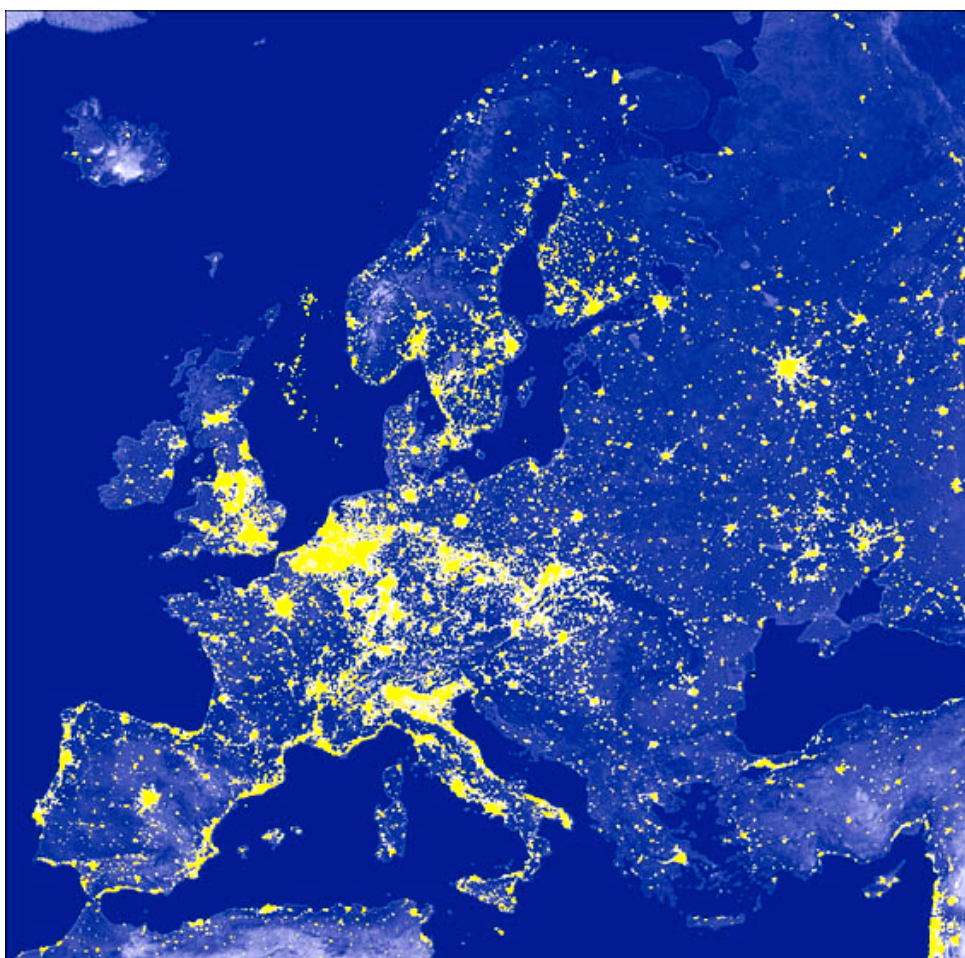


Nasjonale medier, internasjonal regulering

En komparativ analyse av EUs audiovisuelle medietjenestedirektiv

Av:

Therese Hagen Haslerud



Masteroppgave i medievitenskap
Institutt for medier og kommunikasjon
UNIVERSITETET I OSLO
Juni 2009

Sammendrag:

Denne oppgaven tar for seg fornyelsen av EUs TV-direktiv (1997) til å bli et audiovisuelt medietjenestedirektiv (2007), og undersøker hvordan norsk medieregulering blir påvirket av endringer som skjer i direktivet. Gjennom å gjøre en komparativ analyse av direktivene belyser oppgaven hvordan makt har blitt forskjøvet fra et nasjonalt til et internasjonalt nivå innenfor reguleringen av de audiovisuelle mediene. Forskyvingen av makt innebærer også at det skjer endringer med hensyn til hvilke typer argumenter som ligger til grunn for reguleringen.

Det viktigste funnet i oppgaven er at nasjonal, kulturpolitisk regulering av audiovisuelle medietjenester er under press. Samfunnsutvikling og utviklingen i EUs audiovisuelle direktiv fører til at nasjonale myndigheter vil ha en tendens til å liberalisere sine regler, for å gjøre nasjonale medietjenesteutbydere konkurransedyktige i konkurranse mot internasjonale aktører.

Abstract:

In this thesis the transformation of the European Union's Television Without Frontiers-directive (1997) into an Audiovisual Media Services-directive (2007) is analysed. The thesis seeks to explain how regulation of audiovisual media in Norway is affected by the changes in the directive. A comparative analysis of the two directives shows that regulation of the audiovisual media services has been moved from a national level to an international level. At the same time the argumentation behind the regulation has been biased towards economic factors at the cost of cultural considerations.

The main finding in the thesis is that national, and cultural, regulation of audiovisual services is under pressure. General development in society combined with the developments in EU's media service directives gives national regulators incentives to liberalize their laws, which will make the national media service providers competitive in face of international competition.

Takk til:

Når jeg begynte på denne oppgaven forventet jeg både oppturer og nedturer, og de forventningene ble oppfylt til det fulle. Det jeg derimot ikke forventet var å være så heldig å få en veileder som Gunn Enli. Jeg er veldig takknemmelig for at du gjennom hele prosessen har vært positiv, engasjert og genuint fantastisk. Du har gitt meg uante mengder med gode råd og alltid fått meg videre når jeg har vært nær ved å gi opp. Takk!

For vennskap, faglige innspill og uønsket (men absolutt nødvendig) kritikk, må jeg også takke Jonas Gjendemsjø. En stor takk går også til Henning Ellingsen for å ha stilt opp frivillig som korrekturleser.

Jeg vil også takke venner og familie ”utenfor” IMK, som i to år ha hørt tålmodig på mitt mastersnakk.

Og tilslutt (men ikke på noen måte fordi det er minst viktig) vil jeg takke ”alle de faste” på skrivestua, som med utallige lunsjer og like mange kaffepauser har gjort IMK til et sted jeg kommer til å savne! Jeg håper neste generasjon får like mange inspirerende, morsomme og terapeutiske samtaler ved surfebrettet, og klager like mye over IMK-kaffen.

Therese H. Haslerud

Juni 2009

Blindern

1 Innledning	1
1.1 Faglig og teoretisk tilnærming	2
1.1.1 Overnasjonalitet og internasjonal regulering	3
1.1.2 Kultur og økonomi – to aspekter ved mediene.....	4
1.2 Problemstilling	5
1.3 Oppgavens struktur	5
2 Metode	7
2.1 Tema og forskningsobjekt	7
2.2 Dokumentanalyse	8
2.2.1 Utvalg av materiale.....	9
2.2.2 Gjennomføring av dokumentanalysen	10
2.3 Kildekritikk.....	11
2.4 Kvalitative intervjuer	12
2.4.1 Asymmetrisk maktbalanse i intervjusituasjonen.....	13
2.4.2 Intervjuopptak og sitater	14
2.5 Validitet og reliabilitet	15
2.6 Avslutning.....	16
3 Bakgrunn	17
3.1 Regulering av mediene.....	17
3.1.1 Kulturpolitisk regulering	18
3.1.2 Forbrukerregulering.....	18
3.1.3 Økonomisk regulering.....	19
3.1.4 Endringer i reguleringsformer	19
3.2 Konvergens	20
3.3 Globalisering	22
3.3.1 Internasjonal medieregulering.....	23
3.4 Den europeiske union	24
3.4.1 Det europeisk økonomiske samarbeid.....	25
3.4.2 Norge og EU	26
3.5 EUs medieregulering	27
3.5.1 Medieregulering og lobbyvirksomhet.....	28
3.5.2 TV-direktivet og AMT-direktivet.....	29
3.6 Avslutning.....	31
4 Senderlandsprinsippet – direktivets grunnmur	33
4.1 Country of Origin – opprinnelsesland og ansvar	33
4.1.1 Jurisdiksjon	34
4.1.2 Senderlandsprinsippet funksjon	36
4.1.3 The Race to the Bottom.....	37
4.1.4 Ansvar og overvåkning	37
4.2 Senderlandskonflikter – avgjørelser i EFTA og EU	41
4.2.1 Barnereklame i Sverige og Norge	42
4.2.2 Porno i kabelnettet – Norges seier.....	43
4.2.3 På den andre siden: Storbritannia mot porno	44
4.2.4 Hva avgjorde saken? – Prinsipielle avgjørelser og konflikter	45
4.3 AMT-direktivets nye løsninger.....	46
4.3.1 Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren	47
4.3.2 Å bevise omgåelse	48
4.3.3 Alliansen mot senderlandsproblematikken	48

4.3.4 Norge og de nye prosedyrene	50
4.4 Avslutning.....	51
5 Reklamereglene.....	52
5.1 Endringer i regulering av reklame.....	52
5.1.1 Fra direktiv til nasjonal lovgiving.....	53
5.2 Økonomiske interesser og forbrukerinteresser	55
5.2.1 Annonserer og mediebedrifter	55
5.2.2 Forbrukerorganisasjoner.....	57
5.3 Produktplassering	58
5.3.1 Produksjonsrekvisita.....	60
5.3.2 Nasjonal regulering og produktplassering.....	60
5.3.3 Produktplassering i Norge og Storbritannia.....	62
5.4 Alkoholreklame	64
5.4.1 Norges unntak.....	64
5.5 Barn og reklame	66
5.5.1 Kosthold og reklame	67
5.5.2 Anbefalingens effekt.....	67
5.6 Balansen mellom forbrukere og aktører	68
5.7 Avslutning.....	69
6 Kvoteregulering og kulturpolitikk i EU	71
6.1 Kulturpolitisk regulering i EU	71
6.2 Universalitet og allmenn tilgjengelighet.....	73
6.2.1 Reservasjonsretten	74
6.2.2 Bruk av reservasjonsretten.....	75
6.2.3 Retten til korte klipp.....	76
6.2.4 Utfordringer for nasjonalt lovverk.....	77
6.3 Kulturbevaring	78
6.3.1 Kvotereglene.....	80
6.3.2 Kvotereglens språklige problemer	82
6.3.3 Europeisk innhold.....	83
6.3.4 Europeisk utveksling under kvotereglene	84
6.3.5 Har kvotereglene fungert?.....	86
6.4 Avslutning.....	88
7 Konklusjon	89
7.1 Internasjonalisering av mediepolitikken.....	90
7.2 Liberalisering – mindre kultur, mer økonomi?	92
7.3 Medieregulering i fremtiden	94
7.4 Internasjonale kompromisser – nasjonale utfordringer	95
Litteraturliste	97
Dokumenter og lover fra Norge.....	102
Andre dokumenter.....	102
Internett.....	104
Vedlegg.....	106
Eksempel på intervjuguide:.....	106

1 Innledning

Denne masteroppgaven skal ta for seg den siste utviklingen innenfor EUs audiovisuelle medieregulering ved å gjennomføre en komparativ analyse av EUs TV-direktiv som endres til et nytt audiovisuelt medietjenestedirektiv (AMT-direktiv). Direktivet skal implementeres i desember 2009. Gjennom å analysere disse to direktivene ønsker jeg å få et klarere innblikk i to forhold; relasjonen mellom medieregulering på et internasjonalt og nasjonalt nivå, og forholdet mellom å regulere mediene ut i fra et kulturpolitisk perspektiv i motsetning til å regulere ut i fra økonomiske hensyn.

Et viktig tema i oppgaven vil være forholdet mellom EU og Norge innen feltet medieregulering, og oppgaven vil være med på å gi innsikt i et tema som er lite omtalt i offentligheten. De fleste er allment kjent med at EU har betydelig innvirkning på norsk politikk gjennom blant annet handel og økonomi. Men færre vet, med unntak av fagpersoner og aktører i mediebransjen, at EU også har innvirkning på norsk medieregulering. Jeg vil derfor undersøke hvilke konsekvenser EUs medieregulering har for norsk medieregulering. Når valget falt på å analysere EUs TV-direktiv var dette av tre grunner: For det første blir TV-direktivet omtalt som grunnsteinen i EUs medieregulering, og det er dermed naturlig å anta at innholdet i dette direktivet er betegnende for hvilken linje EU ønsker å følge med sin medieregulering. For det andre er fornyelsen av direktivet en interessant anledning til å undersøke den aktuelle utviklingen i forhold til internasjonal regulering av mediene. Og for det tredje hadde min nysgjerrighet blitt vekket som forbruker og publikum. Gjennom TV-titting hadde jeg stilt meg selv en rekke spørsmål jeg ønsket å få svar på: Hvorfor er det slik at TV3, som ser ut til å være en norsk TV-kanal, ikke følger de norske reglene for reklame? Hvorfor sender TVNorge nyheter, værmelding og sportssendinger midt i en spillefilm? Hvorfor kan man se reklame for alkohol på noen kanaler, men ikke på andre?

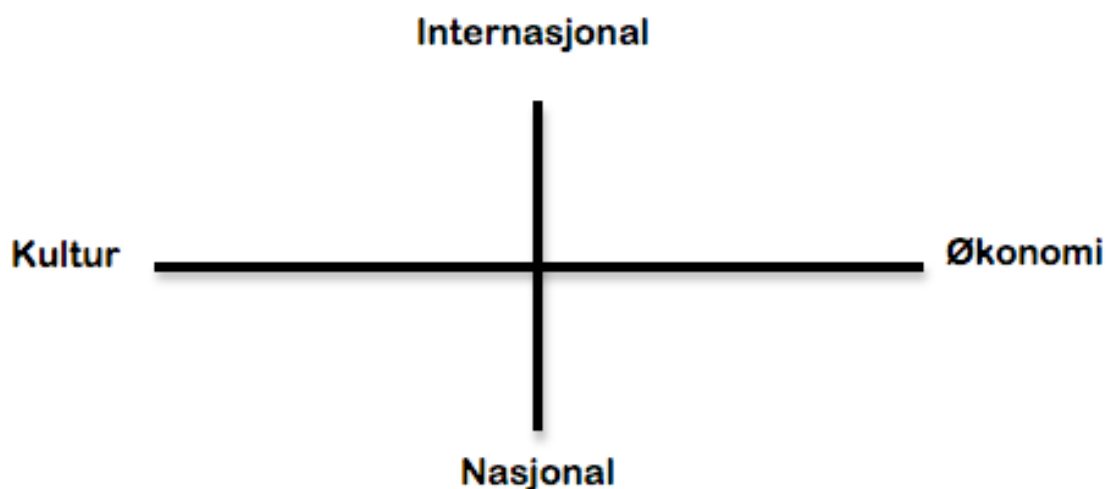
Utgangspunktet for denne oppgaven er en antagelse om at det vil oppstå spenninger mellom nasjonal og internasjonal regulering på grunnlag av motstridende interesser, og at noen av disse spenningene vil oppstå fordi mediene har en tosidig natur, som både kulturelle uttrykk og økonomiske varer. Dette er problemstillinger som er utfyllende drøftet innen feltet mediepolitikk og medieregulering. Mitt prosjekt er imidlertid å fordype meg i fornyelsen av TV-direktivet til å bli et audiovisuelt medietjenestedirektiv, og bruke dette som forskningsobjekt.

Gjennom å se på fornyelsene i direktivet, og også drøfte hva som har blitt bevart fra foregående direktiv, ønsker jeg å undersøke hvilken mediepolitisk linje EU har staket ut for de nærmeste årene. Men selv om det er EU som vedtar direktivet, har det ingen faktisk effekt for nasjonale myndigheter implementerer reglene i sin lovgivning. TV-direktivet blir derfor mer interessant når man tar i betraktning hvilken virkning det har på medlemsstatenes regulering av de audiovisuelle mediene. Å gjøre rede for hvordan TV-direktivet påvirker nasjonal lovgivning på mediefeltet vil av den grunn også være et viktig tema i oppgaven.

Det kan være ambisiøst å prøve å si noe nytt om medieregulering på *både* en nasjonal og internasjonal arena i en masteroppgave, som har visse formelle krav til lengde og mengde. Feltet *medieregulering* er såpass komplekst at det ikke vil bli mulighet til å fordype seg i alt. Jeg har valgt å i hovedsak se på hvilke konsekvenser direktivet kan ha for norsk medielovgivning. På tross av at Norge ikke er medlem i EU, inkluderes vi i EUs audiovisuelle politikk i gjennom EØS-avtalen. Slik blir denne oppgaven også en redegjørelse for Norges tilnærming til EUs audiovisuelle medieregulering, spesielt i perioden 1995 til 2008.

1.1 Faglig og teoretisk tilnærming

Fokuset i denne oppgaven vil være forskjellen mellom internasjonal og nasjonal medieregulering, og mellom regulering av mediene som kulturelle uttrykk eller som økonomiske varer. Jeg går ut i fra at det i overgangen mellom disse vil kunne oppstå konflikter. Begrepsparene kan stilles opp på denne måten:



Utgangspunktet for oppgaven er en påstand om at reguleringen av mediene har blitt flyttet mot et mer økonomisk perspektiv på bekostning av hensynet til mediene som et uttrykk for

kulturelle verdier. Forflytningen har skjedd i forbindelse med overføringen av reguleringsmakt fra nasjonalt til internasjonalt nivå, og jeg vil se om dette er en tendens som understrekes av henholdsvis EUs og Norges tilnærming til regulering av mediene.

1.1.1 Overnasjonalitet og internasjonal regulering

Forutsetningen for at EU skal kunne regulere nasjonale anliggender er at nasjonalstatene overgir deler av sin suverenitet til unionen og gjennomfører EUs vedtak. Jeg har i denne oppgaven valgt å bruke begrepet *internasjonal organisasjon* om EU i stedet for *overnasjonal organisasjon*. I praksis er EU en mellomting mellom disse to, ettersom EU oppfyller mange av kravene for at en organisasjon skal kunne betegnes som en overnasjonal organisasjon, men ikke oppfyller kravene totalt. I ”Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon” (2000) presenterer Hovi og Underdal fem kriterier som kjennetegner en overnasjonal organisasjon:

- Organisasjonen må kunne fatte bindende vedtak ovenfor nasjonale myndigheter.
- Vedtakene må kunne fattes mot enkeltnasjoners vilje.
- Organisasjonen må ha mulighet til å håndheve vedtakene.
- Organisasjonen må ha en grad av finansiell selvstendighet.
- Medlemslandene kan ikke ha mulighet til å trekke seg ut med øyeblikkelig virkning.

(Hovi og Underdal 2000:145)

EU kan betegnes som en *overnasjonal organisasjon* fordi EU kan fatte bindende beslutninger, enten som direktiver, vedtak eller forordninger, og beslutninger kan i flere tilfeller også tas i mot enkelte medlemslands vilje. Avhengig av hvilke saker som behandles kan avgjørelser tas ved hjelp av simpelt eller kvalifisert flertall. Beslutninger i EU tatt ved enstemmighet blir stadig færre (Claes og Førland 2004:161). EU har på den andre siden liten mulighet til å håndheve vedtakene og har heller ikke finansiell selvstendighet, ettersom unionen er avhengig av diverse avgifter som skaffes gjennom indirekte skatter, som for eksempel toll. Tilslutt finnes ingen eksplisitte bestemmelser om muligheten til å forlate unionen, og EU har ikke tvangsmakt (politi eller militære) som kan fungere overordnet nasjonalstatenes egen makt (Hovi og Underdal 2000:153). EUs overnasjonalitet er derfor, i følge Claes og Førland (2004), *formell*, mer enn den er *reell*.

Alternativet til å se EU som en overnasjonal organisasjon er å betegne den som en *internasjonal organisasjon*, men vanligvis er forpliktelsene og forbindelsen til internasjonale organisasjoner svakere enn de forpliktelsene EU-landene har til Den europeiske unionen i dag. Selv om EU ikke har direkte makt til å tvinge nasjonalstater til å følge EUs beslutninger, er allikevel unionen en betydelig maktfaktor for medlemslandene. Å melde seg ut av EU kan synes nesten umulig ettersom integrasjonen på ulike politikkområder stadig blir dypere. På bakgrunn av det foregående velger jeg derfor å se EU som en internasjonal organisasjon, men som en internasjonal organisasjon med mange av trekkene som kjennetegner en overnasjonal organisasjon. EU-landene har overgitt betydelige deler av sin suverenitet til unionen og er forpliktet til unionen og fellesskapet på en dyptgripende måte som overgår alle internasjonale organisasjonene vi tidligere har sett.

Å regulere mediene på et internasjonalt nivå kan by på utfordringer. Historisk sett har medie-regulering vært et nasjonalt anliggende. Overføring av reguleringsmakt til EU kan i så måte være problematisk. EUs *subsidiaritetsprinsipp* innebærer at beslutninger skal tas på lavest mulig nivå. Fellesskapet skal kun handle i den grad målene for handlingen ikke kan oppfylles av medlemsstatene, men krever felles gjennomføring (Hovi og Underdal 2000:92). En av vanskelighetene med overføringen av reguleringsmakt til EU på det audiovisuelle området er at mediene stort sett fremstår som nasjonale. Det kan av den grunn være vanskelig å føre overbevisende argumenter om at audiovisuell regulering bør overses av en ikke-nasjonal organisasjon. Dette er grunnlaget for at de audiovisuelle medietjenestene reguleres via et såkalt *minimumsdirektiv*. Et minimumsdirektiv setter i større grad en agenda og legger et rammeverk i stedet for å fremme rigide regler. Så lenge medlemslandene oppfyller målene direktivet beskriver i tråd med fellesskapsretten, er det opp til nasjonalstatene hvordan de velger å gjennomføre direktivet (Syvertsen 2004:150).

1.1.2 Kultur og økonomi – to aspekter ved mediene

Mediene spiller en nøkkelrolle i samfunnet, både som en arena for demokrati og ytringsfrihet, som videreformidler av informasjon og som underholdningstilbud. I tillegg er mediene økonomisk enheter, en del av en industri som forvalter mange arbeidsplasser og mye kapital (Freedman 2008:5-6). Denne dobbeltheten er bakgrunn for motstridende meninger om hvordan mediene skal reguleres. Mediene bør reguleres slik at markedet er preget rettfærdig konkurranse og man kan oppleve økonomisk vekst. Men i tillegg bør mediene reguleres slik at de oppfyller sitt samfunnsansvar og har en bærende rolle i offentligheten.

Mediene, og spesielt de audiovisuelle mediene, er rammet av en såkalt *markedsfeil*. Hvis de forblir ukorrigert i et kapitalistisk marked har audiovisuelle medier noen karakteristiske økonomiske trekk, som kan føre til at mediernes demokratiske funksjon blir redusert (Freedman 2008:8). De audiovisuelle mediene er i Europa tradisjonelt styrt ut i fra prinsippet om at fjernsynet skulle være et offentlig gode. Om økonomiske prinsipper var det eneste som styrte produksjon av audiovisuelt innhold, er det sannsynlig at produksjonen av en del av innholdet vi ser i dag ville opphørt. Kommersielle kanaler ville ikke hatt mulighet til å sende dokumentarer, barneprogram og aktualitetsprogram med mindre disse programmene var såpass populære at de trakk mange seere, og derfor annonsører og investorer (Freedman 2006:9). Mediene må reguleres for å opprettholde et mangfoldig medietilbud.

1.2 Problemstilling

Målet med denne oppgaven er å finne ut hvordan regulering av audiovisuelle medier foregår på et internasjonalt nivå i gjennom EU, og hvordan overføringen av reguleringsmakt har påvirkning på nasjonal medielovgivning i Norge. Problemstillingene jeg ønsker å besvare er:

- a) På hvilke måter representerer det nye EU-direktivet for kringkastingssektoren en internasjonalisering av norsk mediepolitikk?
- b) I hvilken grad representerer det nye EU-direktivet for den audiovisuelle mediesektoren en liberalisering av mediepolitikken i retning av økende vektlegging av økonomisk regulering og mindre fokus på kulturregulering? Og:
- c) I hvilken grad resulterer digitalisering og konvergens i en økende vektlegging av forbrukerregulering og økonomisk regulering?

Jeg vil i mitt forsøk på å besvare disse problemstillingene undersøke EUs tilnærming til medieregulering, og også medlemsstatenes tilnærming til regulering av audiovisuelle medietjenester. Gjennom å analysere noen hovedkonflikter og problemer EU har støtt på i forhold til audiovisuell regulering og også resultatet av implementeringen av EUs TV-direktiv, vil det være mulig å si noe om EUs rolle som aktør innenfor mediereguleringen.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er basert på en komparativ innholdsanalyse av to EU-direktiver. De tre hovedområdene jeg vil konsentrere diskusjonen om er følgende: senderlandsprinsippet, reklameregulering og kulturregulering. Gjennom studier av konflikter som har vært på disse tre områdene og endringer som har skjedd i direktivet i reguleringen av disse områdene, er målet å finne svar på problemstillingene.

I den første delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for fremgangsmåter og det metodiske grunnlaget for oppgaven. Deretter vil jeg, i et eget kapittel, beskrive begreper og konsepter det er viktig å ha forståelse for i gjennomgangen av oppgaven.

Analysedelen av oppgaven er delt i tre kapitler som omhandler hvert av de tre utvalgte hovedområdene, senderlandsprinsippet, reklameregulering og kulturregulering. Det første av disse kapitlene omhandler senderlandsprinsippet, som er en forutsetning for et åpent felles marked for audiovisuelle tjenester. Senderlandsprinsippet setter nasjonal og internasjonal regulering opp mot hverandre, i og med at det fratar nasjonale myndigheter noe av muligheten til å regulere audiovisuelle tjenester ovenfor egne innbyggere. Prinsippet er allikevel ikke ufravikelig, og unntaksvis får medlemsland mulighet til å omgå prinsippet. I dette kapitlet vil jeg se på tilfeller der medlemsstater har ønsket å omgå prinsippet, og hvorvidt de har fått medhold i dette ønsket. Jeg vil også gjøre rede for introduksjonen av to nye prosedyrer i direktivet som skal kunne dempe slike konflikter i fremtiden.

Den andre delen av analysen tar for seg EUs tilnærming til reklameregulering, og ser på de ulike hensynene som skal anerkjennes i reguleringen av reklame. I hovedsak er dette hensynet til aktørene i bransjen, både annonsører og medietjenesteutbydere, og i tillegg hensynet til publikum. Jeg redegjør for disse hensynene gjennom å undersøke lobbyorganisasjoners synspunkt på EUs audiovisuelle medietjenestedirektiv. Reklamere er også et felt der det tidvis kan være stor variasjon mellom medlemslandenes implementeringen av EUs reklame-regulering. Gjennom å se på tre av områdene der Norge har mer restriktiv reklamelovgivning enn EU vil jeg belyse hvilke konsekvenser EU-lovgivningen har for nasjonal lovgivning.

I den siste analysedelen vil jeg konsentrere meg om å gjøre rede for hvordan EUs tilnærming til kulturelle hensyn i de audiovisuelle mediene har fortonet seg. EUs tilnærming til medieregulering er i hovedsak økonomisk, men kulturelle argumenter og hensynet til offentlige interesser har også vært et tema på EU-nivå. EUs innblanding i de kulturelle delene av mediene har vært sterkt omdiskutert innad i unionen. Dette gjelder spesielt for kvotereglene, som vil være hovedfokuset i dette kapitlet.

Til slutt vil jeg i avslutte oppgaven ved å samle trådene og besvare problemstillingen jeg har skissert opp i kapittel 1.2.

2 Metode

Valget av metoder i gjennomføringen av et forskningsprosjekt skal alltid gjøres med utgangspunkt i problemstillingen, tiden og ressursene man har til rådighet. En masteroppgave vil typisk være preget av formmessige krav og tidsbegrensninger. Dette masteroppgaveprosjektet omhandler endringer i forbindelse med fornyelsen av TV-direktivet, og Norges reguleringsendringer som en konsekvens av internasjonal medieregulering. For å analysere disse endringene er det hensiktsmessig å bruke dokumentanalyse og kvalitativt intervju. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for de metodiske valgene, hva disse valgene innebærer og utførelsen av empiriinnsamlingen.

2.1 Tema og forskningsobjekt

Gjennom å utføre en empirisk undersøkelse av overgangen fra TV-direktiv til AMT-direktiv har jeg analysert en prosess som fortsatt er i utvikling. Å studere en pågående prosess byr på metodiske utfordringer, og setter store krav til forskeren, ettersom de *faktiske* konsekvensene av direktivet fremdeles blir utredet av reguleringsmyndighetene. Implementeringen av direktivet skjer i løpet av 2009. Mediepolitikken er i konstant utvikling, men jeg har valgt å sette et slutt punkt for min undersøkelse i 2008. Denne oppgaven bidrar til å sette EUs mediepolitikk inn i en bredere kontekst. Tidligere forskning på de audiovisuelle direktivene bærer preg av å være juridisk orientert, men denne oppgaven studerer direktivet fra et medievitenskaplig perspektiv. Dette gjør oppgaven til noe annet enn en juridisk analyse, og fokuserer på hvilke implikasjoner direktivene har for audiovisuell medieregulering på nasjonalt nivå. Oppgaven plasserer utviklingen av direktivet i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen. For meg var det interessant å finne ut hvordan medieregulering utenfor Norges grenser påvirker nasjonal medieregulering. I den sammenheng var EU den faktoren som synes å være av størst betydning. Temaet for denne oppgaven er derfor nasjonal og internasjonal medieregulering. Forskningsobjektet jeg har valgt ut, fordi det kunne belyse temaet på en ny måte, er EUs audiovisuelle mediedirektiver.

Som forsker er noe av det første man må gjøre å avgrense feltet og definere problemet eller oppgaven som skal løses. Å ha en klart *definert problemstilling* eller et *forskningsspørsmål* er derfor et viktig hjelpemiddel: "Defining the problem should, therefore, be seen both as part of the early development of the project and as a crucial stage in the process of research" (Hansen et. al 1998:72). Å definere problemet skjer gjennom å lese om og gjøre undersøkelser om

temaet man ønsker å ta for seg. Når man får kunnskaper om feltet, vil man kunne skille ut interessante forskningsspørsmål. Å starte forskningsprosessen med en klar problemstilling kan allikevel sees som en idealtilstand. Ofte vil fokuset i forskningen bli flyttet ettersom man får mer kunnskap og forståelse for feltet. Formuleringen av en problemstilling kan derfor sees som en sirkulær prosess (Bertrand og Hughes 2005:22). Mer kunnskap om forskningsfeltet endrer det opprinnelige ståstedet slik at man oppdager nye spørsmål som blir viktigere å besvare. Å formulere en problemstilling er en kontinuerlig prosess.

Man besvarer den valgte problemstillingen ved hjelp av metoder som er tilpasset feltet man forsker på. Det er mulig å velge ulike metoder som er komplementære, for å kunne gi et mer utfyllende bilde. Ved *metodetriangulering* bruker man to eller flere metoder i tilnærmingen til hypotesen eller problemstillingen. Teorien er om man gjennom forskjellige metoder kommer frem til samme svar, så er hypotesen styrket. Dette trenger allikevel ikke være tilfellet hvis kildene baserer seg på den samme feilkilden (Østbye et al. 2006:121-123). Metode-triangulering vil likevel, i de fleste tilfeller, styrke prosjektets metodiske grunnlag i stor grad.

Medievitenskap er et bredt fagfelt som kombinerer ulike fagtradisjoner, fra både humanistiske og samfunnsvitenskaplige disipliner og også ulike metodiske tilnæringsmåter fra disse fagene. Jeg vil nå gjøre rede for de to metodene jeg har valgt; dokumentanalyse og kvalitativt, semistrukturert intervju.

2.2 Dokumentanalyse

Hoveddelen av oppgaven er basert på dokumentanalyse. Målet med oppgaven er å analysere utviklingstrekk i internasjonal mediepolitikk, og utgangspunktet for denne problemstillingen var nettopp fornyelsen av EUs tv-direktiv og muligheten for å sammenligne det nye og gamle direktivet. Denne oppgaven har derfor hatt en metode, dokumentanalyse, som et utgangspunkt. Redegjørelser om dokumentanalyse sier lite om hvordan man skal gå frem i analyseprosessen, men fokuserer på hvordan man skal klassifisere dokumentene og fokuserer også på kildekritikk. Trine Syvertsen skriver i notatet ”Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger” (1998) at ”dokumentanalyse er en betegnelse for en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle dokumenter som ikke er produsert eller generert av forskeren selv”. Syvertsen fremhever følgende måter å kategorisere dokumenter på:

Skrevne vs. audiovisuelle dokumenter

Publiserte (papier/nett) vs. *upubliserte* dokumenter

Offentlig tilgjengelige vs. *hemmelige* (ikke-offentlige) dokumenter

Institusjonelle (offisielle) vs. *personlige* (private) dokumenter

Utadrettede vs. *interne* dokumenter

Samtidige vs. *retrospektive* dokumenter (Syvertsen 1998)

Dokumentene som ligger til grunn for denne studien kan under en samlebetegnelse omtales som *offentlige dokumenter*, og kategoriseres som *skrevne*, *publiserte*, *offentlig tilgjengelige*, *institusjonelle*, *utadrettede* og *samtidige*. Syvertsen lister opp flere fordeler ved å bruke offentlige dokumenter som kilder i forskning: For det første er slike offentlige dokumenter lett tilgjengelige, spesielt ettersom mesteparten av slike dokumenter publiseres på internett. For det andre er offentlige de produsert under naturlige forhold, dvs. at de ikke er forskergenererte, slik at intervju- og observasjonseffekter ikke utgjør et problem. For det tredje muliggjør offentlige dokumenter gjerne en sammenligning både på tvers av tid og også på tvers av landegrenser, ettersom slike dokumenter gjerne er like hverandre i form og produseres kontinuerlig. For det fjerde er ofte offentlige dokumenter den viktigste kilden man kan ha for å få innsikt i saksforhold. Til slutt kan offentlige dokumenter fungere som bakgrunnsmateriale for forskergenererte data, som for eksempel intervjuer og presseklipp (Syvertsen 1998).

2.2.1 Utvalg av materiale

Mine hoveddokumenter er EUs TV-direktiv fra 1997, som er et endringsdirektiv til det første TV-direktivet fra 1989 og EUs audiovisuelle medietjenestedirektiv fra 2007, som er det nyeste endringsdirektivet til det opprinnelige TV-direktivet. Disse ble brukt som gjenstand for en komparativ analyse, der målet var å beskrive endringene som har skjedd i direktivet. Å gjennomføre en komparativ analyse forutsetter at man har *funksjonelt likeverdige dokumenter* det gir mening å sammenligne (Syvertsen 1998). Fordi AMT-direktivet er en videreføring og fornyelse av TV-direktivet og fordi dokumentene er produsert av samme instans, er forutsetningene for å kunne sammenligne disse gode. Dokumentene ikledd samme språklige drakt og har samme oppbygning. Jeg valgte å bruke de engelske versjonene av direktivene, ettersom mye av litteraturen på feltet er på engelsk, men kunne også valgt svensk eller dansk versjon. Alle EUs direktiver blir oversatt til alle de tjuetre offisielle språkene i unionen (EU 2007).

Dokumentene jeg bruker i mitt analysearbeid er offentlige dokumenter. I hovedsak har jeg brukt offentlige nettsider for å få tilgang til dokumentene. I tillegg til direktivene har jeg også benyttet meg av lovetekster, Stortingsmeldinger og uttalelser fra EØS/EFTA. Videre har jeg brukt domsavsigelser fra rettssaker i både Europaretten og EFTA-domstolen. Disse dokumentene er ikke en del av selve analysen, men fungerer som supplerende kilder i forhold til delene av problemstillingen min som omhandler Norges forhold til EU og også EUs forhold til egen medieregulering og konsekvensene av reguleringen.

Et problem som kan oppstå når man velger dokumentanalyse som metode er at mengden dokumenter kan være overveldende og uoversiktlig. Spesielt i forhold til saksbehandling er det et stadig tilfang av dokumenter som omhandler temaene man er interessert i. Å gjennomføre et forskningsprosjekt basert på dokumentanalyse vil i mange tilfeller innebære å gjøre et utvalg av de dokumentene det er nødvendig å forske på. Å gjøre et utvalg krever at man har gode kunnskaper om saksområdet, og i tillegg at man har oversikt over mangfoldet av dokumenter som finnes på saksområdet (Syvertsen 1998).

Jeg har valgt å ikke ta hensyn til dokumenter produsert av EU i prosessen frem mot det ferdige TV-direktivet og AMT-direktivet. Saksgangen i å vedta et nytt direktiv er lang og komplisert. Før direktivet blir vedtatt går det flere runder mellom Europaparlamentet, Kommisjonen og Rådet. For å besvare problemstillingene i denne oppgaven er det viktigere å undersøke det ferdige resultatet av prosessen, som er det endelig utformede AMT-direktivet i kontrast til det gamle TV-direktivet.

2.2.2 Gjennomføring av dokumentanalysen

Gjennomføringen av den komparative dokumentanalysen av TV-direktivet og AMT-direktivet ble gjort med den hensikt å undersøke hvilke forandringer som hadde skjedd, og hva som hadde blitt bevart fra direktivet fra 1997. Sammenligningene mellom direktivene ble gjort punkt for punkt, og tok hensyn til detaljer som utskifting av ord eller betegnelser. Nettopp utskifting av ord er en viktig forandring i direktivet, ettersom direktivet utvides fra å bare gjelde fjernsyn til å gjelde alle audiovisuelle medietjenester. Det skjer også en hel del endringer i forhold til hvor artiklene er plassert i direktivet.

Temaene som dekkes i AMT-direktivet er mange, og en utdypende analyse av konsekvensene alle endringene i direktivet vil ha overstegte alle mengde- og lengdekrav for denne typen

oppgave. Dette forhindrer meg fra å beskrive alle endringene i direktivet. De endringene som skjer i direktivet har jeg allikevel kartlagt gjennom analyseprosessen. Og det er på grunnlag av denne kartleggingsprosessen jeg har kunnet plukke ut de punktene som hadde mest potensial for å belyse problemstillingene i oppgaven.

Et av hovedtemaene i oppgaven er EUs reklameregulering. Jeg har valgt å skrive om reklame fordi reklamereglene er en betydelig del av direktivet, og også fordi litteratur viste at forskjellen mellom medlemslandenes reklameregler har ført til konflikter. I tillegg er Norge et restriktivt land i forhold til hvordan reklame reguleres, slik at det var mulig å se på forskjeller mellom nasjonal og internasjonal regulering innenfor dette temaet. I analysen av reklamereglene var det tillatelse av produkt plassering som pekte seg ut som en stor endring, slik at dette ville være en god illustrasjon på direktivets utvikling. Andre ting som pekte seg ut var regulering av reklame rettet mot barn, og reklame for alkohol, fordi det er totalforbud mot slik reklame i Norge.

I forhold til å belyse spørsmålet om hvorvidt EUs regulering er utelukkende økonomisk eller også bærer preg av en kulturpolitisk tilnærming, var en analyse av kvotereglene og deres funksjon nødvendig. Andre former for regulering som inkluderer motiver utover de økonomiske, var reglene om reservasjonsretten og retten til korte klipp. En analyse av senderlandsprinsippet var nødvendig for å kunne forstå grunnlaget for hvorfor EU regulerer mediene. På tross av at det har skjedd få endringer med selve senderlandsprinsippet, har det skjedd en interessant forandring som omhandler omgåelse av senderlandsprinsippet. Utvalget av temaer har altså vært basert på hva som ville gi meg mulighet til å besvare problemstillingene i oppgaven. Noen undersøkelsesområder pekte seg i så måte ut ved nødvendighet for at jeg skulle kunne gi svar på problemstillingene.

2.3 Kildekritikk

Kildekritikk innebærer at man må være bevisst på hvorvidt kilden man bruker er troverdig, autentisk og representativ for det man prøver å finne ut av. Kildekritikk er viktig både i forhold til de dokumentene man benytter seg av, men også i tilnærmingen til bruk av annen litteratur. Alle dokumenter benyttet i denne oppgaven er hentet fra offisielle kilder og er allment tilgjengelig for de som ønsker å oppsøke informasjonen. Etter å ha hentet dokumenter fra EUs internettsider, i form av de to versjonene av direktivet, har jeg fått bekreftet deres ektehet ved at jeg i tillegg fikk utdelt disse dokumentene av en av informantene mine. Når

man bruker internett må man være klar over at nettet *kan være* en feilkilde ettersom det kan være vanskelig å skille falske sider fra offisielle sider (Syvertsen 1998). Dette kan spesielt være et problem om man skal se nærmere på internasjonale bedrifters hjemmesider. Store multi-nasjonale selskap kan ofte ha fiender, gjerne i anti-kapitalistiske bevegelser, som ønsker å sverte selskapene.

Hjemmesider jeg har oppsøkt og hentet materiale fra er offisielle sider som europa.eu, regjeringen.no, ofcom.org.uk og lovdata.no. Det er viktig å være klar over at noen av dokumentene prøver å fremme en bestemt politisk agenda. Stortingsmeldinger, som jeg har benyttet meg av, er laget av regjeringen og forteller Stortinget om regjeringens planer for bestemte politikkområder. Slike meldinger vil derfor være preget av hvilke partier som ved enhver tid sitter i regjering. Informasjonen kan allikevel si mye om politisk utvikling innenfor visse tidsrammer, og er derfor nyttige. Kildekritiske vurderinger bør ta hensyn til hva hensikten med dokumentet er (for eksempel om det skal overbevise eller informere), hvem som har laget dokumentet, hva slags informasjon som er samlet inn, når informasjonen ble samlet inn, hvordan de ble samlet inn og i hvilken grad dette dokumentet stemmer overens med andre kilder (Syvertsen 1998).

2.4 Kvalitative intervjuer

Dokumentanalysen er basis for denne oppgaven, men for å kunne få supplerende informasjon om hvordan *Norge* forholder seg til EUs medieregulering valgte jeg også å gjennomføre to kvalitative intervjuer med fagpersoner innenfor regulering av norske medier.

Det er vanlig å inndele kvalitative intervjuer i tre typer: ustrukturerte, strukturerte eller semistrukturerte intervjuer. *Ustrukturerte intervjuer* er intervjuer der både tema og spørsmål i liten grad er definert på forhånd. Denne typen intervju tar ofte form av en uformell samtale for å fremskaffe for eksempel begrepsapparater, forståelsesmåter eller lignende, og kan ofte være et grunnlag for mer strukturerte intervjuer i en senere fase av forskningen. *Strukturerte intervjuer* er motsatsen til de ustrukturerte intervjuene. Her er spørsmålene gjort klare på forhånd, men svarene kan være åpne. Etter et strukturert intervju er det lett å gruppere svarene og fremstille disse i tabeller. Tilslutt er *semistrukturerte intervjuer* en mellomting mellom de to foregående. Tema er definert på forhånd, og det er som regel utarbeidet en intervjuguide til veiledning i gjennomføringen av intervjuet. Semistrukturerte intervju åpner for oppfølgings-spørsmål og er i så måte mer fleksible enn de strukturerte intervjuene (Østbye et. al.

2002:102). Jeg har brukt semistrukturerte kvalitative intervjuer i mitt prosjekt. Denne intervjutypen gav meg anledning til å stille oppfølgingsspørsmål, i tillegg til spørsmål som allerede var gjort klare på forhånd.

Jeg har gjennomført *to* kvalitative forskningsintervjuer i forbindelse med denne oppgaven. Informantene ble valgt ut på grunnlag av sin kompetanse som fagpersoner med praktisk erfaring innenfor regulering av medier i Norge. Jeg har intervjuet underdirektør Olav Guntvedt fra Kultur- og kirkedepartementet, fordi det er dette departementet som har ansvar for behandlingen av mediespørsmål i Norge. Fra Medietilsynet intervjuet jeg Ingvil Conradi Andersen, seniorrådgiver i Medietilsynet, som jobber aktivt med implementeringen av AMT-direktivet i norsk medielovgivning, i tett samarbeid med Kultur- og kirkedepartementet. Etersom Medietilsynet har ansvaret for å overvåke gjennomføringen av direktivene i norske medier, kunne informanten gi meg informasjon om hvordan implementering av direktivet skjer i praksis. Informanten fra Kultur- og kirkedepartementet kunne gi innsikt i hvordan det politiske arbeidet med direktivet foregår.

2.4.1 Asymmetrisk maktbalanse i intervjusituasjonen

Når man gjennomfører et forskningsintervju er det vanligvis en asymmetrisk maktbalanse i intervjusituasjonen, ettersom intervjuet ikke er en samtale mellom to likestilte parter. Intervjuer fremstår som en autoritet i forhold til informanten (Kvale og Brinkman 2009:33). Unntaket kan derimot være i tilfeller der man intervjuer eksperter. *Eliten* defineres av Kvale og Brinkman i ”Interviews – Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing” (2009) som personer som er ledere eller eksperter på et felt, eller som innehar maktposisjoner. I slike situasjoner kan den asymmetriske maktbalansen kanselleres så informanten blir autoriteten. Det blir i slike tilfeller spesielt viktig for forskeren å ha gode kunnskaper om feltet for å kunne utnytte intervjuet på best mulig måte. Når man har tilgang på fagpersoner er det overflødig å stille spørsmål om bakgrunnsinformasjon, man bør heller stille spørsmål som kan utdype kunnskapen man allerede innehar (Kvale 2009:147).

I tillegg til å være godt forberedt og ha relevant bakgrunnsinformasjon kan en intervjuguide være et godt hjelpemiddel (Østbye et. al. 2006:103). Poenget med en intervjuguide (se vedlegg I) er å holde rede på temaene man ønsker å få informasjon om. Intervjuguiden jeg benyttet var bygget opp på en slik måte at jeg begynte med spørsmål om informantens stilling og arbeidsoppgaver, før jeg deretter stilte de spørsmålene som var relevante for oppgaven min

og som krever mer refleksjon. Begge intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplasser. Intervjuene jeg gjennomførte var med fagpersoner, om et felt de har gode og utfyllende kunnskaper om. Dette gjorde at de i noen grad styrte intervjuet ved å komme mine spørsmål i forkjøpet. Begge intervjuobjektene hadde gjort klart dokumenter de mente jeg kunne ha nytte av. Men dette var dokumenter jeg allerede hadde oversikt over og hadde hatt tilgang til gjennom offentlige kilder. Dette tyder på at forarbeidet jeg hadde gjort i forkant av intervjuene var grundig.

2.4.2 Intervjuopptak og sitater

For å dokumentere intervjuene ønsket jeg å bruke diktafon, og dette ble akseptert av begge intervjuobjektene. Ved hjelp av opptakene kunne jeg transkribere begge intervjuene ordrett for å dokumentere informantenes uttalelser. Å dokumentere intervjuet på en slik måte er et middel til å styrke reliabiliteten i prosjektet. Om man velger å basere videre bruk av intervjuet kun på notater, er det en stor sjanse for at man ikke har fått med seg alt informantene sier, i tillegg kan notering ta fokus vekk fra intervjusituasjonen (Østbye et al. 2006:120).

Et problem ved bruk av diktafon kan være at informanten blir påvirket av opptaksutstyrets nærvære, slik at han/hun ikke snakker fritt. I så fall vil *ikke* intervjuets validitet bli styrket av at man gjør opptak. Bruk av opptaksutstyr kan ha hatt en viss påvirkning på den ene informanten, som i løpet av vår samtale ba meg om å skru av opptaket for å fortelle meg noe som var ”off the record”. Slike uttalelser blir ikke tatt i bruk i denne oppgaven og bør heller aldri tas i bruk. Som forsker må man ta hensyn til kildenes ønske om å reservere visse uttalelser, spesielt når de opptrer i et offentlig embete og disse uttalelsene uttrykker personlige meninger heller enn de man har som yrkesperson. Jeg har i liten grad vært ute etter enkeltpersoners meninger i forbindelse med min oppgave. Jeg ønsker å reflektere rundt de tilnærminger som blir brukt av våre offentlige organer i forhold til TV- og AMT-direktivet. Informasjonen som ble gitt ”off the record” var heller ikke av en slik natur at jeg gjerne skulle brukt den i min forskningsrapport. Mer enn nye opplysninger, var de en illustrasjon av et poeng jeg kunne fremme gjennom annen informasjon jeg hadde mulighet til å bruke. Å bli gitt konfidensiell informasjon kan i mange tilfeller reise forskningsetiske spørsmål, spesielt om informasjonen er av en slik karakter at prosjektet svekkes av manglende tilgang til bruk av materialet.

