



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 0070-3/2020/2

Datum: 18. 9. 2020

Izhodišča za pripravo

**Strategije razvoja radijskih in televizijskih programov v okviru
pristojnosti Agencije za komunikacijska omrežja in storitve
Republike Slovenije v obdobju med 2021 in 2025**



Kazalo vsebine

1. UVOD	3
2. PRAVNE IN STRATEŠKE PODLAGE.....	4
2.1 Pravne podlage	4
2.2 Predhodne strategije regulacije elektronskih medijev v Republiki Sloveniji in Strategija upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom	5
2.3 Prenovljena direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah (2018/1808)	6
3. CILJI IN AKTIVNOSTI NA PODROČJU ELEKTRONSKIH MEDIJEV V OBDOBJU 2021–2025	7
3.1 Glavni strateški cilji agencije na področju elektronskih medijev v obdobju 2021–2025	7
3.2 Pregled trga	7
3.3 Kontekst delovanja elektronskih medijev v evropskem in slovenskem prostoru: kratek pregled stanja in trendov	9
3.4 Ključni izzivi na področjih elektronskih medijev, ki so v pristojnosti agencije, in načrtovane aktivnosti	11
3.4.1 Medijsko in informacijsko opismenjevanje.....	11
3.4.2 Zaščita otrok in mladostnikov ter Gledoskop	13
3.4.3 Dovoljenja za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti ter priglasitev AVMS na zahtevo in storitev platform za izmenjavo videov	15
3.4.4 Javni razpisi za razširjanje televizijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki.....	17
3.4.5 Javni razpisi za dodelitev pravic razširjanja radijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki	17
3.4.6 Javni razpisi za analogno zvokovno radiodifuzijo	19
3.4.7 Pravica javnosti do spremljanja pomembnejših dogodkov	19
3.4.8 Omejitve in pravila na področju oglaševanja	20
3.4.9 Obveznosti glede predvajanja deležev slovenske glasbe	21
3.4.10 Deleži slovenskih in evropskih avdiovizualnih del	22
3.4.11 Programi posebnega pomena	22
3.4.12 Mednarodno sodelovanje	23
4. NAMEN IZHODIŠČNEGA DOKUMENTA IN VKLJUČEVANJA ZAJNTERESIRANE JAVNOSTI	25
5. VIRI.....	25

1. Uvod

Pričujoči dokument predstavlja izhodišča za pripravo strategije razvoja radijskih in televizijskih programov za naslednje petletno obdobje (2021–2025) v okviru pristojnosti Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: agencija). Izhodišča za pripravo strategije sledijo usmeritvam predhodne Strategije regulacije elektronskih medijev v okviru pristojnosti Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za razvoj radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji v obdobju med 2015 in 2020, št. 3816-13/2015/2 z dne 29. 5. 2015, njen okvir je obstoječa medijska zakonodaja ter stanje na posameznih trgih, ki jih spremlja agencija. Enajsti odstavek 109. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06-UPB1, z vsemi nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju ZMed) agenciji nalaga pripravo strategije. Agencija je regulator, ki med drugim ureja tudi področje elektronskih medijev (radio, televizije in avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo), a ima na omenjenih področjih omejene zakonske pristojnosti, zato se je pri pripravi izhodišč za pripravo strategije v pretežni meri omejila nanje. Določene pristojnosti agencije na področju radio izhajajo iz ZMed, na področju televizije pretežno iz Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (Uradni list RS, št. 87/11 in 84/15, v nadaljevanju: ZAvMS) in delno iz ZMed, na področju avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo pa iz ZAvMS. Agencija je v pripravo pričujočih izhodišč vključila tudi Ministrstvo za kulturo in Svet za radiodifuzijo (v nadaljevanju: SRDF), ki bosta nadaljnje predloge, na podlagi katerih bo pripravljeno končno besedilo strategije, ki bo celovito obravnavalo področje razvoja radijskih in televizijskih programov ter drugih elektronskih medijev, podala tudi v okviru zbiranja odzivov zainteresirane javnosti. Če bo agencija prejela pripombe, ki ne sodijo v okvir njenih pristojnosti, temveč v okvir pristojnosti obeh v pripravo strategije vključenih organov, ju bo z njimi seznanila.

Pri pripravi izhodišč strategije je agencija upoštevala trende in razvoj na trgih, vse v tem času dostopne pravne in strateške podlage, strateške usmeritve ministrstev ter veljavne mednarodne dokumente, kot tudi dokumente, ki so v pripravi. Ob tem je treba poudariti, da je zaradi hitro spreminjajočega se področja njena dejanska izvedba odvisna od mnogih novonastalih in spreminjajočih se dejavnikov: implementacije Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (v nadaljevanju: direktiva), morebitnih sprememb ZMed in njegovih podzakonskih aktov, pogleda deležnikov, razvoja tehnologij, sprejema ustrezne regulative, razpoložljivosti resursov, usmeritev na nacionalnem nivoju (ministrstva) oziroma nivoju Evropske unije (Evropska komisija in ERGA), ki jih bo v prihodnjih letih pri izvajanju strategije treba upoštevati, zaradi česar bi lahko prišlo do odstopanja od sedaj predvidenih aktivnosti.

V uvodnem delu so pojasnjene pravne in strateške podlage za izvajanje pristojnosti agencije na področju dela elektronskih medijev, sledi jim kratek opis trendov in stanja v evropskem in slovenskem okolju, ki ponuja vpogled v kontekst, v katerem danes delujejo elektronski mediji, nato pa podrobnejši pregled področij, ki sodijo v pristojnost agencije, ter predstavitev ciljev in aktivnosti za njihovo doseganje v naslednjih petih letih.

Cilji in aktivnosti so oblikovani z vidika poslanstva agencije in usmerjeni v zagotavljanje javnega interesa, enakovrednih pogojev za delo elektronskih medijev na trgu ter v odpravo pomanjkljivosti, ki jih agencija zaznava pri svojem delu. Cilji temeljijo na analizi ter predvidevanju razvoja posameznega področja.

Aktivnosti so naravnane praktično, poudarek je na tistih, ki jih lahko agencija izvede sama. Nekaj je tudi takšnih, ki zahtevajo sodelovanje z drugimi resornimi organi, predvsem s tistimi, s katerimi agencija večinoma sodeluje na medijskem področju (SRDF, Ministrstvo za kulturo ...).

2. Pravne in strateške podlage

2.1 Pravne podlage

Zakoni na področju elektronskih medijev:

- Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16, 39/16, 45/19 – odl. US in 67/19 – odl. US),
- Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (Uradni list RS, št. 87/11 in 84/15).

Podzakonski akti na področju elektronskih medijev:

Splošni akti

- Splošni akt o zaščiti otrok in mladoletnikov v televizijskih programih in avdiovizualnih medijskih storitvah na zahtevo (Uradni list RS, št. 84/13),
- Splošni akt o dovoljenju za izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/06 in 25/07),
- Metodologija nadzorstva avdiovizualnih medijskih storitev in radijskih programov (Uradni list RS, št. 31/12),
- Splošni akt o priglasitvi avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo (Uradni list RS, št. 35/12),
- Splošni akt o načinu ugotavljanja pokritosti prebivalstva na območju Republike Slovenije z analognimi prizemnimi radijskimi ali televizijskimi programi, ki se razširjajo po radijskih frekvencah za analogno radiodifuzijo (Uradni list RS, št. 138/06),
- Splošni akt o promocijskem umeščanju izdelkov in sponzoriranju (Uradni list RS, št. 44/12),
- Splošni akt o tematskih televizijskih programih (Uradni list RS, št. 67/16).

Uredbe in sklepi

- Uredba o merilih in pogojih za določitev slovenskih avdiovizualnih del (Uradni list RS, št. 105/01),
- Sklep o določitvi seznama najpomembnejših dogodkov (Uradni list RS, št. 18/03).

Pravilniki

- Pravilnik o določitvi vizualnega in akustičnega opozorila za programske vsebine, ki niso primerne za otroke in mladoletnike (Uradni list RS, št. 50/14),
- Pravilnik o merilih za opredelitev vsebin lastne produkcije (Uradni list RS, št. 77/02),

- Pravilnik o programih posebnega pomena (Uradni list RS, št. 85/02),
- Pravilnik o načinu izračuna plačil na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo (Uradni list RS, št. 72/12).

Ostale pravne in strateške podlage:

- Predlog strategije razvoja radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji (2008);
- Predlog strategije razvoja radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji (2011);
- Strategija regulacije elektronskih medijev v okviru pristojnosti AKOS za razvoj radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji v obdobju med 2015 in 2020 (maj 2015);
- Predlog Strategije razvoja medijev v Republiki Sloveniji do leta 2024, Verzija 1.0, maj 2016;
- Direktiva 2018/1808 o spremembi Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah 2010/13/EU;
- Strategija upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom (julij 2019).

2.2 Predhodne strategije regulacije elektronskih medijev v Republiki Sloveniji in Strategija upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom

Agencija je že leta 2008 v skladu s takrat veljavnim ZMed oblikovala predlog Strategije razvoja radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji in ga posredovala v javno razpravo. Čeprav ta strategija ni dobila soglasja takratne sestave SRDF, ki je bilo potrebno za njeno veljavo, je postala izhodišče posameznih rešitev v okviru poskusa celovite prenove medijske zakonodaje med letoma 2009 in 2011. Leta 2011 je agencija na podlagi Sklepa Državnega zbora RS, Odbora za kulturo, šolstvo in šport, sprejetega oktobra 2009, v sodelovanju z Ministrstvom za kulturo in SRDF pripravila nov osnutek prenovljene strategije, vendar tudi ta ni dobil soglasja takratnega SRDF. Agencija je zato v letu 2015 na podlagi spremembe drugega odstavka 109. člena ZMed na poziv resornega ministrstva pripravila novo Strategijo regulacije elektronskih medijev za razvoj radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji v obdobju med 2015 in 2020. Agencija je v okviru te strategije kot nacionalni regulator podala svoje cilje, načela in vizijo delovanja ter predvidene aktivnosti na področju medijev v obdobju od 2015 do 2020, v podporo razvoju elektronskih medijev in dostopnosti do raznovrstnih in kakovostnih vsebin za gledalce in poslušalce. Agencija je vse predhodne strategije glede na njihovo aktualnost upoštevala pri pripravi pričujočih izhodišč, saj ponujajo učinkovite rešitve na področju regulacije elektronskih medijev.

Agencija v ločenem postopku pripravlja tudi Strategijo upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom v obdobju 2021–2023, v kateri bo uredila tudi upravljanje z radiofrekvenčnim spektrom za analogno in digitalno radiodifuzijo.

2.3 Prenovljena direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah (2018/1808)

Prenovljena direktiva, ki predstavlja skupni evropski regulativni okvir za celotni avdiovizualni sektor, je bila sprejeta konec leta 2018, države članice Evropske unije pa so jo dolžne implementirati do 19. septembra 2020. Agencija je bila vključena v pripravo direktive, prav tako pa je vključena tudi v njeno implementacijo v slovenski pravni red. Poleg ZAvMS, s katerim bo direktiva prenesena v slovenski pravni red, bo treba pripraviti tudi ustrezne podzakonske akte. Direktiva je podlaga za pravičnejše regulativno okolje za celotni avdiovizualni sektor, tudi za avdiovizualne medijske storitve na zahtevo in spletne platforme za izmenjavo videov (v nadaljevanju: PIV)¹, ter ponuja ustrezno zakonsko podlago za regulacijo nove medijske realnosti. Bistvene spremembe, ki jih prinaša, so povezane s širitvijo regulacije na PIV-je in tam prisotne vsebine, ki jih producirajo uporabniki, pri čemer te vsebine oziroma njihov izbor niso pod uredniško odgovornostjo ponudnika storitve. Ta storitev je definirana kot gospodarska dejavnost, ki se prek elektronskih komunikacijskih omrežij posreduje širši javnosti v obliki programskih vsebin in s strani uporabnikov ustvarjenih videov z namenom obveščanja, zabave ali izobraževanja. Ključna področja regulacije tovrstnih storitev so predvsem zaščita otrok, oglaševanje, sovražni govor in ostale prepovedane vsebine na nivoju Evropske unije (kot npr. terorizem, otroška pornografija, rasizem in ksenofobija). Nova pravila direktive krepijo zaščito mladoletnikov, ki je izenačena na televiziji in v avdiovizualnih medijskih storitvah na zahtevo, ter boj proti sovražnemu govoru v vseh avdiovizualnih vsebinah. Bolj razdelana so pravila glede tega, katera država bo pristojna za posameznega ponudnika, ter pravila sodelovanja pri čezmejnih kršitvah. Izenačujejo se postopki za izdajatelje televizijskih programov in za ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo ter možnosti za odstopanja v primerih ogrožanja javne varnosti in resnih tveganj za javno zdravje. Spodbujanje evropske avdiovizualne produkcije se bo skušalo doseči z najmanj 30-odstotnim deležem evropskih del v katalogih avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo (prej 10-odstotni delež)². Revidirana pravila televizijskega oglaševanja dajejo izdajateljem televizijskih programov večjo prožnost glede tega, kdaj se lahko prikazujejo oglasi – uvedeni sta splošni omejitvi obsega oglasov na 20 % oddajnega časa med 6:00 in 18:00 in med 18:00 in 24:00, ukinjena pa je omejitev obsega oglaševanja na uro. Namesto sedanjih 12 minut na uro bodo tako izdajatelji televizijskih programov imeli bolj proste roke pri objavljanju oglasov čez dan. Strožja so pravila za oglaševanje hrane z visokimi vsebnostmi soli, sladkorja in maščob v vsebinah, ki ciljajo otroke – za PIV-je je zahtevana transparentnost uporabnikov pri oglaševanju. Neodvisnost avdiovizualnih regulativnih organov je okrepljena z zagotavljanjem pravne ločenosti in funkcionalne neodvisnosti od vlad in katerih koli drugih javnih ali zasebnih organov. Direktiva izpostavlja tudi dostopnost medijskih vsebin za invalidne osebe in od držav članic zahteva sprejem akcijskih načrtov, ki bodo to problematiko reševali.

¹ Evropska komisija je v skladu z določbami direktive zaradi jasnosti, učinkovitosti in doslednosti izvajanja izdala [navodila o praktični uporabi merila bistvene funkcije opredelitve storitve platforme za izmenjavo videov](#).

² Evropska komisija je v skladu z določbami direktive pripravila [smernice v zvezi z izračunom deleža evropskih del v katalogih ponudnikov storitev na zahtevo in opredelitvijo majhnega občinstva in nizkega prometa](#).

3. Cilji in aktivnosti na področju elektronskih medijev v obdobju 2021–2025

3.1 Glavni strateški cilji agencije na področju elektronskih medijev v obdobju 2021–2025

Agencija je že v planu dela in finančnem načrtu za leto 2021 določila svoje glavne strateške cilje na področju elektronskih medijev v obdobju 2021–2025. Ti so:

- učinkovita regulacija in nadzor trga elektronskih medijev za zagotavljanje enakovrednih pogojev za delovanje vseh deležnikov na trgu in za izvajanje javnih politik na področju elektronskih medijev, ki so v pristojnosti agencije;
- izvajanje javnih politik na področju elektronskih medijev, ki so v pristojnosti agencije;
- zaščita interesov gledalcev in poslušalcev programskih vsebin ter uporabnikov medijskih storitev, varstvo pravic gledalcev in poslušalcev;
- medijsko opismenjevanje uporabnikov medijskih storitev;
- stalno spremljanje stanja in prepoznavanje ključnih izzivov na področju elektronskih medijev ter pravočasno odzivanje nanje;
- sodelovanje na evropskih regulatornih platformah in stalno strokovno usposabljanje na medijskem področju.

V nadaljevanju je na kratko orisan sodoben kontekst delovanja elektronskih medijev, v poglavjih, ki mu sledijo, pa so podrobneje predstavljena področja, za katera je agencija pristojna, načrtovane aktivnosti, s katerimi bo agencija zasledovala zgoraj navedene strateške cilje, ter vprašanja, ki lahko služijo kot izhodišče za razpravo.

3.2 Pregled trga

V času nastajanja pričujočih izhodišč za pripravo strategije je v Sloveniji veljavnih 97 dovoljenj za izvajanje televizijske dejavnosti, od katerih je osem dovoljenj tematskih (podatek velja na dan 16. 9. 2020). Poleg televizijskih programov RTV Slovenija ima status programa posebnega pomena šest televizijskih programov, in sicer štirje lokalni in dva regionalna. Podatkov o nepridobitnih statusih programa posebnega pomena agencija ne vodi.

V Sloveniji obratujeta dve prizemni televizijski omrežji z nacionalnim pokrivanjem (Multipleks A, Multipleks C) in pet lokalnih DVB-T omrežij. Slovenskim televizijskim programom je agencija v minulih letih podelila skupno 37 pravic za razširjanje v digitalni radiodifuzni tehniki, in sicer 23 nacionalnih, pet za geografska območja vzhod, zahod in center ter devet za manjša lokalna območja. Na območju med Koprom in Sečovljami so bile pravice podeljene tudi trem tujim televizijskim programom. Kljub številnim podeljenim pravicam pa je na digitalni platformi prisotnih le malo televizijskih programov, poleg programov RTV Slovenija le še štirje zasebni programi (med njimi eden z regionalnim statusom



programa posebnega pomena). Ponudba je torej izjemno skromna, najbolj gledani televizijski programi pa so s te platforme izstopili že leta 2017. Povpraševanje izdajateljev televizijskih programov za tovrstno razširjanje v Sloveniji že dalj časa upada oziroma ga skorajda ni. Razloge za to lahko pripišemo tudi specifikam slovenskega trga – televizijo v digitalni radiodifuzni tehniki namreč spremlja le peščica gospodinjstev (po podatkih AGB Nielsen je bilo pomladi 2019 teh 4 %), so pa zato izjemno razširjene druge tehnologije spremljanja televizijskih programov. Med njimi prednjači IPTV, v prvem četrtletju leta 2020 je njen tržni delež znašal kar 56,05 %, tržni delež kableske televizije pa več kot 37 %. Podatki agencije kažejo tudi, da je v prvem četrtletju leta 2020 kar 82,34 % širokopasovnih priključkov vključevalo storitev televizije, povprečno število programov na priključkih s televizijo pa je bilo v letu 2018 152 (podatke za leto 2019 agencija še zbira). Agencija je na pobudo trga in z namenom podpore prizemni komercialni platformi ter spodbujanja njenega razvoja in privlačnosti v preteklosti podelila pravice razširjanja televizijskih programov na plačljivem delu komercialnega multipleksa tudi 19 tujim televizijskim programom in na ta način želela ponudbo na prizemni platformi približati ponudbi, ki je dostopna prek kableske in IPTV platforme, vendar tudi ta prizadevanja niso uspela, plačljiva televizija pa vse do danes na prizemni platformi ni zaživel.

V Sloveniji je v času nastajanja pričujočega dokumenta veljavnih 156 dovoljenj za izvajanje radijske dejavnosti (podatek velja na dan 16. 9. 2020), v pričakovanju podeljevanja digitalnih pravic na multipleksu R3, ki bodo namenjene novim, še neobstoječim radijskim programom, je v prvi polovici leta 2020 agencija izdala kar 58 novih dovoljenj, ki so v veliki večini usmerjena v glasbo. Na območju Slovenije delujejo tudi štiri radijske mreže, največja (Regionalna radijska mreža RADIO 1) je vključena v 18 radijskih programov, sledijo ji Regionalna programska radijska mreža RADIO CENTER s sedmimi programi, Radio Fantasi s štirimi programi in Radijska mreža Rock Radio s tremi programi. Dva programa s statusom lokalnega programa posebnega pomena skupaj ustvarjata regionalni program Primorski val. Poleg radijskih programov RTV Slovenija imamo v Sloveniji 11 radijskih programov s statusom lokalnega programa posebnega pomena, osem s statusom regionalnega programa posebnega pomena in dva s statusom študentskega programa posebnega pomena. Tudi na radijskem trgu agencija podatkov o nepridobitnih statusih ne vodi.

Za razliko od situacije na televizijskem trgu je povpraševanje po digitalnem radiodifuznem razširjanju radijskih programov veliko. Na nacionalnem omrežju R1 se trenutno razširja 19 programov, njegove kapacitete pa so polno zasedene. Vzpostavljata se tudi dve novi omrežji, in sicer ljubljansko omrežje R3 in nacionalno omrežje R2, ki je razdeljeno na dve območji – vzhod in zahod. Javni razpis za podelitev prvih pravic na območju Ljubljane, ki je namenjen radijskim programom, ki se na tem območju že razširjajo v analogni radiodifuzni tehniki, se je že zaključil s podelitvijo ene pravice razširjanja za to območje, v pripravi pa so tudi javni razpisi, na katerih bodo podeljene pravice tako za območje R3 kot tudi za obe območji R2. Kot že omenjeno, je tudi iz števila vlog za pridobitev novih dovoljenj moč sklepati, da bo tudi v bodoče interes za to platformo zelo velik.

