



Ändringar i direktivet om audiovisuella medietjänster 2015/16:FPM101

Kulturdepartementet

2016-06-29

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 287

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden

Sammanfattning

Förslaget att revidera direktivet för audiovisuella medietjänster syftar till att förenkla och modernisera direktivet med hänsyn till den tekniska utvecklingen och ändrade konsumtionsmönster. Kommissionen konstaterar att bl.a. utvecklingen av beställtjänster och nya medieplattformar för med sig en ny konkurrenssituation och nya risker för tittarna och att detta påverkar alla medlemsstater. I förslaget föreslås därför en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till att omfatta audiovisuella tjänster med användargenererat material, s.k. videodelningsplattformar. Dessa tjänster ska regleras för att garantera ett grundläggande likvärdigt skydd av minderåriga och skydd mot uppmaningar till våld och hat. Regleringen ska ske genom samreglering och nationella uppförandekoder. Vidare föreslås ett antal justeringar av direktivets jurisdiktionsregler liksom en utjämning av innehållsreglerna för tv respektive beställ-tv. Krav på nationella myndigheters självständighet och samarbete införs.

Regeringen anser att direktivet för audiovisuella medietjänster är en viktig del av den inre digitala marknaden. Direktivet har också stor betydelse för utformningen av den nationella medielagstiftningen. Det är därför viktigt att direktivet fungerar väl och en översyn av reglerna kan därför välkomnas. En vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska vara utgångspunkten för all mediereglering.

1.1 Ärendets bakgrund

Direktivet om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) är ett inre marknadsdirektiv från 1989. Direktivet reviderades senast 2007 då tillämpningsområdet utvidgades från tv-sändningar till att också omfatta beställ-tv. Direktivet utgår från en ursprungslandsprincip/sändarlandsprincip för att fastställa var en transnationell tjänst ska regleras. I första hand bestäms jurisdiktion utifrån tjänsteleverantörens huvudkontor, var de redaktionella besluten fattas och var en betydande del av arbetsstyrkan finns. I andra hand, för tjänsteleverantörer etablerade utanför EU:s gränser, finns tekniska kriterier som satellitupplänk eller kontroll av satellitkapacitet.

Direktivet innehåller långtgående krav på medlemsstaterna att upprätthålla fri mottagning och fri vidareändring av transnationella tv- och beställ-tv-tjänster. Undantag får ske för en tjänst vars innehåll allvarligt bryter mot direktivets regler för skydd av minderåriga respektive innehåll som uppammar hat.

I direktivet finns en minimiharmoniserande innehållsreglering för reklamutformning, annonsmängd och placering av annonser, skydd av minderåriga och innehåll som uppammar hat, liksom främjande av europeisk produktion, tillgång till evenemang av stort allmänintresse och korta nyhetsutdrag. Innehållsregleringen är graderad med generellt striktare eller mer detaljerade regler för linjär tv än för beställ-tv.

I grönboken *Förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld: Tillväxt, skapande och värderingar* från våren 2013 diskuteras ett antal utmaningar för mediepolitiken med anledning av den tekniska utvecklingen och konvergensen mellan olika medier och distributionsformer. Grönboken låg till grund för en öppen konsultation och remitterades i Sverige. En översyn av direktivet ingår i Europeiska kommissionens *Strategi för en inre digital marknad* som presenterades våren 2015. Under 2015 genomfördes en s.k. REFIT-analys och en öppen konsultation om AV-direktivets funktionssätt.

Ett förslag till reviderat direktiv antogs av kommissionen den 25 maj 2016. Utgångspunkten var dels regelförenkling, dels en förbättring av direktivets funktionssätt med utgångspunkt i de tekniska och marknadsmässiga förändringar som skett på mediemarknaden.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområdet och direktivets jurisdiktionsregler

Tillämpningsområdet föreslås utvidgas till att omfatta en ny kategori audiovisuella tjänster; s.k. videodelningsplattformar. Begreppet avser en

audiovisuell tjänst där hela eller delar av innehållet styrs av användarna och leverantören därmed inte har fullt redaktionellt ansvar för innehållet. För sådana tjänster ska nationella uppförandekoder utvecklas med syfte att uppnå ett effektivt skydd för minderåriga mot skadligt medieinnehåll och förbud för innehåll som uppmanar till våld och hat. Tjänsternas etablering ska bestämmas i enlighet med de etableringskriterier som gäller i e-handelsdirektivet (2000/31/EG) till skillnad från de audiovisuella medietjänster som det nuvarande direktivet omfattar.

Direktivets jurisdiktionsregler för tv och beställ-tv och de processer som ska följas av medlemsstaterna för att upprätthålla ursprungslandsprincipen förenklas och justeras. En möjlighet införs att vidta åtgärder mot en tv-sändning under annans jurisdiktion om innehållet utgör en allvarlig risk för allmän säkerhet eller folkhälsa.

1.2.2 Skydd av minderåriga och förbud för innehåll som uppmanar till våld och hat

Reglerna för skydd av minderåriga omformuleras och samma regler föreslås gälla för beställ-tv och tv. Reglerna skärps därmed något för beställ-tv. Innebörden är att minderåriga normalt sett inte ska se eller höra innehåll som kan skada deras utveckling. För det skadligaste innehållet ska de striktaste åtgärderna vidtas, som t.ex. kryptering och effektiv föräldrakontroll. Ett krav införs också på att tillräcklig information ska lämnas till tittarna om sådant innehåll som kan skada utvecklingen hos minderåriga.

Det nuvarande kravet på medlemsstaterna att se till att programtjänster inte har innehåll som uppmanar hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet justeras. Kravet ändras till att gälla uppmaning till våld eller hat mot grupper eller medlemmar av en grupp som definieras genom hänvisning till kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller tro, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

1.2.3 Regler för att främja europeisk produktion

Det nuvarande direktivets regler med syfte att främja europeiskt innehåll skärps för beställ-tv-tjänster. En kvotregel föreslås med innebörden att minst 20 procent av innehållet i en katalog ska utgöras av europeiska produktioner och att dessa ska framhävas. En möjlighet ges att införa investeringskrav för beställ-tv-tjänster. Sådana krav får ställas på tjänsteleverantörer också i fråga om tjänster under en annan medlemsstats jurisdiktion, men ska alltid samordnas med övriga medlemsstater.

1.2.4 Reklam- och annonsregler

I kommissionens förslag ingår en liberalisering av direktivets reklamregler för tv och beställ-tv. Den kvantitativa begränsningen för annonser i tv-sändningar görs mera flexibel, film och nyhetsprogram får avbrytas av

annonser oftare och reglerna för användning av sponsring och produktplacering liberaliseras. Däremot föreslås något utökade regler för hur reklam för alkohol får utformas genom att dagens regler kompletteras med krav på nationella uppförandekoder med syfte att minska risken för att barn utsätts för sådan reklam.

1.2.5 Tillgänglighetskrav

Förslaget innebär att dagens krav på tillgänglighet för funktionshindrade tas bort helt. Motivet är att det föreslagna tillgänglighetsdirektivet KOM (2015) 615 ger en horisontell reglering som också omfattar audiovisuella medietjänster.

1.2.6 Oberoende nationella regleringsmyndigheter och samarbete mellan myndigheterna

Krav införs med syfte att garantera oberoende för nationella regleringsmyndigheter med tillräckliga resurser för uppdraget. Uppgifterna för den grupp för samarbete mellan nationella regleringsmyndigheter och kommissionen som initierats av kommissionen sedan förra revideringen (ERGA) regleras i direktivet.

1.2.7 Samreglering och självreglering genom nationella uppförandekoder

Många av de ändringar som föreslås ska eller kan genomföras i form av samreglering och självreglering genom nationella uppförandekoder som ska utformas och övervakas gemensamt av branschen och medlemsstaterna. Kommissionen kommer understödja möjligheten till uppförandekoder på europeisk nivå. Medlemsstaterna blir dock fortsatt tydligt ansvariga för att direktivets minimikrav uppnås.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

AV-direktivets regler genomförs i svensk rätt framförallt genom radio- och tv-lagen (2010:696) och marknadsföringslagen (2008:486). Vissa bestämmelser gällande beställ-tv finns i lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. De föreslagna reglerna kommer i första hand att påverka radio- och tv-lagens utformning. Förslaget rör frågor som regleras i yttrandefrihetsgrundlagen.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

För tv-leverantörer innebär förslaget en minskad detaljreglering för annonser, sponsring och produktplacering vilket innebär ökade intäktsmöjligheter.

För beställ-tv-tjänster införs strängare regler för skydd av minderåriga och för främjande av europeisk produktion vilket kan medföra ökade kostnader och ev. lägre intäkter. Eftersom reglerna ska införas i form av samreglering tillkommer kostnader för branschen för att t.ex. utveckla och införa deskriptorer och upplysningssystem för skadligt innehåll. Enligt kommissionens konsekvensanalys kan kostnaderna bli kännbara särskilt för små aktörer.

Innehållet på videodelningsplattformar ska styras genom uppförandekoder. Kostnader kommer uppkomma för att utveckla och upprätthålla uppförandekoder. Enligt kommissionens konsekvensanalys kommer det dock inte bli särskilt kännbart för större aktörer som redan bedriver motsvarande arbete.

Flera förslag kommer medföra något ökande arbetsbelastning för regleringsmyndigheterna. Krav ställs på resurser för ökat samarbete mellan europeiska myndigheter, aktiv rapportering om jurisdiktionsärenden och arbete med branschen runt olika uppförandekoder. Samtidigt föreslås förtydliganden och förenklingar av jurisdiktions- och samarbetsreglerna vilket kan minska arbetsbördan.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

AV-direktivet är en viktig del av den inre digitala marknaden. Sverige har skäl att arbeta för att direktivet fungerar väl och därmed kan en översyn välkomnas. Ändringar av direktivet bör dock enbart ske där det finns tydliga skäl för sådana. Regeringen verkar för att balansen mellan mediers etableringsfrihet och oberoende, och de behov som finns att skydda konsumenter och minderåriga upprätthålls. En vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska vara utgångspunkten för all mediereglering och yttrandefrihetsgrundlagens regler, såsom t.ex. etableringsfrihet för trådsändningar, ska värnas.

Regeringen verkar för att direktivets tillämpningsområde inte breddas radikalt utan omfattar tv, beställ-tv och ev. andra elektroniska medietjänster där det finns en tydlig logik för motsvarande regelverk. Om tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta s.k. videodelningsplattformar bör dessa tjänster avgränsas tydligt. Regeringen välkomnar förtydliganden av ursprungslandsprincipen och jurisdiktionsreglerna i direktivet.

En förenkling av direktivet med innebörden att tv och beställ-tv omfattas av samma regler för skydd av minderåriga kan också välkomnas. Det är dock viktigt att utformningen lämnas till medlemsstaterna med tanke på de stora kulturella skillnader som avspeglar sig i synen på vad som är skadligt och hur minderåriga bäst skyddas. Reglerna för innehåll med uppmaning till våld

Regeringen önskar inte se nya kvotbestämmelser för beställ-tv.

Regeringen kommer verka för att krav på tillgänglighet för funktionshindrade finns kvar i AV-direktivet.

Regeringen anser vidare att en revidering av direktivet ska resultera i en hög skyddsnivå för konsumenter vad gäller utformningen av reklam, särskilt när det gäller reklam som riktas mot barn och unga. Regeringen förordar ett förbud för alkoholreklam i tv och beställ-tv. Om nya tjänster förs in under direktivets tillämpningsområde kan det övervägas huruvida dessa också ska omfattas av direktivets specifika reklamregler.

Regeringen är kritisk till alltför detaljerade krav på utformningen av nationella myndigheter. Sådana bör lämnas till medlemsstaterna eftersom det annars finns risk för konflikt med nationella förvaltningssystem. Det är också viktigt att direktivet inte ställer krav på regleringsmodeller som inte är genomförbara på svensk nationell nivå. Regeringen kommer också verka för att direktivet utformas så att kostnaden för själv- eller samregleringssystem inte blir oproportionerlig för små medlemsstater med små marknader eller för små företag.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En stor grupp av medlemsstater har uppmanat kommissionen att öka tillämpningsområdet för direktivet med syfte att skapa jämnare konkurrensförhållanden mellan olika typer av audiovisuella tjänster. Av samma skäl förordas en mera jämn innehållsreglering av tv och beställ-tv. För en grupp länder är frågan tätt kopplad till en önskan om utökat skydd för minderåriga mot skadligt medieinnehåll. Andra har snarare fokuserat på behovet att införa tydligare krav på europeisk produktion för nya medietjänster och för beställ-tv. Gemensamt för en stor grupp länder är en önskan om grundläggande regler för hot- och hatfylt innehåll för alla tjänster med audiovisuellt innehåll.

En mindre grupp länder har uttryckt förståelse för behoven av grundläggande skydd också för nya medietjänster, men uttryckt skepsis mot det utökade tillämpningsområdet för AV-direktivet.

En stor majoritet av länder tar tydligt ställning för en stark och tydlig ursprungslandsprincip i direktivet. Samtidigt finns starka önskemål om undantag i regelverket och att öka möjligheterna att tillfälligt stoppa den fria mottagningen. Bland annat de baltiska länderna önskar möjligheter att ta större kontroll över sändningar från tredje land med innehåll som upplevs innehålla propagandistiska och uppviglande budskap. Ett mindre antal länder anser att mera radikala förändringar behöver göras av

ursprungslandsprincipen för att kunna upprätthålla nationella regler av stort allmänintresse.

2015/16:FPM101

Det synes finnas en relativt stor samsyn om behovet av att liberalisera direktivets annonsregler för tv. Flera länder har dock ifrågasatt att de nya tjänster som föreslås falla under direktivets tillämpningsområde inte ska omfattas av direktivets specifika reklamregler.

Kommissionens förslag om utökade regler med syfte att främja europeisk produktion i beställ-tv stöds av en stor grupp av medlemsstater.

Flera länder har uttryckt en vilja att behålla regler om tillgänglighet i direktivet.

Det finns en stark uppslutning för att föra in krav på oberoende nationella regleringsmyndigheter. Några länder är dock starkt kritiska framförallt till detaljeringsgraden i förslaget. Samma länder ifrågasätter att mandatet för ERGA regleras så som anges i förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inom ramen för sin rapport från december 2015 om den inre digitala marknaden (A8-0371/2015) uttryckt stöd för en revidering av AV-direktivet. I rapporten konstateras att ursprungslandsprincipen fortsatt är av avgörande betydelse för den inre marknaden. Den tekniska utvecklingen ger dock anledning utvidga tillämpningsområdet för direktivet och minska skillnaden i regleringen av tv och beställ-tv-tjänster. Rapporten nämner behovet av mera effektiv reglering för att främja europeisk produktion, liksom verktyg för att säkerställa att audiovisuella medietjänster i Europa inte innehåller uppmaning till hat eller rasism. Europaparlamentet understryker också behovet av tydliga regler för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Vid två remissmöten under våren 2016 har relevanta svenska myndigheter och branschföreträdare inbjudits att ge synpunkter på direktivet. Från mediebranschen har det uttryckts en tydlig skepsis till att utvidga direktivets tillämpningsområde. Från tv-branschen framförs önskemål om en mera jämn reglering mellan beställ-tv och tv och att detta bör uppnås genom minskad reglering för tv. Tv-branschens företrädare välkomnar också liberalisade regler för sponsring och produktplacering. Från branschen och relevanta myndigheter framförs ett starkt motstånd mot kvotregler i direktivet.

Tv-branschen, liksom representanter för annonsbranschen, anser att direktivets regler för hur reklam för alkohol ska utformas tillsammans med självregleringssystem och uppförandekoder fungerar effektivt för att skydda minderåriga och övriga konsumenter. IOGT-NTO menar tvärtom att tydligare regler i linje med det svenska totalförbudet är nödvändigt.

Företrädare för grupper med olika funktionsnedsättningar anser att det är viktigt att direktivet fortsatt har tydliga krav på tillgänglighet. Från beställ-tv-branschen framförs att utformningen av sådana regler är viktig eftersom kostnaderna kan bli stora för små aktörer.

Kommerskollegium har påmint om fördelen med horisontella regelverk snarare än sektorsspecifika, särskilt i områden med snabb teknikutveckling och ändrade användarmönster.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund är artikel 53(1) och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Den europeiska mediemarknaden genomgår en snabb teknisk omvandling vilket innebär att onlinedistributionen ökar för alla medier. Den europeiska mediemarknaden blir alltmer internationaliserad. Kommissionen redovisar i sin konsekvensanalys att andelen tv-kanaler riktade mot utländska marknader inom eller utom EU ökat till 38 procent vid utgången av 2013. För beställ-tv var motsvarande siffra 31 procent. Detta understryker enligt kommissionens bedömning att det fortfarande finns ett mervärde i EU-åtgärder.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i och med att det generellt bibehåller minimiharmonisering och förbättrar undantagsmekanismerna i jurisdiktionsregleringen vilket ger medlemsstaterna möjlighet att ta hänsyn till nationella omständigheter. Samtidigt innebär direktivets krav på en lägsta harmoniseringsgrad att de befintliga bestämmelserna endast kan förenklas och förbättras på EU-nivå.

De frågor förslaget syftar till att möta har vidare en tydlig gränsöverskridande dimension och bygger på ett etablerat regelverk. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer förhandlas i rådsarbetsgruppen för audiovisuella frågor under hösten. Det slovakiska ordförandeskapet har ambitionen att lämna en framstegsrapport till rådsmötet den 22 november, alternativt att rådet då ska kunna besluta om en allmän inriktning.

I Europaparlamentet har rapportörer utsetts och den uttalade ambitionen är att kunna slutföra den första behandlingen under hösten eller någon gång i början av 2017.

2015/16:FPM101

4.2 Fackuttryck/termer

En REFIT-analys innebär en analys i enlighet med kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat.

ERGA: European Regulators Group for Audiovisual Media Services eller på svenska: Den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster.