



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 18/28-2/ROWF

Deres ref.: 18/144

Dato: 22.02.2018

Høring - forslag til endringer i kringkastingsloven med tilhørende forskrifter

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høring av 12. januar 2018 med forslag til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester med tilhørende forskrifter. Høringen omfatter spørsmål knyttet til (1) Kringkastingsrådet, (2) Forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester, (3) Tilgjengeliggjøring for personer med funksjonsnedsettelse, (4) Kringkastingsavgiften og (5) Premiepresentasjon i kringkasting.

Tilsynet har følgende merknader:

1. Kringkastingsrådet

I høringsnotatet drøfter Kulturdepartementet to alternative modeller til Kringkastingsrådet for å ivareta publikums klageadgang og kontakt med NRK. De to alternativene er: 1) Et NRK-internt ombud, og 2) Et statlig oppnevnt myndighetsorgan for å vurdere brudd på medieetiske regler. Departementet mener at ingen av disse ordningene i tilstrekkelig grad ivaretar viktige hensyn, som henholdsvis hensynet til uavhengighet fra NRK og til at håndhevelsen av medieetiske regler i utgangspunktet bør baseres på selvdømmeordninger. Dagens klageordning til Kringkastingsrådet fungerer etter departementets vurdering som en kanal for borgerne inn til NRK. Denne mekanismen er det ønskelig å opprettholde, og departementet foreslår på denne bakgrunn at Kringkastingsrådet bør videreføres.

Departementet foreslår å endre Kringkastingsrådets mandat ved å formalisere dagens praksis knyttet til arbeidsdelingen mellom rådet og Pressens Faglige Utvalg. Forslaget er at det tas inn en egen bestemmelse i kringkastingsforskriften om at Kringkastingsrådet skal vike dersom et program er klaget inn for Pressens Faglige Utvalg. Departementet mener også at Kringkastingsrådet både bør være representativt sammensatt og ha en viss kompetanse og faglig tyngde for å kunne gi gode råd og fremstå med legitimitet. Det foreslås derfor at det tas inn en ny bestemmelse i kringkastingsloven som nærmere regulerer sammensetning og kvalifikasjoner for rådets medlemmer. Videre foreslår departementet å endre ansvaret for å oppnevne medlemmer til Kringkastingsrådet, slik at Stortinget oppnevner flere medlemmer enn tidligere.

Medietilsynet har ingen merknader til at Kringkastingsrådet foreslås videreført som den aktuelle ordningen for å gi borgerne mulighet til å ta opp forhold som gjelder NRKs programvirksomhet. Videre vurderer Medietilsynet det som hensiktsmessig å avgrense Kringkastingsrådets mandat opp mot medienes selvdømmeordning ved å formalisere at Kringkastingsrådet bør vike for Pressens Faglige Utvalg i saker som gjelder medieetikk, noe som også er i tråd med dagens praksis. Medietilsynet mener en formalisering av at det ved sammensetningen av rådet skal tilstrebes størst mulig grad av representativitet og relevant kompetanse, vil bidra til styrke Kringkastingsrådets

legitimitet og funksjon. Ved at Stortinget får et større ansvar for å oppnevne rådets medlemmer enn regjeringen, som både er eier av NRK og utgjør generalforsamlingen, vil rådets uavhengighet styrkes. Medietilsynet har ingen merknader til høringens øvrige forslag når det gjelder reguleringen av Kringkastingsrådet.

2. Forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester

Departementet foreslår å endre kringkastingsloven slik at kompetansen til å forhåndsgodkjenne nye NRK-tjenester flyttes fra Kongen i statsråd til Medietilsynet. Det foreslås også en klargjøring av kriteriene for hvilke NRK-tjenester som skal forhåndsgodkjennes, ved at det blir presisert at også vesentlige endringer av eksisterende NRK-tjenester må forhåndsgodkjennes. Videre foreslår departementet at eventuelle klager på Medietilsynets vedtak om forhåndsgodkjenning bør behandles av Medieklagenemnda. Departementet legger til grunn at de foreslåtte endringene vil bidra til at prosedyren for forhåndsgodkjenning helt ut baseres på faglige kriterier.

