



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

e-post: postmottak@kkd.dep.no

Vår ref.: 06/266-3/ICA

Deres ref.:

Dato: 6. april 2006

Høringsuttalelse – revisjon av TV-direktivet

Vi viser til brev av 3. februar 2006 hvor Kultur- og kirkedepartementet ber om synspunkter og merknader til Kommisjonens forslag til nytt TV-direktiv (Rådsdirektiv 89/552/EØF som endret ved Rådsdirektiv 97/36/EF). Vi viser også til kommunikasjon med departementet om utsatt frist for Medietilsynets høringuttalelse.

Medietilsynet har tidligere bistått departementet i revisjonsprosessen i forbindelse med den høringsrunden som fant sted i forkant av Liverpool-konferansen i september 2005. Vi viser i den forbindelse til tidligere notater, som også berører enkelte andre områder enn de Medietilsynet tar opp her.

Innledningsvis vil Medietilsynet gi sin tilslutning til de hovedprinsipper revisjonen bygger på. Mediekonvergensen og mediebruken i samfunnet reiser på mange områder likeartede utfordringer for både lineære (kringkasting) og ikke-lineære (on-demand) tjenester, noe som tilsier en større grad av regulatorisk likebehandling. Samtidig må det erkjennes at det fortsatt er behov for en strengere regulering av kringkastingsmediet, som befinner seg i en særstilling i samfunnet blant de audiovisuelle tjenestene.

Medietilsynet er enig i utvelgelsen av det sett av grunnprinsipper som skal gjelde for alle audiovisuelle tjenester, jf. Kommisjonens forslag til nytt TV-direktiv (i det følgende bare omtalt som "forslaget") artikkel 3c - 3h. Utfordringen blir, slik vi ser det, hvordan reglene skal utformes på nasjonalt nivå med hensyn til intensiteten av myndighetenes kontroll og tilsyn med de ikke-lineære tjenestene. Forslagets artikkel 3 nr. 3 nevner her uttrykkelig implementering gjennom selv- og samregulering, noe Medietilsynet har vunnet gode erfaringer med på andre områder og som vi derfor er positiv til. Samtidig vil vi understreke at denne form for regulering krever betydelige ressurser på informasjons- og rådgivningssiden for å få etablert gode og pålitelige systemer som har troverdighet blant brukerne. Medietilsynet kommer tilbake til dette under pkt. 4 nedenfor.

Til de enkelte bestemmelsene ønsker Medietilsynet å avgi følgende kommentarer:

1) Ny definisjon av kringkasting

Etter den nye definisjonen av kringkasting i forslaget artikkel 1 bokstav c omfattes alle audiovisuelle tjenester hvor det er tilbyderer som bestemmer tidspunkt for utsendelse av et program og som setter sammen programplanen. Ved at definisjonen har fått en teknologinøytral utforming, gjøres det klart at også kringkasting på andre plattformer enn kabel, satellitt og eter er omfattet, som for eksempel web-TV og mobiltelefon-TV som sendes i sanntid. Dette har vært et usikkert punkt etter dagens definisjon, og reguleringsmyndigheter i de europeiske landene har da også forholdt seg ulikt til denne type nye kringkastingslignende tjenester. Medietilsynet støtter således innføring av en ny kringkastingsdefinisjon som foreslått.

2) Senderstatsprinsippet – omgåelse av nasjonalt regelverk

Kringkastere som er etablert i et land, men som retter hele sin virksomhet mot et annet land, kan i dag gjøre dette i ly av senderstatsprinsippet i direktivets artikkel 2. Dette prinsippet er foreslått videreført for alle audiovisuelle tjenester, i tråd med hva som også gjelder etter e-handelsdirektivet artikkel 3. I forslaget artikkel 2 nr. 7-10 foreslås det imidlertid et tillegg som på visse vilkår skal gjøre det mulig å slå ned på klare tilfeller av omgåelser av regelverket, etter en nærmere fastsatt prosedyre.

Medietilsynet støtter tiltak som kan bidra til å fjerne omgåelsesproblematikken og anser dette som helt nødvendig for å opprettholde legitimiteten av prinsippet om minimumsregulering i artikkel 3. Det er særlig innenfor kringkastingsområdet at omgåelse har vært et tema. Erfaring viser at ulike regler for kringkastere, som av seere og annonsører oppfattes å være nasjonale, forstyrrer konkurransesituasjonen i landet. Beskyttelsesnivået for de interesser det enkelte land ønsker å verne gjennom strengere regulering blir ikke like godt som det nasjonale regelverket skulle tilsi. Disse to forholdene fører til sammen til press på regelverket i retning av liberalisering.

Medietilsynet mener imidlertid at forslaget i artikkel 2 nr. 7-10 etterlater for stor usikkerhet til at det kan bli et effektivt tiltak mot tilfeller av omgåelse. For det første er det uklart hva som skal til før man kan si at det foreligger "abuse or fraudulent conduct". Medietilsynet mener at det her bør gis retningslinjer i forhold til vurderingen, f. eks. om det er aktuelt å se på hvilket språk som benyttes i egenproduksjoner, relevant reklamemarked osv. For det andre er det uklart hvilke "appropriate measures" medlemslandene kan ta. Med henblikk på de vilkår som oppstilles om proporsjonalitet, ikke-diskriminering med mer, er det ikke uten videre gitt at man kan gi et pålegg om at vedkommende tjenesteleverandør skal underlegges mottakerlandets jurisdiksjon på alle områder. For det tredje mener Medietilsynet det må være en forutsetning at medlemslandene tilstår en romslig skjønnsmargin i vurderingene, noe som bør komme klart til uttrykk, for eksempel i fortalen.

For øvrig registrerer vi at prosedyren i saker om omgåelse etter artikkel 2 gir medlemslandene et mindre spillerom enn den prosedyren som gjelder for videresendingsforbud av alvorlig skadelig innhold i kringkasting etter direktivets artikkel 2a nr. 2. Etter forslaget artikkel 2 (8) bokstav d er det et nødvendig vilkår at Kommissjonen har vurdert og avgjort at tiltaket er forenlig med fellesskapsretten før det kan iverksettes av medlemslandet. En slik forhåndsvurdering er det ikke nødvendig å avvente etter prosedyren i artikkel 2a, hvor lovligheten av tiltaket kan prøves i ettertid. Det samme følger av e-handelsdirektivets artikkel 3. Medietilsynet mener det ikke er grunnlag for å ha ulike prosedyrerregler for tilfeller av omgåelse etter de to direktivene, og at det også vil være best i samsvar med artikkel 2a i TV-direktivet å ikke kreve forhåndsklarering i artikkel 2 (8) bokstav d.

3) Beskyttelse av mindreårige

Etter forslaget artikkel 3d skal medlemslandene sikre at audiovisuelle tjenester ikke gjøres tilgjengelig på en slik måte at de kan være alvorlig til skade for mindreåriges utvikling. Det skal således ikke være noe totalforbud mot distribusjon av denne type innhold, slik som det i dag gjelder (og fortsatt skal gjelde) i forhold til kringkastingsmediet etter direktivets artikkel 22 nr. 1. Det er utelukkende *tilgjengeliggjøringen* som rammes, dvs. at voksenkontroll og andre filtre for tilgang til skadelig innhold vil måtte godtas. I fortalens punkt 32 refereres det til en forpliktelse om å skape et adekvat beskyttelsesnivå, ikke å forby vokseninnhold som sådan.

Fortalen punkt 33 understreker også at det for å etterleve forpliktelsen om å beskytte barn og unge ikke skal være nødvendig med noen forhåndskontroll av medieinnhold. Medietilsynet forstår dette slik at det ikke er noe krav om *statlig* forhåndskontroll lik den som gjøres i Norge i dag ved klassifisering av kinofilm for distribusjon. For å kunne etterleve forpliktelsen i artikkel 3d vil det imidlertid etter Medietilsynets oppfatning måtte tilrettelegges for systemer for forhåndsvurdering og klassifisering av medieinnhold hvor dette er mulig, på alle distribusjonsplattformer. Slik forhåndsvurdering er et grunnleggende prinsipp for all beskyttelsestenkning. Klassifiseringen av innholdet skjer ved å sette en aldersgrense, eller på annen måte gjøre tilgjengelig informasjon om innholdets egnethet til brukerne av den audiovisuelle tjenesten. Som vi kommer tilbake til nedenfor, kan dette gjøres av bransjen selv.

Tilgjengelighet er et aspekt ved distribusjon av medieinnhold som tilsier en nyansering av hvordan innholdet vurderes for de ulike distribusjonsplattformene. Dette legges det også opp til direktivet, jf. punkt 28 i fortalet, hvor det skilles mellom lineære og ikke-lineære tjenester ved deres særtrekk knyttet til brukerens kontroll og tjenestenes mulige virkninger i samfunnet.

Video-On-Demand (VOD) vil være en ikke-lineær tjeneste som omfattes av forslaget til nytt direktiv. Filmlovens definisjon av videogram omfatter allerede VOD, og vi har i dag en spesifikk regulering av slike tjenester i forskrift om merking ved elektronisk omsetning av videogram. Forskriften retter seg mot videodistributører som driver omsetning av VOD via bredbånd, og gir nærmere regler om elektronisk merking av film. Slike tjenester omfattes også av e-handelsdirektivet, som gir flere forbrukerrelevante bestemmelser om bl.a. opplysningsplikt, men har ingen spesifikke bestemmelser om innhold. Kravene i filmloven henger sammen med et ønske om å beskytte barn og unge, ved at innhold alltid skal merkes med aldersgrense. En tjenesteyter skal få godkjent brukergrensensnittet av Medietilsynet når det gjelder merking av dette overfor publikum. Videogram som omsettes gjennom slike tjenester skal være registrert i Medietilsynet, og følge de øvrige regler som gjelder videoomsetning. Dette betyr bl.a. at man ikke kan omsette innhold som etter Medietilsynets vurdering er i strid med straffeloven.

Medietilsynet forstår det nye forslaget slik at det ikke legges opp til et strengere tilgangsnivå (hvem får tak i hva slags innhold og hvordan) for ikke-lineære tjenester enn de regler om VOD som er fastsatt etter filmloven. Medietilsynet ser imidlertid behov for å utrede forholdet mellom de to regelsettene videre i forhold til implementering av det nye direktivet, dersom det blir vedtatt.

Utviklingen går i retning av stadig flere distribusjonsmåter av medieinnhold, for eksempel ved bruk av mobiltelefon teknologi (eks. 3G), ulike bredbåndstjenester på e-verksnett, telefonnett osv. Det vil således bli produsert mer og mer innhold som ikke er ment for kino- eller videodistribusjon, og som i tillegg faller utenfor definisjonen av elektronisk omsetning av videogram. Distribusjon her skjer i dag på en mer uregulert arena. Mengden av nye medieproduksjoner vil tvinge fram andre løsninger enn i dag for effektiv vurdering og klassifisering av medieinnhold, uavhengig av teknologi og distribusjonsmåte.

Etter Medietilsynets vurdering, vil man her ikke komme utenom betydelig bruk av sam- og selvregulering. Hvordan dette skal skje, og hvilken rolle Medietilsynet eventuelt skal ha, må utredes nærmere. Som nevnt er det spesielt grunn til å se på filmlovens virkeområde og bestemmelser i forhold til nye typer omsetning av levende bilder. Det er all grunn til å tro at det spesielt i en oppstartsfase vil kreve betydelige ressurser av Medietilsynet på rådgivnings- og informasjonssiden, slik vi har erfart i forbindelse med etableringen av den selvreguleringen som i dag gjelder ved klassifisering av dataspill (PEGI). En modell kan her være det nederlandske systemet for klassifisering av medieinnhold utviklet av organisasjonen NICAM (Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media).

4) Produktplassering

Etter forslaget artikkel 3h skal det gjelde noen grunnkrav for audiovisuelle tjenester som er sponset eller som inneholder produktplassering. Bruk av slike finansieringskilder skal ikke påvirke det redaksjonelle ansvaret og uavhengigheten til tjenesteyteren, det skal ikke gis direkte oppmuntring til kjøp eller leie av produkter eller tjenester, og seerne skal informeres om sponsorbidraget eller produktplasseringen. Nyheter, aktualiteter, dokumentarer og innhold rettet mot barn kan ikke inneholde produktplassering. Nyheter og aktualiteter kan heller ikke sponses.

Forbudet mot skjult reklame, som i dag gjelder for kringkasting, er samtidig utvidet til å gjelde alle audiovisuelle medier, jf. forslaget artikkel 3g. Slik Medietilsynet ser det, må forholdet mellom de to bestemmelsene bli slik at alt som går inn under definisjonen av produktplassering og som ikke er tilstrekkelig identifisert i samsvar med det krav som følger av artikkel 3h, vil måtte anses som skjult reklame. Dette kan imidlertid med fordel presiseres nærmere.

Medietilsynet er positiv til at det innføres grunnprinsipper for bruk/identifisering av sponsormidler og produktplassering for audiovisuelle tjenester på alle plattformer. For andre tjenester enn kringkasting er dette i dag uregulert, og det vil være utelukkende i brukernes interesse at det innføres standarder som kan håndheves. Det kontroversielle spørsmålet er om det også på dette området bør velges en strengere regulering for kringkastingsmediet, slik at dagens forbud mot produktplassering fastholdes. Forslaget legger som kjent ikke opp til dette.

Det er ikke vanskelig å se grunner som taler imot å åpne opp for produktplassering i kringkasting. Muligheter for slik delfinansiering vil føre til økt produksjon, som kan gjøre programmer billigere i innkjøp for kringkasterne. I forhold til programsetting, kan dette innebære at kringkasterne i større grad velger bort programmer hvor produktplassering ikke er tillatt med det resultat at man får en større dreining mot underholdningspregede produksjoner. Tillatt produktplassering kan også få uheldige konsekvenser i form av press på produsenter generelt om å godta dette. Økonomisk kan det tvinge seg fram selv om produsenten helst vil unngå produktplassering. Innvendinger fra seerne kan også framføres. Det er vanskeligere å beskytte seg mot eksponering av kommersielt innhold som er integrert i et redaksjonelt produkt enn tradisjonell kringkasting reklame.

Til tross for dette vil ikke Medietilsynet fra sitt ståsted som håndhevingsorgan avvise forslaget om å åpne opp for bruk av produktplassering i kringkasting i enkelte typer produksjoner, noe som vil bli grunnlagt i det følgende:

I Norge vil produktplassering i dag anses som reklame og derved være i strid mot separasjonsprinsippet i kringkastingensloven § 3-2, eller rammes av forbudet mot skjult reklame i kringkastingensloven § 3-3. Dersom det forekommer produktplassering i et program som er sponset, vil dette kunne rammes av kringkastingensloven § 3-4 tredje ledd som forbyr kjøpsoppmuntring av sponsors produkter/tjenester, herunder salg fremmede omtale. Til tross for disse bestemmelsene, som alle er ment for å forhindre produktplassering, er denne formen for reklame ikke noe ukjent fenomen for norske TV-seere.

Når det gjelder forbudet mot skjult reklame, har lovgiver eksplisitt bestemt at dette ikke skal håndheves overfor kinofilm som vises på TV og eksterne produksjoner hvor kringkaster ikke har hatt grunn til å kjenne til at det er skjult reklame. Det siste vil i praksis si alle produksjoner som han ikke selv har bestilt, og gjennom avtale har hatt mulighet til å sikre at norske kringkastingregler blir fulgt. Typisk inneholder svært mange amerikanske serier produktplassering i større eller mindre grad ettersom dette er tillatt i USA. Lovgiver har også lagt en høy terskel for å slå ned på skjult reklame ved at det etter definisjonen av skjult reklame er satt som vilkår at presentasjonen må ha skjedd forsettlig for å tjene reklameformål. Medietilsynet har erfart at den redaksjonelle og kommersielle begrunnelse for et innslag kan smelte sammen, noe som gjør det ekstra vanskelig å håndheve forbudet. Det man forbinder med produktplassering forekommer også i stor grad i sponsede programmer hvor sponsorbidraget er gitt i form av naturalia som brukes direkte i produksjonen (realsponsing). Ved denne form for sponsing, for eksempel hvor deltakerne i et utendørs reality-show konsekvent benytter klær og utstyr fra en av sponsorene med logo lett synlig, er det høyst uklart hvor grensen går for ulovlig kjøpsoppmuntring/produktplassering. Håndhevelse blir tilsvarende vanskelig.

I en erkjennelse av at dagens forbud mot produktplassering ikke virker etter sin hensikt, mener Medietilsynet det vil bidra til å skape mer transparente forhold og dermed være i seernes interesse å innføre tydelige identifikasjonskrav og mengdebegrensninger på bruken slik som det legges opp til i forslaget artikkel 3h. Produktplassering bør imidlertid kun tillates i underholdningspregede produksjoner, som film, fiksjonsserier og realityprogrammer. For alle andre produksjoner, hvor kringkasterens troverdighet og journalistiske integritet kun kan ivaretas gjennom uavhengighet til kommersielle kilder, bør produktplassering ikke tillates. Det samme gjelder naturlig nok innhold distribuert på andre audiovisuelle plattformer.

Forslaget legger opp til å unnta nyheter, aktualiteter og dokumentarer (samt barneprogram, hvor andre viktige hensyn gjør seg gjeldende). Medietilsynet mener det er grunnlag for en nærmere presisering av hva som menes med denne type programmer, og sikre romslige definisjoner slik at alle programmer hvor de ovenfor nevnte hensyn gjør seg gjeldende blir omfattet. Dette gjelder for eksempel debattprogrammer og enkelte typer talk-shows. Klar informasjon om produktplasseringen til seerne er en forutsetning, og det må fastsettes detaljerte regler for hvordan dette skal gjøres i det enkelte lands nasjonale lovgivning.

I forhold til omfanget og bruken av produktplassering, har Medietilsynet merket seg at separasjonsprinsippet i direktivets artikkel 10 fortsatt skal gjelde for kringkasting reklame, dvs. at reklamen skal være lett gjenkjennelig og holdes klart atskilt fra andre deler av programvirksomheten ved et særskilt bilde og/eller lydsignal. Dette innebærer at produktplassering ikke vil kunne forekomme i et kringkastingprogram dersom dette gjøres på en måte som går over grensen til å også ville bli omfattet av definisjonen av "television advertising", jf. forslaget artikkel 1 bokstav g hvor et vilkår er "in order to promote". Sammenholdt med kravet i forslaget artikkel 3h om at det ikke vil være tillatt med direkte

oppmuntring til kjøp eller leie, vil, slik Medietilsynet ser det, bruken av produkt plassering kreve en redaksjonell begrunnelse. På denne måten skal produkt plasseringen ikke bli påtrengende for seerne, men naturlig inngå i programmets setting for øvrig.

5) Kvantitative regler for TV-reklame

Direktivets artikkel 18, som fastsetter at det ikke skal være mer enn 15 prosent reklame i kringkasterens daglige sendetid, foreslås opphevet. I praksis vil man da kun stå igjen med begrensningen på 20 prosent reklame per klokke time. Overvåkingssystemet for reklame som Medietilsynet benytter, viser at norske kringkasterne ligger et stykke under grensen for hva som er tillatt, normalt rundt 12-13 prosent reklame i løpet av et sendedøgn. På denne bakgrunn synes ikke døgnregelen å ha noen praktisk betydning, og Medietilsynet støtter således forslaget om å oppheve den.

Forslaget legger også opp til en liberalisering av avbruddsreglene i artikkel 11 for å gi kringkasterne større fleksibilitet og inntjeningssevne. Forslaget innebærer at det for film laget for TV, kinofilm, barneprogrammer og nyheter kan være et reklameavbrudd for hver periode på 35 minutter. Overføring fra gudstjenester kan, som i dag, ikke avbrytes med reklame overhodet. For alle andre programmer foreslås det at det ikke skal være noen begrensninger for avbrudd så lenge kringkaster holder seg innenfor rammen av volumreglene i artikkel 18. Kringkasterne vil imidlertid ha en forpliktelse til å plassere avbrudd slik at programmets integritet og opphavsmannens rettigheter ivaretas, jf. artikkel 11 nr. 1.

Medietilsynet leser forslaget slik at film, barneprogram og nyheter ikke kan avbrytes med reklame dersom de har en varighet på *under* 35 minutter. Er programmet lenger enn dette, kan det ha ett avbrudd for hver *hele* periode på 35 minutter. Det vil altså si at et program må være på mer enn 70 minutter for at to pauser skal være tillatt. Gitt at dette er en riktig forståelse, innebærer forslaget faktisk en skjerpelse av hva som i dag gjelder for nyhets- og barneprogram etter artikkel 11. Her kan det skje avbrudd om programmet er mer enn 30 minutter, og det går 20 minutter *mellom* hvert avbrudd. Det er imidlertid ikke noe krav om at første avbrudd ikke må skje *før* det har gått 20 minutter. Det vil altså si at et nyhets- og barneprogram på 60 minutter vil kunne ha tre pauser etter dagens regler i direktivet. Forslaget legger altså opp til større fleksibilitet med hensyn til hvor avbruddene skal plasseres, men gir adgang til færre pauser i disse to programkategoriene. Medietilsynet er imidlertid usikker på forståelsen av det nye forslaget i artikkel 11 nr. 2, og mener det er grunnlag for en nærmere presisering her.

Medietilsynet har forståelse for at kommersielle kringkasterne må innrømmes en viss fleksibilitet med hensyn til hvor avbrudd skal plasseres, så lenge volumet på reklamen holdes på samme nivå som tidligere. Medietilsynet mener imidlertid at forslaget går for langt når det for alle andre produksjoner enn de som er nevnt ovenfor ikke skal gjelde noen begrensninger på *antall* avbrudd. Det er en kjensgjerning at seerne ikke vil få den samme mulighet til å velge bort tradisjonell reklame når avbruddene er korte og skjer hyppigere, slik at man ikke kan forlate TV-skjermen. Avveiningen mot seernes interesser synes ikke å være vel balansert i dette tilfellet.

Dersom departementet er interessert i en nærmere utdyping av noen av våre merknader, eller Medietilsynets synspunkter på andre spørsmål som forslaget til nytt direktiv reiser, står vi selvsagt til disposisjon for dette.

Med hilsen



Tom Thoresen
direktør



Gudbrand Guthus
områdeleder

Saksbehandler: Ingvil Conradi Andersen, tlf. 69 30 12 55