

Nabolands-tv

En innføring i landskapet

HELGE M. SØNNELAND

Senter for Rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Det er prisverdig at Nordisk ministerråd igjen tar opp spørsmålene som ”nabolands-fjernsyn” reiser, og holder fast ved målsettingen å gjøre nabolandenes fjernsynsprogrammer tilgjengelig i størst mulig utstrekning. Problemstillingene dette reiser i vår digitale tid, er langt på vei de samme som under ”Nordsat-prosjektet” for 25 år siden. Jeg skal i dette innlegget si litt om dette landskapet, og også gi et visst historisk tilbakeblikk. Den aktuelle situasjon beskrives i advokat Ann Grew Pfeiffers kapitel.

Jeg avgrenser min gjennomgang her til å gjelde program fra det som på norsk heter allmennkringkasterne – dvs (i det minste hovedsendingene) til de kringkastingsselskapene som har et ”public service”-oppdrag – og vi snakker om *samtidig, uendret videre-sending* – for dersom det skjer opptak eller endringer innen videresendingen skjer, blir problemene andre og enn mer komplekse.

Min fremstilling her avgrenser jeg i det vesentlige også mot formidling av nabolands – program til og i landene i Vest-Norden – som reiser spesielle spørsmål. Jeg vil si litt om hva som har vært, og til dels er, problemene, og om hvordan de er søkt løst.

Litt historikk

Siden første gang det fra politisk hold ble uttrykt ønske om å gjøre nabolands-tv tilgjengelig, har økt tilgang og økt spredning vært målet. At vi i mellomtiden har fått et vell av andre, kommersielle tilbud, har vel snarere gjort behovet større enn mindre.

På 1970-tallet tok elektriker-firmaer, og de som solgte tv-apparater, initiativ til å ta imot og spre videre tv-signaler som de fanget opp fra naboland – først og fremst for å legge ut kabel, som igjen genererte salg av tv-apparater. Dette var attraktivt for publikum i en tid hvor de nasjonale tilbud var begrenset til en eller to kanaler fra de nasjonale selskapene.

Dermed ble grunnlaget lagt for det som siden skulle bli informasjons-motorveger – etter hvert koplet opp til og erstattet av fiberoptikk. Svenske program ble spredt i Østlandsområdet i Norge, i Øresundsområdet så man de respektive nabolandsprogrammene, i Syd-Danmark tyske program, og Sverige og Finland inngikk bilateral avtale om gjensidig spredning av deler av programflaten, til glede for finsk-talende i Sverige og svensk-talende i Finland.

Etter anmodning fra Nordisk råd, tok Nordisk ministerråd tidlig på 1970-tallet initiativ til å utrede muligheten for å spre nabolandenes tv via bakkenett – altså parallelt med eget lands sendinger¹.

Det ble etter hvert gjennomført flere utredninger, og det ble klart at videredistribusjon i bakkenett ville bli svært kostbart rent teknisk – i tillegg til program – og oversettelses-kostnader, og at det var kapasitetsproblemer mht frekvenser.

Men: gjennom høringsrunden av disse første rapportene ble man klar over mulighetene som kunne ligge i den nye teknologisk utvikling: satellittene var på vei inn på vår mediepolitiske arena. Den gang ble det skilt mellom i to hovedkategorier; *kommunikasjons-satellitter* – som sendte fra et punkt til et eller flere andre dedikerte punkt (som oftest beregnet for videresending); og *direktesendende* satellitter. De var den gang under planlegging, og signalene skulle kunne tas imot av relativt små parabolantenner direkte av husholdningene. Dermed endret man siktemål, og etablerte etter en første forundersøkelse en statssekretærgruppe som vurderte mulighetene for å anvende satellitter. Gruppen kom med en positiv tilråding². Den ble fulgt opp i den såkalte Nordsat-studien, et omfattende og dyptpløyende arbeid, både mht programspørsmål, juridiske spørsmål og teknologi – og selvsagt økonomi³.