Kljub pojavu novih tehnologij in vzpostavitvi digitalne prizemne radijske platforme ostaja analogna zvokovna radiodifuzija priljubljen in prevladujoč način razširjanja radijskih programov in dostopa do

njih, interes na radijskem trgu za FM-frekvence pa izjemno velik. Pri naboru prostih frekvenc za analogno zvokovno radiodifuzijo gre večinoma za frekvence, ki so primerne predvsem za dopolnjevanje pokrivanja obstoječih radijskih programov. Agencija načrtuje dodeljevanje omenjenih frekvenc v že zelo nasičen radiofrekvenčni spekter z nadaljnjim izvajanjem javnih razpisov, s katerimi bo poskušala pokriti potrebe celotnega spektra radijskih programov, ob tem pa prebivalcem posameznih območij zagotavljati kar se da pestro in raznoliko programsko ponudbo.

Poleg radijskih in televizijskih programov je agencija pristojna tudi za regulacijo AVMS na zahtevo – trenutno jih je priglašanih 23.

3.3 Kontekst delovanja elektronskih medijev v evropskem in slovenskem prostoru: kratek pregled stanja in trendov

Če na potrošnjo vsebin gledamo z vidika najširše populacije, dostopne raziskave medijskih trgov kažejo, da je gledanje televizije kot linearno spremljanje medijskih vsebin še vedno dominantni način potrošnje medijskih vsebin, a je ta trend že nekaj let v počasnem padanju. Raziskovalci razloge za to pripisujejo staranju prebivalstva, saj naj bi imeli zasluge za ta trend starejši prebivalci, ki medijske vsebine spremljajo pretežno na tradicionalen način, čeprav podatki kažejo, da se v polje linearnega s staranjem vračajo tudi mlajše generacije³. V zadnjih letih se zelo povečuje gledanje televizije z zamikom, predvsem v Sloveniji je zaradi že omenjene velike penetracije IPTV priključkov ogleda z zamikom zelo veliko in narašča (po podatkih družbe AGB Nielsen gledanost z zamikom v Sloveniji v letu 2020 predstavlja 16 % celotne gledanosti televizije). Na drugi strani podatki o spremljanju medijev pri mlajših starostnih skupinah kažejo na večinsko rabo nelinearnih medijev, trendi kažejo njihovo hitro rast, predvsem zaradi naraščajočega spremljanja digitalnih video vsebin. V linearnem svetu je največje povpraševanje po igranih serijah/nanizankah ter po športnih dogodkih, oboje pa se ponuja/kupuje z ekskluzivnimi pravicami⁴. Evropski avdiovizualni trg zadnja leta beleži velik porast lokaliziranih televizijskih programov (večinoma s podnapisi opremljena različica TV programa v lokalnem jeziku), takšnih je vsaj ena tretjina od vseh licenciranih TV programov v Evropski uniji. 2/3 teh programov je v ameriški lasti, polovica lokaliziranih pa je licenciranih v Veliki Britaniji. Podoben trend prisotnosti lokaliziranih programov je tudi v Sloveniji. Velika večina v Evropski uniji dostopnih TV programov je dostopnih v plačljivi obliki, prostodostopnih je zgolj še ena tretjina TV programov. Največ TV programov v Evropski uniji je splošnega formata (15 %), sledijo jim športni (14 %), zabavni (13 %), filmski (8 %), otroški (7 %), glasbeni (7 %), dokumentarni (6 %) in t. i. »lifestyle« (5 %) programi.

Po podatkih Evropskega avdiovizualnega observatorija (2018/2019) se prihodki televizijske industrije na globalni ravni še vedno povečujejo, pri čemer gre posebej dobro plačljivi televiziji. Prihodki celotne avdiovizualne industrije še vedno rahlo rastejo, v letih od 2012 do 2017 so v EU naraščali med 0,9 % in 1,7 % na leto, največjo rast na tem področju pa beležijo plačljive avdiovizualne medijske storitve na

³Marin Čurković (AdScanner), Weekend Media Festival 2019

⁴ Weekend Media Festival, 2019



zahtevo (77-odstotna rast prihodkov v letu 2017). To tudi pomeni, da je največja alternativa televizijskemu oglaševanju internetno oglaševanje, internet je v EU z letom 2016 postal tudi primarni oglaševalski medij. Delež skupnih prihodkov evropske avdiovizualne industrije se v razmerju do skupnih prihodkov ameriške avdiovizualne industrije vztrajno zmanjšuje. Slednja povečuje tudi prihodke, ki jih ustvarja na evropskem trgu. Znotraj evropske industrije se prihodki v radiodifuziji zmanjšujejo v večini segmentov, najbolj pri lokalni televiziji. Vsi se več let zapored soočajo z recesijo. Prihodki padajo tudi javnim radiotelevizijam, ki praviloma večino finančnih sredstev pridobivajo iz javnih virov. Rahlo se povečujejo le pri tematskih televizijskih kanalih in programih, namenjenih televizijski prodaji. Največja, celo skokovita rast, je opazna pri spletnih televizijskih in filmskih storitvah na zahtevo, pri čemer so prihodki v primerjavi s tistimi, ki jih generirajo linearne storitve, še vedno majhni.

Po podatkih Evropskega avdiovizualnega observatorija (Yearbook za leto 2018) je bil slovenski avdiovizualni trg v zadnjih petih letih med petimi najbolj dinamičnimi evropskimi trgi. Imel je zelo veliko rast v zadnjih letih, prihodki na televizijskem področju so se od leta 2012 (76,3 mio EUR) do 2017 (180,8 mio EUR) povečali za 2,5-krat, prav tako so se več kot podvojili prihodki od internetnega oglaševanja (s 17,9 na 42 mio EUR), medtem ko radijski prihodki ostajajo na približno enakem nivoju ves čas (na okrog 11 mio EUR). Zunanje oglaševanje v zadnjih letih počasi stagnira, tiskanim medijem pa so se prihodki v omenjenih petih letih razpolovili. Celotni slovenski avdiovizualni in radijski trg naj bi v letu 2017 imela skupaj 440,5 mio EUR prihodkov.

Sodobni kontekst delovanja medijev je zelo kompleksen in za vse ustvarjalce medijskih politik (tudi regulatorje) predstavlja množico izzivov. Nastajajo nove pojavne oblike medijev oziroma medijskih storitev, razlike med njimi se manjšajo in vedno znova postavljajo pod vprašaj njihove definicije, naraščajo načini distribucije oziroma dostopnosti medijskih vsebin, povečujejo se medijske konsolidacije, hitro se spreminjajo navade medijskih občinstev ter z njimi poslovni modeli izdajateljev, producentov ter distributerjev medijskih vsebin. To prinaša veliko novih možnosti tako za ponudnike medijskih vsebin kot za njihove uporabnike, a tudi določene izzive. V povezanem digitalnem okolju se medijska potrošnja oziroma potrošnja medijskih vsebin odvija prek različnih distribucijskih platform in naprav. V ospredju zanimanja uporabnikov medijskih vsebin je sama vsebina, ne glede na to, kako do nje pridejo oziroma kako vsebine pridejo do njih. Ne uporablja se v predvidljivem okolju in času; uporabniki si sami odredajo, kdaj, kje in kako si bodo kaj ogledali, poslušali ali bili v njih aktivni in sodelovali, takoj ali kasneje, doma ali na poti, prek različnih naprav in aplikacij. Gledanje televizije je v sodobnem času dobilo poimenovanje »tradicionalen« način spremljanja avdiovizualnih vsebin, ki se predvsem pri mlajši populaciji spremlja z vse manj pozornosti, saj ti istočasno na drugi napravi počnejo še kaj drugega, tudi interaktivnega, kot je ogled video vsebin na zahtevo, komunikacija prek družbenih medijev in podobno. Zaradi tega se ustvarja vtis, da imajo uporabniki medijskih storitev pomembno večji nadzor nad lastno medijsko potrošnjo in majhno omejenost pri dostopu do raznih medijskih vsebin, kot so jo imeli v obdobju prevladujočih linearnih elektronskih medijev. Takšen vtis pa je lahko zavajajoč, saj se v ozadju uporabe teh storitev izvaja zbiranje, analitika in preprodaja podatkov o potrošnji medijskih vsebin. Ta sicer omogoča vse bolj prilagojeno ponudbo vsebin po meri



uporabnika in ciljano oglaševanje, a po drugi strani omejuje dostopnost oziroma najdljivost drugih vsebin – to postavlja pod vprašaj svobodo odločanja o izbiri vsebin in nadzoru nad njihovo uporabo. V EU je že regulirana in do neke mere zahtevana anonimizacija pri preprodaji in uporabi omenjenih podatkov, teče pa intenzivna razprava o možnostih regulacije algoritmov, s katerimi ponudniki obdelujejo podatke uporabnikov medijskih vsebin in jih s ciljanjem zgolj iskanih vsebin omejujejo. Dostopnost oziroma najdljivost vsebin tako postaja ena od pomembnejših tem na področju evropske medijske potrošnje v naslednjih letih, ob tem pa tudi vprašanja algoritmov, personalizacije vsebin, s katerimi se cilja potrošnike, kar je neločljivo povezano z varstvom osebnih podatkov, pa tudi z medijskim opismenjevanjem uporabnikov. Dostopnost oziroma najdljivost vsebin sta pomembni predvsem z vidika zaščite medijske svobode ter promocije medijskega pluralizma in kulturne raznolikosti.