Medietilsynet er enig i de foreslåtte endringene knyttet til vedtakskompetanse og klagebehandling. At Medietilsynet får vedtakskompetanse og at Medieklagenemnda vil behandle eventuelle klager på tilsynets vedtak, vil etter Medietilsynets vurdering ivareta viktige forvaltningsrettslige prinsipper, som hensynet til uavhengighet, i behandlingen av søknader om nye NRK-tjenester.

Medietilsynet er positiv til departementets forslag om å presisere at også vesentlige endringer av eksisterende NRK-tjenester skal forhåndsgodkjennes. Medietilsynet mener i tillegg at det kan være hensiktsmessig å gjøre enkelte andre presiseringer i forskriften.

Ifølge ESAs retningslinjer skal forhåndsgodkjenningsordningen gjelde for tjenester av vesentlig ny karakter. For å ta stilling til hvilke tjenester som må forhåndsgodkjennes skal det derfor både vurderes om tjenesten er ny og om den er vesentlig. Det fremgår imidlertid ikke klart i kringkastingsforskriften at det skal foretas en selvstendig vurdering av om tjenesten er vesentlig. Ifølge § 6-1 første ledd første setning avgjør Kongen i statsråd om det skal gis tillatelse til å innlemme nye tjenester i NRKs allmennkringkastingsoppdrag. I samme bestemmelse annen setning fremgår det at kravet om forhåndsgodkjenning gjelder for tjenester som vil utgjøre en vesentlig endring av det eksisterende allmennkringkastingstilbudet. Bestemmelsen angir videre i annet ledd at det i vurderingen av om en tjeneste må forhåndsgodkjennes blant annet skal legges vekt på om den nye tjenesten skiller seg vesentlig fra andre tjenester som allerede tilbys innenfor allmennkringkastingstilbudet, hvilken effekt tjenesten vil ha på markedet som sådan og kostnadene forbundet med å tilby tjenesten.

Kringkastingsforskriften bruker begrepet vesentlig i tilknytning til om tjenesten skiller seg fra andre tjenester som allerede tilbys. I vurderingen av om en tjeneste skiller seg fra det eksisterende tilbudet vil det i praksis derfor være aspekter som taler for at tjenesten er ny som er relevante å legge vekt på. I det norske regelverket får dermed begrepet vesentlig en annen betydning enn i ESAs retningslinjer. ESA uttaler at tolkningsmomenter i vurderingen av om en tjeneste er av en vesentlig karakter kan være kostnadene forbundet med å utvikle tjenesten og den forventede effekten på etterspørselen. Slik prosedyren er utformet i kringkastingsregelverket fremgår det etter Medietilsynets vurdering ikke tydelig at det skal gjøres en selvstendig vurdering av om tjenesten er av en vesentlig karakter, slik som ESAs retningslinjer legger opp til.

For å sikre at det blir foretatt en selvstendig vurdering av at tjenester som skal forhåndsgodkjennes både må være av vesentlig og ny karakter, mener Medietilsynet at kringkastingsforskriften § 6-1 første ledd bør endres slik at dette fremgår klart. Ved å tydeliggjøre at det skal foretas en selvstendig vurdering av om en tjeneste er vesentlig, vil regelverket også bedre reflektere forutsetningene i forarbeidene om at terskelen for når en ny NRK-tjeneste må forhåndsgodkjennes skal være høy, og kun bør gjelde helt overordnede og prinsipielle spørsmål.

Ifølge ordlyden i kringkastingsforskriften § 6-1 annet ledd skal det i vurderingen av om NRK-tjenesten skal forhåndsgodkjennes, vurderes «hvilken effekt tjenesten vil ha på markedet som sådan». Etter Medietilsynets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å gjøre en omfattende vurdering av effekten på markedet i den innledende fasen der det skal avgjøres om det skal gjennomføres en forhåndsgodkjenningprosedyre. Ifølge ESAs retningslinjer er det tjenestens forventede effekt på etterspørselen som er ett av tolkningsmomentene i vesentlighetsvurderingen. Medietilsynet har i samråd med Konkurransetilsynet lagt opp til at vurderingen av tjenestens effekt på markedet gjøres på et overordnet nivå. Etter Medietilsynets vurdering bør det derfor være tilstrekkelig å vurdere den forventede effekten av tjenesten på etterspørselen for å ta stilling til om en tjeneste er vesentlig.

