



# FORBRUKEROMBUDET

## Kulturdepartementet

Leveres digitalt på regjeringen.no

Deres ref.

Vår ref.

Sak nr: 16/1406-2

Saksbehandler: Helge Blyberg

Dir.tlf: 45230006

Dato:

16.08.2016

## Kulturdepartementets høring av EU-kommisjonens forslag til endringer i direktivet om audiovisuelle medietjenester

Vi viser til høringsbrevet av 29. juni 2016, og gir med dette våre bemerkninger til Kommisjonens forslag.

Forbrukerombudet fører av hensyn til forbrukerne tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven. Markedsføringsloven er teknologi-, medie- og markedsnøytral, og kompletterer slik sett spesiallovgivning om kommersiell kommunikasjon mellom næringsdrivende og forbrukere – som for eksempel deler av regelverket som søkes harmonisert med AMT-direktivet. Forbrukerombudet fører også tilsyn med enkelte beslektede bestemmelser i det norske kringkastingsregelverket som er satt til å beskytte barn. For mer informasjon om Forbrukerombudets virksomhet, se [www.forbrukerombudet.no](http://www.forbrukerombudet.no).

I denne høringsuttalelsen vil vi konsentrere våre bemerkninger til de deler av Kommisjonens forslag som nærmest berører de oppgaver som Forbrukerombudet er tillagt i vårt tilsyn.

### Helhetlig om forslaget

Som vi tidligere har gitt uttrykk for, er Forbrukerombudet av den oppfatning at regelverket rundt kommersiell kommunikasjon i massemedia bør gjennomgå helhetlig.<sup>1</sup> Det bør vurderes hvordan de hensyn når det gjelder kommersiell kommunikasjon man har søkt å ivareta med det tradisjonelle kringkastingsregelverket kan ivaretas uavhengig av medium og teknologi. Selv om kringkastingsregelverkets anvendelsesområde er noe utvidet ved vedtakelsen av AMT-direktivet i 2010, og det nå til en viss grad foreslås utvidet til videodelingstjenester – er det fremdeles sterkt orientert mot tradisjonelle distribusjonsmetoder for innhold.

---

<sup>1</sup> Se vedlagt høringsuttalelse til Kulturdepartementet av 15. mars 2016, til forslag om endringer i lov og forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.

Etter hvert som forbrukernes medievaner endrer seg finner vi grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ha særregler for enkelte distribusjonsmetoder i så høy grad som også forslaget til revidert AMT-direktiv legger opp til. Et eksempel som illustrerer denne problemstillingen er reglene om produktplassering i kringkastingsregelverket, som Kommisjonen nå foreslår en liberalisering av. På videodelingsplattformer, nettaviser, blogger og andre medier vil imidlertid «produktplassering» måtte vurderes etter det generelle forbudet mot skjult reklame i forbrukervernlovgivningen. Det er ikke gitt at den praksis som det legges opp til i kringkastingsregelverket ville vært i tråd med reglene om identifisering av reklame som ellers gjelder i forbrukervernlovgivningen.

Den øvrige forbrukervernlovgivningen stiller heller ikke krav til de underliggende forhold rundt produktplasseringen, som for eksempel redaksjonell integritet eller hva slags type innhold produktplassering er tillatt i. De forskjellige mediene og distribusjonsmetodene har dermed forskjellige krav å forholde seg til, og dette opprettholdes med Kommisjonens forslag. Det fremstår umiddelbart noe merkelig at en TV-kanal skal måtte følge andre regler for annonsefinansiering og identifikasjon av markedsføring enn hva en nettavis må. I dagens mediemarked kan nettavisen ha vel så stort nedslagsfelt og påvirkningskraft som TV-kanalen.

I en helhetlig gjennomgang av hvilke krav som bør stilles når det gjelder kommersiell kommunikasjon i massemedia bør man vurdere det gjeldende kringkastingsregelverket kritisk for å se om reglene der oppfyller sitt formål, blant annet om at markedsføring tydelig skal fremstå som markedsføring. Samtidig bør man se på hvordan disse hensynene på en relevant måte kan ivaretas i dagens og fremtidens medielandskap.

### **Minimumsharmonisering og forholdet til senderlandsprinsippet og prinsippet om fri videreformidling**

AMT-direktivet opprettholdes som et såkalt minimumsharmoniseringsdirektiv, og vi merker oss at blant annet når det gjelder direktivets regler om kommersiell kommunikasjon opprettholdes adgangen for medlemsstatene å iverksette strengere eller mer detaljerte regler. Det er en styrke at nasjonale lovgivere har anledning til å sette strengere eller mer detaljerte regler en hva direktivet krever for å ivareta allmenne hensyn. Blant annet har man i Norge benyttet denne adgangen til å forby reklame rettet særlig mot barn i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.