Jeg skal ikke si meget om Nordsat-prosjektet: litt spissformulert og i ettertid vil jeg karakterisere det som et program – samarbeidsprosjekt som i første runde søkte en satellitt som bare fantes på tegnebrettene – nemlig en direktesendende satellitt som kunne romme alle de aktuelle 7-8 kanalene, og som egentlig var for tung til å skytes opp med datidens raketter. I neste runde – fra 1982 – gikk det over til å bli et prosjekt hvor en for liten, men direktesendende, satellitt, nemlig den svenske Tele-X med sine 3 kanaler – søkte et nordisk programsamarbeid tilpasset satellitten⁴. Det endelige sammenbruddet ble møtt med glede av mange kulturarbeidere som syntes det ville bli for mye tv: ”*skit er skit – om än per satellit*” som det het på en plakat.

Gjennom mange ministerrådsmøter, hvor middagenes kvalitet var omvendt proporsjonal med innholdet i beslutningene – strandet m.a.o prosjektet til slutt. Riktignok ikke uten at også en løsning med sendinger på *én* (kommunikasjonssatellitt-) kanal, som skulle bringe programmer fra alle de nordiske kringkasterne, var utredet. Den utredningen ble sørgelig nok forlatt, også av kringkasternes selv – bl.a. av mangel på tiltro både til interessen for egne programmer (bare 2 % av befolkningen ville se kanalen, og det mente man var for lite), og mangel på tiltro til at sendeskjemaene ville holde tidsmessig – hva skulle man vel gjøre om nyhetene i Yle ble litt for langtrukne før man satte over til de danske?

Muligheten for å lage én, felles kanal ble vurdert nok en gang et ti-år senere, men ble også da lagt til side, ikke minst av økonomiske grunner. Spesielt tyngende ville oversettelseskostnadene være. Og siden alt tydet på at kringkastingsselskapene ville bli belastet kostnadene, var det ikke urimelig at deres begeistring var begrenset.

Men underveis mot Nordsat-prosjektets endelikt, drøftet en del av oss nordiske og departementale tjenestemenn om det ikke ville være mulig å legge til rette for økt spredning av nabolands-tv i de land der den rent faktisk allerede fantes – og for å undersøke de rettslige problemene som reiste seg. Nordisk ministerråd sa seg enig, og etablerte en nordisk embetsmannsgruppe. Den fikk som mandat å utrede de rettslige spørsmål knyttet til spredning av nabolands-tv, først og fremst i kabel.

Dette arbeidet, som det er få tilsvarende eksempler på i nordisk sammenheng, resulterte i utredningen ”Nabolands-tv i kabel”. Den ble fremlagt i mars 1984⁵. De forslag

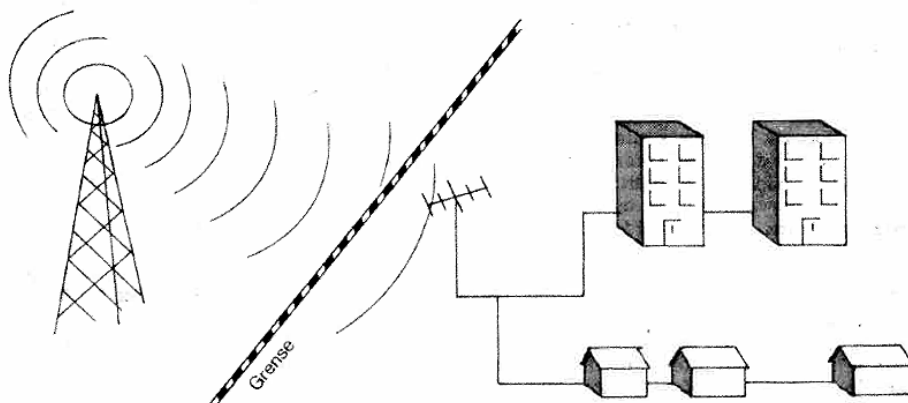
som der ble fremlagt resulterte i en felles nordisk forståelse, og ble ført videre av de nordiske lands ansvarlige departementer. Resultatet ble en nasjonal lovgivning i de nordiske land som i stor grad er harmonisert, og som i hovedsak gjelder den dag i dag⁶.