Avslutningsvis foreslår Medietilsynet en presisering i kringkastingsforskriften § 6-1 fjerde ledd. Slik bestemmelsen er utformet i dag, fremgår det at Medietilsynet i tvilstilfeller avgjør om en ny tjeneste krever forhåndsgodkjenning. Denne vurderingen følger imidlertid av saksbehandlingsreglene i § 6-3 første ledd annen setning, og ordningen bygger for øvrig på at NRK selv har ansvar for å søke. Tvilstilfeller vil således være knyttet til situasjoner der NRK ikke søker på eget initiativ, samtidig som det foreligger informasjon om at NRK planlegger å etablere tjenester som omfattes av kravet til forhåndsgodkjenning. Bestemmelsen bør derfor i stedet tydeliggjøre at det er Medietilsynet som i tvilstilfeller avgjør om NRK skal *søke* om forhåndsgodkjenning.

3. Tilgjengeliggjøring for personer med funksjonsnedsettelse

Medietilsynet skal fremme demokrati og ytringsfrihet gjennom å arbeide for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen. Tilsynet er derfor opptatt av at medieinnhold er tilgjengelig for hele befolkningen. På dette grunnlaget støtter Medietilsynet Kulturdepartementets uttalelse fra Meld. St. 38 (2014-2015) om å vektlegge hensynet til personer med funksjonsnedsettelse i større grad, og at NRKs ansvar for å gjøre innhold tilgjengelig for disse gruppene skal tydeliggjøres.

Departementet drøfter innledningsvis alternative reguleringsmodeller og argumenterer for et forslag om å endre kringkastingsloven § 2-19 slik at den heretter omfatter overordnede forpliktelser. De mer detaljerte kravene, som i dag er regulert i kringkastingsloven § 2-19, foreslås tatt inn i kringkastingsforskriften med de endringer som det redegjøres for i høringsnotatet. Medietilsynet, som tilsynsorgan, støtter en slik strukturering av regelverket. Med hensyn til teknologisk utvikling, og med mål om en opptrapping av kvantitative krav, mener tilsynet at en inndeling med overordnede forpliktelser nedfelt i kringkastingsloven og mer detaljerte krav i kringkastingsforskriften, er hensiktsmessig og gjør regelverket mer fleksibelt.

Det fremgår av departementets forslag at NRK får flere og mer omfattende krav til tilgjengeliggjøring enn i gjeldende regelverk. Selv om NRK allerede tilrettelegger innholdet sitt for personer med funksjonsnedsettelser i større grad enn det som følger av kringkastingsloven og NRK-plakaten, mener Medietilsynet at departementets forslag om å stille konkrete krav til tilgjengeliggjøring i loven med tilhørende forskrift, er viktig for å sikre at fremtidig medieinnhold i størst mulig grad skal være tilgjengelig for hele befolkningen. Medietilsynet støtter videre forslaget om at også kommersielle kringkasterne med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn, skal få mer omfattende krav til tilgjengeliggjøring av sitt medieinnhold enn de krav som stilles i gjeldende regelverk.

Med de nye forslagene vil både NRKs og de største kommersielle kringkasternes innholdstilbud kunne bli tilgjengelig for flere grupper enn tidligere. Medietilsynet mener at departementets forslag til krav er positivt både i et innholds- og bruksmangfoldsperspektiv. Endringene vil bidra til at større deler av befolkningen kan få tilgang til et innholdstilbud som er særskilt tilpasset ulike tilgjengeliggjøringsbehov. Kravene vil blant annet kunne gi et bredere innholdstilbud for hørselshemmede gjennom at NRKs distriktssendinger og programmer på samisk skal tekstes når de legges ut i audiovisuell bestillingstjeneste. Departementets forslag vil også gjøre at flere i befolkningen kan ta i bruk en større del av medieinnholdet til NRK og de største kommersielle kringkasterne. Der gjeldende regelverk i hovedsak tar hensyn til hørselshemmede, vil de nye kravene også sørge for tilgjengeliggjøring blant annet for synshemmede. Medietilsynet støtter derfor i sin

helhet Kulturdepartementets konkrete forslag til krav om tilgjengeliggjøring for personer med funksjonsnedsettelse.

4. Kringkastingsavgiften

Departementet foreslår å oppheve adgangen til å bli fritatt for kringkastingsavgift ved plombering av fjernsynsmottaker. Forslaget er tidligere drøftet i Meld. St. 15 (2016-2017), hvor det ble avdekket et behov for en overgangsmodell i tilknytning til en ny finansieringsmodell for NRK.

