

Hva er AMT-direktivet?



Hva er et EU-direktiv? Hva handler AMT-direktivet om? Blir det tillatt med alkoholreklame og produktplassering på norske TV-skjermer? Dette er noen av spørsmålene vi prøver å besvare i dette nyhetsbrevet.

Mange EU-direktiver får leve anonymt blant byråkrater og bransjefolk. AMT-direktivet – Direktivet om audiovisuelle medietjenester – burde imidlertid angå langt flere enn ekspertene. Nesten alle ser på TV, og stadig flere bruker netttjenester som klikkefilm og andre audiovisuelle bestillingstjenester. AMT-direktivet har konsekvenser for innholdet både i vanlige TV-kanaler og i nye tilbud.

I dette nyhetsbrevet forsøker vi å sammenfatte hovedtrekkene i AMT-direktivet, sett fra et norsk perspektiv.

AMT PUNKT FOR PUNKT

AMT står for audiovisuelle medietjenester. At tjenestene er audiovisuelle, betyr at de formidler både lyd og bilde – slik tradisjonelt TV gjør. AMT-direktivet er derfor et direktiv som regulerer audiovisuelle tjenester, i hele EU-området. På grunn av EØS-avtalen må direktivet også innføres i Norge. Regjeringen forslag til nye norske regler har vært på ulike høringsrunder og er per februar 2012 under behandling.

Direktivet er omfattende og innholdet ganske komplisert, men samlet sett kan man si at reglene det setter opp innebærer en klar liberalisering av reklameregler og en skjerping av regler som beskytter mindreårige og forbyr diskriminerende innhold.

De viktigste momentene fra et norsk perspektiv kan forsøksvis sammenfattes i disse hovedpunktene:

1. AMT-direktivet regulerer flere tjenester enn tidligere EU-direktiv på medieområdet.

Direktivet erstatter det såkalte TV-direktivet – *Fjernsyn uten grenser* – som ble innført i 1989. Det nye direktivet er blant annet utformet for å fange opp utviklingen av nye audiovisuelle tjenester. Med digitaliseringen har det vokst fram tjenester som konkurrerer med tradisjonelt TV, men som ikke er regulert på samme måte. AMT-direktivet omfatter derfor også «audiovisuelle bestillingstjenester». I motsetning til vanlig kringkasting er dette tjenester hvor audiovisuelt innhold kan brukes individuelt, på det tidspunktet brukeren selv velger – via bredbånd eller annen elektronisk distribusjon. Et eksempel er klikkefilm («video-on-demand») hvor man kan bestille og se filmer via Internett. Et annet er nettbaserte TV-tjenester som Apple TV, Google TV og YouTubes satsing på nye TV-kanaler – men disse faller utenfor EUs regulering fordi selskapene har base i USA.

Kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester reguleres likevel ikke helt likt. Direktivet er utformet i en totrinnsmodell, hvor det første settet av mer generelle regler omfatter begge typer tjenester, mens trinn to bare gjelder kringkasting. I hovedtrekk innebærer skillet at kringkasting reguleres av flere og strengere regler enn andre audiovisuelle tjenester.

2. AMT-direktivet gjelder bare tjenester der det audiovisuelle innholdet er hovedtilbudet.

Det er tjenester som kan konkurrere med vanlig TV som er målet for reguleringen. Dermed vil ikke tilbud hvor det audiovisuelle innholdet bare er et tillegg eller en del av et større tilbud, bli omfattet av direktivet. TV-tilbudet hos nettaviser er for eksempel ikke ment å komme inn under direktivet.

Heller ikke audiovisuelt innhold som ikke skjer i kommersiell hensikt – som for eksempel brukerstyrt innhold på YouTube – er omfattet av regelverket.

EU og EØS

- EU har i dag 27 medlemsland og omfatter det meste av Europa. Selv om organisasjonen har utviklet seg mye siden starten med Romatraktaten i 1957, står fortsatt økonomi og frihandel i forsetet. Grunnleggende for EUs indre marked er «de fire friheter» – fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital over landegrensene.
- Norge er ikke medlem i EU, men i EFTA og har tilgang til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994. EFTA, som ble til som et alternativ til EF/EU, har nå bare fire medlemmer igjen. Av disse er også Island og Liechtenstein en del av EØS-avtalen, mens Sveits har sitt eget avtaleverk med EU.

3. AMT-direktivet er et minimumsdirektiv.

Det betyr at hvert land har anledning til å ha strengere regler enn det direktivet legger opp til, så lenge dette ikke går på tvers av andre viktige prinsipper i EUs regelverk.

I likhet med fjernsynsdirektivet inneholder AMT-direktivet flere regler som er i strid med norsk regelverk i dag. Selv om det i hovedsak er godt samsvar mellom EU-reguleringen og gjeldende norsk regelverk, er det klare forskjeller på noen områder. De mest sentrale punktene gjelder reklame rettet mot barn, omfanget av reklameavbrudd, muligheter for produkt plassering og alkoholreklame. Her har Norge strengere regler enn direktivet.

Fordi direktivet er et minimumsdirektiv, har Norge likevel anledning til å beholde hovedtrekkene i sitt regelverk. Spørsmålet som Norge må ta stilling til er om man ønsker å ha strengere regler enn andre land. I sitt forslag til tilpasning har regjeringen foreslått en liberalisering på flere punkter.

4. Senderlandsprinsippet skal også gjelde audiovisuelle bestillingstjenester.

Medlemslandene kan utforme strengere regler for kanaler og tjenester som sender fra eget land, men ikke hindre mottak av medietjenester fra medlemsland med mer liberale regler, så lenge disse følger AMT-direktivet.

Dette er i tråd med et grunnleggende prinsipp i både det nye og det gamle direktivet, det såkalte *senderlandsprinsippet*, som før bare gjaldt kringkasting:

- Audiovisuelle medietjenester skal være underlagt reglene i landet hvor den som tilbyr tjenesten er etablert.
- En tilbyder skal aldri være underlagt mer enn én medlemsstats regler.
- En medlemsstat kan ikke motsette seg sendinger fra selskaper som er etablert i en annen medlemsstat.

