

Revision af AVMS-direktivet i 2016

Moralens vogtere og nye tv-reklameregler

Med en sexet overskrift i form af *“A media framework for the 21st century”* har EU-Kommissionen udsendt et forslag til revision af *“det audiovisuelle medie-tjeneste direktiv”* (AVMS-direktivet) som har medført, at Kulturministeriet har sendt dette i bred høring blandt ca. 170 interessentgrupper i mediesektoren i Danmark.

EU-Kommissionen vedtog forslaget den 25. maj 2016 og Kulturministeriet udsendte det til høring i sidste uge med høringsfrist til den 15. august 2016. Med vanlig sans for sommerferiehøringer kan parterne nu nyde sommerens sportsbegivenheder med de gamle reklameregler – fordi der bliver anderledes mange flere reklamer og mange flere afbrydelser i programmerne senere.

I fald forslaget bliver vedtaget af Europa-Parlamentet, vil det være gældende for fjernsyn og video on demand-udbydere, som f.eks. Netflix, samt for videodelings-tjenesterne, som f.eks. YouTube. Radio og printmedierne er således ikke omfattet af direktivet, selv om de optræder på høringslisten sammen med kultur- og brancheorganisationerne, diverse styrelser og ministerier samt tobaks- og alkoholindustriene. Det handler altså om en fornyelse af det eksisterende AVMS-direktiv fra 2010.

Nyheden er at stramme op på reguleringen af online-tjenesterne, med samme hensyn til bl.a. beskyttelse mindreårige, diskriminering (f.eks. hate speech) – og om at give de kommercielle tv-tjenester bedre vilkår i konkurrencen med online-tjenesterne, med nye og bedre muligheder for reklamer, sponsorering og product placement – samt et nyt fælles krav om at alle udbydere skal vise mindst 20 % europæisk indhold.

De nye tv-reklameregler

De kommercielle tv-udbydere vil formodentlig glæde sig. Reglerne om tidsmæssig placering af reklamer ophæves de facto – og der bliver givet frit for afbrydelser og den tidsmæssige placering af volumen for reklamekvoter. Det er en styrkelse af de kommercielle tv-stationers reklamesalg og indtægtsgrundlag.

Det hedder i forlaget:

”Med forslaget opnås der balance mellem konkurrenceevne og forbrugerbeskyttelse, idet der både sikres øget fleksibilitet for alle audiovisuelle medietjenester med hensyn til produktplacering og sponsorering og øget fleksibilitet for så vidt angår tv-transmission. Begrænsningen pr. time erstattes af en grænse på 20 % reklame pr. dag i tidsrummet mellem kl. 7.00 og 23.00 (artikel 23). Tv-film, spillefilm og nyheder kan afbrydes oftere (artikel 20), og reklame- og teleshopping-indslag bliver tilladt (artikel 19). På den anden side vil det kommende direktiv også styrke bestemmelserne om beskyttelse af mindreårige mod underlødige audiovisuel kommerciel kommunikation for fødevarer med et højt fedt-, salt/natrium- eller sukkerindhold og alkoholiske drikkevarer ved om nødvendigt at tilskynde til adfærdskodekser på EU-plan (artikel 9, stk. 2 og 4).”

God fornøjelse, hvis du elsker reklamer. De 20 % af sendetiden på de kommercielle reklame-tv-kanaler kan altså kommende disponeres frit. De nationale public service-udbydere og de ikke-kommercielle tjenester får ikke noget reelt nyt med forslaget. Det yderligere krav om 20 % europæisk indhold opfyldes formodentlig allerede af stort set alle de nationale public service-udbydere.

Og det var det

Der er faktisk ikke meget mere i revisionens forslag til ”forbedringer” – eller som EU-Kommissionen selv vælger at udtrykke det: ”... *moderniseringen* [...] så det afspejler [disse] markedsmæssige, forbrugsmæssige og teknologiske forandringer.”

Det er ikke svært at forestille sig, hvordan den europæiske kommercielle tv-lobby (uanset ejerskab) må juble efter at have fundet nye fæller udi kulturen i forhold til online-udviklingen – men det handler vel reelt blot om sivningen af reklamekronerne til både mobil- og videoplatformene. Og spørgsmålet er vel også, om det er for sent – og hvordan det gavner forbrugerne?