Vi vil oppfordre departementet til i samarbeid med Medietilsynet å vurdere nøye om de endringer i direktivet som Kommisjonen foreslår tilstrekkelig ivaretar hensynet til at strengere eller mer detaljerte regler i de enkelte land etterleves av tilbydere som retter sitt innhold mot land med slike regler.

### **Liberalisering av reglene om kommersiell kommunikasjon: Sponsing, produktplassering og reklameavbrudd**

Forbrukerombudet fraråder liberaliseringer i regelverket for kommersiell kommunikasjon i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester på nåværende tidspunkt, når ikke hele mediesektoren vurderes i sammenheng. Vi viser til ovennevnte høringsuttalelse fra mars i år, hvor vi går nærmere inn på dette. Vi er også kritisk til liberalisering i direktivet på grunn av de ovennevnte implikasjonene av senderlandsprinsippet og prinsippet om fri viderefremming. Til sist konstaterer vi at norske regler for forbrukerbeskyttelse er under stadig press for å tilnærmes minimumsnivået for beskyttelse som tillates i Europa. Jo lavere minimumsnivået settes i Europa, jo sterkere blir dette presset. Vi vil anmode departementet om å arbeide for å opprettholde et nivå på forbrukerbeskyttelsen som står i forhold til det tradisjonelle beskyttelsesnivået vi har hatt i Norge. Ved reduksjoner på europeisk nivå vil man raskt kunne se et kappløp mot bunnen blant medlemsstatene.

Når det gjelder sponing og produktplassering foreslås det å fjerne forbudet mot *særlige salgsfremmende henvisninger* i forbindelse med disse formene for kommersiell kommunikasjon, jf. nåværende artikler 10 (1) b) og 11 (3). Tilsvarende gjelder for den foreslåtte fjerningen av regelen i artikkel 11 (3) om at produktplassering ikke skal gi vedkommende produkt en unødig fremtredende rolle. Medietilsynet er som tilsynsmyndighet for disse bestemmelsene nærmere til å vurdere hvilke konsekvenser denne liberaliseringen vil innebære, men vi finner grunn til å advare mot en utvikling som i stadig høyere grad utfordrer det grunnleggende separasjonsprinsippet – som bidrar til å opprettholde skillet mellom kommersielt og redaksjonelt motiverte budskap og redusere det kommersielle trykket som serne utsettes for.

Når det gjelder produktplassering er vi, som vi tidligere har gitt uttrykk for, grunnleggende kritiske, fordi det per definisjon er subtilt og sammenblandet med ikke-kommersielt innhold.<sup>2</sup> Produktplassering reiser klare spørsmål etter det grunnleggende og generelle markedsføringsrettslige prinsippet om at markedsføring tydelig skal fremstå som markedsføring.

Det er ikke umiddelbart klart hvilke konsekvenser forslaget om å gå fra dagens forbud til at produktplassering blir tillatt vil innebære, i og med at det gjeldende forbudet har vide unntak. Det vil særlig bero på hva som anses å ligge i de forskjellige programkategoriene som forslaget lister opp som unntatt fra det generelle frislippet for produktplassering. Dette fremstår ikke avklart. Vil det for eksempel være tillatt med produktplassering i dokumentarer etter Kommisjonens forslag? Slik vi forstår forslaget vil det komme an på temaet for dokumentaren. Dette kan i utgangspunktet virke fornuftig, og vi stiller oss bak at produktplassering ikke under noen omstendighet bør tillates i de programkategoriene som listes opp i forslaget. Imidlertid er det bekymringsverdig at man går til et generelt frislipp uten at det fremstår klart hvilke programmer som vil anses som unntatt fra dette. Videre kan det

---

<sup>2</sup> Se som eksempel Forbrukerombudets høringsuttalelse til forslaget om å tillate produktplassering i forbindelse med implementeringen av AMT-direktivet i norsk rett, brev til Kulturdepartementet av 8. februar 2011. (Vedlagt).

innvendes at å tillate denne formen for kommersiell kommunikasjon i noen programkategorier vil kunne gjøre det mer attraktivt å produsere og distribuere disse programkategoriene enn de kategorier som ikke tillater produktplassering. Dette vil kunne medføre et dårligere tilbud av nyhets- og aktualitetsprogrammer og andre programkategorier hvor produktplassering fremdeles skal være forbudt. Det fremstår uheldig.

Forslaget om å opprettholde forbud mot produktplasseringer i barneprogrammer er avgjørende, da barns påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet gjør produktplassering og andre former for kommersiell kommunikasjon som utfordrer skillet mellom kommersielt og ikke-kommersielt innhold spesielt vanskelig for barn å gjennomskue og forstå. I den grad det foreslåtte begrepet *programmes with a significant children's audience* vil være mer vidtrekkende enn det nåværende *children's programmes* i praksis, er dette positivt. En av de særlige utfordringene ved at man i sin tid tillot produktplassering i «lette underholdningsprogrammer» var etter vår vurdering at slike programmer ofte sees av en betydelig andel barn, selv om de ikke kan karakteriseres som barneprogram. Slik produktplassering bør unngås av hensyn til barna som ser disse programmene.

Forslaget tar heller ikke opp spørsmål rundt hvordan produktplassering bør identifiseres for forbrukerne, men viderefører gjeldende regler på dette området. Produktplassering er vanskelig for forbrukerne å identifisere og forstå, og ved siste undersøkelse fra Medietilsynet var det under halvparten som fikk med seg merkingen av programmer som inneholder produktplassering.<sup>3</sup> Over halvparten av seerne har dermed blitt eksponert for kommersiell kommunikasjon uten å ha vært klar over dette. Dette illustrerer at produktplassering, som unntak fra prinsippet om at skjult reklame er forbudt, er problematisk. Selv med merking i henhold til gjeldende regelverk, settes ikke nødvendigvis forbrukerne i stand til å kunne vurdere det kommersielle budskapet kritisk. Dersom de får med seg merkingen, får de kun vite at programmet inneholder produktplassering, men ikke av hva og på hvis vegne – og heller ikke hvilke premisser som ligger til grunn for avtalen mellom produsenten av programmet og den hvis produkter eksponeres. Revisjonen av AMT-direktivet burde være en god anledning til å vurdere om det finnes bedre løsninger på forbrukernes informasjonsbehov enn hva som følger av gjeldende rett. En mulighet ville være å vurdere krav om at nøytral merking, tilsvarende den som brukes i dag, må være synlig på de tidspunkter hvor vedkommende produkt eksponeres i løpet av programmet. På den måten ville det bli noe enklere for forbrukerne å få merkingen med seg og vurdere eksponeringen av disse produktene på en kritisk måte, uten at den kommersielle eksponeringen av vedkommende produkt øker uforholdsmessig mye ved identifiseringen.

Når det gjelder liberaliseringen i reklameavbruddsreglene som foreslås, innebærer denne at filmer og nyheter kan avbrytes oftere av reklame enn hva som er tilfelle i dag, samt at kringkastere gis større frihet til å fordele reklamen utover døgnet. Det sistnevnte vil kunne

---

<sup>3</sup> <http://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/under-halvparten-far-med-seg-produktplassering/>

medføre at det plasseres mer reklame i beste sendetid enn hva som er tilfelle i dag, ettersom dagens regler setter et tak på 20% reklametid per klokke time. Når man vet at forbrukere synes TV-reklame er irriterende, og at mange søker seg bort fra reklame ved tekniske løsninger eller reklamefrie alternativer, fremstår det usikkert om en slik liberalisering vil bidra til å styrke kringkasternes konkurransekraft. Forbrukerombudet anbefaler som nevnt ovenfor en helhetlig gjennomgang av regelverket for kommersiell kommunikasjon i massemedia – og i den forbindelse kunne man vurdert nærmere hvordan regelverket bør innrettes for også å ta hensyn til seernes preferanser og behov. Å møte sviktende reklameinntekter ved å presse mer og mer reklame på forbrukere som har stadig flere muligheter til å velge bort TV-reklame synes å være en kortsiktig løsning for lineær TV.

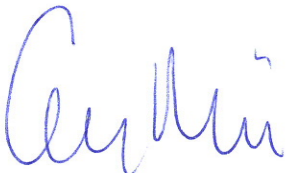
### **Økt bruk av sam- og selvregulering for å begrense barns eksponering for reklame for usunn mat og alkohol**

Vi antar at forslaget på dette punktet vil få begrenset betydning i Norge, da vi legger til grunn at det norske regelverket om alkoholreklame og reklame rettet mot barn vil kunne opprettholdes. Formålet med Kommisjonens forslag synes likevel prisverdig, og blant annet på bakgrunn av at norske barn eksponeres for kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester som ikke følger norske regler, ser vi positivt på Kommisjonens initiativ. Vi er innstilt på å bidra med våre erfaringer og kompetanse når det gjelder barn og markedsføring i forbindelse med utarbeidelsen av bransjenormer på dette området.

\* \* \*

Dersom departementet ønsker ytterligere informasjon eller å drøfte Forbrukerombudets innspill nærmere, bidrar vi gjerne i det videre arbeidet med dette.

Med vennlig hilsen,



Gry Nergård  
forbrukerombud

Vedlegg:

- Forslag til regler om produktplassering og korte nyhetsreportasjer for gjennomføring av AMT-direktivet i norsk rett mv., 8. februar 2011
- Høringsuttalelse til Kulturdepartementet av 15. mars 2016, til forslag om endringer i lov og forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester