



FORBRUKEROMBUDET

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.

Sak nr: 13/1272-2
Saksbehandler: Helge Blyberg
Dir.tlf: 45230006

Dato:

22.08.2013

Forbrukerombudets uttalelse til Kulturdepartementet vedrørende høring om endring av kringkastningsforskriftens bestemmelser om reklameavbrudd m.m.

Jeg viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 28. juni 2013 (12/4227 ME/M3 AHU:MK), hvor det bes om uttalelser til foreslåtte endringer i kringkastningsforskriften.

Innledningsvis vil jeg gi uttrykk for at jeg er kritisk til den tendensen jeg ser både på TV og i andre medier til at skillet mellom redaksjonelt innhold og reklame viskes ut, og at det stilles stadig høyere krav til forbrukernes evne og kapasitet til å identifisere og forholde seg til reklame.

I det følgende vil jeg knytte merknader til enkelte av de foreslåtte endringene.

Ad høringsnotatet punkt 1 – Endring av reklameavbruddsreglene for sportssendinger uten naturlige pauser eller fullendte deler

Jeg er innforstått med at forslaget primært skal tjene kommersielle kringkasteres interesser, og finner grunn til å understreke viktigheten av at forbrukerinteresser også hensyntas i utformingen av de nye reklameavbruddsreglene. I den forbindelse er det helt avgjørende at det er lett å identifisere reklamen, og jeg er glad for at departementet presiserer at kravet i kringkastingsloven § 3-2 første ledd om at reklameinnslagene klart skal adskilles fra den ordinære programvirksomhet ved et særskilt lyd- og bildesignal fortsatt vil gjelde.

I kringkastningsforskriften § 3-7 andre ledd er det som kjent slått fast at: «Dersom program kan avbrytes med reklame etter denne bestemmelsen skal avbruddet plasseres slik at programmets verdi og integritet ikke forringes.[...]» Jeg er opptatt av at eventuelle oppmykninger i reklameavbruddsreglene ikke får slike konsekvenser, og vil i denne forbindelse påpeke at mange forbrukere betaler ekstra i form av abonnement på kanalpakker e.l. for å få tilgang til bestemte sportssendinger hos de kommersielle TV-kanalene. Hvis kvaliteten på sendingene forringes gjennom for hyppige, lange eller «feilplasserte» reklameavbrudd, vil dette være svært uheldig for forbrukerne, og det vil etter forholdene også kunne reises spørsmål om tjenesten som leveres forbrukerne er kontraktsmessig.

Jeg minner også om at det gjerne er barn i seergruppen til større sportsbegivenheter. Det er bred enighet om at barn på grunn av deres påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet må vernes mot kommersielt press. En liberalisering av reklameavbruddsreglene bør ikke gjennomføres uten dette perspektivet for øyet.

Jeg er av den oppfatning at reklameavbrudd i sportssendinger vil kunne oppleves mer påtrengende for forbrukerne og skape et større kommersielt press enn hva som vil være tilfelle dersom man beholder dagens regelverk med plassering av reklame i blokkstruktur. Skal man tillate mer fleksible reklameavbrudd i sendingene, stiller jeg spørsmål ved om en løsning der det settes en relativt lang minimumsgrense for lengden på reklameavbrudd er å foretrekke framfor å tillate hyppigere, kortere reklameavbrudd. Sistnevnte løsning vil etter mitt syn kunne oppleves som mer påtrengende for forbrukerne enn den førstnevnte, da den fører til stadige avbrytelser og gjør det vanskeligere for de som ikke ønsker å se reklamen å «velge denne vekk» enn hva som er tilfelle ved lengre reklameavbrudd.

Etter mitt syn er det selvsagt viktigst at eventuelle endringer gjennomføres på en måte som ikke medfører at seeropplevelsen forringes. Jeg merker meg at Medietilsynet skal føre tilsyn med at kringkastingsforskriften § 3-7 annet ledd overholdes, og antar at det ved eventuelle endringer i regelverket er naturlig at Medietilsynet fører et aktivt tilsyn med reklameavbruddene i sportssendinger og forsøker å måle hvordan disse oppfattes av forbrukerne.

Ad høringsnotatets punkt 2 – Endring av regelverket for sponsoridentifisering av sponsors produkt eller tjeneste

Skillet mellom reklameinnslag og sponsoridentifisering har lenge vært under press. Dette er problematisk, da sponsoridentifisering ikke skal ha en slik markedsføringseffekt som reklameinnslag har. Departementet uttaler i høringsnotatet at regelverket fremdeles bør ha som siktemål at den visuelle fremvisningen skal skje for å ivareta seernes informasjonsbehov og sikre at den visuelle fremvisningen ikke utformes på en slik måte at skillet mellom reklame og sponning blir visket ut.

Hva som blir realitetsforskjellen mellom sponning og reklameinnslag dersom det tillates bruk av still- eller bevegelige bilder for å vise frem sponsorens produkt er for meg vanskelig å se. Skillet fremstår i økende grad som et teknisk og juridisk skille, som ikke hensyntar de opprinnelige formålene ved skillet mellom reklameinnslag og sponning. For forbrukerne vil den foreslåtte liberaliseringen etterlate et inntrykk av at det er lite eller ingen forskjell på reklame og sponning. Reklame i andre medier enn TV består jo ofte av nettopp et bilde (i noen tilfeller bevegelige, som på reklameskjermer i kollektivtrafikken) av en annonsørs produkt sammen med navnet på produktet og/eller produsenten.

Jeg kan heller ikke se at det er nødvendig å bruke bilder for å identifisere sponsors produkter. Markedsførte produkter har gjerne et navn, og dette bør være tilstrekkelig for identifikasjonsformålet.

Etter min vurdering bør derfor regelverket være som i dag og praksis strammes inn. Jeg viser til Forbrukerombudets høringsuttalelse av 14. oktober 2009 til Kultur- og kirke departementet angående gjennomføring av AMT-direktivet i norsk rett, side 6-7 (vedlagt).

Ad høringsnotatets punkt 3 – Forbrukerombudet som tilsynsmyndighet for produktplassering rettet mot barn

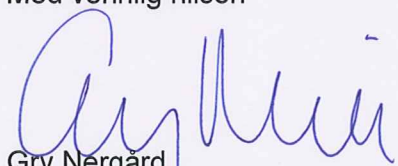
Jeg slutter meg til departementets vurdering av at ansvarsfordelingen mellom tilsynsmyndighetene etter forskriften § 1-8 bør opprettholdes.

Ad høringsnotatets punkt 4.3 – Forslag til endring i § 10-2 for å legge overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten i kringkastingsloven

Det fremstår fornuftig at Medietilsynet skal kunne fastsette et skjønnsmessig overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten.

Jeg slutter meg til departementets forslag, da det etter min vurdering er viktig for effektiv håndheving av regelverket at det finnes en sanksjonsmulighet dersom opplysningsplikten overfor tilsynsmyndigheter ikke overholdes.

Med vennlig hilsen

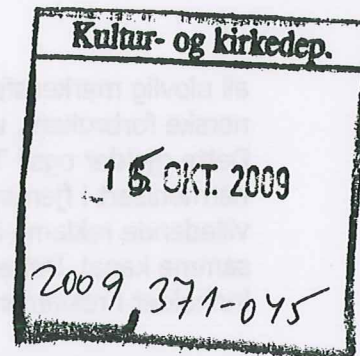


Gry Nergård
forbrukerombud

Vedlegg: Forbrukerombudets høringsuttalelse av 14. oktober 2009 til forslag til regler for gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett

Kultur- og kirke departementet
Postboks 8030 Dep

0030 OSLO



Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 09/1715-2
Saksbehandler: Charlotte Tvedt
Dir.tlf: 45 21 22 78

Dato:
14.10.2009

Høring - forslag til regler for gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett

Det vises til Kultur – og kirke departementets høringsbrev av 9. juli 2009 som gjelder forslag for gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett.

Jeg registrerer at departementet foreslår å endre bestemmelser i kringkastingsloven med forskrift som følge av gjennomføringen av AMT-direktivet (heretter direktivet) i norsk rett. Da mange av forslagene har indirekte og direkte betydning for mine tilsynsoppgaver – jeg fører tilsyn med markedsføringsloven, med enkelte av reglene i kringkastingsloven og jeg er også kontaktpunkt for forbrukere i spørsmål knyttet til ehandelsloven – finner jeg det ønskelig og nødvendig å komme med kommentarer til noen av de foreslåtte endringene.

Før jeg kommer inn på de mer spesifikke punktene i høringsnotatet vil jeg på et generelt grunnlag presisere at jeg synes det er positivt at det nå blir foretatt en regulering av audiovisuelle medietjenester. I likhet med departementet finner jeg det hensiktsmessig at direktivets bestemmelser blir innarbeidet i kringkastingsloven og forskriften, i stedet for at direktivet blir gjennomført i et eget regelverk for audiovisuelle medietjenester eller ved at reglene blir spredd rundt i eksisterende regelverk. Det synes også å være fornuftig å ha mest mulig nøytrale regler, men med enkelte tilpasninger som tar hensyn til særegenhetene med de audiovisuelle bestillingstjenestene.

Når det gjelder de mer spesifikke forslagene er mine kommentarer som følger:

Ad punkt 5.2 Prinsippet om fri formidling og oversikt over unntaksreglene

Departementet foreslår at Medieansvarsutvalget foretar en nærmere utredning av om det bør innføres en lovbestemmelse som gir norske myndigheter adgang til å iverksette beskyttelsestiltak i forhold til audiovisuelle bestillingstjenester etablert utenfor Norge.

Etter min oppfatning er det fornuftig å gjennomføre en slik utredning. Jeg håper imidlertid at resultatet av en slik utredning blir at det blir innført en slik lovbestemmelse. Jeg har selv muligheten til å gripe inn etter markedsføringsloven mot

all ulovlig markedsføring (og alle urimelige avtalevilkår) som blir benyttet overfor norske forbrukere, uansett om den aktuelle aktøren er etablert i Norge eller i utlandet. Dette gjelder også TV-reklame så lenge det er snakk om problemstillinger som ikke er harmonisert i fjernsynsdirektivet. Dette innebærer som kjent at jeg kan gripe inn mot villedende reklame for eksempel på TV3, men ikke mot reklame særlig rettet til barn på samme kanal. Dette er etter mitt syn vilkårlig og uheldig, da begge forhold angår innholdet i reklamen og ikke fremsending av signaler.

Jeg støtter derfor at det innføres regler som gjør det lettere å behandle aktører som fortrinnsvis retter seg mot det samme norske markedet på en mest mulig lik måte.

Ad punkt 5.3 Konsultasjonsprosedyren (artikkel 3 nr. 2)

Departementet vil innarbeide nye bestemmelser i kringkastingsloven § 2-9a og forskriftens § 2-8 som innebærer at departementet i henhold til nærmere vilkår må anmode fjernsynsselskap etablert i Norge om å følge strengere eller mer detaljerte regler i et annet EØS-land. Det foreslås også å innarbeide en ny bestemmelse i forskriftens § 4-5 som gir norske myndigheter adgang til å be andre EØS-land om å anmode fjernsynsselskap etablert i vedkommende stat om å følge strengere eller mer detaljerte norske regler.

I mitt tilsyn ser jeg at stadig flere aktører etablerer seg i utlandet, selv om markedet for virksomheten i sin helhet er i Norge. For den jevne forbruker vil det normalt ikke være et tema eller spille noen rolle om kringkasteren er etablert i utlandet eller ikke, når sendingene er på norsk og når det er norske produkter som markedsføres. Etter mitt syn burde det være mulig for den aktuelle tilsynsmyndigheten å ta opp de samme problemstillingene med alle aktører, uavhengig av i hvilket land de ulike aktørene er etablert i. Jeg mener dermed at departementets forslag om å innarbeide konsultasjonsprosedyren for fjernsynssendinger i kringkastingloven er fornuftig, og det er positivt at Norge nå får mulighet til å be andre EØS-land om å ta opp problemstillinger som er underlagt strengere norske regler, med fjernsynsselskap som er etablert i et annet EØS-land, men som tilbyr fjernsynssendinger som i det vesentlig er rettet mot Norge.

Jeg skulle selvsagt sett at direktivet hadde gått enda lenger i å pålegge senderlandets myndigheter kompetanse til å få kringkasteren til å etterkomme anmodningen fra mottakerlandet. Forhåpentligvis vil likevel det faktum at den næringsdrivende får en formell henvendelse via eget lands myndigheter medføre at eventuelle anmodninger fra mottakerlandet blir gjennomført.

Ad punkt 5.4 Beskyttelsestiltak ved omgåelse av nasjonale regler

Som departementet mener jeg det er hensiktsmessig å innta adgangen til å iverksette tiltak ved omgåelse av norske regler i kringkastingsloven og tilhørende forskrifter. Til tross for at slikt regelverk antas å ha liten praktisk betydning og kun komme til anvendelse i noen få, spesielle situasjoner, så er jeg av det syn at det er viktig at det rent faktisk foreligger en hjemmel til å iverksette tiltak.

I mitt tilsyn ser jeg stadige forsøk på omgåelse av eksisterende regelverk. Selv om enkelte av de bestemmelsene jeg fører tilsyn med sjelden benyttes i praksis, kan selve muligheten til å iverksette tiltak av og til være nok til å unngå (nye) overtredelser.

Ad punkt 5.5 Selvregulering og samregulering (artikkel 3 nr. 7)

Jeg deler departementets vurdering om at fullstendig selvregulering ikke er hensiktsmessig og heller ikke aktuelt der medlemsstatene plikter å implementere visse eksplisitte pålegg eller forbud. Departementet mener imidlertid det kan være aktuelt med samregulering der direktivet gir rom for nasjonal tilpasning, for eksempel ved beskyttelse av mindreårige i forbindelse med audiovisuelle medietjenester. I departementets vurdering trekkes det frem enkelte premisser som må oppfylles for at selvregulering og samregulering skal fungere. Det trekkes frem at markedsaktørene må ha felles interesse i å løse et problem, de må enes om en felles målsetning og markedsaktørenes incentiver samsvare med behovet for forbrukerne.

Det er med viss skepsis jeg mottar forslaget om samregulering for beskyttelse av mindreårige for innhold i audiovisuelle bestillingstjenester fra departementet. Lang erfaring fra bransjenormsarbeid, viser at samregulering i mange tilfeller gir et dårligere beskyttelsesnivå enn det som dannes ved fastsettelse av krav i lov og forskrift. Etter min vurdering bør ikke beskyttelsesnivå kunne bestemmes av bransjen, men derimot komme til uttrykk i klare føringer fra politisk hold. Den åpenbare forutsetningen for at samregulering skal fungere er dermed etter mitt syn at det må oppstilles klare og relativt omfattende retningslinjer til bransjen i formell lovgivning.

For øvrig vil jeg påpeke at min erfaring viser at bransjenormsarbeid ikke alltid er en enkel og kortvarig prosess. I svært mange tilfelle vil det være slik at markedsaktørenes ønsker og målsetninger ikke samsvarer med behovet for forbrukerne. Årsaken er selvsagt de næringsdrivendes frykt for å tape kunder og dermed også markedsandeler og penger. I flere andre diskusjoner om beskyttelse av mindreårige, har dette vært tilfellet. Selv om "alle" i utgangspunktet er enige i at vi skal beskytte mindreårige, er det ikke noen automatikk i at dette gjennomføres i praksis når bransjenormen blir utarbeidet.

Et annet problem med samregulering er at det ikke alltid er enkelt å få sammensatt en representativt utvalg av alle aktører for utarbeidelse av bransjenorm. I enkelte bransjer er det svært mange aktører av varierende størrelse, mens det i andre bransjer kun er et svært betydelig antall små aktører. I det først nevnte tilfellet vil det være problematisk å finne løsninger som lar seg benytte av både de store og de små aktørene. I det sistnevnte tilfellet vil det både kunne være en utfordring både å bestemme hvem som skal være med i normdannelsen, og det kan også være vanskelig å få alle til å overholde en samregulering. Bransjeorganisasjoner kan selvsagt være til hjelp i noen situasjoner, men jeg har fått erfart at det ikke finnes virksomme og/eller representative og respekterte organisasjoner i alle bransjer. Spenninger på andre områder/i andre spørsmål mellom de ulike aktørene, kan også medføre at samarbeidsklimaet for normdannelse ikke alltid er det beste selv om temaet som skal diskuteres ikke nødvendigvis er veldig komplekst eller det spørsmål det er mest uenighet om.

Ut fra departementets beskrivelse av hvem som antas å være tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, vil det foreligge et stort antall aktører på det området hvor det er aktuelt med samregulering. Dersom det ikke fastsettes klare retningslinjer i formell lovgivning, vil det trolig være vanskelig å få med alle aktørene i arbeidet, og til å enes om likt beskyttelsesnivå.

Ytterligere kommentarer til bruk av samregulering for beskyttelse av mindreårige, finnes i min kommentar til punkt 7.1.1.

Ad punkt 6.1 Identifikasjonsregler (artikkel 3a)

Direktivets artikkel 3a fastslår minstekrav som gjør at tilbyderer blir identifisert overfor mottakerne. Departementet ønsker å hjemle identifikasjonsplikten direkte i det eksisterende kringkastingsregelverket.

Det er fint at det oppstilles krav til identifikasjon til tilbyderer, men jeg stiller meg noe spørrende til ordlyden i utkastets § 2-13. Departementet skriver i høringsnotatets punkt 4.1.2 at audiovisuelle bestillingstjenester i utgangspunktet vil være omfattet av ehandelsloven. I ehandelslovens § 8 finnes det også krav til tjenesteyterens opplysningsplikt om virksomheten. Så vidt jeg kan se stiller denne bestemmelsen mer konkrete krav til de opplysningene som skal gis av tilbyderer: det er blant annet krav om at tilbyderer skal oppgi elektronisk postadresse. Etter min vurdering ville det være hensiktsmessig om de kravene som ble stilt etter ehandelsloven og kringkastingsloven om identifikasjon, var mest mulig like. Jeg ber derfor departementet vurdere om bestemmelsen bør endres slik at den stiller de samme krav som ordlyden i ehandelsloven.

Ad punkt 6.4.2 Regler for merking og forbud mot skjult reklame og bruk av underbevisste virkemidler

Jeg er enig med departementet i at direktivet på dette punkt trolig må anses gjennomført i markedsføringsloven og ehandelsloven, men at det er mest hensiktsmessig og oversiktlig dersom kringkastingslovens forbud mot skjult reklame i § 3-3 og bruk av underbevisste midler i forskriften § 3-4 utvides til å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

Ad 6.4.3 Menneskelig verdighet og forbud mot diskriminering

Departementet legger til grunn at markedsføringslovens § 2 sammenholdt med blant annet likestillingsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven innebærer at direktivets artikkel 3 e bokstav c) er implementert.

Jeg vil påpeke at det ikke er et spesielt diskrimineringsvern for den enkelte forbruker i markedsføringsloven. Markedsføringsloven § 2 annet ledd setter forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame. Bestemmelsen rammer reklame som utnytter det ene kjønns kropp eller gir inntrykk av en støtende eller nedsettende vurdering av kvinne eller mann, eller på annen måte er i strid med likeverdet mellom kjønnene. At reklamen ikke skal være i strid med likeverdet mellom kjønnene er bestemmelsens overordnede prinsipp, som de øvrige kriterier egentlig er en presisering av.

Annen diskriminerende reklame, for eksempel på grunnlag av rase, etnisk opprinnelse, nasjonalitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, alder eller seksuell legning, kan vurderes under forbudet mot markedsføring i strid med god markedsføringsskikk i markedsføringsloven § 2 første ledd. Det skal imidlertid relativt mye til før reklame anses støtende etter § 2 første ledd. Videre er formålsbestemmelsen her, som i markedsføringsloven for øvrig, hensynet til forbruker jf. markedsføringslovens § 34 annet ledd. Følgelig har man ikke noe særskilt "likestillings- og anti-diskrimineringshensyn" her, slik man har i forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame og i likestillingsloven og diskrimineringsloven. Selv om forbrukerhensynet i markedsføringslovens § 2 første ledd skal tolkes vidt, og således også kan omfatte reklame som er støtende sett fra et samfunnssynspunkt, er ikke denne reguleringens formål å ivareta likestillingshensyn og forhindre diskriminering, og gir således dårlig beskyttelse i denne forbindelse.

Diskrimineringsloven § 4 forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 har et tilsvarende forbud i forhold til nedsatt funksjonsevne. Forbud mot diskriminering på grunnlag av seksuell legning, derimot, finnes bare i arbeidsmiljøloven, boligloven og straffeloven, og diskriminering på grunnlag av alder, bare i arbeidsmiljøloven.

Etter min vurdering blir det dermed ikke fullt ut riktig å si at artikkel 3 e bokstav c) kan anses gjennomført i norsk rett pr. i dag. For å oppnå dette, må man etter min vurdering gi en ny bestemmelse i kringkastingsloven som slår fast et generelt diskrimineringsforbud i reklame.

Ad punkt 6.4.4 Beskyttelse av mindreårige

Jeg er enig med departementet i at det ikke finnes noen argumenter for at vernet av barn og unge bør være dårligere i audiovisuelle medietjenester enn for fjernsyn. Departementets forslag om utvidelse av kringkastingslovens regler om reklame rettet mot barn slik at alle former for audiovisuell kommersiell kommunikasjon omfattes, uavhengig av om det formidles gjennom fjernsyn eller audiovisuelle medietjenester, ønskes dermed velkommen.

Ad 6.4.5 Bransjekoder for usunn mat og drikke rettet mot barn

Departementet fastslår at audiovisuell kommersiell kommunikasjon rettet mot barn er totalforbudt i fjernsyn og at dette også gjelder for markedsføring av usunn mat og drikke. Departementet foreslår å utvide forbudet mot reklame mot mindreårige til også å gjelde enhver form for audiovisuell kommersiell kommunikasjon. Det anses derfor ikke relevant å oppfordre bransjen til å lage egne atferdsnormer for usunn mat og drikke.

Jeg er ikke umiddelbart enig i denne fremstillingen. Forbrukerombudet har kartlagt reklame for søt, salt og fet mat i TV-reklame i to runder. Resultatene viste at det ble sendt svært mye reklame for slike produkter på tidspunkter hvor det måtte antas at barn ble utsatt for reklamen (se tall nedenfor). De reklamene vi talte var imidlertid ikke av slik karakter at de ble rammet av kringkastingslovens forbud mot reklame *særlig* rettet til barn, og heller ikke var de sendt i tilknytning til *barne*program. Praksis fra Markedsrådet viser at tolkingen av hva som faller inn under disse reglene er svært streng. Like fullt er jeg av den oppfatning at de reklamene vi undersøkte var myntet på barn og unge, og de var sendt i tilknytning til programmer som vi vet at svært mange bar og unge ser.

Etter min vurdering trenger man derfor særlige regler om reklame for usunn mat.

Forbrukerrådet har i samarbeid med representanter for dagligvarebransjen utarbeidet retningslinjer for markedsføring av mat og drikke overfor barn. Retningslinjene, som trådte i kraft i 2007, legger visse begrensninger på hvor, hvordan og hvilke virkemidler som kan benyttes i markedsføring av produkter overfor barn og unge.

Etter min vurdering kan det stilles spørsmål ved om disse retningslinjene virker som de skal etter formålet. Retningslinjene er etter riktignok egnet til å forhindre visse typer uønsket markedsføring overfor barn og unge. Imidlertid har retningslinjene dessverre ikke hatt den virkning at mengden av markedsføring av usunne matvarer overfor barn og unge har blitt redusert. Dette kan illustreres av den kartleggingen jeg viste til

ovenfor. Kartleggingen er gjennomført før og etter retningslinjenes ikrafttredelse: I 2006 undersøkte jeg 61 reklameblokker i forbindelse med populære tv-program av interesse for barn og unge, og jeg fant da hele 111 reklameinnslag for usunne matvarer. En oppfølging i oktober 2008 viste bare minimal nedgang i antallet slike tv-innslag. I 132 reklameblokker fant jeg 150 reklameinnslag. Etter min vurdering må det derfor lovregulering til for å begrense mengden markedsføring av usunne matvarer og drikker mot barn og unge.

Til opplysning arbeider WHO med et prosjekt som går ut på å få i stand et europeisk regelverk som gjelder markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn. Dette prosjektet kan resultere i at alle landene i Europa må lage nasjonal lovgivning som regulerer all markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn, uansett hvilket medium som benyttes. Norge har (ved Helsedirektoratet) en lederrolle i dette arbeidet, og etter min mening bør Norge være blant de første til å implementere et slikt regelverk.

Ad punkt 6.4.9 Helse, sikkerhet og miljø

Departementet legger til grunn at forbudet i direktivets artikkel 3 e nr. 1 mot audiovisuell kommersiell kommunikasjon som oppfordrer til atferd som er skadelig for helse, sikkerhet eller miljø vil rammes av generalklausulen i markedsføringslovens § 2. Det vises videre til forarbeidene til markedsføringsloven.

Som ved vurderingen av diskrimineringshensyn og beskyttelse av barn, er det nyanser ved vurderingen etter markedsføringsloven som gjør at det kan være usikkert hvorvidt vi allerede har regler som ivaretar direktivets formål. Jeg vil derfor anmode om at det avholdes et møte mellom departementet og oss, og eventuelt også forbrukeravdelingen i Barne- og likestillingsdepartementet som har ansvaret for markedsføringsloven, for å diskutere disse problemstillingene nærmere.

Ad punkt 6.5 Regler for sponsede programmer (artikkel 3 f)

Departementet foreslår å endre definisjonen av sponing slik at det ved identifikasjon av sponsor også gir adgang til å henvise til sponsors produkter eller tjenester. Utvidelsen begrunnes at den tidligere regelen har vært vanskelig å håndheve og at det finnes flere tilfelle hvor sponsorer har omgått regelverket.

Jeg vil påpeke at jeg synes det er uheldig å åpne opp regelverket på grunnlag av tidligere lovbrudd.

Til tross for at departementet understreker at endringene ikke vil innbære noen endring i gjeldende regelverk og praksis for den rent visuelle presentasjonen av sponsors produkter eller tjenester og at det fortsatt skal være et skarpt skille mellom sponing og reklame, mener jeg at dagens regler om sponing bør opprettholdes som de er i dag.

Jo flere opplysninger den næringsdrivende vil kunne gi i sponsoridentifikasjonen, desto mindre vil skillet mellom sponsoridentifikasjonen og reklame bli. Etter min mening undervurderer departementet sponsoridentifikasjonens betydning for merkevarebygging som markedsføring. De endrede reglene vil for eksempel kunne ha en uheldig konsekvens for personer under 18 år. Riktignok er det slik at barne- og ungdomsprogram ikke kan sponses av fysiske og juridiske personer som har til formål å drive næringsvirksomhet. Det er nok likevel slik at personer under 18 år ser på programmer som ikke nødvendigvis kan karakteriseres som "barne- og

ungdomsarrangementer". Klassiske eksempler på slike programmer er familieprogrammer, overføringer fra større begivenheter av allmenn interesse og sportsarrangementer. Jo flere opplysninger som kan gis i sponsorientifikasjonen, jo nærmere vil man komme reklame. Jeg er redd for at departementet ved denne endringen åpner for at næringsdrivende kan snikinnføre reklame overfor personer under 18 år.

For øvrig er det min erfaring at også mange voksne i dag har problemer å skille mellom reklame og sponing. Skillet er jo først og fremst av teknisk art, knyttet til kringkastingsloven. For den alminnelige seer er det i realiteten ingen forskjell. SIFO lanserte nylig rapporten "Noen reklamer ergrer mer enn andre", og det kom da frem at tv-reklame er den formen for reklame som irriterer forbrukere mest. Antageligvis har nok de fleste forbrukere her tenkt på både sponing og tradisjonell tv-reklame når de har oppgitt at de misliker tv-reklame mest. Når så mange norske forbrukere misliker TV-reklame, synes jeg det er underlig dersom man nå velger å innføre mer av det som etter vanlige seere oppfattes som TV-reklame.

Ad punkt 6.6 Produktplassering (artikkel 3 g)

I høringen stilles det spørsmål ved om det skal åpnes for produktplassering i fjernsynsprogrammer i Norge under visse vilkår. Per i dag vil produktplassering anses som reklame og dermed være i strid med kringkastingslovens §§ 3-2, 3-3 eller 3-4.

Jeg er særdeles kritisk til å åpne for produktplassering i markedsføring. Produktplassering er etter min vurdering en type markedsføring som er vanskelig for forbrukere, og særlig for barn og unge, å både gjenkjenne, gjennomskue og motstå. Denne typen markedsføring vil også komme i konflikt med kravet i markedsføringslovens § 3 om at markedsføring skal utformes og presenteres slik at den tydelig fremstår som markedsføring. Produktplassering i andre medier enn fjernsyn, vil normalt anses som ulovlig skjult markedsføring, og etter min vurdering vil det være uheldig med andre regler for fjernsyn og audiovisuelle medier enn for andre medier.

Informasjonstiltak i forkant og etterkant av programmet, vil ikke endre på mitt standpunkt, og eventuell produktplassering i selve programmet vil etter min vurdering bare øke markedsføringseffekten. Slike tiltak vil heller ikke endre det særdeles viktige faktum at forbrukeren blir presset til å se de sponsede produktene, dvs. reklamen, om de ønsker å se et program de rent faktisk betaler for å få tilgang til. Det er heller ikke gitt at informasjonstiltak vil avhjelpe det faktum at barn og unge vil kunne bli påvirket dersom de ser programmer med produktplassering.

En forutsetning for å tillate produktplassering i tv-program, må etter mitt syn være at slik plassering er ønskelig av redaksjonelle grunner. I motsatt tilfelle vil produktplassering måtte anses å forringe det redaksjonelle innholdet i programmet. Produktplassering uten redaksjonell sammenheng og relevans, må derfor etter mitt syn anses som reklame som må skilles fra det øvrige programmet ved bilde- eller lydssignal.

Som departementet påpeker vil produktplassering også kunne medføre ytterligere kommersialisering av europeisk fjernsyn og økt press på uavhengige produsenter om å inkludere produktplassering i sine produksjoner.

Jeg kan for øvrig ikke se at det forhold at forbrukere tar i bruk ny teknologi for å unngå reklamepausene kan tale for at produktplassering skal tillates. Tvert i mot synes jeg

det er betenkelig at forbrukere som bevisst har valgt å unngå reklame ved å anskaffe et nytt teknologisk produkt, på nytt skal påtvinges reklame gjennom et endret regelverk som legger til rette for at reklame ikke kan unngås. Etter min vurdering må hensynet til forbrukerne og deres ønsker her gå foran fjernsynsselskapenes ønske om en ny finansieringskilde.

Dersom produktplassering mot formodning tillates i visse programkategorier, er jeg av det syn at produktplassering må forbys, ikke bare i programmer som må anses som barneprogrammer, men i alle programmer som kan sees eller høres av personer under 18 år. Dette vil selvsagt omfatte flere programmer enn de rene barneprogrammene, men, som jeg har nevnt tidligere, er det viktig å huske på at barn og unge også ser andre tv-program enn de som er direkte laget for målgruppen. Det skal ikke være mulig å utnytte barn og unges påvirkelighet, og disse personene vil nødvendigvis ikke ha de samme forutsetningene som voksne til å identifisere produktplasseringen.

Ad punkt 7.1 Innhold som i alvorlig grad kan være skadelig for mindreårige (artikkel 3 h)

Departementet anser det som lite realistisk å utvide dagens totalforbud i kringkastingslovens § 2-7 til også å gjelde audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet foreslår derfor en løsning som er basert på direktivets løsning, slik at programmer som i alvorlig grad kan skade mindreårige, utelukkende blir gjort tilgjengelig på en slik måte at mindreårige ikke får tilgang. Departementet foreslår videre bruk av effektive adgangskontrollsystemer, eks. ved bruk av aldersgrenser. Departementet foreslår videre bruk av samregulering, og søker innspill for hvordan det kan utvikles effektive adgangskontrollsystemer, bransjeregler og eventuelle regler for håndheving. Regelverket bør også inneholde nærmere kriterier for hvordan innhold skal vurderes.

Før jeg går nærmere inn på departementets forslag vil jeg presisere at vi i Norge er heldige i den forstand at det langt på vei råder enighet mellom myndigheter, forbrukere, reklamebransje og næringsliv om at vi ønsker et høyt nivå av beskyttelse av barn og unge. For eksempel har de norske kringkasterne etter min erfaring forholdt seg lojalt til kringkastingsregelverkets forbud mot reklame særlig rettet til barn. Kringkasterne har også selv etablert kjøreregler for når både programinnhold og reklameinnslag som anses upassende for barn skal tillates sendt.

Når det er sagt, må man innse at økonomiske hensyn kan komme i konflikt med, og gå på bekostning av, etiske hensyn. Et eksempel i denne forbindelse kan være hvordan norske annonsører sender reklame særlig rettet til barn på TV3, som, som kjent, er underlagt britisk jurisdiksjon, hvor det ikke er noe slikt generelt.

Det jeg ønsker å illustrere her er at de næringsdrivendes vilje til å pålegge seg selv restriksjoner i forhold til barn og unge, i alle fall innenfor mitt fagfelt, har vist seg å ha en begrenset rekkevidde der etikken kommer i konflikt med økonomien.

Jeg tror imidlertid at de næringsdrivende vil vise vilje til å strekke seg lenger i forhold til å beskytte barn mot eksponering mot skadelig innhold. Dette har i alle fall vært min erfaring i forbindelse med utarbeidelsen av bransjeregler for markedsføring og salg av mobile innholdstjenester (CPA-retningslinjer). Her viste bransjen seg langt mer villig til å legge opp til restriksjoner og kontrollrutiner for å beskytte barn mot eksponering for upassende innhold enn for å beskytte dem mot overdreven pengebruk.

Mine etterfølgende kommentarer må derfor sees i lys av dette utgangspunktet.

Samregulering

Som forklart under punkt 5.5 er jeg noe skeptisk til bruk av samregulering. Årsaken er faren for at bruk av denne reguleringsmåten vil gi et vesentlig lavere beskyttelsesnivå enn det man oppnår ved lovregulering.

Skal samregulering likevel benyttes, vil jeg fastholde at det må fastsettes klare rammer og forutsetninger i formell lovgivning. Dette vil for eksempel kunne være regler om aldersgrenser, tilsvarende den som er fastsatt i filmlovens § 2 jf. tilhørende forskrift §§ 8-2 og 8-3. Jeg vil også påpeke at det bør kunne fastsettes adgangskontrollregler ved kjøp over internett, for eksempel at den som kjøper må være over 18 år. Slik kontroll av sluttbruker føres for eksempel av tilbyderne av telefonabonnementer ved salg fra egne nettbutikker. Jeg ser ingen grunn til at tilbyderne av audiovisuelle tjenester ikke skal kunne følge dette prinsippet. Etter omstendighetene vil en slik plikt til kontroll av at den som kjøper er over 18 år også følge av mindreåriges begrensede avtalekompetanse etter vergemålsloven.

Skal bransjereguleringen ha noen effekt, må det videre klargjøres hvem som skal føre tilsyn med at reguleringen respekteres, samt nedsettes effektive sanksjonsregler. Dersom tilsynsoppgaver, sanksjonsregler og klagebehandlingssystemer blir avklart i forkant, skaper man forutberegnlighet for aktørene i bransjen. Slike klare tiltak vil også kunne medføre at aktørene gjør sitt ytterste for å overholde reguleringen. Er det ønskelig å opprette et eget bransjeorgan for behandling av saker vedrørende brudd på regelverket, vil jeg minne om at også organiseringen og finansieringen av organet bør klargjøres.

Jeg er for øvrig enig med departementet i at det bør utarbeides en forskriftshjemmel som kan benyttes dersom den eventuelle bransjereguleringen ikke har ønsket effekt.

Myndighetsrollen

Departementet ser det videre slik at myndighetene ikke bør ha noen rolle i utarbeidelsen av bransjereguleringen.

Jeg er ikke nødvendigvis helt enig med departementet i denne vurderingen. Blant annet mener jeg at det ikke bør være opp til bransjen alene å fastsette nærmere kriterier for hvordan innhold skal vurderes. Medietilsynet bør, med sin lange erfaring fra aldersmerking av film og videogram og som rådgivende instans i forhold til internett og dataspill, bes om å gi sine innspill til slike kriterier.

Forslaget til lovbestemmelse - Utkastet til kringkastingslovens § 2-7 tredje ledd og filmlovens § 9

Forslagene til bestemmelsene skal omfatte "audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling".

Departementet har valgt å benytte terskelen "som i alvorlig grad kan skade". Etter min vurdering burde denne terskelen imidlertid settes enda lavere slik at alt innhold som er upassende for barn ikke skal gjøres tilgjengelig for dem.

Ad punkt 8 Reglene om eksklusive rettigheter og korte reportasjer

Jeg vil poengtere at jeg synes det er positivt at det fastsettes regler og vilkår for korte utdrag slik at forbrukeren blir sikret innslag fra begivenheter som innehas eksklusivt av en kringkaster. En slik regel vil etter min vurdering kunne bidra til et større mediemangfold.

Ad punkt 9.1 Forbudet mot politisk reklame

Det vises til min høringsuttalelse av 5. juli 2005 til forslag til endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven) om reklame for livssyn og politisk budskap i fjernsyn. I høringsuttalelsen gjorde jeg rede for min oppfatning om at dagens totalforbud mot politisk fjernsynsreklame ikke er noe stort inngrep i yttingsfriheten. Da audiovisuelle bestillingstjenester potensielt kan erstatte ordinære fjernsynssendinger, er det etter min vurdering fornuftig å utvide forbudet mot politisk reklame til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

Ad punkt 9.2 Sanksjoner

Dersom loven skal utvides til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester, må det etter min vurdering også være mulig å sanksjonere brudd på reglene som regulerer denne typen tjenester ved å ilegge overtredelsesgebyr. I likhet med departementet anser jeg det fornuftig at overtredelsesgebyret skal fastsettes skjønnsmessig etter kringkastingsforskriften § 10-2.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
forbrukerombud