Hvis overskriften ”audiovisuel” skal give mening (i et fuldt digitalt perspektiv), hvordan lyder så definitionen af ”medier” for det 21. århundrede? Radio og tv har siden starten (for hhv. snart 100 og 60 år siden) været reguleret på baggrund af broadcast netværk med en begrænset geografisk rækkevidde. Satellit-tv ændrede dog dette for mere end 30 år siden – og internettet har som bekendt yderligere eskaleret, at der ikke længere findes landegrænser i distribution af indhold. Begrebet *geo-blokering* behandles dog ikke i AVMS-direktivet – men i et andet direktiv om e-handel.

Kulturkampen

Afgrænsningen, med fastholdelse af en medie-definition om "fjernsyn vs. online video", giver ikke megen teknologisk mening i et digitalt perspektiv, når de fleste på stående fod kan opremse en række andre *medier*, f.eks. film, gaming, virtuel reality og alle de sociale medier – dvs. de forskellige andre sociale netværkstjenester – som ud over Netflix og YouTube (og andre videodelings-tjenester) vel også er medier – men som ikke omfattes af direktivet i forhold til indholdet og dets formidling.

Fastholdelse af "fjernsyn" i en opfattelse som en selvstændig sektor er ikke alene baglæns – men direkte småtkørende forlæns – når EU-Kommissionens egne analyser og andre teknologiske digitale tiltag på nye infrastrukturer viser, at alt flyttes online om et øjeblik. Det er f.eks. online-nyhederne, hvortil brugerne flytter fra print og "tv-aviser" (selv med den stigende brug af cookies og tracking), og hvor regulering sker efter andre regler.

AVMS er derfor en *kulturkamp*. Kravet om de 20 % af "europæisk indhold" specificeres ikke yderligere i direktivet. Til almen information fremgår det af Kommissionens forslag, at der ved udgangen af 2013 fandtes 5.141 tv-kanaler i EU (ekskl. lokale kanaler og vinduer). Næsten 2.000 af disse var målrettet mod udenlandske markeder (enten i eller uden for EU). Denne andel var steget fra 28 % i 2009 til 38 % i 2013. I gennemsnit er 31 % af alle video on demand-tjenester, der er tilgængelige i medlemsstaterne, etableret i et andet EU-land (2015).

Dem der vil argumentere for at revisionen af direktivet trods alt er et skridt i den rigtige retning – og at en strammere regulering af indholdet vil være gældende uanset distributionsformat (altså teknologineutralt) – vil få vanskeligheder, når de evt. skal sanktionere overtrædelser. En politisk appel om samregulering vil næppe have global appeal – og ender med at ligne et forsøg på "EU-censur" i forhold til at opnå en bestemt adfærd.

Kommissionen bruger faktisk ordet "adfærdskodeks", som godt kan trække tankerne hen på visse andre landes forsøg på kontrol med regulering af "massekommunikation" med en blød form for begyndende *social engineering*. Og blot til yderligere orientering, er den bagvedliggende analyse af revisionens relevans gennemført i form af en tidligere høring/spørgeramme til EU-landene (2015), hvor besvarelsesprocenterne herunder taler sit eget tydelige sprog om forbrugernes involvering. Det oplyses, at den tidligere høring i alt modtog 107 svar, hvoraf 40 kom fra de kommercielle tv-stationer (38 %), 20 fra offentlige tv-stationer (19 %), 18 fra video on demand-udbydere (17 %), 12 fra nationale sammenslutninger, der arbejder med beskyttelse af mindreårige (12 %), 10 fra

ationale sammenslutninger, der repræsenterer uafhængige producenter (10 %), og fire fra forbrugersammenslutninger (4 %). Desuden deltog én sammenslutning af andre medieselskaber og én, der repræsenterer reklamevirksomheder. De adspurgte er etableret i 19 medlemsstater.

Den danske regerings holdning

Fra Kulturministeriets notat fremgår det at: "Kommissionen gennemførte over sommeren 2015 – som led i en "REFIT" evaluering om funktionaliteten af AVMS-direktivet og arbejdet med at fremlægge forslag til revision af direktivet – en bred offentlig høring om direktivet med titlen "En ramme for mediesektoren i det 21. århundrede" med frist for svar den 30. september 2015 ("REFIT" er Kommissionens program for bedre og mere effektiv regulering).

Regeringen afgav den 30. september 2015 høringssvar til Kommissionen. Den overordnede konklusion i REFIT-evalueringen er, at AVMS-direktivets formål stadigvæk er relevante. Desuden konkluderes, at direktivets oprindelseslandsprincip fungerer efter hensigten. Samtidig konkluderes, at der er forenklingspotentiale ift. bl.a. de procedurer, der understøtter anvendelsen af oprindelseslandsprincippet, samt nogle af reglerne om kommerciel kommunikation. Det konkluderes endvidere, at nogle af direktivets andre regler ikke længere er egnet til at indfri direktivets formål."

Hold bare sommerferie

Den danske regerings holdning er altså på linje med EU's forslag. Formodentlig bliver høringssvarene derfor få og korte. Og selv om Kulturministeriets i sit høringbrev opfordrer de ca. 170 interessenter til at videresende høringen til andre parter, vil der næppe være mange, som vil bruge sommerferien på noget, der allerede nu ligner en paradehøring.

AVMSD har således blot fået lidt ny sminke – altså en revision af noget vi allerede kender om forbrugerbeskyttelse, som næppe falder i forbrugernes smag – og at kalde det for "*A media framework for the 21st century*", er nok lidt overpoppet politisk spin, når det reelt handler om en her-og-nu styrkelse af indtægterne til kommercielt "fjernsyn".

Men det er måske en skan ikke at reagere, hvis man i forvejen er træt af de mange reklamer på tv. Fremover bliver det formentlig meget mere lig med de amerikanske tv-tilstande, når flere reklamer og flere afbrydelserne begynder at trænge sig på inde i programmerne. Men forhåbentlig dukker "adblocks" vel også op på fjernsynet på et eller andet tidspunkt – om ikke andet, så når det hele smelter sammen online.

Herfra er det ren "læserservice"

For dem der ikke i detaljer orker at gennemlæse eller nærstudere forslaget og samtlige de bagvedliggende dokumenter på høringsportalen og/eller EU's hjemmeside, har jeg efterfølgende sakset de væsentlige og relevante dele til at dække den foranstående "korte version". Jeg har dog indsat links til helheden sidst i artiklen.

Fra Kulturministeriets notat af 13. juni 2016

"Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester i betragtning af de ændrede markedsforhold COM(2016) 287.

1. [...] Forslaget har til formål at modernisere direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet) i lyset af den teknologiske udvikling, ændringer i medielandskabet og ændringer i medieforbruget mhp. at skabe en fleksibel og fremtidssikret reguleringsramme uden at ændre ved AVMS-direktivets grundlæggende formål om at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed.
2. [...] Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet), der har til formål at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed, indeholder en minimumsregulering af traditionelt tv og on demand-tjenester.

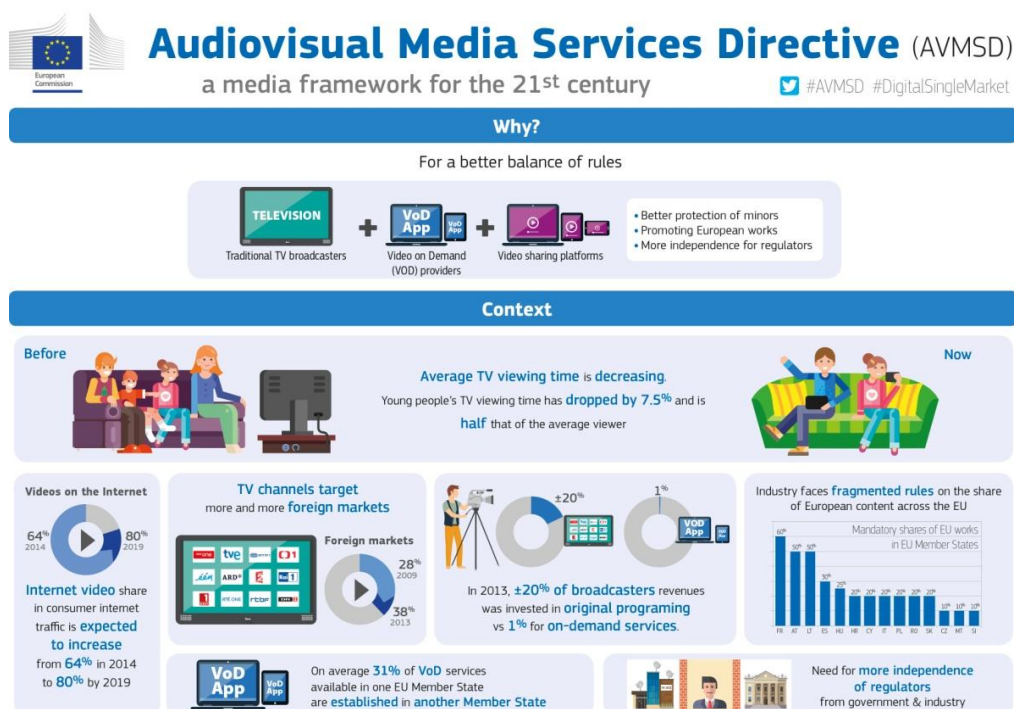
Direktivet hviler på følgende hovedelementer:

- Hjemlandskontrol af udbydere af audiovisuelle tjenester (oprindelseslandsprincippet)
- Frihed til at modtage og retransmittere audiovisuelle medietjenester fra andre medlemsstater
- Minimumsharmonisering af regler om blandt andet kommerciel kommunikation (reklamer, sponsorering, produktplacering mv.), fremme af europæiske audiovisuelle produktioner og beskyttelse af mindreårige
- Administrativt samarbejde mellem medlemsstater og deres reguleringsmyndigheder med henblik på at sikre direktivets anvendelse i praksis.

3. Formål og indhold: Kommissionen oplyser, at forslaget har til formål at modernisere AVMS-direktivet i lyset af den teknologiske udvikling, ændringer i medielandskabet og ændringer i medieforbruget. Der henvises i forslaget til den stigende konvergens mellem tv og tjenester distribueret over internettet samt et stigende on-demand forbrug af audiovisuelt indhold. Der henvises desuden til, at særligt yngre forbrugere tilgår videoer, herunder brugerskabt indhold, på internettet, og til at traditionelle tv-udbydere udvider deres aktiviteter online, og at nye udbydere af audiovisuelt indhold via nettet som eksempelvis video on-demand tjenester (eksempelvis Netflix) og videodelingsplatforme (eksempelvis YouTube) bliver stærkere og konkurrerer om samme publikum.

Samtidig henvises til, at der i dag gælder forskellige regler og varierende forbrugerbeskyttelsesniveau for traditionelt tv, video on-demand tjenester og brugerskabt indhold. Hensigten med forslaget er ifølge Kommissionen at skabe en moderniseret, fleksibel og fremtidssikret reguleringsramme uden at ændre ved AVMS-direktivets grundlæggende formål om at sikre den frie bevægelighed af audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrugere samt fremme kulturel mangfoldighed og mediefrihed.”

EU-Kommissionens infograf:



Klik [her](#) for en højere opløsning/download.

... og videre i Kulturministeriets notat:

”Kommissionen oplyser, at forslaget supplerer eksisterende EU-regulering, herunder særligt direktiv 2000/31/EU om e-handel, direktiv 2003/33/EU om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, direktiv 2005/29/EU om virksomheders urimelige handelspraksis og direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Desuden oplyser Kommissionen, at forslaget ikke adresserer tilgængelighed for handicappede henset til, at Kommissionen i december 2015 fremsatte forslag til horisontalt direktiv om tilgængelighedskrav til en række produkter og tjenesteydelser, herunder audiovisuelle medietjenester (KOM(2015) 615).

Hovedelementer i direktivforslaget er følgende:

Oprindelseslandsprincippet mv. (artikel 2, 3 og 4)

Oprindelseslandsprincippet for udbydere af audiovisuelle medietjenester opretholdes samtidig med, at der sker en forenkling af reglerne om hvilket land, der har jurisdiktion, samt forbedring af procedurer i tilfælde af undtagelser fra oprindelseslandsprincippet og for princippet om modtagefrihed.