Som bakgrunn for forslaget viser departementet til at plombering ikke er noe effektivt virkemiddel for å blokkere en mottaker fra å vise kringkastet innhold. Selv om man har plombert mottakeren, er det mulig å benytte den som monitor for å vise strømmet innhold fra kringkasterne. Videre vil en overgang til en eventuell medieavgift om noen år innebære at alle må betale, uavhengig av om man har tilgang til NRK sitt tilbud. Å fjerne adgangen til plombering vil kunne redusere risikoen for at mange plomberer fjernsynsmottakeren for å slippe å betale, før de om få år vil bli omfattet av en eventuell medieavgift.

Medietilsynet støtter departementets forslag. Det synes å være rimelig å oppheve adgangen til fritak for kringkastingsavgiften ved plombering, ettersom befolkningen har tilgang til et fullgodt fjernsynstilbud uavhengig av om man mottar innholdet via fjernsynsmottaker, eller om fjernsynsskjermen brukes som monitor og innholdet strømmes via internett.

5. Premiepresentasjon

Departementet foreslår å innføre en bestemmelse om premiepresentasjon for å slå fast at det er tillatt å presentere premier i kringkastingsprogram, og for å unngå at det oppstår tvil om hvordan premier kan presenteres. Medietilsynet støtter denne vurderingen. Departementets forslag er å ta en slik bestemmelse inn i kringkastingsforskriften § 3-10. Denne bestemmelsen omhandler sponing. Medietilsynet ser det som klart at bestemmelsen omfatter presentasjon av premier av ubetydelig verdi, som etter kringkastingsloven § 3-6 skal følge regelverket for sponing (med unntak av identifisering). Medietilsynet mener imidlertid det ikke er like klart om bestemmelsen også skal omfatte presentasjon av premier med betydelig verdi, som skal følge reglene for produktplassering, og ber departementet klargjøre dette.

Den tidligere begrensningen om at presentasjonen kun skulle skje muntlig, er fjernet i departementets forslag til ny § 3-10 femte ledd. Medietilsynet antar at dette vil kunne bidra til at publikum nå kan få informasjonen på en tydeligere måte enn før, forutsatt at den gis nøytralt.

Departementet foreslår videre å åpne opp for produktplassering også i radio. Hovedbegrunnelsen er at reglene om produktplassering kommer til anvendelse for presentasjon av sponsede premier med betydelig verdi. Medietilsynet støtter departementets syn om at det ikke er grunnlag for å forskjellsbehandle radio og fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, slik at det også på radio kan tilbys realsponing som involverer premier av betydelig verdi. Det å tillate produktplassering på radio vil åpne for denne muligheten.

Medietilsynet finner i denne sammenheng at det kan være hensiktsmessig å foreta en noe bredere vurdering av hva det vil kunne innebære å åpne for produktplassering på radio.

Dersom det er aktuelt for radioaktører å ha produktplassering i programmer ut over det å tilby realsponing i form av premier av betydelig verdi, antar Medietilsynet at slik produktplassering i hovedsak vil bestå av muntlige henvisninger til varer, tjenester eller varemerker som integreres i samtaler og andre pratesekvenser. I tillegg kan det tenkes produktplassering i form av musikk eller assosierbar lyd.

Medietilsynet har ikke inntrykk av at produktplassering på radio er et tema kommersielle radioaktører er svært opptatt av. Vi har ikke erfart at kommersielle aktører på radio har etterspurt muligheten for produktplassering.

Vi er kjent med at flere andre lands regelverk, som for eksempel Finland, Tyskland og Storbritannia, åpner for produktplassering på radio. Tyske mediemyndigheter opplyser at produktplassering på radio i praksis blir lite benyttet.

Medietilsynet ser det som positivt dersom produktplassering kan utgjøre en ny inntektskilde for radiokanalene. Ikke minst gjelder dette for lokalradioer, der tilsynet er godt kjent med at de økonomiske ressursene er begrensede.

Vi ser samtidig noen praktiske utfordringer knyttet til produktplassering på radio. Med dagens regelverk er produktplassering kun tillatt for TV og audiovisuelle bestillingstjenester i noen programkategorier. Det kan argumenteres for at radio har mer sømløs programsetting enn TV, og en sendeflate kan ofte ha innslag av mange «programkategorier» som kan gjøre det vanskelig å vurdere om programmet er av en slik art at produktplassering er tillatt. På den annen side vil kommersielle radioflater, med unntak av nyheter og aktualitetstemaer, trolig ha betydelig innhold som vil kunne kategoriseres som «lette underholdningsprogrammer», hvor produktplassering er tillatt.

Potensielt kan produktplassering på radio medføre et større kommersielt trykk enn det som er ønskelig. For eksempel kan innholdet i overdreven grad blir preget av kommersielle henvisninger. På den annen side vil det være i radiokanalens interesse å balansere dette slik at det ikke går ut over lytteropplevelsen. Dagens regler inneholder dessuten begrensinger for hvor fremtredende produktplasseringen kan være, og at den ikke skal påvirke den redaksjonelle uavhengigheten.

Produktplassering innebærer at kommersielt budskap flyttes inn i redaksjonelt innhold. For at lytterne skal gjøres oppmerksom på dette, er det avgjørende at programmer med produktplassering identifiseres ofte nok, og på en tydelig måte. Etter Medietilsynets vurdering vil gjeldende regelverk i utgangspunktet kunne sørge for at det også på radio vil bli informert om produktplassering tilstrekkelig ofte. Dagens regler, som krever identifisering ved begynnelsen og slutten av programmet, samt etter reklameavbrudd i løpet av programmet, gjør at også lyttere som kommer til i løpet av et program vil ha mulighet til å få med seg identifiseringen.

Radio omtales ofte som et sekundærmedium dvs. noe man ofte lytter mindre oppmerksomt til mens man gjør noe annet. Dette kan medføre at det kan bli mer utfordrende for lytterne å få med seg identifiseringen på radio dersom denne ikke er tydelig nok.

Medietilsynet vil kunne bistå med å gi klare retningslinjer for hvordan identifiseringen kan gjøres på en tydelig og ensartet måte. Dette kan for eksempel gjøres i form av en veileder for produktplassering i radio, tilsvarende veilederne Medietilsynet har utarbeidet for TV og audiovisuelle bestillingstjenester. Vi antar på denne bakgrunn at det vil være mulig å ivareta radiolytternes behov for informasjon om produktplassering på en tilfredsstillende måte.

Under henvisning til ovenstående, støtter Medietilsynet departementets forslag om å utvide dagens produktplasseringsregler til å omfatte radio.

5.1 Sponsoridentifisering

Medietilsynet støtter departementets syn om at det bør være en øvre grense for tillatt tid til sponsoridentifisering. Når det gjelder utvidelsen av varighetsregelen, mener tilsynet at departementets forslag på en tilfredsstillende måte balanserer hensynet til at publikum skal bli opplyst om sponsingen, og hensynet til at sponsoridentifiseringen ikke skal bli en arena for overdreven eksponering av sponsor.

Når det gjelder selve utformingen av reglene, forstår Medietilsynet det slik at beregningen av hvor mange sponsorer et program har, også inkluderer sponsorer av enkeltinnslag i det samme programmet. Dersom dette er en riktig forståelse mener Medietilsynet ut fra et håndhevingsperspektiv at

departementet bør presisere dette, slik at det ikke oppstår tvil. Det er sannsynlig at aktørene i enkelte tilfeller vil inngå egne avtaler om sponning av enkeltinnslag, også med andre sponsorer enn de som sponser selve programmet. Det vil være uheldig om aktørene forstår regelen slik at det er en egen tidskvote for sponsoridentifisering av enkeltinnslag. Dette ville kunne føre til overdreven bruk av sponsoridentifisering i programmet, noe som neppe er tilsiktet.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Oppgaven knyttet til forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester, tilsyn med reglene om tilgjengeliggjøring for personer med funksjonsnedsettelse og tilsyn med innhold og merking av programmer med produkt plassering/premiepresentasjon i radio, vil kunne medføre noe mer ressurskrevende oppgaver for Medietilsynet.

Medietilsynet behandler anslagsvis 8-12 lisensklager i året med anførsler knyttet til plombering. Det er grunn til å tro at departementets forslag i noe utstrekning vil redusere det totale antallet lisensklager som tilsynet mottar.

Med hilsen

Mari Velsand
Direktør

Hanne Sekkelsten
Fung. direktør konsesjon og tilsyn

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)