreårige for innhold i audiovisuelle bestillingstjenester.
3. Vi mener det må foretas en mer omfattende og helhetlig beskrivelse og analyse av de økonomiske og administrative konsekvenser som følger av forslaget.

Med hilsen



Bjørn Magnus Jakobsen (e.f.)
fung. avdelingsdirektør



Anne Kristine Hage
rådgiver