3.4 Ključni izzivi na področjih elektronskih medijev, ki so v pristojnosti agencije, in načrtovane aktivnosti

3.4.1 Medijsko in informacijsko opismenjevanje

Medijsko pismenost kot zelo pomembno veščino izpostavlja prenovljena direktiva, iz katere izhaja, da medijska pismenost pomeni spretnosti, znanje in razumevanje, ki državljanom omogočajo učinkovito in varno uporabo medijev. Da vloge regulatorjev na tem področju ne gre zanemariti, dokazuje tudi določba, ki kot eno izmed nalog skupine evropskih regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve (ERGA), katere članica je tudi agencija, opredeljuje izmenjavo izkušenj in najboljših praks pri uporabi regulativnega okvira za avdiovizualne medijske storitve, vključno z dostopnostjo in medijsko pismenostjo. Številni evropski regulatorji so na področju medijskega opismenjevanja že dejavni, junija 2019 pa se jim je pridružila tudi agencija, in sicer z vzpostavitvijo spletnega portala www.mipi.si. Ozaveščanje uporabnikov za kompetentno, kritično in odgovorno uporabo elektronskih medijev ter informacijskih tehnologij in storitev si je agencija zadala kot enega svojih ključnih ciljev v obdobju 2021–2025, s katerim bo v okviru svojih pristojnosti in z namenom varstva končnih uporabnikov elektronskih komunikacij kot ene njenih glavnih zakonskih nalog delovala preventivno in na ta način vplivala tudi na obseg postopkov reševanja uporabniških sporov. Ker je agencija konvergentni regulator, spletni portal ni namenjen zgolj medijskemu opismenjevanju na področju elektronskih medijev, temveč je njegovo poslanstvo širše in vključuje tudi informacijsko opismenjevanje. Ob zavedanju, da obstaja več institucij, organov in organizacij, ki pokrivajo področja medijev in informacijskih tehnologij, je agencija že kmalu po vzpostavitvi delovanja spletnega portala pričela graditi partnersko mrežo z najrazličnejšimi organizacijami. Vzajemna izmenjava spletnih vsebin in povezav med partnerji naj bi prispevala k prepoznavnosti in obiskanosti portala MiPi ter spletnih strani partnerjev, s tem pa se bo doseglo in ozaveštilo čim širši krog ljudi.

Medijsko opismenjevanje je pomembno tudi v okviru delovanja skupine ERGA, ki je že leta 2019 (sprva pred volitvami v evropski parlament, svoje delo pa je nadgradila tudi v drugi polovici 2019) Evropski komisiji nudila podporo pri spremljanju uresničevanja zavez, ki so jih s podpisom kodeksa



ravnanja na področju dezinformacij sprejele največje spletne platforme, med njimi tudi Facebook, Google in Twitter, svoje delo pa nadaljuje tudi v letu 2020. Ena izmed zavez kodeksa je tudi medijsko opismenjevanje uporabnikov, ki pa zaenkrat še ni bilo ocenjeno kot zadovoljivo, zato se je ERGA v letu 2020 zavezala k oblikovanju smernic, ki bi medijsko opismenjevanje izboljšale. Prenovljena direktiva tudi PIV-jem, med katere sodijo tudi nekateri že omenjeni podpisniki kodeksa (YouTube, deloma pa tudi družbena omrežja, kot je Facebook), nalaga, da zagotovijo učinkovite ukrepe in orodja glede medijske pismenosti ter ozaveščanje uporabnikov glede teh ukrepov in orodij. Ponudniki medijskih storitev in PIV-jev naj v skladu z direktivo promovirajo razvoj medijske pismenosti v vseh družbenih plasteh, za državljane vseh starosti in vse medije, napredek na tem področju pa naj se pozorno spremlja.

Agencija si bo tudi v prihodnje prizadevala za širitev mreže partnerjev v okviru projekta MiPi ter skrbela za redno izmenjavo in objavljanje informacij s področja medijske in informacijske pismenosti. Sledila bo temam, ki bodo aktualne v Evropski uniji, in v okviru mednarodnega sodelovanja spremljala trende in pristope na področju medijskega opismenjevanja. Tudi v prihodnje bo v okviru svojih pristojnosti sodelovala v medresorski delovni skupini za medijsko pismenost, ki jo vodi Ministrstvo za kulturo in katere namen je aktivno sprejemanje ukrepov na področju medijske pismenosti, kot enem izmed področij medijske politike. Izkušnje iz tujine in priporočila evropskih institucij⁵ namreč kažejo, da je za učinkovito medijsko opismenjevanje ključno oblikovanje mrež, ki omogočajo medresorsko delovanje, celostne ukrepe in sodelovanje z vsemi deležniki, saj je le na tak način mogoče doseči trajen, sistematičen in dolgoročen pristop.

Agencija bo tudi v prihodnje aktivno sodelovala v mednarodnih aktivnostih na področju medijskega opismenjevanja in se vanje vključevanja v okviru čezmejnega sodelovanja regulatorjev. Kljub temu da v Sloveniji ni pričakovati licenciranja (pomembnejših) PIV-jev, bo agencija, kakor tudi drugi regulatorji, v okviru skupine ERGA ali drugega čezmejnega sodelovanja spremljala aktivnosti spletnih velikanov na tem področju, saj bodo morale biti te (vsaj jezikovno) prilagojene nacionalnim trgom in jih zato ne bo mogoče spremljati »od zunaj«. Sodelovanje čim večjega števila nacionalnih regulatorjev bo pripomoglo k primerjavi aktivnosti platform v različnih državah in identificiranju morebitnih vrzeli.

VPRAŠANJA:

-
- Katere aktivnosti se vam zdijo najbolj učinkovite za povečanje medijske in informacijske pismenosti?
 - Ali ste že slišali za portal MIPI? Kaj menite o njem in ali imate kakšne predloge v zvezi z njim, predvsem glede vsebin, ki bi jih želeli spremljati?
 - Kakšni ukrepi za promocijo medijske pismenosti na PIV-jih se vam zdijo najbolj smiselni oziroma učinkoviti?
-

⁵ Glej npr. zaključke Sveta Evropske unije na področju medijske pismenosti v nenehno spreminjajočem se svetu, ki so bili sprejeti 25. 5. 2020: <https://www.consilium.europa.eu/media/44117/st08274-en20.pdf>



3.4.2 Zaščita otrok in mladoletnikov ter Gledoskop

Sistem zaščite otrok in mladoletnikov pred potencialno škodljivimi vsebinami trenutno velja za televizijske programe in za avdiovizualne medijske storitve na zahtevo. Ukrepi za varstvo mladoletnikov pred potencialno škodljivimi vsebinami se s prenovljeno direktivo med televizijskimi programi in AVMS na zahtevo izenačujejo, na novo pa se uvaja tudi določeno mero zaščite na PIV-jih. Proces prenosa direktive v slovensko zakonodajo še ni zaključen, zato za televizijo kot tradicionalen medij, ki ga spremlja najširši spekter starostnih skupin, v Sloveniji še vedno veljajo strožja pravila. Programske vsebine za odrasle se lahko predvajajo po polnoči (in do 5. ure zjutraj), vsebine za starejše od 15. let po 22. uri, za starejše od 12. let pa po 20. uri. Dosedanje izkušnje agencije na tem področju kažejo, da sistem deluje, v praksi se kaže le, da bi bilo smiselno odstraniti časovno zaščito za vsebine, ki so primerne za starejše od 12. let. To pomeni, da bi se tovrstne vsebine lahko predvajale tudi podnevi, ostala pa bi obvezna oznaka z vizualnim opozorilom pred in med predvajanjem vsebine. Na ta način bi se izdajatelj, ki imajo svoje programe licencirane v Sloveniji, zagotovilo enakovrednejše pogoje v primerjavi s tujimi izdajatelji, ki niso zavezani k spoštovanju slovenske zakonodaje in lahko vsebino, ki je lahko na slovenskem programu predvajana šele npr. po 20. uri zvečer, predvajajo kadarkoli, kar je z vidika namena zaščite nesmiselno in z vidika gledalca povsem nelogično. V luči trendov, ki kažejo, da je v Sloveniji ogleda vsebin »za nazaj« vse več, časovne omejitve vse bolj izgubljajo pomen, je pa zato toliko bolj pomembno, da so gledalci z ustreznimi opozorili seznanjeni z morebitno neprimernostjo vsebine za mlajše gledalce.

Agencija je v preteklosti na trgu zaznala potrebo izdajateljev televizijskih programov po dodatni pomoči pri klasificiranju programskih vsebin, ki bi lahko potencialno škodovala otrokom in mladoletnikom, zato je slovenski zakonodajci že prilagodila nizozemski sistem Kijkwijzer, in sicer kot orodje Gledoskop. Gledoskop je sistem, ki omogoča klasifikacijo vsebin in temelji na prostovoljni uporabi. Pridružili so se mu izdajatelji najbolj gledanih televizijskih programov v Sloveniji, ki so svoje koderje, usposobljene za uporabo Gledoskopa, tudi imenovali v koderski odbor, ki deluje pod okriljem agencije. Ta se je v minulih letih redno sestajal in se pokazal za učinkovitega pri razreševanju težavnih primerov ter doseganju bolj poenotenga razumevanja otrokom in mladoletnikom potencialno škodljivih programskih vsebin, pa tudi pri identifikaciji vrzeli v vprašalniku in iskanju morebitnih izboljšav. Pripomogel je tudi k utrjevanju zavedanja ponudnikov o pomembnosti ustreznega označevanja vsebin, kar je učinkovit preventivni ukrep, ki ga bo agencija ohranila tudi v prihodnje. Tovrstni sistemi imajo podporo tudi v spremenjeni direktivi, ki spodbuja razvoj samo- in koregulativnih mehanizmov na tem področju, poleg tega pa državam članicam nalaga, da zagotovijo, da ponudniki medijskih storitev gledalcem zagotovijo dovolj informacij o vsebini, ki bi lahko škodila telesnemu, duševnemu ali moralnemu razvoju mladoletnikov. Gledoskop ponudnikom in državi oziroma agenciji predstavlja dobro osnovo za morebitno uvajanje in razvoj samo- oz. koregulacije, poleg tega pa sistem vsebuje tudi deskriptorje vsebine, ki so lahko uporabnikom v oporo pri izbiri vsebin, saj poleg starostne omejitve določene vsebine pojasnjujejo tudi razloge zanjo. Gledoskop je ponudnikom tudi dobro znan, saj so bili aktivno vključeni v celoten proces njegove prilagoditve slovenski zakonodaji, zato je njegovo uporabo enostavneje nadgraditi oziroma razvijati v luči novih priporočil direktive.



Ne glede na to, da v času nastajanja tega dokumenta končno besedilo prenovljenega ZAvMS še ni znano, lahko utemeljeno pričakujemo, da bo potrebna prenova splošnega akta o zaščiti otrok in mladoletnikov v televizijskih programih in avdiovizualnih medijskih storitvah na zahtevo, v katerem se bo na podlagi vseh dosedanjih spoznanj agencije in razprav s koderji v okviru projekta Gledoskop poskušalo posodobiti ter oblikovati jasnejše in enostavnejše kriterije za klasifikacijo programskih vsebin, v skladu z novo direktivo pa tudi izenačiti ukrepe za vse AVMS.

Agencija bo tudi v prihodnje spremljala delovanje sistema Gledoskop in organizirala redna srečanja koderskega odbora, prek katerega si z dialogom in z namenom preventivnega delovanja prizadeva za ustrezno označevanje in predvajanje vsebin. Glede na sodelovanje deležnikov v tem projektu se bo z nadzorom spoštovanja določil o predvajanju otrokom in mladoletnikom potencialno škodljivih avdiovizualnih programskih vsebin odzivala, ko bo zaznala, da sistem Gledoskop ne deluje in da preventivno delovanje ni učinkovito. Glede na to, da zahteve na področju zaščite otrok veljajo za vse avdiovizualne medijske storitve, tudi tiste na zahtevo, ki so med uporabniki vse bolj priljubljene in katerih gledanost narašča, bo agencija pozornost posvetila tudi ustreznemu označevanju in razvrščanju vsebin na teh storitvah in ozaveščanju njihovih ponudnikov glede obveznosti, ki jih imajo na tem področju. Določene ukrepe na področju zaščite otrok pred potencialno škodljivimi vsebinami bodo morali v skladu s prenovljeno direktivo sprejeti tudi ponudniki PIV-jev, za ocenjevanje ustreznosti teh ukrepov pa naj bi bili v skladu z direktivo pooblaščen nacionalni regulatorji, zato je kljub najverjetneje zelo majhnemu številu ponudnikov PIV-jev, ki bi sodili pod pristojnost Republike Slovenije, v prihodnosti pričakovati nekaj aktivnosti agencije na tem področju, ki pa z zakonodajo še niso dorečene. V primeru kršitev ali pritožb uporabnikov je pričakovati tudi sodelovanje z regulatorji iz drugih držav članic, pristojnih za ponudnike PIV-jev, ki so dostopni in priljubljeni tudi na slovenskem trgu, vendar pa je obseg teh aktivnosti za zdaj nemogoče napovedati.

Direktiva uvaja tudi zahtevo, da se podatki, ki jih v okviru zagotavljanja zaščite otrok in mladoletnikov pred potencialno škodljivimi vsebinami zberejo ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev, ne obdelujejo v komercialne namene, kot so neposredno trženje, profiliranje in vedenjsko usmerjeno oglaševanje. Zbiranje in algoritmiranje osebnih podatkov, ki uporabnikom zagotavlja prilagojeno izkušnjo, je postalo vseprisotni del naših življenj, varovanje osebnih uporabnikovih podatkov, predvsem podatkov mladoletnikov, pa postaja pomemben regulatorni cilj, ki regulatorjem poleg ozaveščanja uporabnikov prinaša tudi iskanje ustreznih rešitev na področju, kjer se medijska regulacija prekriva z varstvom osebnih podatkov. Potreben bo močnejši dialog z deležniki in interesnimi (tudi samoregulatornimi) združenji ter s pristojnimi regulatornimi organi, vendar pa zakonske rešitve na tem področju še niso dorečene, zato je aktivnosti agencije preuranjeno napovedovati.



VPRAŠANJA:

- Je sodelovanje agencije z uporabniki Gledoskopa prek koderskega odbora učinkovito in bi lahko bilo model tudi za druga področja?
 - So predpisi, ki urejajo razvrščanje vsebin, dovolj jasni? So merila v splošnem aktu agencije prestroga ali preblaga? Katere kategorije so najbolj problematične oziroma dvoumne? Kaj bi spremenili?
 - Ali menite, da je javnost dovolj seznanjena o pomenu oznak, ki so predvajane pred in med samo vsebino?
 - Kakšni ukrepi so na tem področju smiselni za ponudnike PIV-jev?
 - Kakšni sistemi bi bili po vašem mnenju najbolj učinkoviti za avtentikacijo starosti otrok in mladoletnikov, da ne bi prihajalo do zlorab osebnih podatkov v komercialne namene?
-

3.4.3 Dovoljenja za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti ter priglasitev AVMS na zahtevo in storitev platform za izmenjavo videov

Ena izmed nalog agencije, ki izhaja iz ZMed, deloma pa tudi iz ZAvMS, je izdajanje dovoljenj za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti ter izvajanje priglasitev AVMS na zahtevo, poleg tega pa tudi nadzor nad izvajanjem programskih zahtev iz veljavnih dovoljenj za izvajanje radijske oziroma televizijske dejavnosti. S prenovljenim ZAvMS se pričakuje tudi izvajanje priglasitev PIV-jev, saj spremljanje tega trga uvaža prenovljena direktiva. Čeprav večjega števila ponudnikov PIV-jev v Sloveniji trenutno ni pričakovati, bo ob pridobitvi novih pristojnosti agencija morala preučiti trg in morebitne ponudnike pozvati, naj se priglasijo in vpišejo v evidenco, o kateri bo morala tudi redno obveščati Evropsko komisijo.

Izdajatelji radijskih in televizijskih programov svoje dejavnosti ne morejo izvajati brez ustreznega dovoljenja, zato si agencija ves čas prizadeva za hitro in ažurno izdajanje, spreminjanje in prenašanje dovoljenj, s čimer izdajateljem omogoča nemoteno delovanje. Na vprašanja (bodočih) imetnikov dovoljenj se hitro odziva in jim strokovno svetuje, z imetniki dovoljenj tudi redno komunicira ter prek različnih oblik javnih posvetovanj in delavnic spremlja trende na tem področju. Prav redno ohranjanje stikov z imetniki dovoljenj in pozorno spremljanje sprememb na področju dovoljenj agenciji omogočata, da trg radijskih in televizijskih programov dobro pozna in poskuša pravočasno identificirati izzive, s katerimi se imetniki dovoljenj soočajo, ter predlagati ustrezne rešitve oziroma podati pobude za zakonodajne spremembe, ki običajno presegajo ozek okvir dovoljenj.

Eno izmed področij, na katerem je agencija v minulih letih zaznala potrebo po temeljiti spremembi, je posodobitev splošnega akta o dovoljenju za izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti, katerega vsebino določi agencija, zanj pa mora pridobiti soglasje SRDF. Izkazalo se je namreč, da je obstoječ koncept dovoljenj (predvsem na radijskem trgu) preživet in ne odraža več sodobnih trendov pri ustvarjanju vsebin in programov. Agencija je zato pripravila nov koncept dovoljenj, ki ga je podprla z analizo ekonomskih potencialov slovenskega radijskega trga, ki jo je leta 2017 za agencijo izvedel zunanji izvajalec, oktobra 2018 pa ga je na javnem posvetu predstavila tudi imetnikom dovoljenj, ki



so bili tudi povabljeni k podajanju pripomb, idej in predlogov. Velik odziv zainteresirane javnosti, ki so skozi konstruktivno razpravo ponudili številne uporabne predloge, je po mnenju agencije že takrat pokazal, da obstaja tudi med izdajatelji močan interes za reševanje problematike na tem področju. Odzivi zainteresirane javnosti so po posvetu pokazali, da je posodobitev splošnega akta o dovoljenjih potrebna, večina je pozdravila zmanjšanje birokratskih ovir in uvedbo formatov, izpostavili pa so, da jih je treba jasno definirati in opredeliti njihove značilnosti. Poleg tega so nakazali potrebo po uvedbi formata, ki bo ustrezno zajel programe posebnega pomena, med drugim pa izpostavili tudi problematiko lokalizacije vsebin in smiselnost obvezne identifikacije. Na podlagi vsega navedenega je agencija v okviru zakonskih možnosti pripravila celovit osnutek prenovljenega splošnega akta, katerega bistvena novost je uvedba formatov radijskih programov in umik deležev programskih vsebin. Ker se je ravno v času, ko je agencija svoj osnutek pripravila za nadaljnje usklajevanje s SRDF, v delu tematskih televizijskih programov pa z Ministrstvom za kulturo, nakazala možnost spremembe medijske zakonodaje, ki bi na področje dovoljenj vnesla določene bistvene spremembe (npr. drugačno razmerje med razvidom medijev in dovoljenji, uvedbo tematskih radijskih programov, možnost lokalnih oken), je delo na tem področju nekoliko zastalo, vsekakor pa ostaja ena izmed pomembnejših nalog agencije v prihajajočem obdobju. Ob tem bo v luči trendov, ki jih agencija zaznava pri svojem delu, in prihajajoče spremembe ZAvMS potrebna tudi prenova Metodologije nadzorstva avdiovizualnih medijskih storitev in radijskih programov, ki bo agenciji omogočila urejanje vprašanj na področju PIV-jev.

Z dovoljenji na področju televizije in prigrisatvami AVMSZ (ter v prihodnje predvidoma tudi PIV-jev) je povezano tudi vprašanje letnih plačil, ki so jih zavezanci dolžni plačevati agenciji, s čimer si ta krije stroške, ki jih ima z izvrševanjem svojih pristojnosti v skladu z ZAvMS (38. člen ZAvMS). Vse od uveljavitve in pričetka izvajanja 38. člena ZAvMS agencija na tem področju zaznava nemalo pomanjkljivosti (neenakomerna razdelitev obveznosti plačila med zavezance, nejasnost definicije prihodkov in njihova nepreverljivost itd.), na katere opozarja in si prizadeva za prenovo zakonodaje. Agencija bo glede na pretekle izkušnje, ki jih je pridobila z vodenjem postopkov po obstoječi zakonodaji, tudi v prihodnje predlagala izboljšave zakonodaje, katerih namen je predvsem vzpostavitev pravične porazdelitve obveznosti med zavezance, hkrati pa tudi poenostavitev upravnih postopkov agencije, povezanih z letnimi plačili, ter sodelovala pri pripravi podlag za morebitno razširitev obveznosti na ponudnike PIV-jev.

VPRAŠANJA:

-
- Ali bi izpostavili še kakšno področje, ki smo ga ob pripravi izhodišč za spremembo splošnega akta o dovoljenjih spregledali, vendar se vam zdi nujno potrebno posodobitve?
 - Kateri formati najbolje odražajo dejansko stanje na radijskem trgu?
 - Na kakšen način bi bilo najbolj smiselno opredeliti glasbene zvrsti v dovoljenjih – dopustiti, da izdajatelji sami opredelijo glasbo, ki jo predvajajo v programu, ali ponuditi omejen nabor zvrsti?
-

3.4.4 Javni razpisi za razširjanje televizijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki

Televizijo v digitalni radiodifuzni tehniki spremlja le peščica gospodinjstev (po podatkih AGB Nielsen je bilo spomladi 2019 teh 4 %), na njej je kljub podeljenim pravicom za tovrstno razširjanje prisotnih malo televizijskih programov, med katerimi ni najbolj gledanih; povpraševanje izdajateljev televizijskih programov za tovrstno razširjanje pa v Sloveniji že dalj časa upada oziroma ga skorajda ni.

Slovenski trg je na področju spremljanja televizije specifičen, skoraj vsa slovenska gospodinjstva namreč televizijo spremljajo prek kabelske ali IPTV platforme. Kljub temu je ohranitev prizemne televizije pomembna, saj je ta za gledalce stroškovno ugodna in za nekatere tudi edina dostopna tehnologija. Agencija je zato na pobudo trga z namenom podpore prizemni komercialni platformi ter spodbujanja njenega razvoja in privlačnosti v preteklosti pripravila javni razpis za dodelitev pravic razširjanja televizijskih programov na plačljivem delu komercialnega multipleksa, podelila ustrezne pravice (večinoma) tujim televizijskim programom, a kot kaže pobuda in prizadevanje agencije nista (in najverjetneje tudi ne bosta) uspela. Na ta način je želela agencija ponudbo na prizemni platformi približati ponudbi, ki je dostopna prek kabelske in IPTV platforme. Televizijski programi, med katerimi prevladujejo tisti, ki so licencirani v tujini, se namreč lahko brez omejitev razširjajo v slovenskih kabelskih in IPTV platformah, ki jih spremlja velika večina slovenskega prebivalstva. Ker direktiva državam članicam nalaga, da ponudnikom omogočajo prost pretok avdiovizualnih medijskih storitev v evropskem prostoru, za razširjanje v teh sistemih ni potrebna nikakršna posebna pravica, primerljiva tej, ki jo morajo izdajatelji na javnem razpisu pridobiti za razširjanje na digitalni prizemni platformi, temveč zadostuje dovoljenje oziroma licenca za delovanje v skupnem evropskem prostoru. Prav nasprotno pa je agencija še vedno dolžna voditi javne razpise za razširjanje televizijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki, zato bo tudi v bodoče spremljala interes trga in se po potrebi odzivala z uvedbo javnih razpisov.

VPRAŠANJA:

-
- Kako vidite prihodnost digitalne radiodifuzije na področju televizije v Sloveniji?
 - Na kakšen način bi lahko spodbudili izdajatelje televizijskih programov, da se vključijo v digitalna prizemna omrežja in na ta način tudi gledalcem, ki nimajo drugih načinov dostopanja do televizijskih programov, ponudijo raznoliko in kakovostno ponudbo?
-

3.4.5 Javni razpisi za dodelitev pravic razširjanja radijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki

Precej drugačna situacija je na področju javnih razpisov za dodelitev pravic razširjanja radijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki. Čeprav prehod z analogne na digitalno platformo na radijskem področju za zdaj ni predviden in digitalna prizemna platforma še vedno pomeni dodatno možnost razširjanja radijskih programov, na radijskem trgu obstaja veliko zanimanje za razširjanje radijskih programov v digitalni radiodifuzni tehniki. Agencija zato intenzivno izvaja aktivnosti za razvoj te platforme, ki trenutno deluje v tehnologiji DAB+. Tudi v prihodnje bo spremljala potrebe na trgu



ter glede na interes sprožila postopke za podelitev novih frekvenc za omrežja oziroma novih pravic razširjanja programov v digitalni radiodifuzni tehniki. V letu 2020 se vzpostavljata novo nacionalno omrežje (razdeljeno na vzhodni in zahodni del) in omrežje Ljubljane z okolico. Za razširjanje radijskih programov na omenjenih omrežjih bo agencija izvedla javne razpise za dodelitev ustreznih pravic. Z razpisi bo agencija skušala zagotoviti čim večjo programsko pestrost programov na digitalnem radijskem omrežju in s tem povečati zanimanje za novo platformo. Ko bodo zadovoljene potrebe in želje obstoječih (analognih) radijskih program v slovenskem prostoru, bodo razpisi za pravice namenjeni tudi radijskim programom, ki s frekvencami za analogni radio ne razpolagajo, bi pa lahko pomembno dopolnili programsko ponudbo na digitalni prizemni platformi. Predvsem na omrežju Ljubljane z okolico si bo agencija prizadevala proste kapacitete podeliti večjemu številu novih programov, torej tistim, ki se še ne razširjajo v analogni radiodifuzni tehniki in katerih programska ponudba bi na tem območju, posledično pa tudi za slovenski radijski trg, pomenila novost oziroma obogatitev ponudbe. To območje je po mnenju agencije ustrezno za uvajanje novih radijskih programov in sveže programske ponudbe, saj zaradi velikega števila in gostote prebivalstva za izdajatelje predstavlja dovolj velik oglaševalski potencial, hkrati pa na območju Ljubljane, ki je administrativno, politično, kulturno, ekonomsko, znanstveno in univerzitetno središče države, prebiva ali vanj dnevno migrira zelo raznolika populacija z različnimi okusi in interesi, ki jih trenutno dostopna radijska programska ponudba ne zadovoljuje v celoti, izdajateljem radijskih programov pa omogoča določeno mero eksperimentiranja in preizkušanja novih formatov.

Predvsem na drugem nacionalnem multipleksu, ki je razdeljen na vzhodni in zahodni del, se ponuja priložnost, da na njem začnejo oddajati tudi radijski programi, ki v analogni tehniki pokrivajo manjša območja. Prvo nacionalno omrežje je namreč že zapolnjeno, in sicer z vsemi najbolj poslušanimi radijskimi programi (oziroma mrežami) na območju celotne Slovenije. Pred uvedbo javnih razpisov za podelitev pravic razširjanja programov v digitalni radiodifuzni tehniki na obeh delih drugega nacionalnega multipleksa pa se postavlja vprašanje zakonske ureditve digitalnega prizemnega razširjanja lokalnih radijskih programov posebnega pomena. Obstoječa določba 1. odstavka 77. člena ZMed namreč narekuje, da program, ki s prizemnim radiodifuznim oddajanjem pokriva območja, na katerih živi več kot 10 odstotkov prebivalstva Republike Slovenije, ne izpolnjuje pogojev za pridobitev ali ohranitev statusa lokalnega radijskega programa posebnega pomena. Posledično to pomeni, da bi se morali izdajatelji tovrstnih programov v prihodnje odpovedati bodisi lokalnemu statusu bodisi digitalnemu radiodifuznemu oddajanju, saj trenutno ne obstajajo oziroma niso načrtovana omrežja s tako majhnimi območji pokrivanja. Lokalni programi posebnega pomena so pomembni zaradi zagotavljanja vsebin za lokalno prebivalstvo, ohranjanja pluralnosti medijskega prostora ter ohranjanja konkurence na medijskem trgu. Kljub temu, da je digitalni radijski trg v Sloveniji trenutno še v razvoju, je utemeljeno pričakovati, da bo v prihodnosti rasel čedalje hitreje, zato je lokalnim programom posebnega pomena smiselno omogočiti tudi tovrstno razširjanje in izkoriščanje prednosti tehnološkega razvoja.

VPRAŠANJA:

-
- Kakšne programe bi bilo smiselno vključiti na platformo za digitalno razširjanje radijskih programov, da bi obogatili programsko ponudbo, hkrati pa bili dovolj privlačni za poslušalce, da bi jih pritegnili k nakupu radijskega sprejemnika in imeli možnost preživetja na dolgi rok?
 - Katere dodatne storitve bi ponudili/si želeli imeti na tej platformi?
-

3.4.6 Javni razpisi za analogno zvokovno radiodifuzijo

Analogna zvokovna radiodifuzija ostaja kljub pojavu novih tehnologij in vzpostavitvi digitalne prizemne radijske platforme priljubljen in prevladujoč način razširjanja radijskih programov in dostopa do njih. Kljub aktivnostim na področju digitalne radijske platforme je zanimanje izdajateljev radijskih programov za pridobitev frekvenc za analogno zvokovno radiodifuzijo še vedno veliko. Zaradi velikega interesa za dodelitev dodatnih radijskih frekvenc, tudi tistih z manjšim območjem pokrivanja, ki ga agencija zaznava preko prejetih pobud, agencija v skladu z usmeritvami ministrstev za javno upravo in kulturo ter možnostmi in glede na povpraševanje izdajateljev ter zanimanje javnosti načrtuje redno izvajanje javnih razpisov za dodelitev prostih FM-frekvenc. Njihov nabor je razmeroma velik, vendar gre večinoma za frekvence, ki pokrivajo manjša geografska območja, zato radijskim postajam ne nudijo znatnega potenciala za razvoj in so primerne predvsem za dopolnjevanje pokrivanja obstoječih radijskih programov ali za odpravljanje oziroma omilitev vpliva motenj na območjih, ki jih radijski programi že pokrivajo.

Agencija si bo prizadevala z izvedbo javnih razpisov pokriti potrebe celotnega spektra radijskih programov, torej tako manjših lokalnih kot tudi večjih ali žanrsko in tematsko bolj profiliranih programov, ob tem pa prebivalcem posameznih območij zagotavljati kar se da pestro in raznoliko programsko ponudbo. Tudi v prihodnje je podeljevanje FM-frekvenc načrtovano v sklopih, ki bodo oblikovani in smiselno zaokroženi glede na specifične posameznih za javne razpise predvidenih geografskih območij. Po pripravi predloga pogojev in meril za določen sklop agencija pridobi še predhodno mnenje Sveta za radiodifuzijo in soglasje Ministrstva za kulturo, zato načrtovanje vsebine in izvedbe javnih razpisov ni v celoti v njeni domeni.

3.4.7 Pravica javnosti do spremljanja pomembnejših dogodkov

Pravica javnosti do spremljanja pomembnejših dogodkov je področje, ki ga ureja ZAvMS in sodi pod pristojnost agencije. Nekatere zakonske določbe, ki to pravico urejajo, so nejasne, zato se agencija aktivno zavzema za ustrezno zakonsko ureditev vprašanj, ki se ob tem pojavljajo v zvezi z ohranjanjem javnega interesa.

V prihodnje bo agencija v zvezi z zagotavljanjem pravice javnosti do spremljanja pomembnejših dogodkov delovala zlasti preventivno. Spremljala bo, kdo so imetniki izključnih pravic za prenašanje posameznega dogodka, ki je pomemben za javnost v Republiki Sloveniji, ter kateri televizijski



programi bodo izpolnjevali pogoje, ki jih ZAvMS določa za programe, ki smejo prenašati pomembnejše dogodke.

O svojih ugotovitvah bo agencija obveščala in nanje opozarjala relevantne deležnike ter s tem pripomogla k varovanju javnega interesa in vnaprej preprečevala oškodovanje gledalcev.

VPRAŠANJE:

-
- Ali se vam zdi trenutna ureditev tega področja ustrezna?
-

3.4.8 Omejitve in pravila na področju oglaševanja

Agencija je v skladu z ZMed pristojna za nadzor nad spoštovanjem pravil o oglaševanju v radijskih programih, na področju televizije in avdiovizualnih storitev na zahtevo pa je to področje urejeno v ZAvMS, ki bo tudi na področju oglaševanja v kratkem posodobljen z določbami prenovljene direktive. Pravila na področju oglaševanja se počasi harmonizirajo med platformami in liberalizirajo glede omejitev obsega oglaševanja na linearnih platformah (na nelinearnih platformah so skoraj v celoti nesmiselna), medtem ko splošne določbe glede transparentnosti in jasnega ločevanja oglaševanja od uredniških vsebin dobivajo na veljavi in se širijo na druge, do sedaj neregulirane platforme (PIV-ji). Oglaševanje se zaradi vse večjega spremljanja video vsebin na zahtevo in linearne spremljanja z zamikom vse bolj seli na nelinearne platforme in v same medijske vsebine (na primer promocijsko umeščanje izdelkov, storitev in blagovnih znamk, informativno oglaševanje v svetovalnih tipih oddaj). Omenjeni načini oglaševanja, za katere je značilen preplet z vsebino v primerjavi s »klasičnimi« oblikami oglaševanja, ki so jasno ločene od vsebine, pri gledalcih oziroma uporabnikih vsebin povzročajo vse več težav pri razločevanju uredniških od oglaševalskih vsebin, še posebej pri manj ozaveščenih skupinah, kot so otroci in starostniki. Oddaje, ki lahko hitro preidejo ali že v osnovi so oglaševalske vsebine in ki imajo prodajni namen, gledalcu/uporabniku oziroma poslušalcu pogosto niso ustrezno predstavljene kot takšne. Iz omenjenih razlogov bo agencija tudi v prihodnjih letih pri svojih aktivnostih na področju oglaševanja največ pozornosti pri nadzoru usmerila v del določb o transparentnem oglaševanju ter nadaljevala s projekti nadzora spoštovanja pravil o promocijskem umeščanju izdelkov in storitev ter sponzoriranju, v okviru katerih bo pregledala tudi druge (ne)dovoljene prakse oglaševanja glede spoštovanja pravil oglaševanja o jasni ločenosti oglaševanja od ostalih uredniško oblikovanih vsebin. Na podlagi vseh ugotovitev in dognanj iz analize stanja bo po potrebi uvedla nadzorne postopke ter prek preventivnega delovanja ozaveščala ustvarjalce vsebin in jih spodbujala k ustrezni uporabi oglaševalskih praks. Tako na AVMS kot tudi na radijskem področju bo agencija pripravila smernice, s katerimi bo poskušala ponudnike in izdajatelje spodbuditi k doslednejšemu spoštovanju oglaševalskih pravil, po potrebi pa bo zanje organizirala tudi delavnice. Predvsem na radijskem trgu agencija pri svojem delu zaznava določeno mero nepoznavanja namena pravil o ločenosti oglasov od uredniško oblikovanih vsebin, zato bo izdajatelje usmerjala h korektnemu obveščanju o promocijskem namenu določene vsebine in posledično k doslednejši zaščiti poslušalcev. Agencija bo z namenom zaščite gledalcev pred prekomernim oglaševanjem in z namenom zagotavljanja enakovrednih pogojev za domače in tuje izdajatelje na slovenskem medijskem trgu tudi



v prihodnje redno spremljala omejitve obsega oglaševanja v domačih televizijskih programih in v tujini registriranih televizijskih programih, ki so na voljo v shemah slovenskih operaterjev, in v primeru suma kršitve obveščala pristojne evropske regulatorje.

Nove pristojnosti bo agencija predvidoma pridobila nad PIV-ji, saj prenovljena direktiva, ki bo implementirana z novelo ZAvMS, širi regulacijo tudi na to področje. Agencija bo predvidoma pristojna za ocenjevanje ustreznosti mehanizmov za zaščito uporabnikov na področju avdiovizualnega komercialnega sporočanja, ki jih bodo ponudniki PIV-jev dolžni vzpostaviti. Po potrebi bo agencija na tem področju sodelovala z evropskimi regulatorji, ki bodo pristojni za posamezne PIV-je, ki so licencirani v tujini, a svojo storitev ponujajo tudi slovenskim uporabnikom. Agencija sicer ocenjuje, da je ponudnikov PIV-jev v Sloveniji izjemno malo, kljub temu pa bo treba vzpostaviti mehanizme za njihovo regulacijo, ki bo v osnovi bistveno drugačna od regulacije, ki jo agencija sicer izvaja nad ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev in radijskih programov.

VPRAŠANJA:

-
- Ali menite, da so pravila oziroma definicije glede oglaševanja v avdiovizualnih medijskih storitvah (vključno s televizijo) dovolj jasna? Če ne, katera in zakaj?
 - So vam izdajatelj in ponudnikom storitev raznolike oblike oglaševanja (promocijsko umeščanje izdelkov, storitev in blagovnih znamk, sponzoriranje, informativno oglaševanje ...) in vse razpoložljive možnosti njihove uporabe dovolj jasne?
 - Ali menite, da so gledalci, poslušalci, uporabniki storitev na zahtevo dovolj in vedno seznanjeni z dejstvom, da spremljajo plačano vsebino, ko je ta plačana?
 - Kakšni ukrepi bi se vam na tem področju zdeli smiselni za ponudnike PIV-jev?
-

3.4.9 Obveznosti glede predvajanja deležev slovenske glasbe

Določbe ZMed, ki izdajatelj radijskih in televizijskih programov nalagajo obveznosti glede predvajanja deležev slovenske glasbe, naj bi spodbujale produkcijo slovenske glasbe in posledično promovirale slovenski jezik oziroma slovensko nacionalno identiteto, nadzorni postopki agencije pa so v preteklosti (predvsem pri izdajateljih radijskih programov) pokazali veliko neodobravanje na trgu. Na spornost določb je pokazalo tudi ustavno sodišče s svojo sodbo, s katero je za zasebne programe razveljavilo določbe 86. in 86a. člena ZMed, ki določajo deleže slovenske glasbe, medtem ko te določbe še veljajo za programe posebnega pomena (tudi za RTV Slovenija). Ustavno sodišče argumentira tudi spornost definicij slovenske glasbe in glasbe v slovenskem jeziku (v delu instrumentalne glasbe), kar postavlja pod vprašaj ustavnost vseh določb, torej tudi tistih, ki veljajo za programe posebnega pomena. Agencija svoje aktivnosti na tem področju zato težko napoveduje, saj je treba ugotovljene nepravilnosti najprej zakonsko urediti. Za doseganje namena, to je povečanja obsega produkcije in predvajanja slovenske glasbe, pa je agencija mnenja, da bi bilo treba poiskati tudi druge (npr. finančne) mehanizme spodbujanja (kvalitetne) produkcije slovenske glasbe, ki bi dosegla svoje poslušalce. Agencija bo tudi v prihodnje vodila dialog s strokovno javnostjo, predvsem

z Ministrstvom za kulturo, in sodelovala pri pripravi strokovno utemeljenih rešitev. Ob morebitni spremembi ZMed bo ustrezno prilagodila tudi svojo metodologijo nadzora.

3.4.10 Deleži slovenskih in evropskih avdiovizualnih del

Prenovljena direktiva, ki bo v slovenski pravni red prenesena z novelo ZAvMS, uvaja za ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo spremenjene obveznosti – evropskim delom bodo morali v svojih katalogih nameniti vsaj 30-odstotni delež, poleg tega pa zagotoviti tudi, da bodo ta dela izpostavljena oziroma postavljena v ospredje. Evropska komisija je že izdala [smernice za izračun deleža evropskih avdiovizualnih del in za opredelitev majhnega občinstva ter nizkega prometa](#) (za ponudnike z majhnim občinstvom ali nizkim prometom zahteve namreč ne bodo veljale), agencija pa pričakuje, da bo treba na tem področju s slovenskimi ponudniki avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo v prihajajočem obdobju nekoliko več sodelovati, pojasnjevati smernice Evropske komisije in se z njimi posvetovati o najustreznejših oziroma najučinkovitejših načinih izpostavitve evropskih del v katalogih.

Prenovljena direktiva na to področje vnaša tudi določene spremembe na področju finančnih prispevkov k produkciji evropskih avdiovizualnih del, ki jih države članice lahko zahtevajo tako od ponudnikov AVMS pod svojo pristojnostjo kot tudi tistih, ki imajo sedeže v drugih državah članicah, vendar ciljajo občinstvo na njihovem ozemlju, pri čemer morajo biti ti prispevki sorazmerni in nediskriminatorni. Ker končna ureditev, ki jo bo prinesla slovenska zakonodaja, še ni znana, agencija ne more zanesljivo napovedovati svojih morebitnih pristojnosti in aktivnosti na tem področju, meni pa, da bi bilo pristojnost za področje financiranja avdiovizualne produkcije najbolj smiselno podeliti organu, ki ima primerna znanja s tega področja in ki tudi skrbi za podeljevanje teh sredstev, kar pomeni, da bi bil tudi bistveno bolj motiviran za učinkovito izvajanje teh določb.

Agencija bo tudi v prihodnje zbirala poročila o doseženih deležih avdiovizualnih del v posameznem koledarskem in na njihovi podlagi ugotavljala izpolnjevanje zakonsko določenih deležev evropskih in slovenskih avdiovizualnih del za preteklo leto. V primeru indicev, ki bi kazali na netočnost posredovanih podatkov o doseženih deležih slovenskih avdiovizualnih del v preteklem letu, bo agencija točnost teh podatkov prek nadzornih postopkov preverila. V zvezi s slovenskimi avdiovizualnimi deli, ki so urejena v ZMed, agencija že dalj časa opozarja na določene težave, s katerimi se sooča pri izvajanju svojih zakonsko določenih nalog (npr. ugotavljanje neodvisnih producentov), zato bo tudi v prihodnje podajala pobude in se zavzemala za ureditev zaznanih pomanjkljivosti.