Som for TV-direktivet er formålet med AMT-direktivet å sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester og styrke den europeiske mediesektoren. Senderlandsprinsippet skal gjøre det enklere å etablere nye tjenester, fordi det bare er nødvendig å forholde seg til én stats regler og ikke ulike regelsett i landene der medietilbudet kan mottas. Direktivet er dermed knyttet opp til selve kjernen i EU-prosjektet – frihandel og integrasjon i Europa. Tanken er at både fjernsyn og tilsvarende tjenester kan bidra til økonomisk vekst og til å bygge et europeisk informasjonsamfunn.

5. AMT-direktivet åpner for produktplassering og alkoholreklame på TV.

Produktplassering var forbudt i det tidligere fjernsynsdirektivet. Dette forbudet blir videreført i det nye direktivet, men det åpnes for en rekke unntaksbestemmelser der landene selv ønsker det. Oppmykingen skaper press på myndighetene i de enkelte land, fordi liberalisering kan lette finansieringen av audiovisuelle produksjoner og dermed påvirke konkurransen mellom land og produsenter. I forbindelse med gjennomføringen av direktivet har de fleste land i EU åpnet for produktplassering. I tillegg er produktplassering

tillatt i USA. Norske produsenter ønsker en liberalisering av reglene i Norge.

Alkoholreklame har ikke vært vanlig i norske TV-kanaler. Årsaken er at Norge har hatt et unntak i EØS-avtalen som har gjort det mulig å hindre alkoholreklame i TV-sendinger rettet mot Norge. Unntaket har gitt Norge adgang til å pålegge kabel-TV-selskaper å slukke alkoholreklame i sendinger som er rettet spesifikt mot norske seere. Det er fortsatt mulig å forby slik reklame i TV-kanaler som sender fra norsk jord, men senderlandsprinsippet gjør at vi ikke lenger kan stanse alkoholreklame i kanaler som sender fra andre land. Både TV3, Viasat4, Fem og Max er registrert i Storbritannia, hvor alkoholreklame er tillatt. Regjeringen ønsker å beholde unntaket Norge har hatt fram til nå, og har forhandlet i flere runder med EU om å videreføre det – foreløpig uten hell.

6. AMT-direktivet åpner for nye reklametyper.

AMT-direktivet inneholder en generell oppmyking av reklamereglene sammenlignet med det forrige direktivet. Bakgrunnen for oppmykingen er at ny teknologi gjør det mulig for seerne å velge bort reklame. Derfor åpner direktivet både for

Hva er et EU-direktiv?

- Et EU-direktiv er bindende for alle medlemsland, men er utformet mer generelt enn andre typer EU-lovgivning (forordninger og vedtak). Mens direktivet setter opp målsettingen, er det opp til medlemsstatene å bestemme hvordan de vil nå dette målet. Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å tilpasse seg EUs regelverk på en rekke områder. Ikke sjelden opptrer disse reglene i form av EU-direktiver.
- Direktiver gir rom for nasjonal tilpasning og dermed visse variasjoner mellom medlemslandene. Dette gjelder selvsagt også AMT-direktivet. Norge har dermed mulighet til å tilpasse reglene til norske forhold så lenge regelverket holder seg innenfor direktivets rammer.

flere reklameavbrudd og for nye typer reklame som kan «bakes inn» i selve programinnholdet.

Blant de nye reklameformene som tillates finner vi «split-screen advertising», hvor reklame vises på deler av skjermen, ved siden av og samtidig med programinnhold. En annen reklameteknikk som direktivet åpner for er virtuell reklame. Der plasseres reklamen inn i programmet etter at det er ferdigprodusert, via digitale teknikker.

Fordi TV-kanaler som sender fra land med mer liberale regler vil ha større spillerom med hensyn til bruk av reklame, foreslår den norske regjeringen en oppmyking også av det norske regelverket. Programmer skal lettere kunne avbrytes, det tillates flere avbrudd og reklamepausenes lengde begrenses bare av et øvre tak per time. Regjeringen åpner også for å tillate reklameformer som «split-screen advertising» og virtuell reklame.

Andre momenter

AMT-direktivet har ellers en bestemmelse om at TV-selskaper skal ha rett til å sende korte nyhetsutdrag fra begivenheter et annet selskap har eksklusive rettigheter til, dersom begivenhetene er av stor interesse for allmennheten.

En kanals eksklusive avtale, for eksempel om sportsrettigheter, skal altså ikke hindre konkurrerende kanaler i å vise klipp fra et arrangement. De korte utdragene kan brukes gratis eller mot å dekke eventuelle kostnader. Retten til å sende slike korte klipp gjelder imidlertid kun i generelle nyhetsprogrammer.

Formålet med bestemmelsen er å styrke nyhets- og programangfoldet, verne informasjonsfriheten og ivareta seernes interesser. Adgangen til å bruke nyhetsklipp innebærer en utvidelse av dagens muligheter til å vise utdrag fra rettighetsbelagte programmer, nedfelt i åndsverkloven.

UØNSKET INNHOLD FRA ANDRE LAND

Selv om senderlandsprinsippet gjør det vanskelig å stanse uønsket innhold som rettes mot Norge fra andre land i EU – som for eksempel alkohol-

reklame – er det likevel etablert prosedyrer som kan løse slike konflikter.

I det nye direktivet er det tatt inn formelle framgangsmåter et land kan benytte for å henvende seg til senderlandet for TV-kanaler som følger mer liberale regler enn det landet kanalen retter seg mot. Den såkalte «konsultasjonsprosedyren» innebærer at konflikten kan løses landene imellom, ved at mottakerlandet kan rette en henvendelse til senderlandet og be om at sendingene stanses. Men senderlandet kan ikke forby TV-sendingene – kun oppfordre TV-kanalen til å rette seg etter mottakerlandets regler.

Hvis dette ikke fører fram, kan mottakerlandet innføre «passende tiltak» for å hindre sendingene. Det er ikke spesifisert hva slags tiltak som anses som passende, og betingelsene for å kunne gå til et slikt skritt er svært strenge. Mottakerlandet må kunne bevise at TV-kanalen sender fra et annet land kun for å omgå et strengere regelverk i mottakerlandet, og overvåkingsorganet ESA må akseptere tiltaket. Begrunnelsen for at innholdet er uønsket må være basert på «allmenne hensyn». Kulturdepartementet foreslår å ta disse prosedyrene inn i det norske regelverket.

ESA

EFTAs overvåkingsorgan – ESA – skal sikre at EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge overholder sine forpliktelser i EØS-avtalen.

ESA skal beskytte individers og markedsaktørers rettigheter, og håndhever det generelle forbudet mot statsstøtte. Organet vurderer nasjonale støtteordninger i forhold til EØS-reglene og har myndighet til å kreve at ulovlig støtte tilbakebetales.

ESA kan ta opp saker på eget initiativ eller etter klage og kan bringe saken inn for EFTA-domstolen med krav om at omstridte regler eller praksiser endres.

NORGE SENT UTE

AMT-direktivet er for lengst gjennomført i flertallet av EU-land (i juni 2011 hadde 24 av 27 land gjennomført direktivet). De offentlige høringene i EU-landene ble gjennomført i 2003 og 2005. Noe av det som har vekket debatt i EU, er at direktivet ble oppfattet som et forsøk på å regulere Internett. Også avgrensingen av hvilke tjenester reglene skal gjelde for, har bydd på problemer. Samtlige medlemsland skulle ha innført direktivet i sin lovgivning innen utgangen av 2009, men implementeringen har gått saktere enn planlagt. Norge er et av de siste landene som nå gjennomgår prosessen med å tilpasse det nasjonale regelverket til direktivets bestemmelser.

At EU-reglene har form som et direktiv betyr at det er rom for nasjonale tilpasninger. Dermed skjer ikke innføringen direkte, men ved at hvert land tilpasser sitt lovverk til direktivet. For Norges del skjer dette først og fremst ved at AMT-direktivets bestemmelser innarbeides i kringkastingloven med forskrifter. Loven får da nytt navn: Lov om kringkasting og audiovisuelle medietjenester.

Kart over EU og EØS



Kilde: Wikipedia/Júlio Reis/Kolja21 CC BY-SA

Blått: EU-medlemmer. Grønt: EFTA-land med EØS-avtale. EFTA-landet Sveits har egne avtaler med EU.

Proessen med å innarbeide nye regler har i Norge pågått siden 2009. Kulturdepartementet har gjennomført tre høringsrunder med konkrete forslag til regelendringer blant berørte selskaper, organisasjoner og offentlige instanser. Den første høringen, i februar 2009, dreide seg om endringer i reklamereglene for TV. Høring nummer to, fra juni til oktober 2009, omfattet hele direktivet, mens den tredje, fra november 2010 til februar 2011, fokuserte på produktplassering og bruk av nyhetsklipp fra viktige TV-begivenheter.

Audiovisuelle bestillingstjenester?

AMT-direktivet er utformet for å fange opp tjenester på det audiovisuelle området som ikke var inkludert i det tidligere fjernsynsdirektivet. Direktivet omfatter derfor også såkalte audiovisuelle bestillingstjenester («on-demand audiovisual media services»). Dette er en samlebetegnelse på tjenester som minner om TV, men som ikke regnes som kringkasting.

Kringkasting innebærer at innholdet mottas direkte og samtidig på grunnlag av et fastlagt sendeskjema. Audiovisuelle bestillingstjenester bestilles derimot individuelt på det tidspunktet sluttbrukeren selv velger. Et eksempel er klikkefilm («video-on-demand») hvor man kan leie og se film over Internett. Slike bestillingstjenester omtales gjerne som ikke-lineære, mens kringkasting betegnes som en lineær tjeneste.

Begrepet audiovisuelle medietjenester («audiovisual media services») – AMT – er laget for å omfatte både lineær og ikke-lineær formidling av levende bilder. Med denne utvidelsen tas det høyde for at nye Internett-baserte bestillingstjenester kan vokse fram og delvis erstatte tradisjonelle TV-sendinger.

Tjenesten må minne om TV

I utgangspunktet er det imidlertid bare bestillingstjenester som konkurrerer med fjernsyn, som nå skal inkluderes i direktivet. AMT-direktivet setter opp fem vilkår som må innfris for at en ikke-lineær tjeneste skal regnes som en audiovisuell medietjeneste og dermed bli omfattet av direktivet:

1. Tjenesten må innebære økonomisk aktivitet. Det betyr ikke at aktiviteten må være kommersiell; også allmennkringkastere som NRK kommer inn under bestemmelsene om audiovisuelle bestillingstjenester. Men ikke-økonomiske tjenester som ikke konkurrerer med kringkastere, faller utenfor. Sosiale medier som YouTube og MySpace omfattes ikke – så lenge innholdet er lagt ut av brukerne. Innhold publisert av profesjonelle aktører må vurderes opp mot andre kriterier i direktivet (se punkt 2 og 4).

2. Tjenesten må ha som hovedformål å levere programmer med levende bilder som skal informere, underholde eller opplyse. Det avgjørende er at programmene har en form og et innhold som er sammenlignbart med TV-programmer, slik at tjenesten konkurrerer om det samme publikummet som TV-kanalene. Hvis det audiovisuelle innholdet ikke er hovedformålet, men bare brukes tilfeldig eller som en støttefunksjon, faller tjenesten utenfor direktivets definisjon. Mange nettaviser tilbyr i dag nett-TV med strømming («streaming») av nyhetsreportasjer og underholdning. Slike sendinger innfrir i utgangspunktet alle vilkårene, men siden de bare har en støttefunksjon vil de ikke bli omfattet av direktivet. VGTV vil derfor ikke være omfattet av AMT-direktivet.

3. Tjenesten må være offentlig tilgjengelig og kunne karakteriseres som massemedia. Den må med andre ord være rettet mot en betydelig del av allmennheten. Alle typer privat kommunikasjon faller dermed utenfor direktivet.

4. Tilbyderen skal ha kontroll med utvelgelsen og organiseringen av programmene. Her er nøkkelordet redaksjonell kontroll – slik alle nyhetsmedier og tradisjonell kringkasting skal ha. Distributører av tekniske tjenester omfattes ikke av direktivet, hvis de ikke også har en redaksjonell rolle.

5. Tjenesten må tilbys via et elektronisk kommunikasjonsnett. Bortsett fra at overføringen må skje elektronisk, stilles det ingen krav til hvilken teknologi som benyttes til formidling av programmene. Blant de elektroniske nettene som nevnes,

er digitalt bakkenett, kabel-TV, optisk fiber, satellitt og xDSL. Dette kravet om elektronisk overføring gjør at for eksempel en DVD som er bestilt via Internett, men tilsendt i posten, ikke regnes som en audiovisuell bestillingstjeneste.

Typisk eksempel: klikkefilm

En type audiovisuell bestillingstjeneste som omfattes av AMT-direktivet, er «video-on-demand» (VoD), som på norsk gjerne kalles klikkefilm. Her er det sluttbrukeren selv som velger når hun eller han vil se en film eller et program, ut fra en programkatalog satt sammen av leverandøren. Innholdet kan enten strømmes – spilles av direkte på Internett uten å lastes ned – eller lastes ned og lagres som en kopi på brukerens mottakerboks eller harddisk, for eksempel en PVR. En PVR – personlig video-opptaker («personal video recorder») – har en innebygd harddisk som kan lagre og spille av mange timer med videofilmer og fjernsyn. Direktivet stiller ikke krav om at tjenesten må ha brukerbetaling.

Klikkefilm kan i dag bestilles både via Internett og TV-tilkoblingen. I tillegg til flere rent nettbaserte tjenester, både norske og utenlandske, tilbyr alle de store kabel- og satellitt-TV-distributørene i Norge klikkefilm. Også flere TV-selskaper tilbyr strømming av enkeltprogrammer på nettet. Det økte tilbudet henger sammen med en stigende etterspørsel etter klikkefilm og andre ikke-lineære tjenester.

Internasjonalt er klikkefilm (VoD) allerede et betydelig marked. I Nord-Amerika, som leder an i utviklingen, ble det i 2010 omsatt slike tjenester for 1,98 milliarder dollar, ifølge et estimat fra IMS Research. Det tilsvarende tallet for Europa var 1,11 milliarder dollar. Analyseselskapet ser for seg sterk vekst i VoD-markedet framover, også i regioner utenfor Vesten.

PRODUKTPLASSERING

Hvis du synes et TV-program dveler vel mye ved for eksempel en bestemt bilmodell eller brusflaske, kan det være snakk om produktplassering – en form for mer eller mindre skjult markedsføring med lange tradisjoner i film- og TV-bransjen

internasjonalt. Med produktplassering menes: *enhver form for audiovisuell kommersiell kommunikasjon hvor en vare, tjeneste eller varemerke forekommer eller vises til mot betaling eller vederlag.*

Produktplassering minner om realsponsing, som allerede er tillatt i Norge så lenge det er snakk mindre ytelser fra sponsoren. Realsponsing innebærer at varer og tjenester som naturlig inngår i et program, stilles til rådighet gratis eller slik at det innebærer besparelse for TV- eller filmprodusenten. Forskjellen i forhold til produktplassering er altså at produsenten ikke tar betalt for å vise fram varene eller tjenestene. I praksis kan imidlertid skillet mellom produktplassering og realsponsing være flytende.

I AMT-direktivet er hovedregelen at produktplassering er forbudt i alle audiovisuelle medietjenester som omfattes av direktivet, men samtidig åpner det for at produktplassering kan tillates på visse vilkår:

1. Seerne skal gjøres oppmerksom på produktplasseringen, både ved programmets begynnelse og slutt.

2. Produktplasseringen må ikke påvirke den redaksjonelle friheten, det kan ikke oppfordres direkte til kjøp eller leie av varer eller tjenester, og produktene skal ikke ha en unødige framtrepende rolle, men inngå som en naturlig del av programmet.

3. Det er bare i filmer, serier, lette underholdningsprogrammer og sportssendinger produktplassering kan forekomme – ikke i barneprogrammer eller programmer som kan ha en meningsdannende virkning, som nyhets-, aktualitets- og dokumentarprogrammer.

4. De generelle reklamereglene gjelder også for produktplassering – det er ikke lov å produktplasse tobakksvarer, reseptpliktige legemidler, medisinsk behandling etc.

De mange unntakene er et brudd med tidligere praksis. Selv om det tidligere TV-direktivet ikke hadde noen bestemmelser om produktplasse-

ring, ble kravet om skille mellom program og kommersielle budskap av mange land – deriblant Norge – tolket som et forbud.

Bakgrunnen for at EU liberaliserer reglene er bekymring for at finansieringen av audiovisuelle produksjoner vil bli svekket. Nye on-demand-tjenester og opptaksmuligheter gjør det mulig for brukerne å unngå reklame, noe som kan redusere produsentenes reklameinntekter på sikt. Derfor blir produktplassering sett som en alternativ måte å finansiere TV-produksjoner på.

Innføringen av AMT-direktivet i EU har allerede åpnet for produktplassering i «norske» TV-kanaler. I mars 2011 ble nemlig produktplassering tillatt i Storbritannia, der flere kanaler rettet mot det norske markedet har base. Dette gjelder TV3 og Viasat 4 (eid av Modern Times Group) og TVNorges søsterkanaler, Fem og Max (eid av ProSiebenSat.1). Det er kjent at i hvert fall TV3 har benyttet seg av den nye muligheten, blant annet ved å plassere sjampomerket Schwarzkopf i realityserien «Top Model».

Ifølge britisk regelverk skal programmer med produktplassering merkes med en P-logo som vises i starten og slutten av programmet. Da produktplassering ble tillatt, valgte TV3 å merke idrettskjendisprogrammet «Landskampen» med en slik logo. Avtalen om sportsklær til deltakerne var den samme som før reglene ble innført, men ble omdefinert fra realsponsing til produktplassering. Dette viser at grenseoppgangen kan være vanskelig, og at det kan være mer produktplassering på norsk TV enn de fleste er klar over.

Siden de fleste land i EU vil tillate produktplassering, må Norge godta det i sendinger fra disse landene. Et norsk forbud vil heller ikke gjelde for innkjøpte, utenlandske programmer som sendes på norsk TV.

Tvilende ja til produktplassering

Kulturdepartementet – og dermed regjeringen – har foreslått en lovregulering av produktplassering som er i samsvar med AMT-direktivet. Drøftingen av de nye reglene bærer preg av at liberaliseringen blir sett på som det minste av to onder.

Departementets motargumenter er nemlig mange. Blant annet påpeker departementet at:

- Produktplassering bryter med prinsippet om et tydelig skille mellom redaksjonelt og kommersielt innhold – «separasjonsprinsippet» – et fundamentalt prinsipp som ligger til grunn for reguleringen av audiovisuell sektor.
- Produktplassering kan føre til økt kommersialisering av europeisk TV. Programtyper som egner seg godt til produktplassering kan bli prioritert foran typer som ikke egner seg, eller hvor produktplassering er forbudt – som for eksempel barne- og nyhetsprogrammer.
- Liberalisering kan føre til press på uavhengige produsenter om å inkludere produktplassering. Kunstneriske hensyn kan måtte vike for kommersielle, og kvaliteten på norske TV-produksjoner kan svekkes.
- Produktplassering innebærer skjult markedsføring som det er vanskeligere for forbrukerne å stille seg kritisk til. Selv om det stilles krav om merking, er det en utfordring å lage effektive regler som fungerer i praksis.
- Det er usikkert om den teknologiske utviklingen vil få de effektene som er spådd: at publikum vil forlate tradisjonell TV og TV-reklame, og at selskapene derfor må lete etter nye finansieringsformer. Tradisjonell reklame mellom programmene vil høyst sannsynlig dominere også i mange år framover, noe som reduserer behovet for alternative finansieringskilder.

Departementet legger likevel størst vekt på forholdene som taler for å tillate produktplassering, blant annet:

- Et særnorsk totalforbud kan svekke konkurransekraften til norske aktører. Forbud kan gjøre det vanskelig for norske kringkaster og produsenter å inngå avtaler om samproduksjon med land hvor produktplassering er tillatt. Det norske produksjonsmiljøet er relativt lite, og adgangen til produktplassering kan gi bedre finansieringsmuligheter for norskprodusert innhold.

- Et norsk totalforbud vil uansett ikke gjelde for innkjøpte utenlandske programmer, hvis ikke en norsk kringkaster bestiller produksjonen og kan påvirke innholdet.
- Tradisjonell reklame er under press fra den teknologiske utviklingen. Avanserte elektroniske programguider (EPG) og personlige video-opptakere (PVR) gjør det mulig å hoppe over reklamepausene. Når konvensjonell reklame svekkes som inntektskilde, må tilbydere og produsenter av fjernsyn og andre audiovisuelle medietjenester lete etter nye finansieringsformer. Her kan produktplassering være en løsning.
- Produktplassering er allerede en realitet i mange av programmene som vises på norske fjernsynskanaler.

NRK et unntak

Departementets forslag om å tillate produktplassering gjelder ikke for NRK. Som lisensfinansiert allmennkringkaster har ikke NRK det samme behovet for nye finansieringsmuligheter som de kommersielle aktørene. Produktplassering vil også være i strid med kravene om NRKs uavhengighet og reklamefrie sendinger. Departementet vil at forbudet ikke bare skal gjelde programmer NRK lager selv, men også programmer som bestilles fra andre. Dermed skal bare ferdige utenlandske filmer og TV-serier kunne inneholde produktplassering på NRK.

Kulturdepartementet mener det er mest hensiktsmessig å utforme bestemmelsene om produktplassering i samsvar med AMT-direktivet. Et generelt forbud er altså hovedregelen – men så gis det unntak for en rekke programkategorier. På noen områder – alkohol og legemidler – legges det likevel opp til strengere regler enn i direktivet. Departementet foreslår å lovfeste en bestemmelse som forbyr produktplassering av varer og tjenester som det er forbudt å reklamere for i Norge.

Motstand mot produktplassering

Spørsmålet om produktplassering har vært tatt opp i to høringsrunder: først i den generelle høringen om AMT-direktivet i 2009, der Kulturde-

partementet ba om høringsinstansenes syn på om produktplassering bør tillates i visse programkategorier eller om det bør lovfestes et totalforbud; deretter i en egen høringsrunde (november 2010–februar 2011) om produktplassering og korte nyhetsklipp, der departementet foreslo å åpne for produktplassering i samsvar med AMT-direktivet.

I høringsrundene har flere instanser stilt seg kritiske til forslaget. Motargumentene er i stor grad de samme som departementet selv trekker fram.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Forbrukerombudet er samstemte i at produktplassering er uheldig ut fra et forbrukersynspunkt. De viser til at produktplassering kan være vanskelig å gjenkjenne, gjennomskue og motstå. Ombudet er spesielt bekymret for den kommersielle påvirkningen av barn og unge og mener at forbudet mot produktplassering som er særlig rettet mot barn, bør utvides; mange programmer retter seg mot barn selv om de ikke er definert som barneprogrammer. Dette synet deles av Barneombudet, som mener forbudet bør utvides til for eksempel sportssendinger og familieprogrammer der barn kan tenkes å være seere.

Den viktigste innvendingen fra Norske Dramatikers Forbund og Norsk filmforbund/Norske filmregissører gjelder kunstneriske hensyn – uavhengighet og kvalitet. Organisasjonene mener at manusforfattere og regissører allerede med dagens regelverk utsettes for press fra film- og TV-produsenter om å inkludere ulike produkter i programmene. Produktplassering vil føre til økt press, og dette vil ha betydelig innvirkning på programmene. De tviler på at produktplassering vil bidra til økte inntekter for TV-kanalene og produksjonsselskapene.

Skepsisen til produktplassering har også bred støtte i befolkningen. Ifølge en undersøkelse utført av YouGov på oppdrag fra Markedshøyskolen i desember 2009, mener 80 prosent av alle nordmenn at produktplassering i film og TV er negativt. Bare 12 prosent sa seg enig i at produktplassering burde øke i omfang. Men andelen positive økte til 35 prosent da de spurte ble gjort

oppmerksom på at produktplassering kan bidra til å finansiere nye film- og TV-programmer.

Presseorganisasjonene framstår ikke som spesielt kritiske til lovforslaget om produktplassering. Både Norsk Journalistlag (NJ) og Norsk Redaktørforening støtter forslaget, men understreker betydningen av journalistisk integritet, redaksjonell uavhengighet og et klart skille mellom redaksjonelt og kommersielt innhold. NJ peker på at produktplassering kan bidra til å finansiere kostbare audiovisuelle produksjoner og at norske aktører kan konkurrere internasjonalt. Redaktørforeningen vil imidlertid ikke ha produktplassering i sportsprogrammer, fordi sport dekkes av journalister og dermed hører inn under pressens etiske regelverk.

Selskapene støtter forslaget

Selskapene som kan nyte godt av produktplassering som ekstra inntektskilde, er – ikke uventet – positive til Kulturdepartementets lovforslag.

De kommersielle kringkasterne TV 2 og TVNorge støtter begge en liberalisering i samsvar med AMT-direktivet. De er opptatt av hensynet til like konkurransevilkår mellom aktører og på tvers av landegrensene, og vil fjerne særnorske regler. Begge støtter at det ikke åpnes for produktplassering i NRK.

TV 2 er opptatt av at reglene for produktplassering ikke må innskrenke mulighetene til å hente inntekter gjennom realsponsing, og ønsker også en opphevelse av det norske forbudet mot reklame for reseptbelagte legemidler.

Også de andre kommersielle aktørene i TV-markedet som har valgt å kommentere forslaget, er positive. Ikke uventet støtter Norske film- og TV-produsenters forening (Produsentforeningen), som organiserer produksjonsselskapene, departementets forslag. Det samme gjør bransjeorganisasjonen Film & Kino.

Innvendinger mot NRK-regel

Kulturdepartementets forslag til særregel for NRK inneholder ikke bare et forbud mot produktplassering i programmer NRK produserer

selv, men også i programmer som NRK bestiller av eksterne norske produsenter. Dette siste mener NRK er uheldig. NRK ønsker å kunne bestille norske programmer som benytter seg av produktplassing, og viser til at dette kan bidra til økt programproduksjon i et lite kultursamfunn som det norske.

Generelt bør produksjonsselskapene ha samme mulighet til finansiering gjennom produktplassing – uavhengig av om programmene skal sendes av NRK eller andre kringkastere – mener NRK. Det vises ellers til reglementet for sponsorstøtte, som tillater at eksterne produsenter kan motta sponsorstøtte for programmer som lages på oppdrag for NRK. Forslaget bør etter NRKs mening endres slik at sponing og produktplassing reguleres likt.

Flere av høringsinstansene støtter NRK på dette punktet. Forslaget til særregel for NRK kan blant annet hindre at norske kinofilmer som er produsert med produktplassing kan vises på NRK, påpekes det.

ALKOHOLREKLAME

AMT-direktivet forbyr flere former for audiovisuell kommersiell kommunikasjon eller reklamebudskap, og reglene er stort sett i samsvar med norsk lov. Reklame særlig rettet mot barn er forbudt (men ikke reklame i barneprogram), det samme gjelder reklame for tobakk og reseptbelagte legemidler. Direktivet har derimot ikke noe generelt forbud mot alkoholreklame.

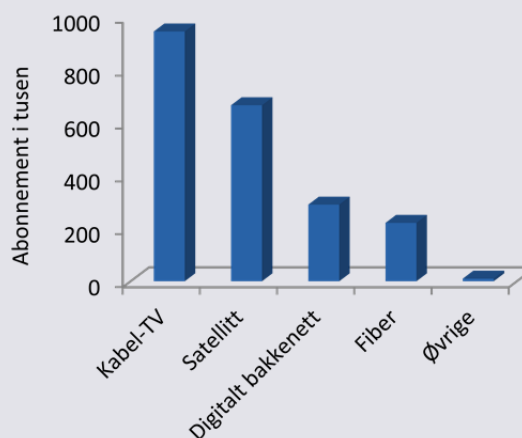
Dette skaper hodebry for Norge, som har totalforbud mot alkoholreklame. Den norske alkoholloven forbyr markedsføring av alkoholholdige drikker. Norge kan beholde det strenge regelverket innenlands, men kan ikke forhindre alkoholreklame i sendinger fra andre land som omfattes av AMT-direktivet. Siden TV-kanaler som TV3, Via-sat4, Fem og Max retter seg mot Norge, men sender fra Storbritannia hvor alkoholreklame er tillatt, kommer det norske forbudet under press.

Begrenset unntak

Det gamle fjernsynsdirektivet inneholdt tilsvarende liberale regler for alkoholreklame som AMT-direktivet. Men EFTA-landene har hatt et unntak som åpnet for det norske totalforbudet. Unntaket har gitt adgang til å pålegge kabel-TV-selskaper å sladde alkoholreklame i sendinger som er rettet spesifikt mot ett eller flere EFTA-land.

Selv om alkoholreklame har vært tillatt i satellittsendinger, har ingen av TV-kanalene som sender fra utlandet (Storbritannia) til hjemmemarkedet i Norge, benyttet seg av anledningen, antakelig fordi de risikerte sladding i sendingene til en stor del av seerne. Europeiske TV-kanaler som ikke retter seg spesielt mot Norge, har sendt reklame for alkohol, men her har det ikke vært mulig å begrense reklamen så lenge den er i samsvar med regelverket i avsenderlandet.

TV-abonnement etter type 2010



Kilde: Post- og teletilsynet/medienorge

Vil beholde unntak

Den norske regjeringen vil opprettholde det norske totalforbudet og arbeider derfor for en videreføring av unntaket også innenfor AMT-direktivet. «Det er viktig for Norge å beholde unntaket. (...) Opprettholdelsen av et helhetlig og medienøytralt alkoholreklameforbud er viktig for å unngå uthuling og press på reklameforbudet,» heter det på Kulturdepartementets hjemmesider. Sammen med andre EØS/EFTA-land har Norge hatt drøftinger med Europa-kommisjonen med sikte på å beholde unntaket og eventuelt

også utvide det til å gjelde for det digitale bakkenettet. Det har også vært flere rent norske framstøt, både fra helseministerens og utenriksministerens side.

Det er først og fremst helsemessige argumenter – alkoholens skadevirkninger – som brukes for å fremme Norges standpunkt i Brussel. Regjeringen har bred oppslutning om denne restriktive linjen i norsk offentlighet. Ja, til og med bryggerinæringen støtter reklameforbudet og hovedtrekkene i den norske alkoholpolitikken. I Stortinget er politikken godt forankret, også i deler av opposisjonen. For Kristelig Folkeparti er forbudet mot alkoholreklame så viktig at partiet har åpnet for veto mot AMT-direktivet dersom forhandlingene med EU ikke fører fram.

Møter ingen forståelse

EU-kommisjonen har imidlertid ikke – per februar 2012 – gitt noen åpninger for fortsatt unntak. Kommisjonen har hele tiden fastholdt sitt prinsipielle standpunkt om at Norge må innføre AMT-direktivet – uten noe unntak for alkoholreklame sendt fra utlandet. Et forlenget norsk forbud vil

innebære en særbehandling av Norge som kommisjonen mener ikke kan forsvares overfor andre EU-land.

Kommisjonen har isteden pekt på at AMT-direktivet har retningslinjer for hvordan slike spørsmål kan løses direkte mellom berørte land. Men norske framstøt overfor Storbritannia har foreløpig ikke ført fram.

Det er likevel flere EU-land som har lignende totalforbud som Norge – for eksempel Frankrike – men der har man ikke den samme problemstillingen: Man har ikke TV-kanaler som sender fra utlandet, men retter seg mot et fransk publikum.

NYE REKLAMEREGLER

Et av hovedmålene med AMT-direktivet har vært å liberalisere reklamereglene for å sikre videre finansiering av audiovisuelt innhold. EU-kommisjonen mener at de nye mulighetene brukerne har for å unngå TV-reklame, gjør at en ikke kan ha for strenge regler som begrenser reklameavbrudd eller bruk av nye reklameteknikker. Åpningen for produktplassing er også i tråd med dette målet.

Direktivet fastholder det såkalte separasjonsprinsippet – at reklame og programinnhold skal holdes tydelig adskilt. Dette prinsippet er det samme som norsk presse må forholde seg til i tekstreklameplakaten: Det skal ikke være tvil om hva som er redaksjonelt innhold og hva som er reklame. I tillegg slås det i direktivet fast at hovedprinsippet er at reklame skal plasseres i blokker mellom programmene.

Likevel åpner direktivet for en klar uthuling av begge disse prinsippene: Det slås fast at separasjonsprinsippet ikke skal være til hinder for bruk av nye reklameteknikker, og det innføres nye måter å skille mellom programinnhold og reklame på. Tidligere har det vært et krav om at skillet må markeres enten via bilde eller lyd. I AMT-direktivet introduseres et nytt skille: romlige virkemidler. Det siste legger til rette for reklame som vises på deler av skjermen – «split-screen advertising» – ved siden av og samtidig med pro-

Reservasjonsretten («vetoretten»)

- EØS-avtalen inneholder en reservasjonsrett (artikkel 102) som gjør det mulig for EFTA-medlemmene med EØS-avtale (Norge, Island og Liechtenstein) å motsette seg nye regler fra EU.
- Ett lands veto mot et direktiv blir gjeldende for alle tre EFTA-land. Et veto skal følges av forhandlinger for å løse konflikten. Under forhandlingene kan EU la hele det området av EØS-avtalen som direktivet befinner seg innenfor, tre ut av kraft.
- Reservasjonsretten har imidlertid ikke blitt benyttet hittil. Det er derfor knyttet stor spenning til et eventuelt norsk veto mot det tredje postdirektivet, ikke minst når det gjelder hvordan EU vil reagere.

graminnhold. Blant «nye reklameteknikker» finner vi også bruk av virtuell reklame – det vil si reklame som digitalt legges inn på bildeflater i et program etter at opptakene er ferdig. TV3 har blant annet annonsert at kanalen vil legge inn produktplassering i programmer etter at selve produksjonsprosessen er avsluttet, gjennom digital manipulering av bildene.

Direktivet inneholder også en liberalisering av reglene for reklameavbrudd slik at programmer kan avbrytes oftere, og maksimumsgrensen for tillatt reklametid per døgn er fjernet. Det understrekes at plassering av «reklamespots» i større grad må overlates til kringkasterne, siden reklameinntektene ellers kan være truet.

På grunn av konkurransesituasjonen for TV-kanaler som sender fra norsk jord, som TV 2 og TVNorge, ønsker regjeringen en liberalisering av reklamereglene også i Norge. Disse kanalene har i dag strengere regler å forholde seg til enn de som sender fra utlandet. Mens Norge fram til nå har hatt klare regler for hvor mange og lange reklameinnslagene kan være, foreslås det nå at dette skal begrenses av et tak for mengden reklame per time (20 prosent, eller 12 minutter, per time), i tråd med direktivet. Antall pauser skal reguleres gjennom ulike minimumskrav til lengden på programmene.

Videre foreslås det at særreglene for reklameavbrudd i spillefilm fjernes, slik at filmer kan avbrytes med reklame uten avbruddet må være på 20 minutter. Kravet om at reklame bare kan sendes i naturlige pauser i teater- og konsertoverføringer, foreslås også fjernet. I tillegg går regjeringen inn for å tillate reklameformer som «split-screen advertising» og virtuell reklame, men vil gjerne ha innspill på hvilke begrensninger som bør gjelde for disse reklametyperne. En mulighet er at de bare blir tillatt i sportssendinger.

Forslaget til nye regler gjør at Norge nærmer seg Sveriges mer liberale reklameregler, mens Danmark fortsatt holder fast på at TV-reklame skal plasseres mellom programmene.

Høringsuttalelser

Regjeringens forslag til nye reklameregler var på høring i februar 2009 og er fortsatt under behandling. I høringsrunden kom det ulike synspunkter på liberaliseringen av reglene. Synspunktene følger i stor grad uttalelsene som kom fram i forbindelse med produktplassering.