Udvidelse af direktivets anvendelsesområde (artikel 28a og 28b)

Direktivets anvendelsesområde udvides til at omfatte tjenester med videodelingsplatforme såsom YouTube, som organiserer indhold, men ikke har et redaktionelt ansvar for indholdet. Der foreslås en forpligtelse for medlemsstater til at sikre, at udbydere af videodelingsplatforme, fortrinsvis gennem samregulering, indfører passende foranstaltninger, der skal beskytte mindreårige mod skadeligt indhold og beskytte alle borgere mod tilskyndelse til had. Foranstaltninger omfatter brugerværktøjer til at anmelde og mærke skadeligt indhold samt systemer til alders- og forældrekontrol. Kommissionen oplyser, at forslaget er med respekt for bestemmelserne i e-handelsdirektivets art. 14 og 15. Der lægges op til en maksimumharmonisering på området, idet der dog vil være adgang til at indføre strengere foranstaltninger ift. ulovligt indhold i overensstemmelse med e-handelsdirektivet og direktivet om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Desuden lægges op til, at e-handelsdirektivets oprindelseslandssystem udvides til at omfatte udbydere af videodelingsplatforme, der ikke er etableret i en medlemsstat, men har et moderselskab, et datterselskab eller anden virksomhed med en sådan etablering.

Øget brug af selv- og samregulering

Der foreslås øget brug af selv- og samregulering samt evt. iværksættelse af EU adfærdskodeks/samregulering på en række områder.

Styrkelse af tilsynsmyndigheders uafhængighed og ERGA's rolle (art. 30 og 30a)

Et revideret direktiv vil fortsat være baseret på minimumsharmonisering (med undtagelse af reguleringen af videodelingsplatforme som omtalt ovenfor). Der foreslås indført regler om styrkelse af de myndigheder, der fører tilsyn med det audiovisuelle område ift. disse myndigheders uafhængighed af regeringer, interessenter mv., samt indføjelse i direktivet af den i 2014 nedsatte gruppe af europæiske tilsynsmyndigheder "ERGA" mhp. rådgivning mv. af Kommissionen. ERGA foreslås som nye opgaver at afgive udtalelser efter anmodning fra Kommissionen om jurisdiktionsspørgsmål og adfærdskodekser mv.

Tilgængelighedstjenester til handicappede

Direktivets nuværende regler om, at medlemsstater skal tilskynde medietjenesteudbydere til at sikre, at deres tjenester gradvis bliver tilgængelige for syns- og hørehæmmede, foreslås ophævet under henvisning til Kommissionens fremsatte forslag til horisontalt tilgængelighedsdirektiv, hvor der foreslås strengere fælles tilgængelighedskrav for bl.a. audiovisuelle medietjenester.

Beskyttelse af mindreårige (art. 6a og art. 12)

Der foreslås ens regler for beskyttelse af mindreårige i forhold til skadeligt indhold for traditionelt tv og on demand- tjenester. Ved forslaget øges beskyttelsesniveauet for mindreårige ift. on demand-tjenester. Det mest skadelige indhold såsom umotiveret vold og pornografi skal være underlagt de strengest mulige foranstaltninger såsom kryptering og effektiv forældrekontrol. Samtidig opfordres til samregulering og evt. EU- adfærdskodekser vedr. indholdsbeskrivelse af skadeligt indhold.

Fremme af europæisk indhold (art. 13)

Der foreslås en skærpelse af direktivets nuværende regler om, at on demand-tjenester ved passende midler skal fremme produktion af og adgang til europæiske programmer til, at tjenesterne skal sikre, at mindst 20 % af deres programkataloger udgøres af europæisk indhold, og at dette indhold får en fremtrædende plads. Desuden foreslås, at medlemsstaterne vil kunne anmode leverandører af on-demand tjenester i deres land om at bidrage finansielt til

europæiske produktioner samt under nærmere angivne betingelser også leverandører etableret i en anden medlemsstat, der målretter deres virksomhed til den pågældende medlemsstat. Der er mulighed for undtagelse af kravene for on demand-tjenester med lav omsætning eller lille målgruppe og for små virksomheder.

Kommerciel kommunikation (art. 9(2) og (4), 11, 20 og 23)

Det foreslås at give både tv-udbydere og on demand-tjenester mere fleksibilitet vedr. produktplacering og sponsorering samt for tv mere fleksibilitet med hensyn til, hvornår der kan vises reklamer. I forhold til sidstnævnte foreslås, at det samlede loft på 20 % af sendetiden opretholdes mellem kl. 7-23, men i stedet for den nuværende regel om 12 minutter pr. time foreslås en regel, der tillader tv-stationer frit at vælge, hvornår reklamerne vises i løbet af dagen. Desuden foreslås adgang til hyppigere afbrydelser af film og nyheder. På den anden side foreslås, at medlemsstater og Kommissionen skal tilskynde til udvikling af selv- og samregulerings- adfærdskodeks vedr. underlødige audiovisuel kommerciel kommunikation i børneprogrammer om usunde fødevarer samt vedr. alkoholiske drikkevarer.”

Det nugældende AV-direktiv (2010) om definitioner af medier:

”(21) Med henblik på dette direktiv bør definitionen af en audiovisuel medietjeneste kun dække audiovisuelle medietjenester, hvad enten de er fjernsynsudsendelser eller on- demand baserede, der er massemedier, det vil sige som er bestemt for og vil kunne have en klar indvirkning på en betydelig del af offentligheden. Definitionen bør kun omfatte tjenester, der falder inden for definitionen af tjenesteydelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og bør således omfatte enhver form for økonomisk virksomhed, herunder udøvet af public service-foretagender, men ikke virksomhed, der overvejende er af ikke-økonomisk art, og som ikke konkurrerer med tv-spredning, som f.eks. private websteder og tjenester, der består i at udbyde eller distribuere audiovisuelt indhold, skabt af private brugere til deling eller udveksling inden for interessegrupper.

(22) Med henblik på dette direktiv bør definitionen af en audiovisuel medietjeneste dække massemedier, hvis funktion er at informere, underholde og oplyse offentligheden og bør omfatte audiovisuel kommerciel kommunikation, men bør udelukke enhver form for privat korrespondance, som f.eks. e-mails, der udsendes til et begrænset antal modtagere. Definitionen bør udelukke alle tjenester, hvis hovedformål ikke er distribution af audiovisuelt indhold, det vil sige hvis eventuelle audiovisuelle indhold blot er en biomstændighed ved tjenesten. Eksempler på dette kunne være websteder,

der kun indeholder audiovisuelle elementer, der fungerer som støtte, f.eks. animerede grafiske elementer, korte reklamespots eller information om et produkt eller en ikke-audiovisuel tjeneste. Tilfældighedsspil med en indsats, som repræsenterer en pengeværdi, herunder lotterier, væddemål og andre former for spiltjenester, samt online-spil og søgemaskiner, men ikke tv-udsendelser om spil og tilfældighedsspil, bør derfor også udelukkes fra direktivets anvendelsesområde.

(23) I dette direktiv bør udtrykket »audiovisuel« henvise til levende billeder med eller uden lyd, herunder således stumfilm, men ikke lydtransmission eller radiotjenester. Hovedformålet med en audiovisuel medietjeneste er at udbyde programmer, men definitionen af en sådan tjeneste bør også dække tekstbaseret indhold, der ledsager programmer, såsom undertekstningstjenester og elektroniske programoversigter. Selvstændige tekstbaserede tjenester bør ikke omfattes af dette direktiv, som ikke bør berøre medlemsstaternes frihed til at lovgive om sådanne tjenester på nationalt plan i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

(27) Til fjernsynsudsendelser hører i øjeblikket navnlig analogt og digitalt tv, livestreaming, webcasting og near video- on-demand, mens video-on-demand for eksempel her er en on-demand audiovisuel tjeneste. For fjernsynsudsendelser eller fjernsynsprogrammer, der også tilbydes som on-demand audiovisuelle tjenester af den samme medietjenesteudbyder, bør direktivets krav generelt betragtes som opfyldt ved de krav, der gælder for fjernsynsudsendelser, det vil sige lineær udsendelse. Når forskellige former for tjenester tilbydes parallelt, selv om der er tale om klart separate tjenester, bør dette direktiv imidlertid finde anvendelse på hver af de berørte tjenester.

(28) Direktivets anvendelsesområde bør ikke dække elektroniske udgaver af aviser og blade.”

Det danske høringsmateriale kan findes og downloades [her](#).

EU's hjemmeside om AVMSD kan findes [her](#).