3.4.11 Programi posebnega pomena

Programi posebnega pomena naj bi ob določeni podpori iz javnih sredstev zagotavljali vsebine, ki presegajo ponudbo klasičnih komercialnih programov. Zadnji sistemski nadzor agencije, ki je bil izpeljan na pobudo ministrstva in v katerega so bili vključeni vsi lokalni in regionalni televizijski in radijski programi s statusom posebnega pomena, je pokazal, da je težav, ki jih imajo ti programi z



izpolnjevanjem zakonskih obveznosti, vse več, agencija pa se pri nadzoru izpolnjevanja pogojev za dodelitev statusa programa posebnega pomena tudi sicer srečuje s številnimi dilemami, ki so predvsem posledica dejstva, da zakonodaja že vrsto let ne odraža dejanskega stanja na področju elektronskih medijev in ne sledi programskemu in tehnološkemu razvoju. Težave so predvsem v obsegu programa, ki ne zadosti predpisanim zakonskim zahtevam, zaznati pa je tudi padec kakovosti oziroma vsebinsko osiromašenost programov. Prav zakonske zahteve glede deležev programskih vsebin (oddaj) v sodobnejših formatih radijskih programov predstavljajo oviro za njihove vsebine, ki so v skladu s trendi vse bolj fluidne, s prepletom mnogih za poslušalce zanimivih vsebin, ki jih je težko časovno in terminološko opredeliti. Zaradi finančnih težav se izdajatelji poslužujejo tudi alternativnih oblik zaposlovanja namesto zahtevanega pogoja po rednih zaposlitvah za nedoločen čas za polni delovni čas, poleg tega pa se zaradi zastarelosti zakonodaje izdajatelji soočajo s težavami zaradi omejitev pri pokritosti (npr. že izpostavljena ovira, ki jo imajo lokalni radijski programi posebnega pomena pri digitalnem prizemnem razširjanju), agencija pa izpostavlja tudi neobstoječo metodologijo oz. kriterije za presojo objektivnega in nepristranskega obveščanja, kakor tudi preživeto zahtevo po razširjanju programskih vsebin iz življenja in dela manjšinskih skupnosti in Romov, če so te vidne in slišne na območjih, kjer te skupnosti živijo. Zaradi današnjih tehnologij so lahko namreč elektronski mediji dostopni na mnogo širših območjih in lahko segajo na območja teh skupnosti, četudi jim v osnovi niso namenjeni.

Agencija bo nadaljevala s preverjanjem odprave nepravilnosti, ki jih je ugotovila v sistemskem nadzoru, hkrati pa si bo s podajanjem pobud za morebitne spremembe zakona in drugih možnih rešitev prizadevala za soustvarjanje ustreznih razmer za delovanje programov posebnega pomena, saj ti na lokalni in regionalni ravni (p)ostajajo edini ali eden izmed redkih virov lokalnih informacij in zagotavljajo alternativo prevladujočim komercialnim vsebinam.

3.4.12 Mednarodno sodelovanje

Sodobni kontekst delovanja medijev je vse bolj globaliziran, zato regulacija, omejena zgolj na nacionalne okvire, z vidika zaščite uporabnikov in zagotavljanja enotnih pogojev delovanja za ponudnike že dolgo ni več zadostna. Agencija je zato že v minulih letih posebno pozornost posvečala tudi mednarodnemu sodelovanju, v prihodnje pa je pričakovati vedno več tesnejšega sodelovanja z regulatorji drugih držav. Največjo novost vsekakor prinaša regulacija PIV-jev, ki jo uvaja prenovljena direktiva, saj med najbolj priljubljene in razširjene ponudnike sodijo spletni velikani, katerih delovanje ni omejeno na nacionalne trge. Čeprav najverjetneje ne bodo sodili pod pristojnost Republike Slovenije, je v primeru kršitev ali pritožb uporabnikov pričakovati sodelovanje agencije z regulatorji iz drugih držav članic, pristojnih za ponudnike PIV-jev, in jim pri reševanju sporov zagotavljati podporo, saj so lahko te storitve kljub globalni prisotnosti v določenih segmentih vsebinsko in jezikovno lokalizirane. Ob tem prav tako ne gre zanemariti podpore in pomoči uporabnikom, kadar bodo ti želeli podati pritožbo in bodo pri tem potrebovali usmeritve. S prenovljeno direktivo, ki je bistveno okrepila pomen in vlogo skupine ERGA, v kateri bo agencija tudi v prihodnje aktivno sodelovala v okviru

delovnih skupin in plenarnih zasedanj, je tudi sicer pričakovati povečan obseg aktivnosti na področju mednarodnega sodelovanja.

Kot že izpostavljeno v poglavju o medijskem opismenjevanju, potekajo v okviru skupine ERGA aktivnosti, s katerimi ERGA Evropski komisiji nudi podporo pri spremljanju uresničevanja zavez, ki so jih s podpisom kodeksa ravnanja na področju dezinformacij sprejele največje spletne platforme, med njimi tudi Facebook, Google in Twitter. Agencija je že do sedaj in bo tudi v prihodnje aktivno sodelovala v mednarodnih aktivnostih na tem področju, saj je sodelovanje čim večjega števila nacionalnih regulatorjev pomembno z vidika primerjave aktivnosti platform v različnih državah in identificiranju morebitnih vrzeli na nacionalnih trgih. Dosedanje aktivnosti na tem področju so pokazale, da si spletne platforme želijo jasnih kriterijev in pravil, ki jih morajo spoštovati, in so naklonjene možnosti, da bi se za posamezna področja oblikovalo smernice. ERGA zato načrtuje sprejem smernic za t.i. factcheckerje, torej preverjevalce dejstev, sledile naj bi tudi smernice oziroma priporočila za spodbujanje medijskega opismenjevanja, pripravlja pa se tudi komparativno analizo zakonodajnih definicij s področja dezinformacij po državah, saj odsotnost jasnih in poenotениh definicij otežuje ukrepanje in harmonizacijo aktivnosti. Glede na do sedaj izražen interes Evropske komisije na tem področju je pričakovati, da se bodo aktivnosti v prihajajočem obdobju še stopnjevale in nadgrajevale. Agencija bo v tem kontekstu spremljala tudi dogajanje v zvezi s sprejemanjem zakonskega svežnja o digitalnih storitvah (Digital Services Act), v katerem so predlagana nova in spremenjena pravila za poglobitev notranjega trga za digitalne storitve in ki med drugim naslavlja tudi problematiko dezinformacij, ki so med izbruhom pandemije COVID-19 ponovno pokazale pomen digitalnih storitev za informiranje javnosti, hkrati pa tudi njihovo ranljivost za zlorabe.

Agencija bo z namenom zaščite gledalcev in z namenom zagotavljanja enakovrednih pogojev za domače in tuje izdajatelje na slovenskem medijskem trgu tudi v prihodnje redno spremljala izvajanje pravil direktive pri tujih ponudnikih avdiovizualnih medijskih storitev, ki sodijo pod pristojnost drugih držav članic Evropske unije, kadar so njihove storitve ciljno usmerjene na ozemlje Republike Slovenije (npr. omejitve obsega oglaševanja v televizijskih programih, ki so registrirani v tujini in so na voljo v shemah slovenskih operaterjev) in v primeru suma kršitve obveščala pristojne evropske regulatorje.

4. Namen izhodiščnega dokumenta in vključevanja zainteresirane javnosti

Namen izhodiščnega dokumenta je čim zgodnejše vključevanje zainteresirane javnosti v postopek priprave strategije na način, da se ji omogoči, da poda svoje predloge in vidike na relevantne vsebine. Dokument zajema vsa področja razvoja radijskih in televizijskih programov in elektronskih medijev, za katera je pristojna agencija, in izpostavlja vprašanja, ki jih je po mnenju agencije smiselno nasloviti na zainteresirano javnost, katere mnenja in komentarji ter odgovori bodo agenciji v pomoč pri pripravi same strategije. Z namenom celovite obravnave področja sta bila v pripravo pričujočih izhodišč vključena tudi Ministrstvo za kulturo in SRDF, ki pa bosta nadaljnje predloge za pripravo končnega besedila strategije podala tudi v okviru zbiranja predlogov zainteresirane javnosti. Agencija se do prejetih pripomb ne bo opredeljevala, jih bo pa pred pripravo strategije podrobno proučila in smiselno upoštevala. Z morebitnimi pripombami, ki se bodo nanašale na področje dela Ministrstva za kulturo oziroma SRDF, bo agencija oba organa seznanila po zaključenem roku za zbiranje odzivov zainteresirane javnosti.

5. Viri

- [Analiza radijske ponudbe v RS in možnosti za njen razvoj](#) (2014)
- [Analiza ekonomskih potencialov slovenskega radijskega trga](#) (GFK 2018)
- Strategija upravljanja z radiofrekvenčnim spektrom (2019)
- Strategija RS na področju medijev za obdobje 2017 do 2025 (javno objavljen predlog MK februarja 2017, strategija kasneje ni bila sprejeta)
- Yearbook key trends 2017/2018 (European Audiovisual Observatory, 2018)
- Yearbook key trends 2018/2019 (European Audiovisual Observatory, 2019)
- Bazična raziskava (Nielsen, 2019)
- <https://iprom.si/blog/raziskava-iproma-in-valicon-a-medijska-potrosnja-2018/>
- <https://www.sempl.si/sl/news/10-media-trends-for-2019/>
- Pregled oglaševanja v letu 2018: dobra milijarda evrov bruto (Marketing Magazin, marec 2019)
- Letni načrt dela agencije za leto 2019 in 2020, letno poročilo agencije za leto 2018 (dostopno na <https://www.akos-rs.si/o-agenciji/programi-dela> in <https://www.akos-rs.si/o-agenciji/letna-porocila>)
- [Strategiji razvoja radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji \(2008, 2011\)](#)
- [Strategija regulacije elektronskih medijev v okviru pristojnosti AKOS za razvoj radijskih in televizijskih programov v Republiki Sloveniji v obdobju med 2015 in 2020](#)
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (predlog EVA 2019-3340-0008 - <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10493>)
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (predlog EVA 2019-3340-0016 - <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11475>)
- Direktiva (EU) 2018/1808 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>)