De kommersielle kringkasterne TV 2 og TVNorge er generelt positive, men etterlyser en ytterligere liberalisering for å sikre like konkurransevilkår for norske og utenlandske kanaler. Det norske regelverket burde helst samsvare med AMT-direktivets minimumsstandarder, mener de to TV-selskapene. Også Produsentforeningen og Mediebedriftenes Landsforening hilser mer fleksible reklameregler velkommen.

Forbrukerombudet er derimot kritisk, ikke minst til at det åpnes for reklame på delt skjerm og virtuell reklame. Dette vil svekke separasjonsprinsippet og gjøre det vanskeligere å håndheve markedsføringslovens regel om at «all markedsføring skal utformes og presenteres på en slik måte at den tydelig framstår som markedsføring», mener ombudet. Ombudet er, i likhet med flere andre høringsinstanser, også her bekymret for økt kommersielt press – særlig mot barn og unge.

Filmskapernes og skuespillernes organisasjoner er sterkt imot at spillefilmer skal kunne avbrytes av reklame, ettersom det vil virke forstyrrende på fortellingen og seeropplevelsen og kunne stride mot regissørenes rettigheter. Det samme synes å gjelde for nye reklameteknikker. Organisasjonene mener Norge bør fortsette å regulere TV-reklame mer restriktivt enn direktivets minimumsregler, og er også kritisk til departementets argument om at mer liberale reklameregler vil kunne bidra til at det blir produsert og vist mer norsk drama på norske TV-kanaler.

Medietilsynet mener «split-screen advertising» og virtuell reklame i første omgang bør avgrenses til sportsprogram. I en eventuell ny regulering bør det ellers tas stilling til om tradisjonell reklame og de nye reklameteknikkene bør være tillatt i samme program. Hvis det åpnes for virtuell re-

klame, bør det stilles krav om at publikum informeres om at et program inneholder denne typen reklame.

KRAV TIL TILBYDERNE

Innføringen av AMT-direktivet i norsk rett innebærer også krav til tilbyderne av audiovisuelle medietjenester. Her er noen eksempler: Det må innarbeides krav om at tilbydere av audiovisuelle medietjenester identifiserer seg for seerne. Det skal være tydelig hvem som er ansvarlig for tjenesten og hvordan selskapet kan kontaktes.

Direktivet krever også at myndighetene oppmuntrer AMT-tilbydere til å tilrettelegge tjenestene for syns- og hørselshemmede. Kulturdepartementet foreslår derfor krav om teksting for de største riksdekkende TV-kanalene, med strengest regler for NRK. I forbindelse med tilpasningen foreslår for øvrig departementet å utvide forbudet mot politisk TV-reklame til å gjelde for alle audiovisuelle medietjenester som omfattes av direktivet.

MER INFORMASJON

Dette nyhetsbrevet fra medienorge har skissert noen overordnede temaer knyttet til EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester, med vekt på problemstillinger som har særlig relevans for Norge. Vil du vite mer om AMT-direktivet og gjennomføringen i Norge, kan lenke- og litteraturlisten under være en hjelp på veien.

LENKE- OG LITTERATURLISTE:

Kulturdepartementet: Informasjon om gjennomføringen av AMT-direktivet i norsk rett, med lenker til høringsnotater, høringsuttalelser osv.:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/medier/internasjonalt_mediesamarbeid/nytt-direktiv-om-audiovisuelle-medietjen.html?id=515456

Høring om liberalisering av reklamereglene (nye avbruddsregler, delt skjerm, virtuell reklame etc.):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---endringer-i-lov-og-forskrift-om.html?id=545530>

Departementet har også en egen omtale av AMT-direktivet og alkoholreklame:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/medier/internasjonalt_mediesamarbeid/amt-direktivet---alkoholreklame.html?id=625210

Medietilsynet: Informasjon om AMT-direktivet og andre direktiver som er gjort gjeldende for medieområdet i Norge:

<http://www.medietilsynet.no/no/Oppslag/Lover-og-praksis/Direktiver/>

EU/EU-kommisjonen: Omfattende informasjon om AMT-direktivet, med hovedpunkter, historikk, relevante lenker osv.:

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.htm

Audiovisual Media Services Directive (codified version):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:EN:PDF>

Uoffisiell norsk oversettelse:

<http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Medier/Hoerin-gssaker/371-Hoering-AMT-direktivet-vedlegg.pdf>

Lovdata: Lov om kringkasting (kringkastingsloven):

http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19921204-127.html&emne=kringkastingslov*&&

Forskrift om kringkasting: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/sf/sf/sf-19970228-0153.html>

Europaportalen: På regjeringens informasjonsportal om Norges samarbeid med Europa finner du informasjon om behandlingen av AMT-direktivet:

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2010/nov/direktivet-for-audiovisuelle-medietjenes.html?id=622814>

Her finner du også en oversikt over EØS-avtalen:

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/eos-avtalen.html?id=524180>

På portalen finner du også spørsmål og svar om EØS og EFTA:
http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-og-efta/efta_qaa.html?id=613868

Europautredningen: Utredningen *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU* (NOU 2012: 2) er en omfattende kartlegging av Norges forhold til EU:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

Kapittel 7 omhandler gjennomføringen av EU/EØS-retten i norsk rett. Her kan du bl.a. lese om ulike typer EU-lovgivning – forordninger og direktiver. I kapittel 6.4.6 finner du en omtale av reservasjonsretten.

«AMT-direktivet – en revolusjon for mediereguleringen», kronikk av Linda M. Andersen, Medietilsynet:
<http://www.medietilsynet.no/Radio-og-TV/Audiovisuelle-medietjenester/Kronikk-AMT-direktivet--en-revolusjon-for-mediereguleringen/>, publisert 19.10.2009

«Vis måtehold med produktplasseringer», artikkel av Lars Erling Olsen i Kampanje magasin 03/2011

Tv – en innføring, bok av Gunn Enli, Hallvard Moe, Vilde Schanche Sundet og Trine Syvertsen, Universitetsforlaget 2010

www.medienorge.uib.no

Institutt for informasjons- og medievitenskap

Universitetet i Bergen

Tlf: 55 58 91 26/21 - E-post: medienorge@infomedia.uib.no