

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

postmottak@kkd.dep.no

Vår dato
16.6.2008

Deres dato
14.3.2008

Vår referanse

Deres referanse
2008/00708 ME
SFA:elt

Vår saksbehandler
Haakon Gjesdahl

Høring - forslag til endringer i kringkastingsloven

Vi viser til ovennevnte høring. Telenor Broadcast Holding AS ("Telenor") har kommentarer til enkelte deler av forslaget.

1 Sammendrag

Vi stiller oss positive til at Medietilsynet gis økt uavhengighet på kringkastingsfeltet.

Vi er svært kritiske til forslaget om å innføre hjemmel som gir NRK rett til innsyn i distributørens kunderegistre, både ut fra personvern hensyn og konkurransemessige hensyn. Forslaget er etter vår vurdering uforenlig med grunnleggende bestemmelser i personopplysningsloven og personverndirektivet. Forslaget er videre uheldig ut fra konkurransemessige hensyn og da særlig NRKs eierinteresser i det digitale bakkenettet.

Bruken av begrepet videresending i kringkastingsloven og åndsverksloven er begrunnet ut fra ulike hensyn, og regelsettene er uavhengige av hverandre. Det må derfor tas høyde for at begrepene vil kunne ha ulikt innhold. Da må det gjøres klart at en endring av kringkastingslovens regler om videresending ikke har som intensjon å medføre noen endring av innholdet av dette begrepet på åndsverkslovens område. Vi mener også at forslaget kan utformes slik at man unngår denne problemstillingen.

2 Økt uavhengighet til Medietilsynet

Vi er positive til begrunnelsen bak og forslagene hva gjelder økt uavhengighet for Medietilsynet på kringkastingsfeltet.

3 Hjemmel for innhenting av abonnentsregistre fra tilbydere av fjernsynsinnhold for kontroll mot NRKs lisensregister

3.1 Bakgrunn

Departementet foreslår en ordning med en form for kontroll med kunderegistre for tilbydere av fjernsynsinnhold. Formålet er å sikre at alle som har et kundeforhold til en betal-tv-tilbyder også betaler kringkastingsavgift. Det foreslås innført en ny hjemmel i kringkastingsloven som gir NRK

anledning til å innhente opplysninger om distributørens kunderegistre, og for å kontrollere de innhentede opplysninger mot lisensregisteret.

Vi er svært kritiske til forslaget om å innføre hjemmel som gir NRK rett til innsyn i distributørens kunderegistre, både ut fra personvern hensyn og konkurransemessige hensyn. Forslaget er etter vår vurdering ikke forenlig med grunnleggende bestemmelser i personverndirektivet og personopplysningsloven, jf. pkt. 3.2. Det er videre betenkelig ut fra konkurransemessige hensyn og da særlig NRKs eierinteresser i det digitale bakkenettet, jf. pkt. 3.3.

3.2 Personvern hensyn

Personopplysningsloven § 11 fastsetter grunnkrav til behandling av personopplysninger. § 11 bokstav c) stiller krav om at den behandlingsansvarlige (Canal Digital) skal sørge for at personopplysningene ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formål med innsamlingen. Tilsvarende "formålsforenlighetsprinsipp" fremgår av personverndirektivet (95/46/EF) artikkel 6 nr. 1 bokstav b).

En konsekvens av bestemmelsen er at personopplysninger som fremgår av Canal Digital Norge AS' og Canal Digital Kabel TV AS' kunderegistre må brukes i forenlighet med det opprinnelige formål i lov/konsesjon. I den konsesjon Telenor ASA med datterselskaper er tildelt oppgis formålet med innsamlingen av persondata å være "*kundeadministrasjon, fakturering og gjennomføring av tjenester*", jf. også personopplysningsforskriften § 7-1. Spørsmålet blir dermed hvorvidt det er forenlig med det opprinnelige formål å utlevere personopplysningene i betal-tv-tilbyderens kundedatabase til NRK for å kontrollere om kundens betalingsforpliktelse overfor en helt annen part er overholdt.

Etter vår oppfatning er det ikke forenlig med det opprinnelige formål ("kundeadministrasjon") å utlevere personopplysninger fra kunderegistrene til NRK, selv om adgangen til behandling av personopplysninger begrenses til det som er strengt nødvendig for å ivareta formålene bak innføringen av en rett til innsyn i kunderegistre. Når en slik adgang til innsyn, som gir rett til videre behandling av personopplysninger for en tredjepart, anses uforenlig med det opprinnelige formål, vil det samtidig være i strid både med personopplysningsloven og personverndirektivet. En evt. innføring av en ny bestemmelse i kringkastingsloven som hjemler NRKs innsyn i distributørens kunderegistre, vil ikke avhjelpe de lovstridsproblemer som er beskrevet ovenfor.

NRK vil ved den foreslåtte hjemmel også kunne motta informasjon som ikke har relevans for det formål innsynet er tenkt for (overskuddsinformasjon). Eksempelvis vil det kunne være kunder som kun har et internettabonnement hos Canal Digital Kabel, og således ikke er tv-kunder. Opplysninger i Canal Digital's kunderegister blir altså tatt ut av den sammenheng de er innhentet for. Slik overskuddsinformasjon vil etter vår oppfatning være i strid med personopplysningsloven § 11 bokstav d) som stiller krav om at opplysningene er "*tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen*".

I 2006 så 85 % av alle mellom 9 og 79 år tv hver dag. I aldersgruppen 9-15 år er det om lag 92 % som ser TV hver dag¹. Vi antar at de fleste ser på TV i egen husstand. Når en da tar i betraktning at det finnes en del som ser på TV annenhver dag, en gang i uken eller i helgene, så blir det ikke mange tilbake i Norge som ikke har TV. Om NRK gis innsynsrett i kundelister fra betal-tv-distributørene, så ville en fortsatt ikke ha noe mer enn en mistanke - slik man uansett vil kunne ha i dag, om at en husstand som ikke betaler lisens sannsynligvis unndrar lisensbetaling til NRK.

¹ Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Det å utlevere hele kunderegistre fra betal-tv-operatørene for at NRK skal kunne sikre seg noe mer dokumentasjon for å enda sterkere kunne sannsynliggjøre at bestemte husstander unnlater å betale lisensen, vil være en urimelig krenkelse av enkeltpersoners personvern, et uforholdsmessig tiltak vurdert i forhold til formålet og i strid med de grunnleggende prinsipper i personopplysningsloven og personvern direktivet. NRK sitter allerede på nok informasjon til å gjøre det de ønsker å gjøre.

I Finland ble det i fjor høst sendt på høring et forslag fra YLE om tilsvarende krav som det som fremsettes i høringsnotatet. YLE skulle således gis innsyn i betal-tv-tilbydernes kunderegistre for å vaske mot YLEs lisensbetalingsregister. I Finland er problemet med "tjuvseere" langt større enn i Norge, slik at behovet for å gi allmennkringkasteren innsyn i betal-tv-tilbydernes kunderegistre er større. Både betal-tv-distributørene og justismyndighetene i Finland stilte seg negative til forslaget primært på grunn av de personvernmessige hensyn. I april 2008 trakk finske myndigheter forslaget bl.a. på grunn av det at det ble ansett juridisk problematisk i forhold til personvernet å innvilge YLE tilgang til kunderegistrene.

3.3 Konkurransmessige hensyn

Telenor Broadcast mener at det også ut fra rene konkurransemessige hensyn er svært uheldig at det evt. etableres en rett til innsyn i betal-tv-kunderegistre. Som departementet selv påpeker kan en potensielt konkurransevridende virkning som følge av innsynsretten forsterkes ved at NRK gjennom medeierskap i NTV og RiksTV også er involvert i distribusjonsleddet.

Det har også vist seg i praksis at det kan være en til dels uklar grense mellom NRKs rolle som plattformnøytral allmennkringkaster og som medeier i NTV/RiksTV. Et eksempel er informasjonen NRK gir fjernsynsseerne i forbindelse med overgangen til digitale sendinger i bakkenettet. TV-kampanjen som fortsatt går på NRK leder seerne rett til RiksTVs kundesenternummer (09595) i stedet for å henvise til en nøytral informasjonstelefontjeneste som samtidig ville oppfylt kravet til plattformnøytral informasjon.

4 Videre sending i kringkastingsnett

Departementet foreslår å endre bestemmelsen om rett til videre sending i kringkastingsloven § 4-2.

Bestemmelsens første ledd fastsetter at samtidig og uendret videre sending av lovlig kringkasting i kabelnett kan skje uten konsesjon. Departementet viser til at bestemmelsen stammer fra en tid da man ikke så for seg at videre sending ville kunne skje i noen andre typer nettverk enn kabelnett.

Begrepet videre sending er tillagt en særskilt betydning i åndsverksloven, TV-direktivet, Bernkonvensjonen og SatCab-direktivet (93/83/EF). Videre sending i disse regelverk, som regulerer privatrettslige forhold, er knyttet til en forutsetning om rettighetsklarering som følge av at det skjer en ny utnyttelse som skiller seg fra den originale, eller primære om man vil. Bruken av begrepet videre sending i kringkastingsloven og åndsverksloven er således begrunnet ut fra ulike hensyn, og regelsettene er uavhengige av hverandre. Det må derfor tas høyde for at begrepene vil kunne ha ulikt innhold. Da må det gjøres klart at en endring av kringkastingslovens regler om videre sending ikke har som intensjon å medføre noen endring av innholdet av dette begrepet på åndsverkslovens område. Vi mener også at forslaget kan utformes slik at man unngår denne problemstillingen.

I kapittel 4 i kringkastingsloven har videre sending tradisjonelt vært anvendt om kabel-tv. Det foreligger en generell enighet om at kabel-tv normalt er videre sending. Når det gjelder andre kringkastingsnett enn kabel er det imidlertid forskjeller som gjør at distribusjonsformene må vurderes på selvstendig grunnlag. Følgelig er det noen situasjoner hvor distribusjon av tv-kanaler

anses som videresending, mens det i forhold til andre distribusjonsformer råder bred enighet om at dette ikke er tilfellet. Dette viktige poenget synes uteglemt i høringsnotatet, som gir en helt generell beskrivelse av at videresending vil kunne finne sted i alle nett, herunder det digitale bakkenettet og over satellitt. Dette er imidlertid ikke riktig. Den måten videresending diskuteres på i høringsnotatet og den begrepsbruk som legges til grunn, kan derfor lett virke villedende og bidra til begrepsforvirring

Både Bernkonvensjonen og SatCab-direktivet legger vekt på at det er tale om en videresending av et allerede kringkastet signal. En kringkasting er en kommunikasjon til en større eller mindre allmennhet, dvs. én til mange kommunikasjon.

Det signalet som kringkastes til offentligheten av for eksempel en DTT- operatør eller en satellitoperatør, vil normalt ikke være en videresending av et allerede kringkastet signal, men en primærutsendelse. Det må i alle tilfeller foreligge en opprinnelig kringkasting som plukkes opp og videresendes.

Rent teknisk vil man i det digitale bakkenettet ikke overføre signaler som allerede er kringkastet. Den fiberoverføring som skjer ved matning i bakkenettet er ingen kringkasting fordi det ikke skjer noen kommunikasjon eller tilgjengeliggjøring av sendingene til en større eller mindre allmennhet. Det er intet publikum eller annen offentlighet som får tilgang til dette signalet. På dette punktet er digitalt bakkenett sammenlignbart med satellitt hvor signalet på samme måte (i de fleste tilfeller²) sendes over fiber til satellitt-up-linken hvorfra det kringkastes. Det skjer altså ikke normalt videresending i bakkenettet eller over satellitt.

Mange av kabelselskapene tar ned et allerede kringkastet signal (dvs. det samme signalet som også mottas av et større publikum og som således er kringkasting). Dette kringkastingssignalet kan enten være i form av et satellittsignal eller et bakkesendt signal. Dette signalet fanges opp i kabelnettets head end, signalet omformes for kabel distribusjon og videresendes ut i kabelnettene.

Begrepet videresending bør på denne bakgrunn reserveres for de tilfeller der det er tale om parter som er underlagt slik klarering som åndsverksloven gir anvisning på og må ikke anvendes i forhold til andre kringkastingsnett enn de som faktisk videresender.

Selv om man presiserer at endringen av kringkastingsloven ikke er ment å medføre endringer på andre områder, er det en risiko for at departementets forslag til ny bestemmelse i første ledd vil skape rettslig uklarhet i forhold til forståelsen av videresending i andre regelverk. I Ot. prp. nr. 76 (2004-2005) uttaler Kultur- og kirke departementet at:

"I lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk (åndsverklova) nyttast også omgrepet vidaresending i samband med kringkasting av opphavsrettsleg verna verk, slik Telenor viser til i sin merknad. Både åndsverklova og kringkastingslova er viktige verkemiddel på det kulturpolitiske området. Men omsyna bak reglane om vidaresending i dei to lovene er noko ulike, ved at reglane i åndsverklova m.a. klargjer kva for utnytting av verk som rettshavarane må samtykke i eller kan krevje vederlag for. Reglane i kringkastingslova § 4-5 skal derimot gjere det mogeleg å hindre spreing av sendingar med eit skadeleg eller uønskja innhald. Den som skal vurderer om bruk eller utnytting av verk i samband med kringkastingsverksemd har opphavsrettslege følgjer må halde seg til omgrepa slik dei er nytta i åndsverklova og internasjonalt regelverk og avtalar på opphavsrettsområdet. Endringa i § 4-5 er ikkje meint å ha nokon innverknad på vidaresendingsomgrepet i opphavsrettsleg forstand."

² I noen tilfeller tas signalet ned fra en satellitt og da kan man muligens diskutere videresending også via DTH.

Vi forutsetter selvsagt at den samme vurderingen kommer til anvendelse her, men synes at departementet bør vurdere om ikke det av lovtekniske og praktiske hensyn kan tenkes bedre løsninger.

Vi foreslår på denne bakgrunn følgende ny ordlyd i utkastets § 4-2 første ledd:

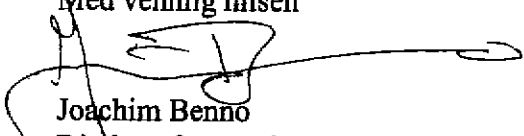
"Distribusjon av lovlig kringkasting i kringkastingsnett kan skje uten særskilt konsesjon med mindre annet følger av lov."

Alternativt forslag:

"Samtidig og uendret videresending av lovlig kringkasting i kabelnett kan skje uten særskilt konsesjon. Det samme gjelder distribusjon av lovlig kringkasting i andre telekommunikasjonsnett og distribusjon via satellitt."

Vi har ingen kommentarer til endringsforslaget i utkastets § 4-2 tredje ledd.

Med vennlig hilsen



Joachim Benno
Direktør for regulatoriske spørsmål
Telenor Broadcast Holding AS