Når man bruker sitater fra intervjuobjekter er det som regel behov for å skrive om uttalelsene. I etterarbeidet med intervjuene transkriberte jeg intervjuene i sin helhet, men det er sjelden ordrett transkribering kan brukes som meningsfulle sitater, ettersom språket blir for usammenhengende (Kvale og Brinkman 2009:187). Sitatene ble omskrevet slik at de skulle gi mer mening og være mer sammenhengende i en skriftlig kontekst, men uten å ødelegge meningsinnholdet. Informantene fikk deretter anledning til å godkjenne sitatene. Begge informantene ønsket å endre noen av formuleringene ytterligere, og fikk adgang til dette, ettersom det var språklige endringer av ren kosmetisk art.

2.5 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er begreper som opprinnelig ble brukt i den kvantitative forsknings-tradisjonen, og er ikke direkte overførbare til kvalitative forskningsopplegg. Det er allikevel viktig også i kvalitative forskningsopplegg å ha et bevisst forhold til disse begrepene i forbindelse med data og databehandling, og hvilke svar dataene gir i forhold til problemene man ønsker å belyse (Østbye et al. 2006:120).

Validitet er et uttrykk for gyldighet eller troverdighet (Østbye 2006:39), og er ikke bare et skritt på vei i forskningsprosjektet, men noe som bør gjennomsyre hele prosessen. Validitet har å gjøre med den relevansen datamaterialet man bruker har for å belyse problemstillingen (Hellevik 2002:473). At en undersøkelse har høy validitet, forutsetter både høy *definisjonsmessig validitet* og høy reliabilitet. Definisjonsmessig validitet betegner overgangen mellom teori og empiri. De teoretiske begrepene man bruker må være i overensstemmelse med empirien, og den definisjonsmessige validiteten er et uttrykk for om dette samsvarer (Hellevik 2002:51). I en intervjuundersøkelse må validitet være tilstede gjennom alle faser: tematisering, i designet av forskningsprosjektet, intervjuet, transkribering av intervjuet, analysen og i sluttrapporten (Kvale og Brinkman 2009:248-249). Validitet er ikke et presist definert uttrykk, men ”grovt sett betyr validitet *det å måle det en sikter mot å måle*” (Østbye m.fl. 2006:39).

Reliabilitet er et uttrykk for nøyaktighet, og om dataene man bruker er egnet til å belyse problemstillingen (Hellevik 2002:52). Reproduserbarhet og intersubjektivitet er aspekter ved begrepet reliabilitet, noe som kan komme på kant med at forskeren i kvalitative forskningsopplegg ofte bruker seg selv som et instrument i forskningen, og dette vil nødvendigvis påvirke utfallet (Østbye et al. 2006:123). Reliabilitet er relatert til troverdighet og samsvar i

forskningens funn, og i så måte om hvorvidt man har behandlet og brukt data nøyaktig og pålitelig (Kvale og Brinkmann 2009:245). I kvantitativ forskning skal en forsker kunne reprodusere funnene fra en undersøkelse om denne gjøres på nytt. I kvalitativ forskning er dette vanskeligere, men det er likevel viktig å dokumentere hvordan man kommer frem til resultatene. For eksempel vil opptak av et kvalitativt intervju styrke den metodiske reliabiliteten. I tillegg vil også validiteten bli styrket gjennom transkribering av intervjuet, ettersom man vil kunne få en ordrett avskrivning av hva som ble sagt slik at man kan gå tilbake og gjøre nye fortolkninger senere i forskningsprosjektet (Østbye et al. 2006:120).

Reliabilitet og validitet i denne oppgaven er bevart ved at de brukte dokumentene er tilgjengelige for alle som ønsker å se utgangspunktet for analysen. I intervjuene som ble gjennomført ble dokumentert i form av lydopptak og ved å transkribere intervjuet ordrett, og dette styrker validiteten i oppgaven. Både validitet og reliabilitet må altså være tilstede for at undersøkelsen skal være troverdig. Ved å ha en ordnet og systematisk tilnærming til materialet kan man sørge for en stor grad av sikkerhet i forhold til hvordan man bruker dette i forskningsøyemed, og få en forståelig fremstilling av resultatene av forskningen. Dette krever også at forskeren legger vekk eventuelle fordommer eller forhåpninger om et visst resultat, slik at man kan være sikker på at forskeren presenterer sine funn på grunnlag av materialet han/hun har samlet inn, og ikke på grunnlag av en personlig agenda.

2.6 Avslutning

Metodene jeg har brukt i dette forskningsprosjektet, dokumentanalyse og kvalitativt intervju, er valgt på grunnlag av det jeg mener vil tjene min problemstilling på best mulig måte og gi svar på spørsmålene jeg har. Forskningsprosessen kan gjennom en metoderedegjørelse virke strukturert og gjennomtenkt, men dette er sjelden tilfellet. Veien blir ofte til mens man går, men det er allikevel viktig å ha en strukturert og åpen tilnærming til datamaterialet og metodene man bruker i empiriinnsamling og i forskningsprosessen.

3 Bakgrunn

I dette kapittelet vil jeg drøfte aspekter ved de to motsetningsforholdene som ble skissert innledningsvis: Forholdet mellom nasjonal og internasjonal medieregulering og forskjellen mellom en kulturpolitisk og økonomisk tilnærming til medieregulering. Endringer som har skjedd i forhold til utvikling av teknologi og kommunikasjon gjør det meningsfullt å snakke om en internasjonalisering av mediereguleringen. I Makt- og demokratiutredningens rapportserie skriver Trine Syvertsen i ”Kommersialisering, globalisering og konvergens – Utfordringer for mediepolitikk og medieregulering” (2001) at det har skjedd en internasjonaliseringsprosess som gjør at nasjonale aktører har fått mindre handlingsrom de siste tiårene.

I denne delen av oppgaven vil jeg fokusere på hvordan makten til å regulere mediene har blitt skjøvet fra et nasjonalt nivå i retning av et internasjonalt nivå. Jeg vil først gjøre rede for noen hovedregimer innen medieregulering, før jeg deretter ser på to tendenser som synes å være grunnlaget for økende internasjonalisering av mediene; konvergens og globalisering. Tilslutt vil jeg i dette kapittelet undersøke hvilken rolle EU spiller for internasjonal medieregulering, og hvilke faktorer som har vært viktige for utformingen av EUs mediereguleringslinje.

3.1 Regulering av mediene

Hvordan mediene reguleres av et lands myndigheter til et hvert tidspunkt vil være påvirket av en rekke faktorer: hvilke mål den sittende regjeringen har med sin mediepolitikk, generelle samfunnsendringer (som for eksempel en tendens til liberalisering), historie, tradisjoner, teknologisk utvikling og internasjonale forhold. Jeg vil ikke diskutere alle disse faktorene inngående, men ønsker å gi et bilde av et politikkområde som er preget av kompleksitet og konstant endring. Trine Syvertsen (2004) presenterer fire *ideelle* reguleringstyper som beskriver de ulike motivene for medieregulering. I forbindelse med min studie og analyse er det særlig tre av disse regimene som er relevante: *kulturpolitisk regulering* og *forbrukerregulering*, og i tillegg vil jeg behandle de to andre reguleringsregimene, *næringspolitisk regulering* og *konkurranseregulering*, under fellesbetegnelsen *økonomisk regulering*, ettersom disse har noe nærhet til hverandre. Reguleringsregimene er rendyrkede former som ikke finnes i virkeligheten. Reguleringsmyndigheter tar avgjørelser på basis av forskjellige hensyn som er sammenblandinger av disse. Hvilke regimer som tillegges mest vekt i et

samfunn vil være avhengig av normative valg som tas av politikere og beslutningsmyndigheter, og kan også endres over tid.

3.1.1 Kulturpolitisk regulering

Kulturpolitiske motiver for regulering av mediene har vært, og er, av stor betydning for europeisk medieregulering. Kulturpolitisk regulering forutsetter at medienes *kulturelle, identitetsskapende* og *politiske* makt blir sett på som viktigere enn medienes økonomiske funksjoner. Publikum blir ansett for å være *samfunnsborgere* (citizens) som gjennom media har rett til å få den informasjon som er nødvendig for å fungere politisk og sosialt i samfunnet (Feintuck og Varney 2006:117). Ut i fra et slikt reguleringsregime vil det være kulturmyndighetene som har mest å si for mediereguleringen. De mest sentrale kulturpolitiske virkemidlene er blant annet statlig eierskap/støtte, kvotering og innholdsregulering (Syvertsen 2004:18).

Opprettelsen av allmennkringkastere var kulturpolitisk motivert og baserer seg på at TV- og radiosignaler blir ansett som et *offentlig gode* som tilhører hele befolkningen. Sendefrekvenser var en begrenset ressurs, så staten tok på seg oppgaven å regulere kringkastingsmediene slik at hele befolkningen skulle få et tilbud. Tilbudet skulle være bredt og tilfredsstillende både brede og smale grupper. I tillegg til å underholde skulle det utdanne og informere. Denne måten å regulere mediene på har vært sterkt utbredt i Europa, der de fleste land har hatt, eller har fremdeles, en offentlig eid kringkaster. Opprettelsen av allmennkringkastere baserer seg på prinsipper om *universalitet, borgerskap* og *kvalitet* (Feintuck og Varney 2006:46). Allmennkringkastere blir ofte underlagt krav om innhold som å bevare landets språk og kultur, underbygge nasjonal felleskapsfølelse, informere og utdanne, sørge for universell dekning og et tilbud til alle, både befolkningen som helhet, men også gi minoritetsgrupper og barn et tilbud (Feintuck og Varney 2006:45).

3.1.2 Forbrukerregulering

Forbrukerregulering handler om at myndighetene regulerer for å beskytte publikum mot skadelig innhold i mediene. Eksempler på slik regulering kan være regler mot skjult eller villedende reklame, reklame rettet mot barn. eller det kan være et ønske om å beskytte publikum mot voldelig eller pornografisk innhold og sørge for at publikums rettigheter blir ivaretatt (Syvertsen 2004:19-20). Forbrukerregulering er på fremmarsj og kan se ut til å bli viktigere i fremtidig medieregulering. Økende fragmenteringen og internasjonaliseringen av media gjør at det blir vanskeligere for reguleringsmyndighetene å overvåke medietjeneste-

utbyderne, og reguleringen må derfor skje på mottakersiden. Publikum vil derfor bli viktigere for reguleringsmyndighetene i forhold til innrapportering og klager (Levy 1999:148).

Ut i fra forbrukerreguleringens perspektiv er det mediens funksjon som *vare* som er i fokus (Syvertsen 2004:21), i motsetning til kulturpolitisk regulering som opererer med et perspektiv som utpeker mediene som meningsbærende for samfunnet.

3.1.3 Økonomisk regulering

I tillegg til å være en tjeneste forbrukere benytter seg av og en leverandør av kulturelle og politiske budskap er mediebedriftene økonomiske foretak. Nærings- og konkurranse-regulering, som Trine Syvertsen har definert som to adskilte reguleringsformer i sin bok *Mediemangfold* (2004) vil jeg behandle under ett fordi begge reguleringsregimene omhandler de mer praktiske og økonomiske sidene av mediene.

Gjennom nærings- og konkurransepolitikk ønsker man å sikre muligheter for utvikling og økonomisk vekst for bransjen som helhet. ”Næringspolitikken skal legge til rette for fungerende markeder både i offentlig og privat sektor” (Syvertsen 2004:19). *Næringspolitikk* har vært viktig i norsk mediepolitikk ved at omfattende infrastrukturtiltak ble igangsatt for å skape økonomisk vekst i forskjellige næringer. Uten betydelige næringspolitiske inngrep fra statlig hold ville det ikke blitt utviklet en infrastruktur, som for eksempel telefonnettet, fordi dette ville vært en for kostbar og usikker investering for det private markedet. *Konkurranse-regulering* skal sikre ”markedets frie spill og sikre at monopoldannelser eller andre utslag av markedssvikt hindrer et pluralistisk tilbud.” (Syvertsen 2004:21). De fleste markeder blir regulert for å hindre uheldige utslag på markedet, som monopoldannelse og prissamarbeid, og mediene er ikke noe unntak.

3.1.4 Endringer i reguleringsformer

Hvilke av de tre reguleringsregimene som i størst grad blir vektlagt av myndighetene er i stadig forandring. Europa har vært preget av en kulturpolitisk tilnærming til reguleringen av mediene, spesielt kringkastingsmediene. Slik reguleringspolitikk står i sterk kontrast til den amerikanske tilnærmingen som er å regulere mediene utelukkende som økonomiske aktører. Mediereguleringen i Europa har imidlertid gått igjennom store forandringer siden 1980-tallet. Forandringene har skjedd både på grunn av ny teknologi og generelle endringer i samfunnet.

”Deregulering, privatisering og internasjonalisering har gitt opphav til mer markedsstyrte reguleringsformer” (Syvertsen 2004:137).

Freedman (2008) hevder i ”*The politics of media policy*” at deregulering ikke innebærer mindre regulering av mediene men at deregulering i stedet innebærer en *reregulering*. Siden 1980-tallet har mediereguleringen vært preget av en neo-liberalistisk tilnærming, som er tilknyttet forestillingen om et fritt marked, individuelle rettigheter, personlig valg, et mindre offentlig styringsapparat og begrenset regulering (Freedman 2008:36). Rereguleringen innebærer i så måte nye ideologisk mål for mediereguleringen. Mediene styres i retning av et marked der det er fokus på konkurranse og som understreker forbrukernes valgfrihet og lar markedskreftene bestemme hvilke aktører som skal lykkes (Freedman 2008:49).

Overføringen av reguleringsmakt fra nasjonalt til internasjonalt nivå er av stor betydning for denne studien, spesielt siden overgangen også er forbundet med en overgang mot en mer *økonomisk* regulering av mediene, og mindre *kulturpolitisk* regulering.

[...] med EUs økende interesse for medier som en strategisk viktig sektor må også mediepolitikken tilpasses internasjonale regler. Delvis innebærer dette en overnasjonal *kulturpolitisk* styring uttrykt gjennom reglene for internasjonale TV-sendinger [...] Dels representerer overføringen av makt til EU en overgang mot en *mer nærings- og konkurranseorientert regulering* (Syvertsen 2004:136).

I diskusjonen av overgangen fra en nasjonal til en internasjonal regulering av mediene, er det to tendenser som er av stor betydning: Konvergens og globalisering. Disse uttrykkene brukes ofte i forbindelse med medienes utvikling, og jeg vil nå undersøke hva disse begrepene innebærer.

3.2 Konvergens

Konvergens er et begrep som ofte blir brukt for å beskrive medieutviklingen i vestlige land på 1990-tallet. I 1999 kom det en NOU (Norsk Offentlig Utredning) med tittelen ”Konvergens. Sammensmeltingen av tele-, data- og mediesektorene” om temaet. Denne rapporten gir ingen klar definisjon på begrepet konvergens, men bruker det for å beskrive et fremtredende utviklingstrekk i tele-, IT- og kringkastingsektoren. Den teknologiske utviklingen er en forutsetning for konvergens, fordi den muliggjør formidling på tvers av plattformer gjennom *digitalisering*. Digitalisering innebærer at flere typer medieinnhold (lyd, bilde, data og stillbilder) kan formidles gjennom flere overføringsmedier (Syvertsen 2004:30).

Det er mulig å skille mellom ulike former for konvergens. I NOU (1999) nevnes fire dimensjoner ved konvergens: tjenestekonvergens, nettverkskonvergens, terminalkonvergens og markedskonvergens. I artikkelen "Questioning Convergence" (2007) trekker Fagerjord og Storsul frem ytterligere to dimensjoner: reguleringskonvergens og retorisk konvergens (Fagerjord og Storsul 2007:24-25). I forhold til min problemstilling er det tjenestekonvergens og reguleringskonvergens som er de mest relevante aspektene. *Tjenestekonvergens* er et uttrykk for at medietjenester i større grad blandes sammen, noe som muliggjøres av digitaliseringen av signalene slik at flere terminaler kan ta imot disse. På internett kan audiovisuelle tjenester kombineres med tekst eller med interaktive tjenester. Det innebærer også at brukerne får større innflytelse på tjenestene i form av at de kan bestemme når de ønsker å benytte seg av dem (NOU 1999:26). *Reguleringskonvergens* er et resultat av økende tjenestekonvergens: Innholdsregulering har vært vanlig både i kringkasting og i forhold til film, mens det i aviser og internett har vært lite tradisjon for innholdsregulering. Når det tradisjonelle skillet mellom ulike medietyper blir mer uklart blir det vanskeligere å rettferdiggjøre en slik differensiert regulering av mediene. Regulering kan ikke lenger knyttes til spesifikke medier, men bør være teknologinøytral, fordi det samme innholdet kan formidles forskjellige plattformer (Fagerjord og Storsul 2007:25-26).

I konvergensprosessen bringes kringkastingsmediet og internett nærmere hverandre. Det har blitt vanlig å skille mellom lineær og ikke-lineær kringkasting. *Lineær kringkasting* er det tradisjonelle TV-mediet, der en programplan er lagt opp på forhånd, og publikum ikke har mulighet til å påvirke sendeplanen. Dette omtales som *push*-tjenester, fordi publikum blir pådyttet innholdet slik som det er. *Ikke-lineær kringkasting* kan omtales som *pull*-tjenester, eller on-demand-tjenester, og har visse trekk til felles med internett fordi det er publikum selv som må ta initiativet til å dra til seg innholdet fra en programkatalog. Publikum har en mulighet til å bestemme *når* de skal se innholdet og *hvilket* innhold de vil se (Herold 2008:7).

Konvergens er en av forutsetningene for endringene som skjer i TV-direktivet. Å ha en teknologibasert tilnærming til identifikasjon og regulering av mediene er ifølge EU utdatert, og de utvider derfor direktivets virkeområde til å gjelde flere nye typer audiovisuelle medietjenester som tidligere ikke ville blitt omfattet av TV-direktivet (Press Release Rapid 2008).

3.3 Globalisering

En annen tendens som har innvirkning på internasjonaliseringen av mediereguleringen er globalisering. Globalisering er ikke et mediespesifikt fenomen, men en tendens som gir seg uttrykk i vidt forskjellige sektorer. Globalisering har innvirkning på forskjellige nivåer, både internasjonalt, nasjonalt, regionalt, lokalt og personlig (Hjarvard 2003:16). Den vide bruken av begrepet gjør det vanskelig å gi det et spesifikt innhold, spesielt siden globalisering på mange måter ikke lenger er verdinøytralt, men har blitt noe man kan være for eller imot (Hjarvard 2003:16).

Globalisering innebærer en løsrivelse fra de tradisjonelle grensene i samfunnet. Man får en utstrekning av sosiale, politiske og økonomiske hendelser og aktiviteter på tvers av grenser og store områder. På denne måten kan en hendelse et sted ha betydning for noen på andre siden av verden (Hjarvard 2003:18). I "*Globalization, Development and the Mass Media*" (2007) påstår også Sparks at et sentralt trekk ved globaliseringsprosessen er at nasjonalstaten blir svekket på grunn av utviklingen av overnasjonale politiske instanser:

One central feature of the new epoch is that the state system that dominated world affairs for the last four centuries has now collapsed, or is at least under severe strain. It's undermined by the development of supranational political forms like the United Nations and the European Union and by the growing power of transnational corporations (Sparks 2007:147).

Mediene innehar en viktig rolle i utstrekningen av handlingsrom i fordi ny teknologi gjør det mulig å kommunisere og utveksle informasjon uten at lokalisering har betydning. Men mediene har ikke bare muliggjort globalisering, mediene har også selv blitt globaliserte.

Fra midten av 1990-tallet ble det vanlig å snakke om en *globalisering av mediene* (Syvertsen 2001). Globalisering av mediene innebærer blant annet at man har muligheten til overnasjonal distribusjon av medieinnhold, at det er en økende grad av overnasjonalt eierskap og kontroll i mediebransjen, at innholdet i mediene blir mer internasjonalisert og at den politiske reguleringen av mediene i økende grad skjer på et internasjonalt nivå (Syvertsen 2001:9). En slik overføring av reguleringen fra nasjonalt til internasjonalt nivå vil ha betydning for nasjonale myndigheters mulighet til å utøve makt på området. "Det er en åpenbar utvikling i retning av at handlingsrommet til nasjonale aktører [...] er blitt innskrenket de siste tiårene" (Syvertsen 2001). Men det er ikke bare reguleringsmyndighetene som blir påvirket av økende internasjonalisering, men også hvilke virkemidler man bruker og hvilke reguleringsregimer som tillegges vekt (Syvertsen 2004:150). EU, De forente nasjoner (FN) og World Trade

Organization (WTO) er noen av instansene som fratar nasjonalstatene deres gamle posisjon og endrer maktbalansen. Jeg skal derfor gi et kort overblikk over disse to organisasjonene, før jeg ser på EUs rolle i mediereguleringen.

3.3.1 Internasjonal medieregulering

Det er delte meninger om hvorvidt globaliseringen av mediemarkedet er positivt, men de fleste er enig i at globalisering er en faktor både med hensyn til innholdet i og regulering av mediene. Jeg vil kort presentere to av de mest betydningsfulle organisasjonene i forhold til utformingen av internasjonal medieregulering; World Trade Organization (WTO), og UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

World Trade Organization er en frihandelsorganisasjon som ble opprettet i 1995 som resultat av Uruguay-runden. WTOs mål er å bidra til en friere verdenshandel, og fungerer blant annet som administrator for frihandelsavtalene GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) og GATS (*General Agreement on Trade in Services*) (Hovi og Underdal 2000:70). GATS regulerer handel med tjenester og ønsker å legge til rette for at også disse blir liberalisert og privatisert (Freedman 2008:201). GATS er gjeldende også for den audiovisuelle medietjenestesektoren. USA brukte forhandlingsrundene om GATS som en mulighet til å presse EU til å gjøre forpliktelser om liberalisering av det audiovisuelle medieområdet. Fordi man ikke kom til enighet ble resultatet at landene kunne velge å gjøre unntak fra deler av avtalen, og da også kunne unndra seg fra å inngå forpliktelser på det audiovisuelle området. Det var under GATS-forhandlingene begrepet ”det kulturelle unntaket (*cultural exemption*) ble introdusert. Argumentet for at de audiovisuelle mediene ikke skulle omfattes av avtalen var at nemlig at disse innehar en spesiell kulturell posisjon (Graber 2004:165).

USA var sterkt imot muligheten til å gjøre unntak, og mente at det kulturelle unntaket ville fungere som en form for proteksjonisme og være negativt for det globale markedet. EU støttet derimot unntaket, og la seg i så måte på en helt annen linje enn USA i reguleringen av audiovisuelle medier. Under Doha-runden, som startet i 2000, ble muligheten for liberalisering av den audiovisuelle sektoren tatt opp på ny (Graber 2004:166). Forhandlingene pågikk i flere år, men kollapset igjen i 2006 på grunn av manglende evne til å forsone til de motstridende synspunktene. USAs ønske om en multilateral avtale om frislipp av det audiovisuelle området ble ikke oppfylt, og USA har i stedet inngått en rekke bilaterale frihandelsavtaler mellom USA og andre enkeltland på det audiovisuelle feltet (Freedman 2008:204). I dag er derfor de

audiovisuelle medietjenestene fremdeles unndratt fra den frie verdenshandelen i form av sine spesielle egenskaper som kulturelle uttrykk.