Ca 10 år senere – i 1992 til 1994 – gjorde ministerrådet opp status, og konstaterte at det var begrenset rom for nordiske politiske initiativ for å få øket nabolands- spredning-en⁷. Men positivt nok kunne videresending av dansk TV i realiseres i norske kabelnett etter sterk påvirkning av de to lands statsministre.

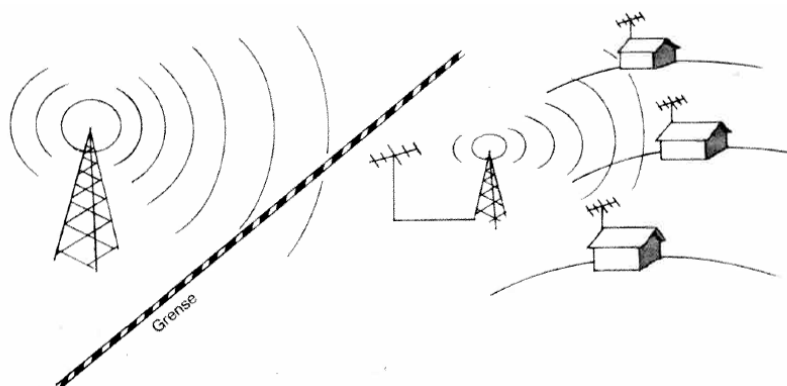
Nordisk råd – som gjennom snart 40 år har tatt en rekke initiativ, og som har bidratt til å holde saken varm, sist ved sin anbefaling til ministrene i 2006⁸. Den er bakgrunnen for at vi nå – i en ny teknologisk situasjon – igjen vurderer om og hvordan det er rom for mulige initiativ.

Videresending – ulike varianter

La oss se litt på de ulike variantene av sending og spesielt videresending, som er aktuelle. Jeg anvender illustrasjonene fra den nordiske utredningen av 1984, fordi de fortsatt er relevante.

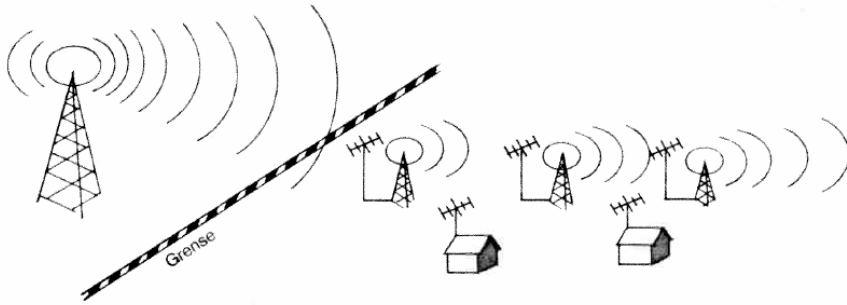


Dette er klassikeren – samtidig og uendret videresending av signaler som krysser grensen, fanges opp og distribueres i kabel til husholdningene.

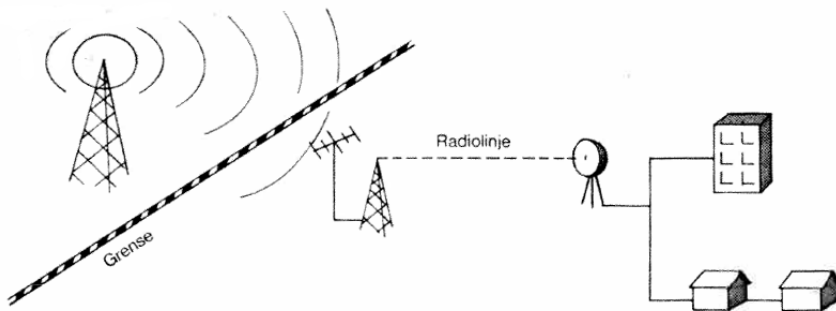


En annen variant, som også er klassisk men langt mindre utbredt, er denne – her fanges signalene opp på andre siden av grensen, og sendes videre over eteren ved hjelp av

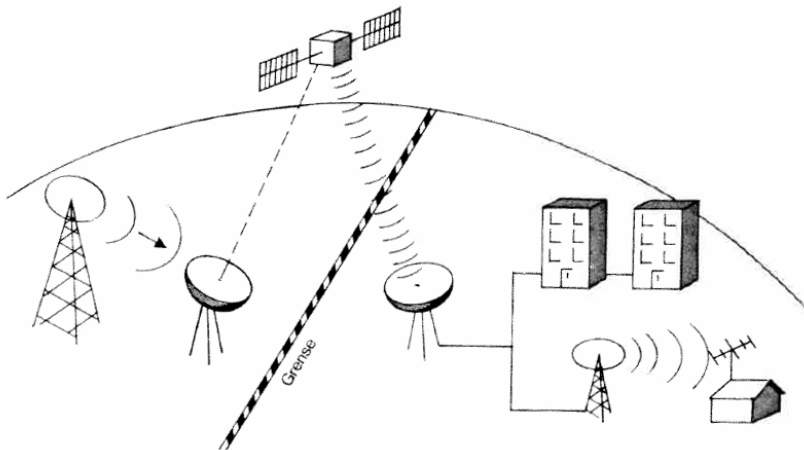
omformere. Det nye i dagens situasjon er at slik spredning over eter også kan skje i digital form – noe som utvider kapasiteten betydelig (en analog tv-kanal kan romme 6-7 digitale kanaler).



En variant er denne, hvor omformere, såkalte ”slavesendere”, mter hverandre.



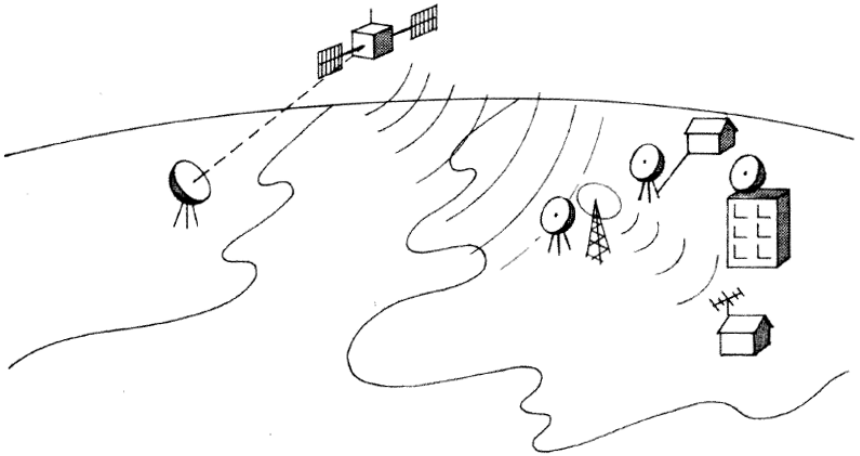
Det hender også at de signalene som fanges opp på andre siden av grensen, føres videre frem til et nytt punkt hvor de så distribueres i et kabelanlegg, slik det her er vist. De kan også ende opp i ny sender eller omformer. Dette benevnes ”langdistanse-fremføring”. Omformeren kan enten sende på vanlige kringkastingsfrekvenser, eller ved såkalte mikrobølger, og enten i analog eller digital form.



Radiolinjen kan erstattes av en satellitt – slik som vist her; prinsippet er det samme så lenge satellitten kun anvendes til å transportere programmet fra det sted signalet plukkes

opp, og frem til kabelanlegget eller omformeren. Rettslig sett skjer det her to ting: det ene er selve langdistanse-fremføringen, det andre er spredningen til husholdningene. Det er denne siste spredningen som i dette tilfelle er opphavsrettslig relevant.

I denne skissen skjer oppsendingen til satellitten i senderlandet. Parallellen til langdistanseoverføring med radiolinje blir bare fullstendig dersom oppsending til satellitten skjer i mottaker-landet – noe som skjer i Norge, hvor TV-signalene bringes fra området nær grensen til Sverige, og overføres med satellitt til viderespredning i kabelanlegg på Sør- og Vestlandet.



Jeg nevnte at man for 25 år siden opererte med to typer satellitter. Det var *kommunikasjonssatellitter*, med svakere signaler som det trengtes store parabler for å ta imot, og *direktesendende satellitter* med stor signalstyrke som kunne tas imot med mindre parabler av individuelle husstander. Etter hvert har utviklingen gått dit at selv svake signaler kan tas imot direkte med relativt små parabler; *kommunikasjonssatellittene er blitt direktesendende*.

Sending med satellitt direkte til husstandene er rettslig sett det samme som jordbunden kringkasting. Med dagens digitale teknikk kan man både ved satellittsendinger og i jordbundne sendinger kontrollere tilgangen til kanalene. På mange vis er de nye, digitale bakkenettene dermed en slags ”kabel i luften”.

Som vist på denne figuren, kan satellittens signaler både mate omformere (for eksempel for å betjene områder hvor signalene ikke når fram, såkalt satellitt-skygge) eller bli videresendt i kabelanlegg, samtidig som de kan mottas direkte av husholdninger. Det er fullt mulig å la nabolandets (bakkesendte) TV-signaler bli sendt til opp satellitten for direkte distribusjon i nabolandet, og ikke bare anvende den som middel til langdistanseoverføring.

Dagens satellittsendinger av nordiske allmennkringkastere i Øst-Norden kan teknisk sett også mottas både på Færøyane og i Island med relativt enkelt utstyr, og gi grunnlag for videresending der. For signaloverføring til Grønland kreves særskilt utstyr.

Rettslige problemstillinger

Noen offentligrettslige spørsmål

De rettslige problemstillinger vi møter når vi skal forsøke å øke nabolands-spredningen, er av flere slag. Den første ”buketten” er av *offentligrettslig* karakter, jeg nevner det her, uten å gå nevneverdig inn på spørsmålene. I kringkastingsloven kan spørsmålene for eksempel gjelde frekvens-tildeling for omformere, noe som også vil gjelde etter telelovgivningen. Dette er spørsmål som må løses nasjonalt. Et eget spørsmål gjelder såkalt ”must carry”-regler – lovpålagte forpliktelser for kabel-operatørene til å videresende visse programmer. Om dette noe mer nedenfor.

Noe mer fokus har det vært på spørsmål om erstatning og straff som følge av *innholdet* i programmer: kan man bli straffet i Norge for en injurie som inngår i et program fra Sveriges Televisjon? Etter den såkalte ”senderlands-filosofien” skulle svaret være nei: slike spørsmål avgjøres i senderlandet etter senderlandets rett. Det har likevel skjedd at Sveriges Television er blitt gjort erstatningsansvarlig i Norge for innholdet av en av sine sendinger som ble videresendt i kabel i Norge. Saken var imidlertid meget spesiell, bl.a. fordi det aktuelle program ble reklamert for av SVT i Norge før sending.

Noe stort problem har dette imidlertid aldri vært i praksis. Men vil man være garantert at ”senderlandsfilosofien” legges til grunn, kreves en mellomstatlig, internordisk overenskomst. (Det samme prinsipp ligger for øvrig til grunn for EU’s relevante direktiver om fjernsyn over landegrensene, men er meg bekjent ikke direkte kommet til bindende til uttrykk i noe dokument).

I en Nordsat-sammenheng – hvor alle programmer skulle nå alle etter mellomstatlig overenskomst – var dette en forutsetning. Dette adskiller det formaliserte samarbeidet fra vår problemstilling i dag – hvor videresending i hovedsak skjer uten statlig medvirkning, som oftest i privat regi.

Utfordringene ved videresending av nabolandsprogram har i størst grad vært knyttet til spørsmål av privatrettslig karakter, og da først og fremst til opphavsrett.

Opphavsrettslige utgangspunkter

Utgangspunktene er først og fremst definert ved det faktum at alle de nordiske land er tilsluttet, og dermed bundet av, det rammeverk som er fastsatt i internasjonale traktater og avtaler.

For alle spørsmål gjelder dermed at løsningene må finnes innen de rammene som er lagt i traktatene om opphavsrett i WIPO, Verdensorganisasjonen for immaterialrett. Den viktigste av disse er den såkalte Bern-konvensjonen om vern av kunstneriske og litterære verk, og senere internasjonale avtaler, bl.a. TRIPs – som er immaterialretts-delen av WTO-avtalen fra 1994. Senere WIPO-traktater fra 1996 gjelder opphavsmenn, og utøvende kunstnere og produsenter i fonogrammer. En viktig konvensjon i vår sammenheng er også Roma-konvensjonen til beskyttelse utøvende kunstnere, fonogramprodusenter og kringkastere fra 1961. Et sentralt moment her er at Roma-konvensjonen ikke gjelder ikke kringkasting ved tråd – dvs ulike former for sending og videresending i kabel.

Ut over dette har EU gjennom 1990-tallet og frem til 2001 vedtatt en rekke relevante direktiver som også gjelder for Island og Norge gjennom EØS-avtalen. Så også her er de nordiske land underlagt samme rettslige regime – et regime som vi sin tid hadde stor innflytelse på. Det hadde sin bakgrunn bl.a. i Nordsat-prosjektet; der var det jo knapt

noen problemstilling knyttet til bruk av satellitt – eller videresending – som ikke var utredet. Erfaringene fra samarbeidet kom til å prege arbeidet i europarådet, og også flere av EU-direktivene. Det er i dette forum verken nødvendig eller ønskelig å gå inn i detaljene – la oss holde oss til hovedlinjene.

Det første utgangspunkt jeg vil nevne er følgende: Kringkasting, eller annen overføring av program til allmennheten ved tråd eller trådløst, er en *eksklusiv rett for opphavsmannen*. Det vil si at den opprinnelige sending – som alltid vil være en sending til allmennheten – må klareres med rettighetshaverne. Den som forestår sendingen må erverve de nødvendige rettighetene.

Dersom videresendingen i kabel skjer til en allmennhet, kreves det også tillatelse fra rettighetshaverne, dvs fra opphavsmenn, utøvere og fra den opprinnelige kringkaster. Det er visse ulikheter mellom de nordiske land hvor grensene trekkes for når videresendingen skjer til en allmennhet. Som eksempel kan nevnes at det i Norge er fastsatt en grense – etter voldgift – på 25 husholdninger. Videresending over eter – dvs. trådløst – vil alltid være til en allmennhet – og krever altså alltid klarering.

Så kan man spørre seg: hvorfor kan ikke det opprinnelige sendeselskap allerede ved utsendelsen skaffe seg rettighetene til viderespredning?

I prinsippet er det intet i veien for dette. Det er også det som skjer i de fleste kommersielle kanaler: de kjøper rettigheter for det territoriet de vil sende til, med unntak for videresendingsrett for musikk, som må klareres i det land viderespredningen skjer etter de ordninger som har vært gjeldende fram til i dag.

Når det i realiteten er uaktuelt for *allmennkringkasterne* å sikre seg *videresendingsrett*, er det ikke minst fordi det vil være forbundet med betydelig økte kostnader å klarere rettigheter for inntil 20 millioner flere mottakere enn de i dag gjør. Det er også tvilsomt om attraktive program vil være tilgjengelige under en slik forutsetning – mange produsenter ønsker å selge til de enkelte land separat. I tillegg kommer det faktum at noen allmennkringkastere – som NRK – erverver senderrettigheter ved såkalt avtale-lisens (se nedenfor). En slik lov-støttet ordning for klarering av senderrettigheter gjelder bare innen landets eget territorium.

For våre formål er det, slik jeg ser det, i dag som den gang de første utredningene ble foretatt, slik at *løsningene må søkes i mottakerlandet*.

Løsninger i mottakerlandet

I den videre diskusjon holder jeg meg stadig til *samtidig og uendret* viderespredning – mao. ikke den type spredning som skjer i det svensk-finske samarbeid hvor det er utvalgte deler av de nasjonalt sendte programmene som spres i nabolandet. For disse sendingene skjer det en klarering for de aktuelle programmene.

Det spørsmålet som den nordiske utredning svarte på i 1984 var: hvilken lovgivning kan og bør vi ha for å legge til rette for enkel klarering av rettighetene, slik at videresending skjer? Følgende alternativer for tilrettelegging for viderespredning, gjennom lovgivningstiltak i mottakerlandet, ble lagt fram:

1. Tvangslisenser (eventuelt med nemnd) – dvs. at lovgiver ga bestemmelser som sikret retten til videresending – event. med en nemnd som kunne treffe avgjørelser om vederlagets størrelse. De internasjonale avtalene og traktatene åpner for muligheten for tvangsløsninger når det gjelder opphavsmenn, utøvere og produsenter, både i kabel

og til bruk av omformere/sendere over eter – når det gjelder kringkasterne kan de ikke tvinges til å akseptere videresending i bakkenett eller med satellitt.

2. Avtalelisenser (se nedenfor) – event. supplert med bestemmelser om mekling, eventuelt tvungen voldgift.

Av flere grunner har ingen av de nordiske land valgt direkte tvangs-løsninger, men har innført bestemmelser om såkalt *avtalelisens* for klarering av rettigheter for videresending. Det var også forslaget i den nordiske utredningen av 1984. Avtalelisens innebærer at den som skal stå for videresendingen – oftest kabel-eieren – kan sikre rettighetene ved å inngå avtale med en organisasjon i mottakerlandet som representerer en vesentlig del av rettighetshaverne i landet til den type verk som er aktuelle de aktuelle programmer. Denne avtalen gis ved lov virkning også for ikke-representerte rettighetshavere. Dette gir enkel klarering – og vederlag til rettighetshaverne.

I enkelte av våre land er det gitt regler om tvungen mekling, og dels for at partene kan bringe spørsmål om videresending (og vederlag) inn for avgjørelse i en egen nemnd dersom forhandlin gene strander. I noen land har denne nemnda mulighet for å treffe bindende avgjørelse om viderespredningen i kabel.

I alle de nordiske land har de forskjellige rettighetshavergrupper dannet organisasjoner som på deres vegne kan inngå avtaler om videresendinger av kringkastingsprogrammer. Disse organisasjonene var etablert før EU i 1995 bestemte at videresendingsrettigheter måtte forvaltes gjennom en felles-organisasjon. Avtaler som utløser avtalelisens lisens kan inngås for videresending både i kabel og i eter – dvs også for distribusjon i digitale bakkenett.

For *kringkasternes rett* til sine sendinger (den såkalte signalretten) gjelder imidlertid ingen avtalelisens-ordning. Kringkastings- (rundradio)selskapene må derfor som utgangspunkt godkjenne videresendingen, uansett måten den skjer på. Når det gjelder videresending i *kabel*, er det imidlertid også for kringkasternes rettigheter åpning for avgjørelse ved tvang – her er rettsituasjonen noe ulik i de nordiske land.

Som en følge av bestemmelsene i Roma-konvensjonen kan imidlertid ikke kringkasterne tvinges til å akseptere *trådløs* viderespredning, dvs videresending ved bruk av omformer eller ved digitalt bakkenett.

Tidligere var kringkastingselskapene svært restriktive mht til å inngå avtaler om trådløs videresending. Noe av bakgrunnen for dette var nok holdningen til programleverandører til de opprinnelige sendingene. De var negative til at selskapene skulle åpne opp for en type videresending de ikke var tvunget til å akseptere. Her har situasjonen utviklet seg raskt og i positiv retning mht. muligheter for videresending. Som vi skal høre i neste foredrag er sendeselskapene innstilt på å inngå avtaler når det gjelder egne rettigheter, og sa slik senderrettighetene for øvrig bli klarert gjennom de etablerte ordningene.

For å tydeliggjøre mitt poeng, kan vi vende tilbake til fig 7. og 8 om *langdistansefremføring*: fremføringen fra mottakelsen av signalet og frem til kabelanlegget er opphavsrettslig irrelevant – det som må klareres er videresendingen i kabelanlegget. Det gjelder også dersom en bruker en satellitt, såfremt det ikke skjer en (samtidig) sending til enkelt-husstander. Dersom også enkelthusstander skal kunne motta satellitt-signalene – noe som er fullt mulig å oppnå – må imidlertid bruken av satellitt klareres (av satellittoperatøren) i mottakerlandet både med den opprinnelige kringkaster, og rettighetshaverorganisasjonen i mottakerlandet.

(Langdistanse-fremføring vil for øvrig for alle praktiske formål alltid resultere i en videresending til en allmennhet – ellers vil det ikke være økonomi i et slikt opplegg. Økonomisk støtte til fremføring av signaler til områder som ikke ellers kan bære kostnader, har vært pekt på som en mulighet for å øke tilgangen, men er meg bekjent aldri realisert).

”Must Carry”-forpliktelser

En løsning for å sikre videresending av nabolands-program som er viktig i diskusjonen, og som finnes i kringkastingslovgivningen i noen land, er en forpliktelse for kabel-eiere til å videresende visse program- såkalt *”must-carry”*-bestemmelse. Dette er en form for ekspropriasjon av kapasitet i kabelen, og finnes hos flertallet av landene for de nasjonale allmennkringkastere.

Men dette er en løsning som også har møtt motstand. Ett argument er at man ikke kan pålegge noen å videresende et program hvis man ikke også kan garantere at rettighetene kan klareres. Ett annet er at en must-carry-bestemmelse som skulle omfatte alle nabolands-programmene ville utgjøre et for omfattende inngrep. Enkelte land har hjemmel for å pålegge videresending som går ut over det som rent faktisk er utnyttet. Vi skal senere i dag få beskrevet at det ved konsesjonstildelinger for distribusjon av digitalt bakkenett er sikret en viss kapasitet for videresending.

Oppsummering

Denne gjennomgangen har tatt sikte på gi de rettslige utgangspunktene. Etter min mening er de nær de samme som i 1984. Den utvikling som har skjedd har befestet rettighetshavernes posisjon i europeisk lovgivning, og har ryddet opp i en del forhold som gjelder satellitt og kabel. De nordiske lands rettslige ordninger er vel tilpasset de internasjonale krav.

Men om utgangspunktene rettslig sett i prinsipp er de samme, har det jo på det teknologiske området skjedd en revolusjon, som har gitt økte muligheter til spredning av nabolands-program.

Min konklusjon er at: *Systemer for rettighetsklarering for videresending er på plass – hvis de ønskes brukt.*

Noter

1. NU 1972: 7, fulgt opp i april 1974 (Naboland-TV – utredning av Nordisk teknisk TV-utvalg), og i slutt-rapporten ”TV över grenserna”, NU 1974:19.
2. Nordisk radio och television via satellit, NU serien A 1977:7
3. Nordisk radio och television via satellit NU serien A 1979:4
4. Nordisk radio- och TV- samt telesamarbete via satellit. NU 1984:8
5. NU 1983: 12 Nabolands-tv i kabel
6. Se f.eks den norske utredning Nabolands-tv i kabel, NOU 1984:25
7. Rapport fra Nordisk ministerråd til de nordiske statsministre februar 1994
8. Nordisk råd rek 24.2006