De forente nasjoners underbyrå, UNESCO, har laget en internasjonal konvensjon om kulturelt mangfold, som ble ratifisert i mars 2007. UNESCOs *Convention on Cultural Diversity (CCD)* bekrefter de signerende statenes rett til å gjennomføre tiltak rettet mot å bevare og fremme kulturelt mangfold på sitt territorium. USA så på denne konvensjonen som et proteksjonistisk prosjekt på bekostning frihandelsmarkedet (Freedman 2008:205). Resultatet av USAs motstand var at avtalen ble vagere og mindre slagkraftig enn den kunne ha vært. Bare USA og Israel stemte tilslutt i mot konvensjonen, 148 andre delegater var for. Argumentene imot UNESCOs konvensjon var at myndighetene i nasjonalstatene ville få makt til å kontrollere kulturlivet og ha kontroll over hva befolkningen fikk konsumere av kultur, på bekostning av individets frihet (Freedman 2008:206-207).

Å sammenligne UNESCO og WTOs mål med medieregulering byr på utfordringer. Disse organisasjonene har ulike tilnærminger til regulering og også forskjellige posisjoner med hensyn til innvirkningen og makten de har ovenfor medlemmene. UNESCO er en underorganisasjon av FN som jobber for å skape felles internasjonale avtaler og enighet om kulturelle, etiske og utdannings- og forskningsmessige spørsmål. WTO er en organisasjon som fungerer som et forum for verdenshandel og står for nedbygging av handelsbarrierer og ønsker å bevare et sunt og velfungerende marked. UNESCO er den av organisasjonene som har en mest kulturpolitisk tilnærming til mediene, mens WTO kan sies å ha en rent økonomisk tilnærming. EU har ikke ønsket å inkludere mediene i den frie verdenshandelen og dette skiller EUs synspunkt kraftig fra USAs perspektiv (Bourdon 2007:270). USA omtaler beskyttelsen av de audiovisuelle tjenestene som proteksjonistisk, men slik beskyttelse kan også sees som en kulturpolitisk tilnærming. I neste del av kapittelet vil jeg diskutere EUs tilnærming til audiovisuell medieregulering, etter å først ha gitt en kort skisse av EUs opprinnelse.

3.4 Den europeiske union

For å kunne redegjøre for EUs rolle i internasjonal medieregulering, er det nødvendig å diskutere noen sentrale trekk ved organisasjonen. EU oppsto som et resultat av vellykket økonomisk samarbeid mellom Belgia, Frankrike, Tyskland, Italia, Luxemburg og Nederland. Det europeiske kull- og stålfelleskap (EKSF, 1951), som regulerte handelen og prisene på

produksjon, import og eksport av kull og stål. Samarbeidet var såpass vellykket at tanken om et videre økonomisk fellesskap ble utviklet. Etter hvert ble *Det europeiske økonomiske fellesskap* (EØF, 1957) opprettet, og *Det europeiske atomenergifellesskap* (EURATOM, 1957) (Hovi og Underdal 2003:79). Samarbeidet har igjennom årene blitt utvidet til å omhandle flere politikkområder enn ren handel. TV-direktivets opprinnelse var grunnlagt på ønsket om å skape et felles økonomisk marked også for kringkasting, slik at europeisk fjernsyn kunne blomstre. Fellesmarkedet i Europa innebærer fri flyt av varer, tjenester, valuta og arbeidskraft. Medieindustrien er viktig fordi den forvalter mange arbeidsplasser, og er ansett for å være en bransje det er viktig å videreutvikle fordi den har mye potensial (Levy 2001:45).

3.4.1 Det europeisk økonomiske samarbeid

Det europeisk økonomiske samarbeid (EØS) er grunnlaget for den økonomiske interaksjonen i EU. Norges tilknytting til EU er gjennom EØS-avtalen og European Free Trade Association (EFTA)¹. EØS-avtalen inkluderer EFTA-landene (unntatt Sveits) i det indre markedet i unionen som omfatter utveksling av varer, tjenester, personer og kapital. EØS-avtalen innebærer også samarbeid om sosiale spørsmål, miljøvern, forskning, utdanning, kultur og flere andre områder. En fordel med EØS-avtalen i forhold til fullt EU-medlemskap er at viktige norske næringer, som fiskeri og landbruk, er unntatt avtalen slik vi fremdeles har suverenitet på disse områdene (Kux og Sverdrup 2000:245 og 261).

EØS-avtalen er i konstant utvikling. Når EU-samarbeidet utvides til å gjelde stadig nye områder blir også EØS-avtalen utvidet på de relevante områdene avtalen allerede omfatter. Dette skjer uten foregående politisk diskusjon i Norge (Claes og Førland 2004:213). EFTA-landene har reservasjonsrett mot alle forslag som kommer fra EU, men denne retten er lite brukt. EFTA-landene tilpasser seg EUs lovgivning, uten å ha noen reell myndighet i avgjørelsene som tas, selv om EU er forpliktet til å innhente EFTA-landenes synspunkter i forbindelse med utviklingen av nye lovforslag (Claes og Førland 2004:216). Nye regler i EØS-avtalen som innføres i avtalen er allikevel sjelden på kollisjonskurs med EFTA-landenes interesser. De fleste av reglene som innføres er regler som det er en fordel for landene å

¹ EFTA – frihandelsorganisasjon som ble dannet, parallelt med det vi i dag kjenner som EU, av flere av de europeiske statene som ble nektet medlemskap i EU i første omgang. EFTA bestod på sitt største av ni medlemsland, blant annet Storbritannia og alle de skandinaviske landene. EFTA-landene samarbeider i dag på flere områder, som for eksempel miljø og utdanning, selv om handelen mellom landene ikke lenger er av betydelig størrelse. EFTA består i dag av Norge, Sveits, Liechtenstein og Island (Hovi og Underdal 2000:79; Claes og Førland 2004:32-36).

innføre, og som det er grunn til å tro at ville blitt innført også uten denne tilknytningen til EU (Claes og Førland 2004:213).

EFTA-landene forholder seg til EFTA-domstolen, som kan bidra med rådgivning i tolkning av EØS-regler og dømmer i saker der EFTAs overvåkningsorgan, ESA (EFTA Surveillance Authority), anklager EFTA-landene for manglende eller mangelfull gjennomføring av regler eller forpliktelser. EU-landene forholder seg lignende i konflikter til EU-domstolen. Norge er ikke fullt medlem i EU, og slik er det ESA som er den ”viktigste kontaktflaten mot EU-systemet. ESA har ansvar for å overvåke at nasjonale parlamenter ikke vedtar noe som er i strid med EU-reglene. ESA betegnes ofte som et restriktivt organ som behandler EFTA-landene strengere enn kommisjonen behandler medlemslandene” (Syvertsen 2004:137).

3.4.2 Norge og EU

Norge har to ganger besluttet å stå utenfor unionen. Den første folkeavstemningen om medlemskap var i 1972 da 53,2 prosent av den norske befolkningen stemte imot. Den andre folkeavstemningen var i 1994, og resultatet av denne avstemningen var at 52,2 prosent var imot fullt EU-medlemskap. På tross av to ganger norsk avvisning er EU Norges viktigste samarbeids- og handelspartner. I følge Stortingsmelding nr. 23 (2005-2006), ”Om gjennomføringen av europapolitikken”, gikk 80 prosent av den norske eksporten *til* EU i 2005, i tillegg kom 70 prosent av Norges import *fra* EU. Tilknytningen til det felles økonomiske markedet gjennom EØS-avtalen gjør EU til en viktig faktor i norsk politikk.

Spørsmålet om hvorvidt Norge bør bli en del av EU dukker opp med jevne mellomrom, men fraværet av diskusjon om Norges nåværende forhold til EU gjennom EØS-avtalen er tydelig. I ”*Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU*” (2000) skriver Kux og Sverdrup at Norge i mange henseender allerede er fullverdige medlemmer av EU. De påstår at EØS-avtalen fungerer legitimerende for de norske styresmaktene ettersom den bevarer en *myte om suverenitet*, samtidig som samarbeidet med EU blir stadig dypere. Det blir også hevdet at land som Norge og Sveits må kjempe en stadig kamp for å få fremme sitt syn i den daglige beslutningsprosessen i EU. I en organisasjon som stadig ser ut til å bli mer kompleks blir det vanskeligere å forbli synlige. Konkurransen om oppmerksomhet er stor, både på grunn av utvidelser i forhold til medlemsland, og at man i tillegg må konkurrere om å bli hørt i konkurranse med lobbyorganisasjoner som har sterk innvirkning i EU (Kux og Sverdrup 2000:262).

Claes og Tranøy diskuterer i boken *”Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen”* (1999) hvordan EU og EØS har påvirket norsk politikk. De har kommet fram til at Norges tilpasning til EU er preget av et fravær av konflikter: ”Det er få saker som i utgangspunktet er problematiske, og det er få saker som blir problematiske underveis” (Claes og Tranøy 1999:287). Det har sjelden vært store debatter i implementeringen av EU-direktivene i norsk regelverk. Claes og Tranøy konkluderer derfor med at ”tilknytningsform betyr forbausende lite for innholdet i norsk offentlig politikk” (Claes og Tranøy 1999:281).

Resultatet er at det i hovedsak er to syn som fremmes i forbindelse med Norges tilknytning til EU: Det første synet er at vi allerede er så involvert i EU at vi burde bli fulle medlemmer for å få fordelene med å være med i bestemmelsesprosessen. Det andre synet er at fordi vi allerede er tilknyttet det indre markedet, trenger vi ikke bli medlemmer. Avtalen har holdt Norge inne i varmen til EU, og gir oss fremdeles en viss fleksibilitet i landbrukssaker og fiskerisaker. Men avtalen har også blitt kritisert sterkt fordi suvereniteten det blir argumentert for at vi har opprettholdt kan sees som å være en illusjon: ”In relation to certain sectors and policy areas, Norway, at least, can almost be considered as a full participant in the EU” (Kux og Sverdrup 2000:260). EØS-avtalen var Norges måte å få til et sterkt samarbeid med Europa, og allikevel kunne holde en viss avstand for å sikre egne interesser, men i realiteten er det lite spillerom for å kunne forme avtalen på en slik måte at norske synspunkt blir inkludert. Norges muligheter i behandlingen og utviklingen av direktivene er såpass marginal at vi ikke har store muligheter til å påvirke utfallet. Norge har ikke muligheter til å være med i arbeidsgruppene der grunnlaget legges, og vi må stå utenfor dørene når det skal stemmes over de endelige avgjørelsene (Syvertsen 2004:152).

3.5 EUs medieregulering

Det kulturelle området ble først tatt inn i EU gjennom Maastricht-avtalen, som trådte i kraft i 1993 (Sarikakis 2007:13). Her står det at Fellesskapet skal bidra til at kulturene blomstrer og at det blir lagt til rette for kulturell utveksling mellom medlemsstatene. I tillegg skal EU også sørge for å bevare nasjonale og regionale forskjeller.

Artikkel 151: The Community shall contribute to the flowering of the cultures of the Member States, while respecting their national and regional diversity and at the same time bringing the common cultural heritage to the fore (Maastricht treaty artikkel 128 pkt. 1).

Introduksjonen av et kulturbegrep i Maastricht-avtalen åpnet for regulering av mediene på EU-nivå. EUs mediepolitiske mål er en kombinasjon av ulike hensyn og reguleringsregimer, men det allikevel er mulig å si at økonomisk regulering er viktigst. EU regulerer altså de audiovisuelle mediene ut i fra følgende hensyn og mål: *Økonomiske hensyn*, som å bevare og utvikle europeiske arbeidsplasser og europeisk audiovisuell medieproduksjon, og jevne ut det kulturelle underskuddet EU opplever i forhold til import og eksport av audiovisuell produksjon. *Konkurransmessige hensyn* innebærer å sørge for et europeisk marked for audiovisuelle tjenester som er preget av rettferdig konkurranse og som ikke gir nasjonale aktører fordeler på bekostning av internasjonale aktører. *Kulturmessige hensyn* inkluderer å sørge for bevaring og utvikling av europeisk kultur og mangfoldet av kulturer i de europeiske landene.

Globalisering og konvergens har bidratt til en internasjonalisering av mediasystemet, der teknologiske innovasjoner som satellitt-tv, kabel-tv og internett har gjort behovet for felles standarder og felles regulering på tvers av landegrenser nødvendig. EU har rettferdig konkurranse og økonomisk vekst som en vesentlig grunnpilar i sin mediepolitikk. EUs reguleringstiltak har til dels vært for å stimulere produksjon, som for eksempel ved hjelp av MEDIA programmet, men også for å harmonisere lovgivning, ved hjelp av felles regler for fjernsynssendinger (Syvertsen 2004:38). En harmonisering av reglene innebærer at mulighetene for medieaktører til å kunne formidle sitt innhold på tvers av landegrenser vil bli lettere, og på denne måten vil mediemarkedet kunne styrkes.

Ved å ta kontroll over den europeiske fjernsynsindustrien håpet EU å kunne yte motstand mot den såkalte amerikaniseringen av fjernsynsindustrien. Ved å fremme produksjonen av europeiske, nasjonale medieprodukter, skulle EU kunne konkurrere med Hollywood (Sarikakis 2007:67). Det såkalte *kulturelle underskuddet* i EU innebærer at det er betydelig større import av audiovisuelle produkter til det europeiske markedet, enn det er eksport fra EU-landene. Mesteparten av det audiovisuelle innholdet som blir importert til EU-landene er fra USA.

3.5.1 Medieregulering og lobbyvirksomhet

Det er ikke bare EU som har interesse av hvordan mediene reguleres. *Lobbyvirksomhet* er en betydelig del av beslutningsvirksomheten i EU, noe som demonstreres av at EU har opprettet et register for lobbyorganisasjoner som holder til i Brussel. Registeret ble opprettet i 2008, og

hensikten er å gjøre forholdet mellom Kommisjonen og lobbyorganisasjonene mer gjennomiktig (RAPID 2008b). I forkant av et EU-vedtak er det mange som ønsker å tilkjennegi sin mening og prøver å påvirke aktørene i Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet, som til slutt vedtar direktivet. Lobbyvirksomhet er vanskelig å måle, men er en viktig faktor i beslutningsprosessen:

Lobbying [...] is another practice whose influence on the media policy process is hard to quantify, difficult to confirm, but impossible to ignore (Freedman 2008:12).

Lobbyvirksomhet forekommer fordi aktører i bransjen ønsker å påvirke politikerne i en bestemt retning, men lobbyvirksomhet kan også være en god kilde til informasjon for politikere. På den andre siden kan lobbyvirksomhet også brukes på en systematisk og strategisk måte for å få igjennom synspunkter som ikke nødvendigvis er til allmennhetens beste. EUs opprettelse av et lobbyregister kan sees som et tegn på at man tar lobbyvirksomhet alvorlig fordi den kan utgjøre et demokratisk problem. Lobbyistenes erfaring og økonomiske ressurser kan ha mye å si for hva slags synspunkt som klarer å få gjennomslag på en politikers radar. Store medieselskaper med mange ressurser til rådighet kan ha lettere for å bli hørt enn ideelle organisasjoner. Dessuten er det ofte lettere å overbevise med informasjon som er basert på tall eller økonomi enn med ideologiske ideer som ikke kan kvantifiseres (Freedman 2008:98-100). Media er et område som innehar kvaliteter av både økonomisk og ideologisk art. Men det kan være lettere for politikere å basere beslutninger på rapporter som inneholder kvantitative talldata enn å basere de på u håndgripelige verdier om kulturelt mangfold.

3.5.2 TV-direktivet og AMT-direktivet

Et av EUs mål i den audiovisuelle mediereguleringen er harmonisering av lovgivning. Det finnes fire forskjellige rettsakter i EU, og i regulering av det audiovisuelle området har EU benyttet seg av *direktiver*. Direktiver er bindende i forhold til målsetting, men gir nasjonale myndigheter stor makt i til å bestemme *hvordan* målsettingene skal gjennomføres i nasjonal lovgivning. TV- og AMT-direktivet er minimumsdirektiver som setter en minstestandard alle medlemsland må holde seg innenfor. Andre rettsakter i EU er *forordninger*, som er bindende og har en direkte virkning i medlemsstatene. *Beslutninger/ vedtak* er bindende for den/de den gjelder, uansett om det er enkeltpersoner, bedrifter eller medlemsstater. Tilslutt har man *rekommendasjoner/uttalelser* som ikke er bindende, men fungerer som en motivasjon for å styre politikken i riktig retning (Claes og Førland 2004:160, St.meld. nr. 23 (2005-06)). At den audiovisuelle politikken er nedfelt i et direktiv betyr derfor at målene og rammene som settes opp i direktivet er ledende for medlemslandene slik at de må følge disse, men hvordan

medlemslandene velger å gjennomføre direktivet er i stor grad opp til nasjonale myndigheter. Forutsetningen er allikevel at landene opererer innenfor *felleskapsretten*, innenfor EUs traktater og lovverk.

Det er foreløpig vedtatt tre utgaver av EUs audiovisuelle mediedirektiv. Direktivene er bygget opp etter samme mal, der den første delen er en *fortale*. Fortalen klargjør målene og bakgrunnen for bestemmelsene i direktivene, slik de står skrevet. Jeg vil nå se kort på de tre versjonene av direktivene og innholdet i dem, før jeg i de etterfølgende kapitler vil gjennomføre en komparativ analyse av de to seneste versjonene av direktivene.

I 1989 ble TV-direktivet vedtatt for første gang, med den fulle tittel: ”*Council Directive of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (89/552/EEC)*”. Det var den raske medieutviklingen som førte til et behov for felles regulering på kringkastingsfronten. Deregulering og teknologisk utvikling på 1980-tallet førte til en oppblomstring av tv-kanaler. Satellittoverføring og kabeloverføring av signalene betydde at flere kunne ta inn mer TV. TV-signaler stopper ikke ved de nasjonale grensene, derfor ble det et behov for et felles minimumsregelverk som kunne sette en standard for hvordan reguleringen av den audiovisuelle sektoren i Europa skulle foregå. TV-direktivet satte disse standardene, slik at signaloverføring på tvers av nasjonale grenser i Europa skulle skje uten konflikter.

Den første revisjonen av TV-direktivet skjedde åtte år senere i 1997, og var et endringsdirektiv. Dette fungerer som et supplement til det første TV-direktivet og forklarer hvilke artikler og paragrafer som skal tas vekk og hvilke som skal endres. Den fulle tittelen er ”*Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities*”. En revisjon var naturlig ettersom mediene er preget av en rask og stadig utvikling og medielandskapet så ganske annerledes ut i 1997 i forhold til i 1989. Direktivet fra 1997, som fremdeles gjelder i dag, ble utviklet med vekt på vern av mindreårige, muligheten til å fremme europeiske programmer, regulering av adgang til viktige hendelser, teleshopping, reklame og sponing (EU 2008b). Direktivet fra 1997 er det

jeg refererer til når jeg i oppgaven henviser til *TV-direktivet*. Om jeg henviser til det originale TV-direktivet vil jeg presisere at det gjelder TV-direktivet fra 1989.

Den foreløpig siste endringen av TV-direktivet ble vedtatt 19. desember 2007: ”*Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities*”, audiovisuelle medietjenester-direktivet, eller Audiovisual Media Services Directive (AMT-direktivet, AVMSD). Innen to år, det vil si 19. desember 2009, skal medlemslandene ha implementert, eller innlemmet, direktivet i nasjonal lovgivning. Igjen er bakgrunnen for endringene i direktivet utviklingen av ny teknologi og endringer i markedet. En åpenbar forandring er at direktivet ikke lenger omtales som et TV-direktiv, fordi det ikke lenger bare er tradisjonelle TV-sendinger som omfattes av direktivet, men også andre audiovisuelle medietjenester. Den siste fornyelsen av TV-direktivet innebærer at en del av reglene blir mindre detaljerte og mer fleksible, blant annet blir reklamereglene modernisert. Det nye direktivet skal ifølge EUs nettsider befestes søylene i Europas audiovisuelle modell; kulturelt mangfold, beskyttelse av mindreårige, forbrukerbeskyttelse, mediepluralisme og kamp mot religiøs og rasediskriminering (EU 2008a). Direktivet som ble vedtatt i 2007 vil i oppgaven bli omtalt som AMT-direktivet.

Som fellesbetegnelse for direktivene vil jeg bruke ”audiovisuelle medietjenestedirektiv” eller ”medietjenestedirektivene” eller de ”audiovisuelle direktivene”. EU har gått inn for at direktivene skal brukes som et generelt rammeverk for den europeiske audiovisuelle medieindustrien, og valget av et *direktiv* er ikke tilfeldig fordi dette muliggjør at medlemsstatene selv kan velge hvilke virkemidler som skal brukes innenfor rammeverket. EU er klar over at deres kompetanse til å regulere en industri som i stor grad oppfattes som et nasjonalt anliggende, kan betviles. Det ser derfor ut at det i hovedsak er tilgang, konkurranse og økonomisk regulering at EU har ambisjoner om å regulere i betydelig grad (Levy 1999:155-156).

3.6 Avslutning

I dette kapitlet har jeg redegjort for noen av fenomenene som ligger til grunn for internasjonaliseringen av mediepolitikken og mediereguleringen. Konvergens og globalisering har forskjøvet reguleringsmakten fra et nasjonalt nivå til å også innebære

regulering på internasjonalt nivå. EU er en betydelig aktør på så å si alle politiske områder i Europa, og har gjennom sine audiovisuelle medietjenestedirektiv fått innvirkning på et område som tidligere har blitt oppfattet som et nasjonalt anliggende.

I de neste kapitlene, som er hoveddelen av oppgaven, vil jeg gjøre rede for overgangen mellom nasjonal og internasjonal medieregulering, og konsekvensene denne overgangen har for hvilke reguleringsregimer som foretrekkes på begge disse nivåene. Hoveddelen av oppgaven og er bygget på en komparativ innholdsanalyse, vil jeg se nærmere på tre viktige punkter i TV- og AMT-direktivet; senderlandsprinsippet, reklameregulering og kulturpolitisk regulering på EU-nivå.

4 Senderlandsprinsippet – direktivets grunnmur

Dette kapittelet skal analysere senderlandsprinsippet ("Country of Origin-principle"), som er TV-direktivets grunnmur (Herold 2008:6). Prinsippet innebærer en gjensidig anerkjennelse av andre lands medievirksomheter medlemslandene i mellom, en ordning som gjør at enhver kringkaster kun må forholde seg til én nasjons lovverk. Senderlandsprinsippet i seg selv blir ikke endret i særlig grad i det nye endringsdirektivet, men fordi dette er en så viktig forutsetning for EUs regulering av de audiovisuelle medietjenestene vil jeg først redegjøre for prinsippet og hvordan det fungerer. Deretter vil jeg se på noen konflikter som har oppstått i forbindelse med senderlandsprinsippet, og da spesielt på tre saker som har oppstått i de skandinaviske landene, med Norge og Sverige som anklagere, og i tillegg en sak der Storbritannia er anklager. En endring som skjer er at i det nye AMT-direktivet opprettes to nye prosedyrer for å løse problemer som kan oppstå i forbindelse med senderlandsprinsippet. Jeg vil diskutere i hvilken grad disse kan ha noen praktisk betydning for lignende konflikter i fremtiden. Spørsmålet jeg ønsker å besvare i dette kapittelet er derfor på hvilken måte EU-direktivene påvirker medlemslandenes muligheter til å regulere nasjonale medier.

Når en medietjenesteutbyder kun må forholde seg til ett regelverk gjør det formidlingen og produksjonen av medieinnhold lettere enn om man må forholde seg til forskjellige regelverk i alle land man sender til. Senderlandsprinsippet skulle styrke kringkasternes muligheter til å skape et felleseuropeisk marked for medietjenester. Men senderlandsprinsippet er allikevel omstridt, spesielt i land der regelverket for kringkasting er strengere enn EUs TV-direktiv.

4.1 Country of Origin – opprinnelsesland og ansvar

Samarbeid er vanskelig mellom tjuesju selvstendige stater. Hvert eneste medlemsland i EU bringer med seg sin egen historie og sine egne tradisjoner, og det er tidvis forskjeller mellom nasjonale verdier. Målet med å skape et felles audiovisuelt marked i Europa var at det audiovisuelle markedet skulle kunne blomstre, økonomisk og kulturelt. Direktivet skulle skape ett sett med regler eller minstekrav som alle medlemsland kunne akseptere. På denne måten kunne medietjenesteutbydere som holdt seg innenfor disse reglene ha muligheten til å krysse landegrensener med sine sendinger, uten å måtte ta spesielle hensyn til mottakerlandet. Forutsetningen er allikevel at de følger lovverket til landet de sender fra, som igjen ligger innenfor EUs TV-direktivs rammer. Senderlandsprinsippet har som mål å gjøre reglene mindre kompliserte for aktørene i bransjen, og i AMT-direktivet (2007) blir det i fortalen

skrevet at senderlandsprinsippet skal fortsette å være *kjernen i direktivet*, og er en forutsetning for at det interne markedet skal fungere, slik det også sto i det foregående TV-direktivet. Senderlandsprinsippet skal også gjelde for de nye audiovisuelle medietjenestene som inkluderes i AMT-direktivet:

The country of origin principle should remain the core of this Directive, as it is essential for the creation of an internal market. This principle should therefore be applied to all audiovisual media services in order to ensure legal certainty for media service providers [...] Only one Member State should have jurisdiction over an audio-visual media service provider (AMT-direktivet, fortalet pkt 27-28).

Forutsetningen for at senderlandsprinsippet skal fungere er at man har muligheten til å avgjøre hvilken medlemsstat en medietjenestevirksomhet hører inn under. Dette kan høres ut som en enkel oppgave, men punktet er viet en del plass i direktivet. I det første TV-direktivet fra 1989 var det ingen klare regler for hvordan man skulle avgjøre hvor en medietjenestevirksomhet hørte til:

The jurisdiction clause in its original version of the Television without Frontiers Directive was problematic. Essentially, it stated that jurisdiction fell to the responsibility of the member state that has jurisdiction, which is not helpful in the case of a dispute as to how one determines jurisdiction in the first place (Woods 2008a:156).

I det etterfølgende direktivet var derfor reglene for tilhørighet detaljerte. Reglene er basert på tidligere erfaringer om konflikter om tilhørighet, for å imøtekomme problemer man hadde opplevd. Spesielt kan det i tilfeller der medieselskaper opererer på tvers av landegrensener, eller har kontorer i flere land, være komplisert å avgjøre hvilken medlemsstats lovverk som skal gjelde. For å avklare hvilken medlemsstat som har *jurisdiksjon* fremsetter både TV- og AMT-direktivet kriterier for å bestemme tilhørighet.

4.1.1 Jurisdiksjon

Jurisdiksjon er det samme som en nasjonalstats eller domstols virkeområde, og beskriver hvem som har *domsmyndighet*². Senderlandsprinsippet baserer seg på at man må ha avgjort hvilket medlemsland som har domsmyndighet over medietjenesteutbyderne for å kunne avgjøre i eventuelle konflikter. Hvilket land som har jurisdiksjon bestemmes som oftest på grunnlag av hvor medietjenesteutbyderen har sitt *hovedkontor* og *hovedvirksomhet*. Kriteriene for jurisdiksjon i AMT-direktivet har ikke blitt forandret i særlig stor grad fra det foregående TV-direktivet fra 1997. Bestemmelsene er kompliserte og beskriver hierarkisk hvilke hensyn man skal vurdere når man bestemmer hvem som har jurisdiksjon. Disse hensynene er: hvor

² Bokmålsordboka (offisiell rettskriving): Jurisdiksjon:

1. domsmyndighet *ligge under et annet lands j-*
2. en domstols stedlige og saklige virkekrets

hovedkontoret er, hvor redaksjonelle avgjørelser tas, hvor arbeidskraften holder til og hvor kringkasteren først begynte sine aktiviteter (Katsirea 2008:212).

Om medietjenesteutbyderen har hovedkontor og de redaksjonelle avgjørelser om medietjenesten tas i samme land, er det dette landets lover og regler selskapet skal følge (AMT art. 2 (3(a))). Om disse instansene er fordelt på to medlemsland; at hovedkontoret er i ett medlemsland og de redaksjonelle avgjørelsene tas *i et annet* medlemsland, avgjøres tilhørigheten i forhold til hvor størsteparten av arbeidsstyrken involvert i medietjenestevirksomheten holder til. Hvis arbeidsstyrken derimot er likt fordelt, vil det være plasseringen av hovedkontoret som er avgjørende. Hvis det mot formodning skulle være slik at hoveddelen av arbeidsstyrken ikke er plassert i noen av disse to medlemsstatene, men i en tredje stat, skal tilhørighet avgjøres i forhold til hvor medietjenestevirksomheten *først* opprettet sin virksomhet, såfremt virksomheten fremdeles har en stabil og reell økonomisk link til denne medlemsstaten (AMT art. 2 (3(b))).

Om det er slik at hovedkontoret til medietjenestevirksomheten er etablert i et tredjeland, et ikke-medlemsland, men redaksjonelle avgjørelser tas i et medlemsland, eller omvendt, skal den anses som etablert i medlemslandet dersom en betydelig del av arbeidsstyrken er etablert i medlemslandet (AMT art. 2 (3(c))). Om en medietjenestevirksomhet ikke omfattes av disse reglene, skal den underlegges en medlemsstats jurisdiksjon i tilfeller der de bruker en satellittsendestasjon i medlemsstaten eller en satellittkapasitet som tilhører medlemsstaten (AMT art. 2 (4(a-b))). Jurisdiksjonsreglene har gjennomgått få endringer siden TV-direktivet.

De detaljerte beskrivelsene som avgjør hvilken medlemsstat medietjenestevirksomheten tilhører reflekterer hvor viktig det er at det er å ha klarhet i regelverket. Alle medlemsstater må operere under samme forutsetninger. Enighet og entydighet er viktig for å kunne gjennomføre reglene som er satt på EU-nivå. Om detaljene hadde vært mindre klare, ville det i konflikter være vanskelig å avgjøre hvilken medlemsstats regelverk virksomheten var pliktet å følge. Det er også slik at medlemsstaten som har jurisdiksjon over medietjenestevirksomheten har ansvar for å *overvåke* og sørge for at virksomheten forholder seg til *både* EU-bestemmelsene og nasjonal lovgivning.

4.1.2 Senderlandsprinsippets funksjon

Senderlandsprinsippet er en forutsetning for at utvekslingen av audiovisuelle tjenester skal fungere i Europa, og har av den grunn betydelig støtte fra de fleste medlemsland og medieaktører. Den største fordel med senderlandsprinsippet er at det forenkler medietjenesteutbydernes virksomhet. Mediene er regulert som en "tjeneste" i EU-sammenheng og er derfor underlagt kravet om fri utveksling på markedet. Sett fra denne synsvinkelen blir senderlandsprinsippet en naturlig konsekvens av EUs interne marked som åpner for europeisk frihandel:

The country of origin rule is nothing more than a natural consequence of the internal market, stemming from the very commitment by the founders of the European Economic Community back in 1957 (Herold 2008:6).

Senderlandsprinsippet byr på høy juridisk sikkerhet og forutsigbarhet for medievirksomhetene og øker den frie utvekslingen av informasjon (Herold 2008:6).

Uten senderlandsprinsippet ville medieaktørene måtte forholde seg til en rekke forskjellige lovverk for å kunne formidle innhold på tvers av landegrensener. Man kan forestille seg en medievirksomhet som holder til i et land og i hovedsak retter sendingene sine mot publikum i det samme landet. På grunn av at teknologien kan det likevel være vanskelig å stoppe sendinger ved landegrensene, og medievirksomheten kunne bli anklaget av sine naboland for å bryte lovverket disse landene har for audiovisuelle medietjenester. For å kunne fortsette sin virksomhet uforstyrret må da medievirksomheten ta hensyn til sitt eget lands regler, og også sørge for å være innenfor nabolandenes lovverk. En slik virkelighet ville kunne føre til urettferdig konkurranse mellom medietjenestevirksomheter i forskjellige land. I et slikt tilfelle vil faktisk medietjenestevirksomheter som opererer under strenge regler fra sitt eget hjemland ha en fordel. Fordi de allerede har strenge regler kan det hende de ikke bli utsatt for den ekstra kontrollinstansen virksomheter i mer liberale land ville bli utsatt for. Senderlandsprinsippet snur denne situasjonen i favør av medievirksomhetene, som slipper å ta slike spesielle hensyn.

For aktører i mediebransjen er hovedfordelene ved senderlandsprinsippet (a) at de kun må følge ett regelverk, og at dette regelverket sannsynligvis allerede er kjent for virksomheten, og (b) dersom det er overenskomst mellom statene om å anerkjenne prinsippet, øker det den juridiske sikkerheten til aktørene og gjør det klart hvilke lover som gjelder hvilke aktiviteter:

For service providers, a country of origin rule has two advantages. First, service providers only have to comply with one set of rules, and since this is the law of the country where they are established, it is likely that they are familiar with these rules. Secondly, if States agree to country of origin regulation,

this increases legal certainty as to regulatory competence, ie it is clear what law applies to a particular activity (Hörnle 2005:122-123).

Senderlandsprinsippets viktighet blir også understreket i EØS/EFTAs uttalelse (EØS 2007) om fornyelsen av direktivet. Uttalelsen understreker viktigheten av prinsippet, men problematiserer også mulighetene det gir medieselskap til å etablere seg utenfor en medlemsstats grenser for å omgå reglene.

4.1.3 The Race to the Bottom

Fordi det i medieindustrien forvaltes mange arbeidsplasser vil det være i medlemslandenes interesse å tiltrekke seg slik industri. Ønsket om å tiltrekke seg medieindustrien kan føre til et såkalt ”*race to the bottom*” (kappløp mot bunnen) i forbindelse med reguleringen av de audiovisuelle mediene. Et middel for å tiltrekke seg, eller beholde, økonomiske aktører innenfor nasjonale grenser kan være å deregulere lovverket i medlemslandene. Senderlandsprinsippet kan føre til lavere reguleringsstandarder:

[...] it might lead to lower standards, the so-called 'race to the bottom'. The argument goes that service providers will tend to establish themselves in the country with the most permissive legal regime. For this reason participating States will be forced to deregulate and abolish high standards (of consumer protection, for example) (Hörnle2005:124).

I følge ”*race to the bottom*”-logikken vil det være best for audiovisuelle medievirksomheter å etablere seg i land med et liberalt regelverk på grunnlag av fleksibiliteten dette gir. Det er lite som hindrer en virksomhet i å ha målgrupper i andre land enn det den sender fra. Medlemsstater kan bli fristet til å deregulere eget lovverk, noe som kan ha en selvforsterkende effekt som tilslutt gjør at alle medlemsstaters regler blir like liberale.

EU er klar over medieselskapenes mulighet for å omgå reglene og bedrive såkalt ”forum shopping”, og har derfor gjort det mulig for myndighetene å gå til mottiltak mot medievirksomheter som etablerer seg i andre land *med den hensikt* å omgå strengere regler. AMT-direktivet har blitt utvidet med to nye prosedyrer som kan være til hjelp i tvister mellom medlemsland og andre staters medievirksomheter, som jeg vil undersøke senere.

4.1.4 Ansvar og overvåkning

Det er nasjonale myndigheter som har ansvar for overvåkning av medietjenesteutbydere. Det er mulig å dele TV-kanaler inn i tre forskjellige hovedgrupper på bakgrunn av hvilket publikum kanalen retter seg mot:

Kanalform	Omfang og kjennetegn	Styringsnivå
<i>Nasjonale kanaler</i>	<i>Har sendinger hovedsakelig innenfor ett land, rettet mot et nasjonalt publikum.</i> <i>Eks: NRK, TV 2, TVNorge</i>	<i>Nasjonal regulering</i>
<i>Kommersielle kanaler med rettede sendinger</i>	<i>Har sendinger som krysser landegrensene, men er rettet mot et spesielt publikum, gjerne i et annet land.</i> <i>Eks: TV3, Viasat4</i>	<i>Reguleres av lovverket i landet kanalen sender fra.</i> <i>EU-regulering.</i>
<i>Kanaler med urettede sendinger</i>	<i>Har sendinger som krysser landegrensene, men er ikke spesielt rettet inn mot et publikum i et bestemt land.</i> <i>Eks: Discovery Channel, CNN, EuroSport</i>	<i>Reguleres av lovverket i landet kanalen sender fra.</i> <i>EU-regulering.</i>

Jeg skiller i tabellen mellom kanaler som er rettet kun mot et nasjonalt publikum i landet kanalen sender fra, kanaler som sender fra ett jurisdiksjonsområde men allikevel mot et publikum i et annet spesifikt geografisk område/land og kanaler som sender mer ukritisk mot et internasjonalt publikum.

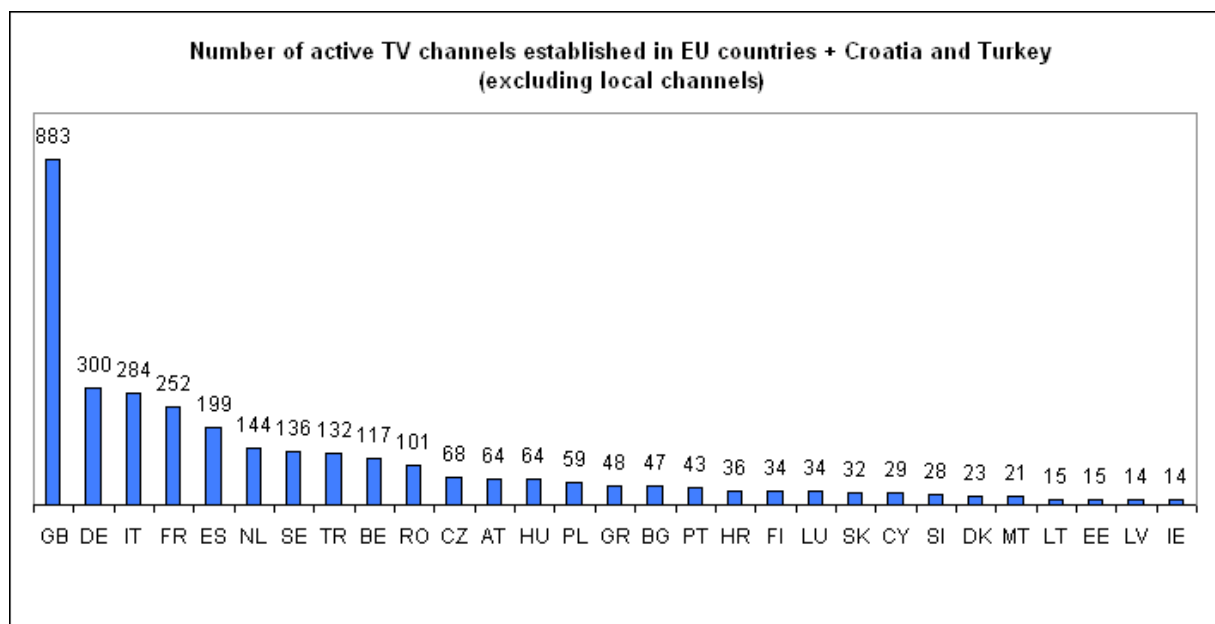
De *nasjonale kanalene* inkluderer som regel allmennkringkasteren(e) i et land, NRK og TV2 for Norges del. Disse har sendinger som er rettet mot et nasjonalt publikum i landet de sender fra. Kanalene kan være kommersielle (som TV2), lisensfinansierte (som NRK) eller være en blanding. I flere europeiske land, som Danmark, er allmennkringkasteren bare delvis lisensfinansiert. De nasjonale kanalene forholder seg til det nasjonale regelverket til medlemsstaten. Dette regelverket opererer innenfor direktivets rammer, og siden kanalen er rettet mot et nasjonalt publikum, er det ikke sannsynlig at slike kanaler vil komme i konflikt på EU-nivå i forhold til saker som har med senderlandsprinsippet å gjøre.

Kommersielle kanaler med rettede sendinger har også sendinger som er rettet mot et nasjonalt publikum. Forskjellen er at kanalen har tilholdssted i et annet land enn dit den sender. Det er flere grunner til at en kanal har hovedkontor et annet sted enn der publikum holder til, som kompetanse, økonomiske fordeler eller ekspansjon. I Storbritannia er det flere kanaler med rettede sendinger. TV3 er en del av operatøren Viasat Broadcasting, som opererer med både betalings- og gratiskanaler i Skandinavia og Baltikum. Fordi kanalen sender fra et annet land

enn det som mottar sendingene, kan det oppstå konflikter fordi lovverket varierer mellom sender- og mottakerland.

Kanaler med urettede sendinger sender til et større globalt eller regionalt publikum. Disse er gjerne tematiske kanaler for spesielt interesserte, som naturkanaler, sportskanaler eller nyhetskanaler. Kanalene er ikke rettet mot et nasjonalt publikum, men en spesiell *nisje*, og tar derfor ikke hensyn til nasjonalitet eller språk i særlig grad. Men noen av disse kanalene kan ha undertekster og/eller tekst-TV-sider på forskjellige språk.

Tilsynet med TV-kanalene i Europa føres i hovedsak av medlemslandene selv og deres medietilsyn. Deretter leveres det rapporter om hvordan regler blir fulgt til EU. For Norge er overvåkningen av de norske kanalene ikke en uoverkommelig oppgave ettersom det er relativt få kanaler etablert under norsk jurisdiksjon. Det er allikevel grunn til å spørre om et land som har flere hundre kanaler kan forventes å ha et oversiktlig og strengt tilsyn med alle disse. Selv i Norge kan ikke overvåkningen av de audiovisuelle medietjenestene bli komplett, ettersom man kontinuerlig måtte ha noen som overvåket hver enkelt kanal. Overvåkningen av media baserer seg derfor til en viss grad på *egenrapportering* fra kanalene til medietilsynene. Landet i Europa med flest aktive TV-kanaler er Storbritannia, som i 2008 hadde 883 aktive TV-kanaler. På en fjern andreplass kommer Tyskland med 300 kanaler. De fleste europeiske land har derimot langt færre kanaler under sin jurisdiksjon.



Kilde: European Audiovisual Observatory / MAVISE (European Audiovisual Observatory 2008)

Av de 883 kanalene som sender fra Storbritannia er det langt fra alle som er rettet mot et britisk publikum. I Storbritannia holder det til flere kanaler som er rettet direkte mot Norge. Kanalene som sender fra Storbritannia rettet mot Norge er følgende³:

Disney Channel Scandinavia (norsk versjon), FEM, MTV Norway, Nickelodeon (norsk versjon), SportN, TV3, The Voice TV, Viasat Golf, Viasat Explorer, Viasat History, Viasat Sport 2, Viasat Sport 3 og ZTV (nå Viasat 4) (European Audiovisual Observatory 2008).

Flere av kanalene har også andre skandinaviske søsterkanaler. Både TV3, Nickelodeon og Disney Channel kommer i både svensk, norsk og dansk språklig drakt, og kan regnes som kommersielle kanaler med rettede sendinger. Disney Channel er en betalingskanal som ikke har inntekter fra reklame, men baserer seg kun på abonnementsinntekter. Kanalen er under britisk jurisdiksjon og opererer derfor med britiske reklameregler. Dette betyr blant annet at det norske forbudet mot reklame rettet mot barn ikke *må* tas hensyn til av denne kanalen. Likevel har Disney Channel Norge valgt å ikke ha reklame i sine sendinger, i motsetning til andre barnekanaler, som Nickelodeon Jetix og Cartoon Network. Ønsket om å ikke ha reklame i Disney Channel kan være basert den manglende aksepten for reklame rettet mot barn i det skandinavisk markedet (Hauger 2007). Foreldre i de skandinaviske landene vil sannsynligvis være mer positivt innstilt til kanaler som ikke sender reklame rettet mot barn, derfor reklamerer også Disney Channel med at de er reklamefrie i sine annonser.

Medieselskaper som opererer under et lands jurisdiksjon har ingen mulighet til å operere etter mindre strenge regler enn de som er i jurisdiksjonslandet selv om kanalen er rettet mot utlandet: "Member states are not allowed to apply a more lenient regime to foreign broadcasters" (Hörnle 2005:108). Dette har likevel vært et problem EU har tatt opp med Storbritannia. Der hadde satellittkanaler som var rettet mot et utenlandsk publikum mindre strenge regler enn det kringkastere rettet mot det britiske publikumet har hatt (Levy 1999:44; Katsirea 2008:196)

Det er Storbritannias oppgave å overvåke kanaler som TV3, Viasat 4 og Disney Channel Norge. Men som vi ser har Storbritannia også over åtte hundre andre kanaler de skal overvåke

³ Fjorten kanaler pr. 30.10.08 (European Audiovisual Observatory)

at holder seg innenfor EU-direktivets og Storbritannias regelverk. Det kan derfor spekuleres i om disse kanalene i mindre grad vil bli holdt til ansvar for sitt innhold enn som kanaler som blir sett av en britisk målgruppe. Rogne åpner i sin hovedoppgave, ”Liberale verdier i EUs fjernsynspolitik” (2002), for at det *kan* være tilfellet at overvåkingen av kanaler som har rettede sendinger er svakere:

En annen konsekvens er selvsagt muligheten for at den politiske kontrollen med at reguleringen overholdes, blir svekket. Kanaler som utelukkende sender til et publikum uten for staten er neppe et prioritert arbeidsområde. Slike muligheter for jurisdiksjonshopping og de implikasjoner det ville ha for medlemslandenes regulative frihet, åpnet for konflikt (Rogne 2002:57).

Rogne påpeker her en mulig konsekvens av senderlandprinsippet: muligheten for å unngå (streng) kontroll ved å etablere seg i et annet land som sannsynligvis ikke prioriterer overvåkingen av en kanal som sender til et publikum i et annet land. Hvis det er tilfellet at en medlemsstat ikke opprettholder overvåking av kanalen, er det lite mottakerstaten kan gjøre.

Et eksempel på dette er en sak som ble tatt opp i 1996, der Belgia ønsket å forby videreformidlingen av en TNT/Cartoon Network-kanal som ble formidlet fra Storbritannia.

Grunnlaget for å ønske et videreformidlingsforbud var blant annet at kanalen ikke oppfylte kvotereglene i TV-direktivet. Forbud ble ikke støttet av Europaretten, ettersom de anså det for å være Storbritannias ansvar å sørge for at kanalen oppfylte kvotereglene. Det var derfor irrelevant om TNT/Cartoon Network hadde brutt kvotereglene, ettersom mottakerstaten ikke hadde mulighet til å utføre en *sekundær* kontroll. Belgias lovverk kunne derfor ikke brukes for å regulere kanalen, uavhengig av om kanalens sendinger var i strid med direktivets regler. Å utføre en sekundær kontroll er i strid med senderlandsprinsippet, slik at ved et lovbrudd var det Storbritannia som hadde ansvar for å overvåke og rette opp i dette (Hörnle 2005:109, Harcourt 2005:29-30).

4.2 Senderlandskonflikter – avgjørelser i EFTA og EU

På tross av senderlandsprinsippet, som skulle gjøre reglene klare og oversiktelige for medietjenestevirksomhetene, oppstår det likevel konflikter mellom EU-land i forhold til formidlingen og innholdet i audiovisuelle medietjenester. Jeg vil nå undersøke fire saker som har vært oppe i Europaretten eller i EFTA-domstolen. Sakene gjelder formidlingen av audiovisuelt kommersielt innhold og annet innhold, og er fordelt hovedsakelig på de skandinaviske landene. I to av sakene er Norge anklager, i en av sakene er Sverige anklager og i den siste er Storbritannia anklager. Sakene er valgt ut på bakgrunn av at *De Agostini*-saken fra Sverige og *Rendez-Vous*-saken fra Storbritannia er nevnt i mye litteratur angående

gjennomføringen av EUs TV-direktiv (Harcourt 2005, Hörnle 2005, Herold 2007, Rogne 2002, Woods 2008a). De to siste sakene, *Mattel og Lego*-saken og *TV1000*-saken, tar opp konflikter Norge har hatt i forhold til TV-direktivet.

4.2.1 Barnereklame i Sverige og Norge

De Agostini-saken (1994) er egentlig en samesak med tre saker som først ble fremsatt for den svenske Marknadsdomstolen⁴. Saken ble sendt videre til EU-domstolen på grunn av dens overnasjonale dimensjon. De Agostini er et multinasjonalt selskap som har virksomheter innenfor flere felt, blant annet i forlagsbransjen. Den svenske underavdelingen av selskapet utga et magasin for barn som omhandlet dinosaurer. Dette bladet ble det i 1993 sendt reklame for i svensk TV3 (under britisk jurisdiksjon) og TV4 (under svensk jurisdiksjon). Saken ble klaget inn for Marknadsdomstolen i Sverige, ettersom reklamen var *bestilt av en svensk aktør* og siden TV3s kringkasting kun er *rettet mot et svensk publikum*.

Norge hadde i 1995 en lignende sak oppe i EFTA-domstolen mot leketøysselskapet Mattel og Lego⁵. Opprinnelig var Mattel og Lego-sakene to ulike saker, men de fikk fremsatt en felles dom i EFTA-domstolen fordi de var like av innhold. Dommen i denne saken fastslår at senderlandsprinsippet ikke bare gjelder for utenlandske kringkastere men også for utenlandske annonsører. Storbritannia (som reklamen ble sendt fra) har også strengere regler for reklame rettet mot barn enn det som er påkrevd i TV-direktivet, så selv om Norges lover er *enda* strengere, kan dette ikke tas hensyn til. En annonsør har rett til å benytte seg av en utenlandsk kringkasters tjenester som gir dem adgang til å reklamere for sine produkter. Uavhengig av hvorvidt det fra et nasjonalt synspunkt kan oppfattes som en omgåelse av nasjonal lov er det ”en logisk og nødvendig konsekvens av direktivets hovedprinsipp, det vil si den frie adgangen til å yte fjernsynstjenester” (EFTA-domstolen E-8/94 og E-9/94).

Sverige fikk heller ikke, i *De Agostini*-saken, lov til å stanse TV3 fra å sende reklame som var i strid med svenske lover. Om TV3 skulle ta hensyn til Sveriges reklameregler, ville kanalen bli utsatt for to kontrollinstanser, britisk og svensk lovgivning. Rogne (2002) hevder at *De Agostini*-saken resulterte i en dom der hensynet til det frie markedet og senderlandprinsippet ble satt på førsteplass (Rogne 2002:60-61).

⁴ Den ene saken gjelder formidlingen av reklame for et blad om dinosaurer, de to andre gjelder villedende reklame for henholdsvis kosmetikk og vaskemiddel (Rogne 2002:60)

⁵ E-8/94 Forbrukerombudet v. Mattel Scandinavia A/S og E-9/94 Forbrukerombudet v. Lego Norge A/S

Ved første øyeblikk kan det se ut som om disse sakene fikk noenlunde samme utfall, men Olav Guntvedt, underdirektør i Kultur- og kirkedepartementet, mener at Sverige på basis av dommen i De Agostini-saken, hadde en mulighet til å gjøre tiltak mot denne typen reklame, som den norske dommen ikke gav. Han hevder at gjennom tolkning av domsavsigelsen kunne Sverige ikke hindre TV3 fra å sende slik reklame, men de kunne hindre svenske annonsører i å reklamere på denne måten på TV3:

Selv om man i utgangspunktet taper konkret, er det ikke sikkert at man har tapt fullstendig. Man kan gjøre tingene litt annerledes enn før og tilpasse seg den forståelsen av EU-retten som domstolen har skapt (Intervju 06.05.2008).

Domsavsigelsen hindrer Sverige fra å gå *direkte* til affære mot TV3, formidleren av reklamen, ettersom dette ville bety at TV3 måtte ta hensyn til to sett med regler. Domsavsigelsen hindrer ikke Sverige fra å ta affære *indirekte* mot annonsøren (Hörnle 2005:120). Fordi Sverige mente at dette var såkalt ”misledende reklame” som var rettet mot barn, hadde de mulighet til å gjøre noe med dette i forhold til annonsøren.

4.2.2 Porno i kabelnettet – Norges seier

I saken som omhandlet reklame rettet mot barn tapte Norge, men Norge har også vunnet i en annen konflikt angående formidlingen av innhold på tvers av landegrensene. I 1998 ble Norge klaget inn for å ha stoppet formidlingen av pornografiske sendinger på *TV 1000 Sverige* via kabelnettet fra Sverige. I følge Olav Guntvedt, underdirektør i Kultur- og kirkedepartementet, var det ikke selve saken som var viktig å vinne, men det var viktig å få en prinsipiell avgjørelse om hvordan man kunne regulere innhold som ikke er omfattet av TV-direktivet:

For mange var det ikke så viktig å stanse porno, det viktige var at EØS-avtalen gav Norge adgang til å stoppe den. Når EØS-avtalen ikke har noen felles standard for hva som er forbudt, dvs. at det er hvert medlemsland som bestemmer hvor grensa går for hva som er lovlig og hva som er forbudt, da mente vi at det ikke er den svenske standarden som skal gjelde i Norge (Intervju 06.05.2008).

Det fantes ingen felles europeisk standard for hva som defineres som pornografi, hvordan dette skal reguleres og defineres, og på grunn av dette fikk Norge lov til å stoppe slikt innhold ”som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling” (EØS-tillegget nr.35, 1998). TV 1000 mente at artikkel 22 (2) i TV-direktivet kunne forsvare sendingene, ettersom denne fastslår at sendinger som ikke er passende for barn likevel skal kunne sendes på tidspunkt der man ikke kan forvente at barn ser sendingene:

[...] except where it is ensured, by selecting the time of the broadcast or by any technical measure, that minors in the area of transmission will not normally hear or see such broadcast (TV-direktivet art. 22 (2)).

Dette punktet i artikkel 22 gjelder sendinger som kan *svekke* ("impair") mindreåriges fysiske, mentale og moralske utvikling, og gjelder derfor ikke i tilfeller der man antar at innholdet i kan skade mindreårige *i alvorlig grad* ("seriously impair"). I en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen står det at det er opp til de nasjonale myndighetene i mottakerstaten å avgjøre hvilke programmer som skader mindreårige i alvorlig grad. Og at innhold man mener *kan skade i alvorlig grad* ikke kan rettfærdiggjøres at skal sendes gjennom artikkel 22. EFTA-domstolen fremsier i tvisten mellom Norge og TV 1000 at nettopp det at det ikke finnes noen felles europeisk standard for pornografi, at det ikke er et *harmonisert produkt*, er et argument for at nasjonalstaten kunne regulere dette med hensyn til sine innbyggere.

Norge fikk altså medhold i sin avgjørelse om å stoppe TV 1000s sendinger. Et annet land som også har fått mulighet til å stoppe utenlandske sendinger, er Storbritannia, som i fem tilfeller har stoppet sendinger fra andre land, med støtte av EU⁶. Også disse sendingene har vært pornografiske og av den grunn blitt ansett som alvorlig skadelig for barn (Rogne 2002:63).

4.2.3 På den andre siden: Storbritannia mot porno

Storbritannia er et av de landene som har vært forkjemper for markedsliberalisering og deregulering av det audiovisuelle markedet (Rogne 2002:62), men også Storbritannia har hatt problemer med uønsket audiovisuelt innhold som har krysset deres landegrensler.

Although the UK has been keen to encourage cross-border broadcasting to continental Europe, it has been less keen to receive signals from abroad (Harcourt 2005:171).

Eurotica Rendez-Vous var en pornografisk kanal som var rettet mot et flernasjonalt publikum, ikke bare mot Storbritannia. Kanalen var ikke allment tilgjengelig, men var en kryptert betalingskanal. Storbritannia fikk på tross av disse omstendighetene tillatelse til å hindre all annonsering og formidling av kanalens sendetidspunkt og "ulovliggjorde alle varer og tjenester som kunne settes i forbindelse med Eurotica Rendez-Vous". Det vil si salg av smart-cards som ga tilgang til kanalen (Rogne 2002:63; Harcourt 2005:171).

Kanalen var kryptert og derfor ikke tilgjengelig for barn, slik at:

I denne saken rammes også et voksent publikum. Dersom det legges til grunn at pornografi ment for voksne skal være lovlig tilgjengelig i unionen, burde Eurotica Rendez-Vous' koding av sendingene tale mot domsavgjørelsen (Rogne 2002:64).

⁶ Red Hot Television (1993), XXX TV Erotica (1995), Rendez-Vous Télévision (1996), Satisfaction Club Television (1997) og Eurotica Rendez-Vous (1998) (Rogne 2002:63)

Rogne problematiserer her avgjørelsen med utgangspunkt i artikkel 22 (1) i TV-direktivet⁷. Artikkelen er utformet for å beskytte barn mot skadelig innhold, spesielt vold og pornografi, men i forhold til Rognes tolkning går bestemmelsen i rettsavgjørelsen også ut over et voksent publikum. Artikkel 22 beskytter kun barn, og ettersom tilbudet var tilrettelagt på en slik måte at det ikke var tilgjengelig for barn kunne domsavsigelsen vært annerledes. Det er derfor en mulighet for at avgjørelsen og Storbritannias innstilling også ”er basert på en motvilje mot pornografi generelt [...] er det tilfellet, er det usikkert om det virkelig finnes juridisk dekning for forbudet i Fjernsynsdirektivet” (Rogne 2002:34).

4.2.4 Hva avgjorde saken? – Prinsipielle avgjørelser og konflikter

I rettsavgjørelsene jeg nå har redegjort for har det vært et klart skille mellom saker som gjelder porno og saker som gjelder reklame rettet mot barn. Reklame rettet mot barn er kun forbudt i to EØS-land, nemlig Norge og Sverige. De resterende landene tillater reklame rettet mot denne målgruppen, under visse forutsetninger. Også medietjenestedirektivene har detaljerte regler for hva slags reklame man kan lage som har barn som publikum. Det vil derfor være gyldig å anta at EU ikke ser denne typen reklame som noe som i ”alvorlig grad” kan skade barn, så lenge den reguleres. I forhold til pornografi er holdningen annerledes. Dette blir sett på som en mer problematisk type innhold og noe som burde reguleres strengt i forhold til potensialet pornografi har til å gjøre ”alvorlig skade”.

Avgjørelsene tatt av EU-domstolen eller ESA er ikke uproblematiske. I sakene som omhandlet barnereklame var det kanaler med rettede sendinger som ble anklaget. Dette er kanaler som stort sett ikke blir sett av andre enn publikum i landet de er rettet mot. Senderlandsprinsippet hadde en stor rolle i avgjørelsen av disse sakene, og kan derfor sies å ha amputeret mulighetene medlemslandene har til å regulere audiovisuelt innhold formidlet til sine egne innbyggere:

It is evident, however, that the Directive has had the effect of severely limiting Member States’ ability to regulate broadcast content coming from outside their jurisdiction, even where channels are specifically designed for a particular country but broadcast from another country in order to avoid certain broadcasting rules (Feintuck og Varney 2006:220).

⁷ Artikkel 22 (2): ”Member States shall take appropriate measures to ensure that television broadcasts by broadcasters under their jurisdiction do not include any programmes which might seriously impair the physical, mental or moral development of minors, in particular programmes that involve pornography or gratuitous violence.”

Problemet med senderlandsprinsippet oppstår når en kanal som er *spesifikt rettet mot et bestemt nasjonalt publikum* har muligheten til å følge andre regler enn de nasjonale kringkasterne. For et norsk publikum vil kunne fremstå som forvirrende når to kanaler, som de oppfatter som norske, ettersom begge har norske reklamer, norske tekster og norske programmer, ikke ser ut til å ha det samme regelverket.

Det er fortolkningen av lovene som har betydning for hvordan den fungerer i praksis. EU-domstolen spiller derfor en viktig rolle i utviklingen av den europeiske politikken, ettersom domstolen har myndighet til å vurdere nasjonal lovgivning og nasjonale domsavgjørelser, og på en slik måte skape en presedens for videre politisk utvikling (Harcourt 2005:36). På bakgrunn av de avgjørelsene som har blitt tatt i konflikter om senderlandsprinsippet er det mulig å dra slutninger om at der regelverket er uklart, kan moralisme slå inn og være en faktor som påvirker utfallet. Det er derfor mulig å konkludere med at der det finnes en felles europeisk oppfatning om at visse typer innhold kan være skadelig (porno), og hvis dette ikke er regulert på EU-nivå, vil det være større vilje til å la nasjonalstaten regulere dette. Hvis det derimot er en felles oppfatning av at noe er mindre farlig (som barnereklame) vil det være vanskeligere å få medhold for at dette er noe som må reguleres innenfor spesifikke nasjonale grenser for å beskytte innbyggerne i akkurat den medlemsstaten.

4.3 AMT-direktivets nye løsninger

Forrige delkapittel har vist at senderlandsprinsippet er omstridt. Flere av domsavsigelsene demonstrerer tilfeller der nasjonalstaten har blitt fratatt myndighet til å regulere det de anser som skadelig innhold. I fornyelsen av TV-direktivet har EU tatt denne problemstillingen på alvor. I AMT-direktivet introduseres en *konsultasjonsprosedyre* og en *omgåelsesprosedyre* som skal sørge for at nasjonale ønsker blir respektert i større grad. Også i TV-direktivet er det bestemmelser om at medlemsstatene i særtilfeller har mulighet til å gå til aksjon mot medievirksomheter i andre land. Denne artikkelen er beholdt i AMT-direktivet, og gjelder både lineære og ikke-lineære sendinger, på litt forskjellige grunnlag. I tillegg har altså konsultasjons- og omgåelsesprosedyren blitt inkludert i direktivet, men disse gjelder *kun* for lineære sendinger. Jeg vil nå se nærmere på disse to nye virkemidlene som er introdusert i AMT-direktivet, og drøfte i hvilken grad de kan ha noen innvirkning på lignende saker, som de jeg har undersøkt, i fremtiden.

4.3.1 Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren

Konsultasjonsprosedyren innebærer at dersom en *rettet sending* krenker lovgivning i staten som mottar sendingen, kan mottakerstaten starte en dialog med senderstaten i et forsøk på å løse problemet. (AMT art. 3 (2)). Senderstaten skal da anmode kringkasteren om å følge regelverket til mottakerstaten, og informere mottakerstaten om resultatet innen to måneder.

Dersom denne prosessen ikke leder frem til en løsning den første mottakerstaten kan akseptere, er neste skritt å benytte seg av *omgåelsesprosedyren*. Omgåelsesprosedyren skal bare settes i gang om kringkasteren har etablert seg i medlemsstaten med et mer liberalt regelverk *med den hensikt* å omgå de strengere reglene i den mottaende staten. Tiltakene som iverksettes er strengt regulert, og skal i følge direktivet implementeres på en ikke-diskriminerende måte, de må være objektivt nødvendige og de må stå i forhold til de resultatene man ønsker å oppnå (AMT art. 3 (3)).

Omgåelsesprosedyren kan ikke gjennomføres ukritisk; Medlemsstaten som ønsker å gå til mottiltak mot en kringkaster må først informere både EU og medlemsstaten som har jurisdiksjon over kringkasteren om tiltakene den ønsker å gjennomføre, og hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen om å gjøre mottiltak. Deretter må Kommisjonen fastslå at mottiltakene er kompatible med Fellesskapets lover, og at vurderingene medlemsstaten baserer sitt ønske om mottiltak på er begrunnet. Dersom Kommisjonen kommer frem til at tiltakene ikke er i overensstemmelse med fellesskapsretten, må medlemsstaten avstå fra å gjennomføre tiltakene (AMT art. 3 (4-5)).

Konsultasjons- og omgåelsesprosedyren er en todelt prosess, hvorav konsultasjonsprosedyren er den mest uformelle. Konsultasjonsprosedyren baserer seg på frivillig dialog mellom mottaker- og senderstat, og i tilfeller der konsultasjonsprosedyren blir tatt i bruk, er det ikke noe krav at mottakerstaten må bevise at kringkasteren prøver å omgå mottakerstatens regler (Herold 2008:19). To fordeler ved bruk av konsultasjonsprosedyren vil være at den får nasjonale overvåkningsorganer til å samarbeide på et tidlig tidspunkt om en felles løsning, og det kan sende signaler til aktører om at *forumshopping*, eller jurisdiksjonshopping, ikke skal misbrukes (Herold 2008:20). Hvis konsultasjonsprosedyren ikke leder frem til et tilfredsstillende resultat og mottakerlandet ønsker å stoppe sendinger rettet mot deres territorium kan de sette i gang omgåelsesprosedyren.

4.3.2 Å bevise omgåelse

Omgåelsesprosedyren er en mer formell prosess enn konsultasjonsprosedyren. Å gå til faktiske mottiltak er en komplisert og langsiktig prosedyre. Bevisbyrden ligger på den medlemsstaten som ønsker å forhindre en kringkaster fra å formidle sine sendinger til medlemslandets borgere. I fortalen i AMT-direktivet utpekes noen faktorer som *kan* være med på å avgjøre om en kringkaster er etablert i et annet land for å omgå reglene:

[...] may refer to indicators such as the origin of the television advertising and/or subscription revenues, the main language of the service or the existence of programmes or commercial communications targeted specifically at the public in the Member State where they are received (AMT fortalen pkt. 33).

Faktorer som kan avgjøre eller bevise hvilket land sendingen er rettet mot er språklig tilhørighet enten i programmer eller i reklamer, kommersielle budskap som er rettet mot et spesielt land eller hvor man får abonnentsinntekter fra. Likevel er det svært komplisert å bevise omgåelse av regler. En kringkaster kan, som jeg tidligere har nevnt, ha legitime grunner til å være etablert i et annet land enn der de har sitt publikum. Spesielt kan internasjonale selskaper ha stordriftsfordeler med å samle alle sine produksjoner/kontorer i et land, for å så distribuere forskjellige kanaler og sendinger ut til sitt publikum i forskjellige land. I tillegg til å kunne bevise omgåelse må også mottiltakene godkjennes av Kommissjonen etter at både senderstaten (staten som har jurisdiksjon over kringkasteren) og Kommissjonen har blitt informert om ønsket om å bruke mottiltak (Herold 2008:20).

4.3.3 Allianse mot senderlandsproblematikken

Opprettelsen av konsultasjons- og omgåelsesprosedyren er delvis et resultat av en allianse som oppsto i forbindelse med fornyelsen av direktivet. Under behandlingen av det nye AMT-direktivet ble det dannet en allianse av elleve EU-land: Belgia, Østerrike, Tsjekkia, Estonia, Irland, Latvia, Litauen, Nederland, Polen, Slovenia og Sverige, som jobbet for å få inn nye regler for å kunne regulere rettede sendinger fra andre land (Herold 2008:17). Norge støttet gjennom EØS også dette synspunktet. Landene utgjorde et negativt flertall som, i følge Olav Guntvedt i Kultur- og kirke departementet, kunne stoppet opp Kommissjonens revisjonsforslag. Men det oppsto problemer:

Det viste seg at landene ikke var spesielt enige om hvordan de skulle gjøre det. Situasjonen var ulik i de forskjellige landene. Det var ikke noe felles syn, og det ble aldri noen løsning som alle land var fornøyd med (Intervju 06.05.2008).

Sitatet ovenfor beskriver at problemene i landene som ønsket en ny løsning var så forskjellige at de ikke klarte komme frem til et felles alternativt forslag. Noen av medlemsstatene, som

Irland, Sverige og de baltiske landene, hadde problemer med at deres strenge regler i forhold til forbrukervern ble oversett. Land som Østerrike og Irland hadde problemer med store nabostater (Storbritannia og Tyskland) som rettet spesifikke reklamevinduer mot deres marked gjennom sine kanaler. Et tredje problem var kanaler som konkurrerer direkte med nasjonale kanaler i forhold til både publikum og markedsføring (Herold 2008:17). Selv om disse landene utgjorde en allianse som potensielt kunne hatt en betydelig effekt, maktet de ikke å forene kreftene tilstrekkelig.

Sammensetningen av den nevnte alliansen viser at det er flere av de mindre landene som har problemer med utenlandske kanaler med rettede sendinger. Problemet med jurisdiksjonshopping ble derfor tatt alvorlig av disse landene. Ettersom de utgjorde en stor andel av EU-landene ble de tatt på alvor, på tross av at de ikke kom fram til et unisont alternativ. Resultatet var allikevel at man fikk formuleringen av konsultasjons- og omgåelsesprosedyren. Men det er delte meninger om hvorvidt disse prosedyrene utgjør et sterkt nok virkemiddel til å motvirke de potensielt negative virkningene av senderlandsprinsippet.

På hver sin side av skalaen har vi artiklene til Julia Hörnle (2005) og Anna Herold (2008). Herold argumenterer for at publikums interesser er godt beskyttet gjennom virkemidlene og formuleringene i AMT-direktivet. Hörnle hevder derimot at prosedyrene i direktivet ikke er tilstrekkelige og at tidligere domsavgjørelser viser at prosedyrene sannsynligvis ikke vil ha noe betydelig effekt. Kultur- og kirkedepartementets underdirektør, Olav Guntvedt, mener at konsultasjonsprosedyren i større grad er en kodifisering av uformell praksis som uansett finner sted mellom medlemslandene, enn en ny måte å forhandle frem løsninger på (Intervju 06.05.2008).

Kodifisering av prosedyren innebærer en åpning for å kunne forhandle med andre land om hvordan en kringkaster på deres territorium skal praktisere sin virksomhet, men likevel er det også andre som deler tvilen om at den nye prosedyren ikke nødvendigvis byr på en allment brukbar løsning. Den kan kanskje være medvirkende i å beskytte *noen* nasjonale forskjeller, men fordi den er appliserbar på et såpass smalt område vil den i følge Hörnle (2005) ikke ha konsekvenser for senderlandsprinsippet i særlig stor grad:

It can be said that the evasion principle has a very limited application, but nevertheless might be a useful instrument to allow Member States to protect some national differences. Because of its narrow scope of application it is unlikely that the principle affects the operation of the country of origin rule (Hörnle 2005:118).

Introduksjonen av konsultasjons- og omgåelsesprosedyren markerer likevel et forsøk på å endre balansen mellom en kulturpolitisk og økonomisk reguleringsprofil i EU. Hvis man gjennomførte senderlandsprinsippet til det fulle, ville det ikke vært noe rom for en omgåelsesprosedyre i det hele tatt. Men dette unntaket fra senderlandsprinsippet viktig for å unngå ”race to the bottom”-problematikken (Hörnle 2005:117).

The prioritizing within the EU of trade concerns over non-trade values is well known [...] What is surprising is the re-introduction of the anti-avoidance doctrine at all, a re-weighting, however slight, in the balance between national control and free movement (Woods 2008a:161).

Hvilken nytteverdi og funksjon konsultasjons- og omgåelsesprosedyren kommer til å ha for medlemsstatene er foreløpig uklart. Som vi ser er det forskjellige oppfatninger om hvorvidt prosedyrene utgjør et sterkt nok virkemiddel til å stoppe uønskede sendinger som krysser landegrenser i Europa. Reglene for å sette i gang en omgåelsesprosedyre er strenge, og på tross av at endringen kan synes viktig i prinsippet, kan det være at den i realiteten får lite innvirkning på aktørene i den audiovisuelle medieindustrien.

[...] such exception will be for exceptional use only and should not trouble industry too much. The change may therefore be significant in principle, but in practice the protection it would grant viewers applies only in extreme circumstances and is therefore of only limited value (Woods 2008a:161-162).

4.3.4 Norge og de nye prosedyrene

Det kan være aktuelt for Norge å benytte seg av de nye prosedyrene som introduseres i AMT-direktivet. Norge har på flere områder strengere regler for kringkasting enn andre europeiske land. I Lotteriloven står det at det er forbudt å drive markedsføring for lotterier som ikke er gitt tillatelse (Lotteriloven §11)⁸. Seniorrådgiver, Ingvil Conradi Andersen, fra Medietilsynet antyder at norske myndigheter kan komme til å ta opp problemet med at utenlandske kanaler sender reklame for pengespill på fjernsyn:

Der tror jeg at Norge kommer til å ta noen grep nå, for det er en veldig provokasjon, spesielt dette med spillreklame, som har vært et stort tema i Norge siste tiden (Intervju 15.09.2008).

I de senere årene har det med økende bruk av internett skjedd en fremvekst av betting- og spillselskaper på internett. Disse selskapene driver aktiv markedsføring i Norge på TV-kanaler etablert i Storbritannia, blant annet Viasat 4 og TV3. Det er sannsynligvis en slik sak Norge kommer til å prøve gjennom konsultasjonsprosedyren, mener Conradi Andersen:

Omgåelsesprosedyren er en veldig kronglete vei å gå, men i siste instans kan den medføre et pålegg om at kringkasterne faktisk må følge norske reklameregler. Det er en lang vei å gå og det skal

⁸ L24.02.1995 nr. 11 Lov om lotterier m.v. (lotteriloven)

dokumenteres og påvises at det er en klar omgåelse av regelverket. Men jeg tror det er en mulighet for at norske myndigheter ønsker å prøve en slik sak (Intervju 15.09.2008).

For Norge er det Storbritannia som er ”motspilleren” ettersom en rekke ”norske” kanaler holder til i London. Når de nye AMT-direktivet trår i kraft i desember 2009 kan Norge ta opp brudd på de norske reglene med britiske myndigheter. Det er foreløpig uklart om de nye prosedyrene får en betydelig virkning, og dette spørsmålet vil først få svar etter hvert som slike saker blir prøvd i EU-systemet. Det er rimelig å anta at det er bestemmelser i EU-domstolen og EFTA-domstolen som kommer til å avgjøre hvilken funksjon konsultasjons- og omgåelsesprosedyren kommer til å ha i praksis. Avgjørelser i domstolene vil gi pekepinn på hvilken rolle disse prosedyrene kommer til å spille for nasjonal regulering av mediene.

4.4 Avslutning

I begynnelsen av kapittelet stilte jeg spørsmålet om på hvilke måter EU-direktivene påvirker medlemslandenes muligheter til å regulere nasjonale medier.

Fordi direktivet er et minimumsdirektiv har medlemslandene stor frihet til å regulere nasjonale medier ut i fra egne prinsipper om kulturbevaring, nasjonale økonomiske forhold, historie og tradisjon. Senderlands-prinsippet åpner landegrensene for medieinnhold som kommer fra andre EU-land, og som ikke opererer under samme lovverk. Måten dette påvirker nasjonal regulering på er at det kan forstyrre konkurransen i det nasjonale markedet slik at utenlandske aktører får fordeler de nasjonale aktørene ikke har. Dette vil spesielt gjelde for land som har et restriktivt lovverk og som har kanaler som må konkurrere med utenlandske aktører med rettede sendinger. Ønsket om å beholde medieaktører på det nasjonale markedet kan dessuten føre til deregulering av lovverket for å komme nærmere den internasjonale standarden. En slik påvirkningen er indirekte. Medlemslandene er ikke forpliktet til å ha samme standarder som resten av EU-landene så lenge de ikke forhindrer andre medlemslands aktører adgang til sitt marked.

AMT-direktivet byr på nye løsninger for å imøtekomme nasjonalstatenes ønske om å regulere mediene ovenfor egne innbyggere. Hvorvidt disse prosedyrene kommer til å ha en betydelig virkning er derimot usikkert. Basert på tidligere domsavgjørelser og kriteriene som må oppfylles for å bevise omgåelse, kan mulighetene for å omgå rettede sendinger være redusert til å gjelde kun i unntakstilfeller.

5 Reklamereglene

Forrige kapittel viste at senderlandsprinsippet en forutsetning for at det europeiske markedet for audiovisuelle medietjenester skal fungere. Det har likevel oppstått en rekke konflikter i forbindelse med prinsippet, og flere av disse har skjedd på grunnlag av forskjeller mellom reklamereglene i medlemsstatene. Regler for regulering av reklame er en betydelig del av både TV- og AMT-direktivet og jeg vil derfor analysere sentrale aspekter ved regulering av reklame i EU. TV- og AMT-direktivet er minimumsdirektiv, og EUs reklameregler dermed ikke spesifisert på detaljnivå, men legger retningslinjer og begrensninger for reklameinnslag.

Reklame har hittil vært en hovedinntekt for kommersielle TV-kanaler og det ligger store økonomiske interesser i hvordan reklame reguleres, hos annonsører og i mediebransjen. Men i tillegg til å sørge for god økonomisk grobunn for industrien ønsker EU, gjennom TV- og AMT-direktivet, å verne publikums interesser. Hensynet til bransjen og hensyn til forbrukerne må derfor veies opp mot hverandre i forbindelse med reklamereguleringen, og i dette kapitlet vil jeg prøve å besvare spørsmålet: På hvilke måter representerer endringene i EUs reklameregulering en dreining i retning av økonomiske interesser eller forbrukerinteresser?

Jeg vil først se på hva konsekvensene av endringene som skjer med reklamereglene er for medlemslandene. Jeg vil deretter gjøre rede for både bransjeorganisasjoner og forbrukerorganisasjoner som maktfaktorer i reguleringen av reklame. Jeg vil deretter gjøre rede for tre former for reklame: Produktplassering, reklame for alkohol og reklame rettet mot barn.

5.1 Endringer i regulering av reklame

Reklamereglene i TV-direktivet forholdt seg utelukkende til tradisjonell, lineær kringkasting, men reklamereglene i AMT-direktivet blir delt inn i to grupper:

1. Generelle regler gjelder for *alle* de audiovisuelle medietjenestene.
2. Spesifikke regler som *kun* gjelder for tradisjonell, lineær kringkasting.

De lineære medietjenestene reguleres strengere fordi lineære tjenester gir publikum lite fleksibilitet i forhold til om de vil se reklame og derfor opprettholdes en strengere regulering av disse. Tradisjonelle TV-sendinger blir sett på som *push*-tjenester, og må derfor reguleres annerledes en *pull*-tjenester. For eksempel er bestemmelsene om hvor mange minutter per time som kan brukes til reklame kun regulert for de lineære medietjenestene. Reklametid i

pull-tjenestene vil reguleres av seeren selv avhengig av når mottakeren velger å se programmet, og disse tjenestene utgjør ikke en spesifikk sendeflate som man kan dele inn.

I den komparative analysen fant jeg at endringene fra TV-direktivet til AMT-direktivet i liten grad kan klassifiseres som drastiske, med unntak av ett område som jeg vil se mer detaljert på senere i kapitlet: produkt plassering. Det skjer en generell liberalisering av reglene, men mange av hovedbestemmelsene er allikevel intakte. I følge EUs nettsider skal AMT-direktivets oppdaterte reklameregler fortsette fokusere på ivaretagelsen av forbrukernes interesser og beskyttelse av barn. For å ivareta de økonomiske interessene i medieindustrien har noen regler blitt liberalisert; kvantitative regler for hvor mye tid som kan brukes på reklame har blitt mer fleksible, og det oppfordres til større bruk av selvregulering og opprettelse av 'retningslinjer' for bransjen. Målet er at disse reglene skal gagne forbrukeren gjennom en økonomisk sterkere bransje, uten at det går ut over forbrukerens interesser på den måten at de skal måtte se mer reklame.

Together with the rules for product placement, this increased flexibility should ensure a solid economic basis for the broadcasters while taking into account consumers' interests (EU2008a).

Før endringene kan få en virkning, må de implementeres i nasjonal lovgivning. Det er først da man ser hvilke effekter endringene har for bransjen og for forbrukerne.

5.1.1 Fra direktiv til nasjonal lovgiving

Det er medlemslandenes ansvar å implementere direktivet i nasjonal lovgivning. De fleste medlemsstatene har benyttet muligheten til å ha strengere reklameregler for nasjonale kringkasterne enn TV-direktivet pålegger dem. Når det i 2007 har blitt vedtatt et nytt direktiv, er det opp til reguleringsmyndighetene i hvert enkelt land å finne ut om deres regler fremdeles holder seg innenfor EUs standarder. Reguleringsendringer på EU-nivå *trenger ikke* nødvendigvis å ha betydning for nasjonal regulering. Men når det skjer endringer i EU-direktivet er det naturlig for de nasjonale aktørene å vurdere om disse skal følge etter og eventuelt liberalisere egne regler. Som seniorrådgiver i Medietilsynet, Ingvil Conradi Andersen uttaler, vil man i Norge gå igjennom de endringene som har skjedd i AMT-direktivet å se på om også norske reklameregler skal liberaliseres:

Når vi skal se på hvorvidt de endringene som er gjort krever gjennomføring så kan vi godt si i forhold til reklamereglene at vi fortsatt vil ha det så strengt som vi har det i Norge. Men det er naturlig når direktivet blir liberalisert, at vi tar en drøftelse i Norge om hvorvidt vi også skal liberalisere regelverket. Det neppe politisk vilje til full harmonisering, men det er behov for å se på om man bør lempe litt på regelverket (Intervju 15.09.2008).

En eventuell liberalisering av reklamereglene skjer da som en reaksjon på at EUs regler blir liberalisert. Motivet for å liberalisere nasjonale regler er at nasjonale kringkastere kan komme i en urettferdig konkurransesituasjon i møte med utenlandske aktører. Dette er en problemstilling vi kjenner igjen i forbindelse med senderlandsprinsippet og frykten for at deregulering skal føre til et "race to the bottom". For at en kommersiell kanal skal kunne få inntekter må den kunne konkurrere med kanaler som har tilholdssted i andre land. Aktører som har tilholdssted i et medlemsland med strenge reklameregler vil kunne få reduserte annonseinntekter, i forhold til en kanal som holder til i et liberalt land, fordi de ikke kan tilby lignende annonseplass på sine kanaler. Norge er langt fra upåvirket av debatten; når man sammenligner norske regler med reklameregler i andre land har Norge en restriktiv lovgivning. Norge har forbud mot reklame rettet mot barn (Kringkastingsloven §3-1), forbud mot reklame for alkoholholdig drikke (Alkoholloven § 9-2) og forbud mot reklame for medikamenter på fjernsyn (Legemiddelforskriften §13-4).

I arbeidet med å implementere AMT-direktivet tar reguleringsmyndighetene hensyn til bransjen og andre parter med interesse i utfallet av implementeringen og inviterer til utveksling av synspunkter. Conradi Andersen viser til at aktørene i bransjen ønsker liberalisering og harmonisering med AMT-direktivet, men dette kan være kontroversielt politisk:

Vi har avviklet diverse møter med enkelte aktører på et forberedende stadium som lobber sterkt for liberalisering av reklameregulering. De ønsker at vi skal liberalisere i Norge, og helst harmonisere fullt ut med direktivet. Det vet vi at det er det ikke politisk vilje til, men vi i Medietilsynet er i alle fall av den oppfatning at man bør lempe litt på regelverket, nettopp fordi det er en urimelig konkurransesituasjon for de norske kringkasterne, spesielt etter digitalisering og mangedoblingen av kanalutbudet som vi har fått i Norge (Intervju 15.09.2008).

Conradi Andersen tror en full harmonisering av lovverket i Norge ikke er realistisk, men påpeker at en liberalisering kan være på sin plass for å gjøre norske kringkastere bedre rustet i konkurransesituasjoner. Tidligere uttalelser fra sjefer i både TV 2 og TVNorge støtter muligheten for liberalisering og uttrykker misnøye med den norske tilnærmingen til reklameregulering. Både TV 2 og TVNorges sjefer har pekt på muligheten for å etablere nye kanaler i andre land for å utnytte muligheten til å sende fra mindre restriktive EU-land:

- De engelske reklamereglene er mer liberale enn de norske, og de har jammen meg liberalisert de ytterligere. Dette er et økende problem for TV 2 og TVNorge. Det viktige er å få endret reglene, men det er liten politisk vilje til dette, sier Hildrum til Kampanje [...] – Vi kan ikke flytte TV 2 til utlandet for å få nye regler i forhold til hva vi kan ha av reklame. Men vi kan etablere nye kanaler under andre regler, sier Hildrum (Heftøy 2008).

Uttalelsen fra TV2s konsernsjef Alf Hildrum legger press på de norske myndighetene i et forsøk på å forandre disse. TVNorges tidligere direktør, Morten Aass, uttalte også klart

TVNorges posisjon og planer om å opprette en ny kanal, noe de senere har gjort, under britisk jurisdiksjon, med Kanal FEM i 2007:

[...] i første omgang kun blir snakk om én ny tilleggs kanal, som altså kommer til å sende fra London. Aass begrunner avgjørelsen i at TVNorges eier SBS, som har en stor playout-divisjon i den britiske hovedstaden, ønsker å samle flest mulig kanaler på et sted for å skape stordriftsfordeler. Dessuten erkjenner TVNorge-sjefen at mer liberale britiske reklameregler også er av betydning (Hoff 2007).⁹

Begrunnelsene Aas lister opp for å opprette en tilleggs kanal i London er i hovedsak basert på mulighetene for stordriftsfordeler, men også britiske reklameregler nevnes som en fordel ved å sende fra London. Dette kan settes i forbindelse med senderlandsprinsippet vi så på i forrige kapittel. Det er ikke lov til å omgå mottakerlandets regler ved å etablere seg i et annet land, men det kan også være andre grunner til å sende fra et annet land. I slike tilfeller ville det være vanskelig å bevise omgåelse.

5.2 Økonomiske interesser og forbrukerinteresser

Å ha mer liberale reklamereglene er interessant for mange aktører i mediebransjen. Poenget med reklame er å få inntekter til å drive medietjenesten, samtidig som publikum gjerne vil ha så lite reklame som mulig. Forbrukerinteresser kan derfor komme i konflikt med det som er fordelaktig for medieaktørene. I Brussel finnes det interessegrupper og lobbygrupper som representerer begge disse synene. I ”European Media Governance – The Brussels Dimension” (Terzis red. 2008) har representanter for både reklame- og salgsfremmende interessegrupper og forbrukervernorganisasjoner blitt bedt om å bidra med sitt syn på hvordan teknologiske endringer påvirker reklamen og burde påvirke reguleringen av reklame. Lobbyvirksomhetene representerer to motstridende syn på reguleringen av reklame i de audiovisuelle medietjenestene som lett kommer i konflikt med hverandre. Jeg vil her undersøke disse gruppens hovedargumenter for og imot liberalisering av reklamereglene. Hensikten er å illustrere konfliktene som kan oppstå når de to hensynene møtes.

5.2.1 Annonserer og mediebedrifter

Interessegrupper eller lobbygrupper som representerer reklamebyråers og salgsinteressers synspunkt finnes det mange av i Brussel. En av dem er *Association of Television and Radio Sales Houses (egta)*. Deres argumenter i forbindelse med fornyelsen av direktivet er basert på ønsket om å liberalisere reklamereglene, noe som blir uttrykt av Michel Grégoire, generalsekretær i organisasjonen *egta*:

⁹ SBS Broadcasting har siden blitt kjøpt opp av ProSieben Sat1. Media AG

[...] certain EU regulations have the effect of restraining advertising creativity. The main EU regulation in the field dates back to 1989 when viewers, deprived from a large choice of channels, needed protection from over-advertising. But with all of the [...] changes in the industry, the power has shifted and is now in the hands of the viewers and some rules are no longer relevant (Grégoire 2008:132).

I følge Grégoire er reklamereglene i de foregående TV-direktivene, fra 1989 og 1997, basert på en virkelighet som har endret seg kraftig de siste årene. Medieverdenen har forandret seg slik at det nå er seerne som har makten. Dominic Lyle fra *European Association of Communications Agencies (EACA)* påstår at disse forandringene kommer av den teknologiske utviklingen og består av blant annet: Publikumsfragmentering, annonsestøy og brukerstyring (Lyle 2008:126-128).

Publikumsfragmentering et resultat av stadig økende tilgang på TV-kanaler og digitale tjenester. I tillegg til flere kanaler på TV bruker også publikum mer tid på nye tjenester på internett, som brukergenerert innhold og sosiale nettsamfunn som Facebook, MySpace eller YouTube. Dette innebærer at å ha reklame på én TV-kanal ikke lenger gir kontakt med de store publikumsmassene, noe som kan sees som negativt for annonsører. *Annonsestøy*, eller en overbelastning av reklame, innebærer at forbrukerne blir utsatt for en enorm mengde reklame hver eneste dag og i alle medier. For annonsørene blir utfordringen å klare å skille seg ut og få oppmerksomheten til brukere som blir mer medievante og kritiske. Muligheten for *brukerstyring*, eller forbrukerkontroll, innebærer at publikum i større grad kan regulere sitt reklameforbruk. Innføringen av PVR (Personal Video Recorder) gjør at publikum i stedet for å se lineære TV-sendinger, kan ta opp innholdet og se dette når det passer dem selv. Erfaringen fra USA er at PVR-eiere bruker opptil seksti prosent av sin TV-tid til å se på programmer som er tatt opp, og når de gjør det hopper de over nittito prosent av reklamen (Lyle 2008:123). Det er ventet at utbredelsen av slike opptakspillere i Europa vil øke i løpet av det nærmeste tiåret.

For å kunne tilpasse seg det nye støyende, fragmenterte og brukerstyrte markedet er et av forslagene fra annonsørene at man øker bruken av selvregulering og samregulering. Siden teknologien er i stadig endring mener Lyle, fra EACA, at selv- eller samregulering et godt alternativ fordi man raskt kan tilpasse reguleringen til nye utfordringer:

Self-regulation and co-regulation are being increasingly recognized by the European Commission and the Parliament as an acceptable alternative system to detailed legislation or even as a potential tool to implement directives (in the Audiovisual Media Service Directive). Self-regulatory codes are easy and simple to adapt to changing needs (Lyle 2008:125).

Krefter blant annonsører og også i enkelte mediebedrifter ønsker altså mer liberale og fleksible reklameregler som kan tilpasses endringer i publikums mediehverdag. Men det er også andre aktører som ønsker å påvirke EUs regulering av reklamereglene.

5.2.2 Forbrukerorganisasjoner

Der reklamebransjens argumenter for å liberalisere reklamereglene, vil gjerne forbrukerorganisasjoner sørge for at reglene blir opprettholdt. Cornelia Kutterer fra *The European Consumers' Organisation (BEUC)*¹⁰, mener reklamebransjens påstand om at forbrukeren har mer kontroll ikke er hele sannheten:

The advertising industry likes to say that the public has more control over what advertising they see [...] The sector is therefore characterized at a disadvantage now that users can effortlessly fast-forward through commercials or create their own personal, ad-free media. But in fact, such allegations do not reflect what is actually happening. Through digital marketing, advertising is becoming more powerful, not less. Advertising has the potential to become more powerful and influential than ever before (Kutterer 2008:174).

Kutterers argument er at nettopp fordi vi får reklame presentert på så mange plattformer og i så mange former, kan reklamens budskap få *enda mer innflytelse* på forbrukerne. På internett er det mulig å interagere med reklamen, og dette er teknikker som sannsynligvis også vil spre seg til audiovisuelle medietjenester ettersom teknologien utvikler seg og brukervennligheten bedres. På mange måter blir reklamen underholdning i seg selv, noe som gjør publikum mer sårbare for dens budskap. Men spesielt bekymringsfullt er det at *produktplassering* blir tillatt i det nye direktivet, hevder Kutterer, ettersom produktplassering fratrar forbrukeren muligheten til å unngå reklame, om han eller hun ønsker det.

Product placement jeopardizes the principle of separation of advertising and editorial content [...] It opens a Pandora's box of unintended consequences. The respect of this principle allowed consumers to choose how much advertising they want to see and if they want to see it at all (Kutterer 2008:176).

Produktplassering er spesielt bekymringsfullt med hensyn til barn. Selv om produktplassering ikke er tillatt i forbindelse med barneprogrammer, utgjør barneprogrammer bare rundt tretti prosent av det barn ser på fjernsyn. *BEUC* mener også at tillatelse av produktplassering åpner "Pandoras eske" og kan få utilsiktede virkninger slik at resultatet blir at grensene vil bli flyttet ytterligere, på bekostning av forbrukernes interesser (Kutterer 2008:176).

¹⁰ BEUC er en organisasjon som arbeider for forbrukernes rettigheter til informasjon, sikkerhet, valgfrihet, miljø etc. på mange plattformer. *Forbrukerrådet* i Norge er medlem av denne organisasjonen, sammen med 41 andre uavhengige forbrukerorganisasjoner fra andre europeiske land (BEUC 2008).

Som vi har sett er annonsørenes og mediebedriftenes argumenter at med dagens teknologi og valgmuligheter så har forbrukeren alle muligheter til å kontrollere egen bruk av mediene, og da også hvor mye reklame han ser. Med mindre medieindustrien får ikke større spillerom og muligheter til å tilpasse seg ny teknologi, kan det ende med at medieindustriens inntekter blir svekket og publikum får et dårligere tilbud. Forbrukerorganisasjonene er på den andre siden mindre bekymret for bransjen og mer bekymret for hva slags medieinnhold forbrukerne tilbys og de samfunnsmessige konsekvensene av dette. Den teknologiske utviklingen fører tvert i mot til at forbrukerne blir utsatt for reklame, både frivillig og ufrivillig, i enda større grad. Gjennom AMT-direktivet håper EU å ha balansert disse perspektivene mot hverandre på en tilfredsstillende måte, og jeg vil nå drøfte tre områder av reklamereguleringen, produktplassering, alkoholreklame og reklame rettet mot barn, for å vurdere om EUs reklameregulering i størst grad tar hensyn til forbrukerne eller bransjen. Jeg vil først ta for meg *produktplassering*, som er et nytt punkt i AMT-direktivet, og som man på flere måter kan si vipper EUs medieregulering i retning av å favorisere økonomiske hensynene.

5.3 Produktplassering

Innføring av regler for produktplassering kan trekkes frem som den største nyvinningen i AMT-direktivet. Produktplassering er en form for reklame man antar kommer til å få større betydning i de kommende årene, ettersom teknologisk utvikling gjør det lettere for forbrukerne å kunne spole over vanlig reklame som plasseres mellom programdelene. Produktplassering blir nevnt eksplisitt for første gang i AMT-direktivet. Denne typen reklame er ikke nevnt i TV-direktivet, men ble ansett som å være det samme som ”skjult reklame” (surreptitious advertising) i mange land. Skjult reklame er forbudt (TV-direktivet art. 10 (4)). I AMT-direktivet defineres produktplassering som en form for audiovisuell kommersiell kommunikasjon som innebærer at et produktnavn, produkt eller varemerke blir inkludert i et program i bytte mot betaling:

(m) ”product placement” means any form of audiovisual commercial communication consisting of the inclusion of or reference to a product, a service or the trade mark thereof so that it is featured within a programme, in return for payment or for similar consideration (AMT art. 1 (m)).

Produktplassering forutsetter altså at det skjer en form for betaling for henvisningen til produktet. Definisjonen omfatter denne typen reklame i *alle* audiovisuelle medietjenester.

Forbudet mot skjult kommersiell kommunikasjon fra TV-direktivet er opprettholdt og EU anser slik skjult reklame som negativ i forhold til forbrukerhensyn. Produktplassering som

forekommer *uten* at det blir opplyst om at det forekommer produktplassering vil bli ansett som skjult reklame. Derfor skal informasjon om at det foregår produktplassering plasseres både i begynnelsen og slutten av programmer, og i tillegg når et slikt program med fortsetter etter et reklameavbrudd (AMT art. 3g (2)(d)). Produktplassering blir ikke tillatt i alle programtyper. I de programmene der sponing eller produktplassering kan sees som å utgjøre en fare for den redaksjonelle uavhengigheten er produktplassering forbudt, noe som sannsynligvis vil innebære et forbud mot slik reklame i nyhetsendinger. I tillegg vil ikke produktplassering bli tillatt i barneprogrammer, og det vil også være totalforbud mot produktplassering av alkohol og tobakkprodukter (AMT art. 3g (3)).

På tross av detaljert regulering for bruk av produktplassering, er *ikke* produktplassering *tillatt* i følge AMT-direktivet. Artikkelen som omhandler produktplassering starter med et forbud, før det åpnes for at paragrafen kan omgås og produktplassering kan tillates i noen tilfeller, med mindre en medlemsstat forbyr det:

1. Product placement shall be prohibited. 2. By way of derogation of paragraph 1, product placement shall be admissible unless a Member State decides otherwise (AMT art. 3g).

Formuleringen kan virke paradoksal, i og med at et forbud uttales før det deretter åpnes for produktplassering i flere tilfeller. I følge Olav Guntvedt, underdirektør i Kultur- og kirke departementet, er formuleringen resultat av et kompromiss:

Dette er en noe merkelig bestemmelse. Hvorfor sier man at produktplassering er forbudt, når man likevel åpner for at medlemslandene kan tillate det i så stor grad? Det tror jeg rett og slett er fordi dette er et kompromiss mellom de landene som mente at produktplassering skal være forbudt og andre som mente det burde liberaliseres (Intervju 06.05.2008).

Som på mange andre områder i direktivet er det motstridende krefter som virker imot hverandre både mellom EUs medlemsland og innad i EU. Direktivet overlater derfor ansvaret for å forby produktplassering til hver enkelt medlemsstat. Formuleringen av reglene om produktplassering blir sett som ugreie, og går bort i fra et av de tidligere utkastene Rådet hadde til produktplasseringsreglene (Woods 2008b:74). Det ble først foreslått en såkalt 'opt in'-løsning, der medlemsstatene måtte eksplisitt tillate produktplassering for at det skulle være lov. Denne har senere blitt erstattet med en 'opt out'-løsning, som gjør at med mindre medlemsstaten eksplisitt forbyr produktplassering, så er det lov i visse tilfeller (Katsirea 2008:7).

In general terms the drafting of the product placement rules is uneasy, alternately placing emphasis on the absolute nature of the prohibition and then the exceptions [...] in the name of a level playing field

and commercial interests, basic principles of viewer consumer protection, the principles of identification, and separation, have been breached (Woods 2008b:74).

Tillatelse av produktplassering i noen programtyper blir sett på som en nedgradering av forbrukerhensyn til fordel for kommersielle interesser. Påbudet om å måtte varsle produktplassering før sending er ikke nødvendigvis en forsikring om at publikums interesser blir tatt hensyn til, ettersom man ikke med sikkerhet kan si om en slik advarsel gjør produktplasseringen mer transparent eller om det faktisk forsterker reklameeffekten (Katsirea 2008:7). Men ikke all bruk av produkter vil være produktplassering under EUs definisjoner. Det er andre måter å bruke produkter i medieinnhold, for eksempel som produksjonsrekvisita.

5.3.1 Produksjonsrekvisita

Det vil *ikke* bli ansett som produktplassering når produkter blir brukt som premier i spørre- eller quizprogrammer eller som rekvisita i produksjoner (*prop placement*), med mindre de har en *betydelig verdi* (AMT fortalen pkt. 61). Dette er et problematisk begrep, ettersom det ikke sier noe om hva en ”betydelig verdi” innebærer. Mulige tolkninger og problemer kan være om det innebærer utsalgsprisen på produktet eller leieprisen på produktet (om man skulle leid produktet for å bruke det i et program). I Østerrike har myndighetene valgt en skillelinje på 1000 euro for å skille mellom produktplassering og rekvisita (Department for Culture, Media and Sport 2008). En slik skillelinje, eller definisjon, av hva som skal anses som en betydelig verdi og på hvilket grunnlag, sier direktivet ikke noe om. Det blir på denne måten opp til hvert enkelt medlemsland å skape et regelverk på dette som kan skille bruken av rekvisita fra produktplassering.

5.3.2 Nasjonal regulering og produktplassering

Grunnlaget for å innlemme produktplassering i EUs regulering av de audiovisuelle medietjenestene presenteres i fortalen. Her blir det påpekt at dette er et fenomen som allerede er velkjent, men at det ikke finnes noen felles praksis på dette medlemslandene imellom. Ved å regulere produktplasseringen skaper man et mer rettferdig marked for konkurranse mellom aktørene (AMT fortalen pkt. 61). AMT-direktivet gir nasjonale myndigheter muligheter til å utforme sitt eget lovverk for produktplassering. Det er derfor forventet at det vil bli forskjellige løsninger på dette i medlemslandene. I tillegg til kulturelle og politiske mål for mediepolitikken, er både historisk utvikling, tradisjoner og økonomi med på å forme avgjørelsen om å tillate eller ikke tillate produktplassering. Det at det åpnes for at produkt-

plassering kan forekomme på EU-nivå, er ikke ensbetydende med at de nasjonale myndighetene i medlemslandene ønsker å tillate denne typen annonsering.

Spørsmålet om produktplassering er ikke bare et prinsipielt spørsmål om skillet mellom reklame og redaksjonelt innhold, men også et økonomisk spørsmål. Om man tillater produktplassering, åpner man for en ny måte å annonsere på som kan generere kapital til medievirksomhetene. Hvis de fleste medlemslandene, etter implementeringen av direktivet, tillater produktplassering vil det føre til at medlemsland, som ikke ønsker å tillate denne typen annonsering, får en ulempe i konkurransen med andre medievirksomheter. Dette vil kunne føre til et slags majoritetens tyranni; fordi så mange velger å tillate produktplasseringen, har ikke de som ikke ønsker det noe annet valg, om de ikke ønsker at medievirksomhetene deres skal ha dårligere konkurransevilkår. Som vi tidligere har sett på i forbindelse med senderlandsprinsippet kan dette minne om et såkalt ”race to the bottom”.

I Stortingsmelding nr. 30 (2006-07), *Kringkasting i en digital fremtid*, tar departementet opp nettopp denne problemstillingen. Liberalisering av regelverket i andre land kan føre til et press på nasjonal lovgivning i forbindelse med produktplasseringsspørsmålet:

Dersom slik produktplassering generelt blir tillatt i EØS-området, vil både norske og andre lands regelverk bli satt under press fordi kringkastere får en vanskeligere konkurransesituasjon enn sine europeiske konkurrenter. Departementet er av den oppfatning at produktplassering innebærer et vesentlig avvik fra det sentrale prinsippet om skille mellom reklame og redaksjonelt innhold (St.mld. nr. 30, 2006-2007:38).

I norsk mediepolitikk er det lagt sterk vekt på det prinsipielle skillet mellom redaksjonelt innhold og reklame. Dette skillet kan være truet ved innføring av nye typer reklame, som for eksempel split-screenreklame¹¹. Ved bruk av split-screen er reklamen adskilt fra det redaksjonelle stoffet, men samtidig kan man ikke velge vekk reklamen uten å samtidig velge vekk programmet. Dette er ikke tillatt i Norge i dag, ettersom reklame skal plasseres i blokker mellom programmene og adskilles fra vanlig programvirksomhet (Kringkastingloven §3-2).

EØS/EFTA-landene har i sine uttalelser om fornyelsen av direktivet vært skeptiske til å tillate produktplassering nettopp på grunnlag av ønsket om å opprettholde det prinsipielle skillet mellom redaksjonelt og kommersielt innhold. I tillegg har de vært bekymret for at programmer der det ikke er tillatt med produktplassering vil bli nedprioritert i forhold til

¹¹ ”Innebærer at skjermbildet deles, ved at det vises for eksempel tilleggsinformasjon, sms-tjenester og reklame parallelt med det redaksjonelle innholdet” (St.mld. nr. 30, 2006-2007:27).

sendeplanen. Eksempler på programmer som i følge EØS/EFTA-landene kan risikere å bli nedprioritert er dokumentarer og barneprogrammer:

If product placements are authorised for all programmes other than news, religious services and children's programmes, broadcasters might be given an incentive to reduce the number of such programmes. Consequently, the authorisation of product placement in certain programmes might have undesirable implications for the programme schedules of the broadcasters (EFTA 2005).

Sitatet ovenfor er tatt fra EFTA/EØS' første uttalelse om fornyelsen av TV-direktivet, fra 2005. I senere uttalelser har holdningen endret seg, og EØS/EFTAs siste uttalelse fra 2007 var mer positiv i forhold til formuleringen i direktivet. Denne forandringen har sannsynligvis skjedd i forbindelse med at direktivet i fornyelsesprosessen har blitt endret etter flere gjennomganger av Rådet og Europaparlamentet slik at reglene om produktplassering har forandret seg i løpet av prosessen:

The recognition of the need for individual Member States to prohibit product placement is a major step in the right direction. The EEA EFTA States support the "general approach" of the Council of the European Union, which states the principal rule that product placement shall be prohibited, and that Member States wishing to allow this practice must explicitly "opt in" for this solution. The possibilities for Member States to allow these practices should be strictly limited (EFTA 2007).

EFTA/EØS anså det som positivt at produktplassering eksplisitt måtte tillates i et lands regelverk for at det skulle være en mulighet for aktørene i bransjen. På denne måten blir man sikret en viss kontroll over bruken av denne typen reklame. Denne siste uttalelsen fra EFTA/EØS-landene om utviklingen i regelverket for produktplassering kom altså før man valgte bort "opt in"-løsningen til fordel for en "opt out"-løsning.

5.3.3 Produktplassering i Norge og Storbritannia

Når EU introduserer produktplassering som en mulighet for land som ønsker å tillate dette, må Norge lage et regelverk som påtaler produktplassering og tar stilling til spørsmålet. Som vi tidligere har sett kan andre lands avgjørelse om å tillate produktplassering være en faktor i avgjørelsen om å tillate dette i Norge. Ettersom en rekke kanaler retter sendingene sine mot Norge fra Storbritannia, vil Storbritannias regler for produktplassering ha direkte innvirkning på den norske mediehverdagen. For eksempel ville *norske* kanaler som TV3, Kanal FEM og Viasat 4 fått anledning til å benytte seg av denne formen for kommersiell kommunikasjon, om dette ble tillatt i Storbritannia. Det er derfor av stor interesse for Norge hva Storbritannia bestemmer seg for med hensyn til produktplassering. Seniorrådgiver i Medietilsynet, Ingvil Conradi Andersen, uttaler at Norges valg i denne sammenhengen vil være preget av hva de andre medlemslandene gjør:

Spørsmålet om produktplassering er vi litt tilbakelente på. Vi venter litt på å se hva andre land gjør. For det er klart at hvis alle vil tillate det, er det veldig vanskelig for Norge å stå utenfor. Uansett om vi velger å ha et fortsatt forbud må vi implementere ett regelverk rundt det for å avklare en del spørsmål (Intervju 15.09.2008).

I Storbritannias tilsynsorgan for tele-, kringkastings- og trådløs kommunikasjon, Ofcom (Office of Communications), har Storbritannias tilnærming til produktplassering blitt redegjort for i konsultasjonsdokumenter. Ofcom har deretter gjennomført en høringsrunde, hvor parter som har et ønske om å redegjøre for sine synspunkt kan uttale seg. Som et resultat av dette har Storbritannias Department of Culture, Media and Sports (DCMS) lagt frem et konsultasjonsdokument om implementeringen av AMT-direktivet som stiller seg foreløpig negativt til at produktplassering blir tillatt i Storbritannia.

I dokumentene blir det lagt vekt på at separasjonsprinsippet bør opprettholdes, og programmer og betalte kommersielle innslag bør skilles klart fra hverandre slik at publikum vet når de blir ”solgt til”¹². Konsultasjonsdokumentet fra DCMS diskuterer både for og imot produktplassering og konkluderer med at en løsning der produktplassering forbys i både lineære og ikke-lineære audiovisuelle medietjenester er den foreløpig beste. De økonomiske gevinstene anses ikke som å være store nok til å overvinne hensynene til publikum som forbrukere og seere: ”Allowing product placement in the UK would risk damaging viewer and consumer confidence in the integrity of UK-produced programming” (DCMS 2008:54). Hensynene til å opprettholde troverdigheten til britiske produksjoner veier tungt for tilsynsorganet, og det poengteres at ved å tillate produktplassering i britisk-produserte programmer vil dette føre til at integriteten i programmene svekkes (DCMS 2008). Holdningen om å forby produktplassering i britiske TV-programmer ble 11. mars 2009 bekreftet av Culture Secretary, Andy Burnham (DCMS 2009).

Den britiske holdningen om å opprettholde separasjonsprinsippet ligner holdningen i EØS/EFTAs uttalelser om fornyelsen av TV-direktivet, og er basert på mange av de samme prinsippene om redaksjonell uavhengighet. Norges, EØS/EFTAs og Storbritannias synspunkter på produktplassering ser altså ut til å være harmoniserte, men det må allikevel fås på plass et regelverk rundt produktplassering. Medietilsynets Ingvil Conradi Andersen hevder at det er positivt at man nå må få på plass et regelverk ettersom de anerkjenner at det finnes produktplassering i både norske og utenlandske produksjoner som man ikke får stoppet på

¹²”[...] that programmes and paid-for commercial messages should be separate and clearly distinguished, so that viewers know when they are being ”sold to”” (DCMS 2008:50).

grunn av svakheter i regelverket. Et regelverk vil gjøre situasjonen mer oversiktlig og sørge for at det blir synlig for publikum hvor produktplassing forekommer vil gjøre denne typen reklame mer oversiktlig for publikum og gjør at den reguleres på lik linje med tradisjonell reklame.

5.4 Alkoholreklame

Reklame for alkohol er ikke forbudt, men er regulert i både TV-direktivet og AMT-direktivet. Det skjer imidlertid endringer i reguleringen av alkoholreklame fordi det blir en differensiert lovgivningen mellom lineære og ikke-lineære medietjenester. I det nye AMT-direktivet, i kapittel IIA "Provisions applicable to all Audiovisual Media Services" ("Bestemmelser som skal anvendes på alle audiovisuelle medietjenester") blir reglene klargjort for både lineære og ikke-lineære medietjenester. Alkoholreklame skal ikke, i noen av de audiovisuelle medietjenestene, være rettet mot mindreårige eller oppfordre til overdreven bruk av alkohol:

(e) audiovisual commercial communication for alcoholic beverages shall not be aimed specifically at minors and shall not encourage immoderate consumption of such beverages (AMT art. 3e(e)).

I kapittel IV "Television advertising and Teleshopping" ("TV-reklame og teleshopping") er det derimot spesifisert noen tilleggsregler som gjelder for alkoholreklame i lineære TV-sendinger. Disse reglene gjelder altså ikke for de nye audiovisuelle medietjenestene men bare for de tradisjonelle lineære sendingene, og er en direkte videreføring av reglene for alkoholreklame i det gamle TV-direktivet. Tilleggsreglene (AMT art. 15a-f) innebærer blant annet at bruk av alkohol ikke skal knyttes til økte fysiske prestasjoner eller til bilkjøring, at reklamen ikke skal fremstille alkohol på en slik måte som tilsier at effekten er økt sosial eller seksuell suksess og at den ikke skal hevde at alkohol har terapeutiske kvaliteter, eller kan brukes som et virkemiddel i å løse personlige konflikter.

Begrensningene på hvordan man kan reklamere for alkohol er omfattende og har en klar sammenheng med risikoen for avhengighet og helseskade. Videre gir direktivet et totalforbud mot å reklamere for sigarett- og tobakkprodukter (AMT art. 3f(d)) og begrenser mulighetene for å reklamere for medisiner til å kun gjelde ikke-reseptbelagte medikamenter (AMT art. 3f(f)).

5.4.1 Norges unntak

I Norge har vi et forbud mot reklame for alkoholholdige drikker i Alkoholloven: "Reklame for alkoholholdig drikk er forbudt" (§ 9-2), men i TV-direktivet og AMT-direktivet tillates

alkoholreklame under visse forutsetninger. Norge har sammen med de andre EFTA-landene inngått en spesialavtale med EU og forhandlet frem et unntak forteller underdirektør i Kultur- og kirkedepartementet, Olav Guntvedt:

I det opprinnelige TV-direktivet fra -89 fikk EFTA-landene ett unntak om at man kunne begrense alkoholreklame i utenlandske TV-sendinger som ble videresendt i kabelnett . Det har sammenheng med at Norge har en noe strengere alkoholpolitikk enn de fleste andre land. Da endringsdirektivet kom i -97, fikk vi et nytt unntak som bare omfattet alkoholreklame i en rettet sending (Intervju 06.05.2008).

På grunn av sterke tradisjoner med monopolutsalg av alkohol og en restriktiv alkoholpolitikk har Norge kunnet argumentere for å få et unntak fra alkoholreklame. Etter første TV-direktiv i 1989 var ordningen at ”EFTA-statene fritt kunne pålegge kabelselskaper som driver sin virksomhet på deres territorier å sladde eller på annen måte utydeliggjøre reklameinnslag for alkoholholdige drikkevarer” (Ot.prp. nr. 86 2003-04). Men etter revisjonen i 1997 var unntaket begrenset til å gjelde *rettede* sendinger, sendinger som var i hovedsak myntet på den norske befolkningen, noe som for eksempel hindrer TV3 i å kunne sende alkoholreklame. Utfordringen blir i følge Olav Guntvedt å beholde dette forbudet etter den nye revisjonen:

Forhandlingene blir nok vanskelige. Ingen andre EU-land som har tilsvarende unntak, så hvorfor skal EU tillate det ovenfor EFTA/EØS-landene? (Intervju 06.05.2008).

I gjennomføringen av direktivet finnes det altså muligheter til å forhandle frem unntak eller spesialavtaler, selv om disse i følge Guntvedt er relativt begrenset. Det vil være lettere å forhandle frem unntak som er kulturelle, i motsetning til økonomiske eller næringspolitiske unntak som påvirker de frie markedsforholdene i EU. I tillegg er AMT-direktivet og det foregående TV-direktivet også kjennetegnet ved at de er minimumsdirektiver, at det åpnes for at medlemslandene har mer detaljert lovgivning på nasjonalt plan. Det gjør også mulighetene for at man kan forhandle frem spesielle regler eller unntak mer reelle.

For oss er det viktig å prøve det. Og dette er et politisk sensitivt område som det kanskje er lettere å få aksept for enn rene handelsmessige unntak (Intervju 06.05.2008).

Det blir derimot vanskeligere å forhandle frem et slikt unntak. Kommisjonen vil være redd for å tape ansikt om de tillater at et ikke-EU-land som Norge får spesiell behandling i forhandlingsprosessen. Dette kan føre til misnøye blant medlemslandene, og Kommisjonen var, i følge Guntvedt, ikke spesielt positive til unntaket som ble forhandlet frem ved forrige revisjon. Det er EFTA som forhandler med EU-kommisjonen om dette og ”[...] De sa i realiteten at dette var siste gang. Så vi tror det vil bli tøft å få et fortsatt unntak” (Intervju 06.05.2008). Forbudet mot alkoholreklame ble tatt opp i 2005, i EFTA-domstolen, etter et spesialtidsskrift for mat og drikke reklamerte for alkohol. En av EFTA-domstolens

konklusjoner var at et forbud mot reklame for alkoholholdige drikkevarer kan rettferdiggjøres med hensyn til folkehelsen, så lenge det bare i mindre grad hindrer handelen innen EØS¹³. Viljen til å liberalisere dette på nasjonalt nivå er neppe til stede, men potensielt kan kanaler som sender fra andre land i fremtiden begynne å sende alkoholreklame, også når kanalen er rettet spesifikt mot et norsk publikum.

5.5 Barn og reklame

Barn blir ansett som en spesielt sårbar gruppe det er viktig å ta hensyn til i reguleringen av audiovisuelle medietjenester. Både TV- og AMT-direktivet tar hensyn til denne gruppen, som skal skånes mot fysisk, psykisk og moralsk skadelig påvirkning fra kommersiell kommunikasjon. I AMT-direktivet er det formånet til at mindreårige skal ikke manipuleres ved å utnytte deres mangel på erfaring eller godtroenhet, til å kjøpe eller overbevise ansvarspersoner til å kjøpe produkter det reklameres for.

[...] Therefore they (*audiovisuell kommersiell kommunikasjon, red.*) shall not directly exhort minors to buy or hire a product or service by exploiting their inexperience or credulity, directly encourage them to persuade their parents or others to purchase the goods or services being advertised, exploit the special trust minors place in parents, teachers or other persons, or unreasonably show minors in dangerous situations (AMT art. 3e(g)).

Denne artikkelen har ikke blitt endret fra artikkel 16 i den foregående versjonen av TV-direktivet, og antyder dermed at beskyttelse av barn er noe som blir tatt alvorlig av EU, og at det er en stor grad av enighet om dette mellom medlemslandene. I fortalen blir beskyttelse mindreårige betegnet som å være av offentlighetens interesse (public interest), på lik linje med kulturelt mangfold, mediepluralisme og forbrukervern (AMT fortalen pkt 8).

Norge er et av to land i Europa som har et totalforbud mot reklame rettet mot barn. I Kringkastingslovens § 3-1 står det: ”Det kan ikke sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn”¹⁴. Barn blir ansett som en gruppe som er spesielt sårbar for reklamens påvirkningskraft siden de ikke har de samme forutsetningene som voksne til å skille reklame fra redaksjonelt innhold og bør derfor skjermes fra noen typer audiovisuell kommersiell kommunikasjon. I forlengelsen av ønsket om beskyttelse av barn har det kommet et punkt i AMT-direktivet som skal verne barn mot reklame for usunn mat.

¹³ EFTA-domstolen: Domstolens dom 25. februar 2005, sak E-4/04

¹⁴ Lov om kringkasting, LOV-1992-12-04-127

5.5.1 Kosthold og reklame

AMT-direktivet bringer på bane et nytt punkt i reguleringen av reklame i Europa. For første gang er reklame for usunne mat- og drikkeprodukter omtalt. Overvekt blir nå tatt på alvor som en av de største helserisikoene av WHO (World Health Organization) og av myndighetene i de fleste land. Antallet overvektige mennesker er økende i Europa og spesielt er det et økende antall barn som er overvektige (WHO 2000). Hvordan dette kommer til å påvirke folkehelsen i fremtiden er foreløpig usikkert, men i et forsøk på å endre situasjonen tar EU i bruk nye virkemidler.

AMT-direktivet oppfordrer medlemsstatene og Kommisjonen til å oppmuntre medietjenestevirksomhetene til å utvikle kodekser eller kjøperegler angående uhensiktsmessig reklame for usunne produkter. Det vil si produkter som inneholder mye fett, transfettsyrer, salt og sukker:

Member States and the Commission shall encourage media service providers to develop codes of conduct regarding inappropriate audiovisual commercial communication, accompanying or included in children's programmes, of foods and beverages containing nutrients and substances with a nutritional or physiological effect, in particular those such as fat, trans-fatty acids, salt/sodium and sugars, excessive intakes of which in the overall diet are not recommended (AMT art. 3e (2)).

I Storbritannia ble mulighetene for et forbud mot slik reklame blitt tatt opp i Ofcom, ettersom landet er et av de som er hardest rammet av økende overvekt (Ofcom 2004). Dette har resultert i visse begrensninger fra i forhold til hvordan slik reklame kan vises og i forbindelse med hvilke programmer. Reklame for usunne produkter kan ikke vises i forbindelse med tv-programmer som er rettet mot barn i alderen fire til ni år:

[...] advertisements for HFSS (*high fat, salt and sugar, red.*) products should not be shown in or around programmes aimed at children (including pre-school children), or in or around programmes that are likely to be of particular appeal to children aged 4-9 (Ofcom 2007:27).

Både i Ofcoms rapport om "Childhood obesity" (2004) og WHO's "Marketing Food to Children" (2007) blir reklame trukket frem som en liten, men reell, faktor som direkte påvirker barns overvekt, men det er vanskelig å måle hvordan indirekte påvirkning kan skje ubevisst over tid. WHO anbefaler at nasjonale myndigheter tar problemet på alvor og setter i gang selvregulering og samregulering på dette feltet (WHO 2007).

5.5.2 Anbefalingens effekt

Den nye artikkelen i direktivet er av rådgivende natur og er formulert som en anbefaling. Seniorrådgiver i Medietilsynet, Ingvil Conradi Andersen, mener ikke desto mindre det er et "sterkt signal" at EU plasserer slike anbefalinger i direktivet, som for eksempel fokuset på å

utrede retningslinjer for reklame for usunn mat i forbindelse med barneprogrammer. En slik formulering krever, i følge Conradi Andersen, ikke nødvendigvis øyeblikkelig utførelse, men temaene bør komme på dagsorden i medlemslandene og tas alvorlig:

Vi ser på hver enkelt bestemmelse: Gir dette en rettslig forpliktelse til Norge å faktisk gjennomføre noe? [...] Det er ikke sikkert vi trenger å gjøre noe i første omgang, men man bør muligens diskutere det i høringsnotater og kanskje tenke seg at man skal gjøre noe (Intervju 15.09.2008).

Grunnlaget for å bruke en uklar formulering i forbindelse med regulering av reklame for usunne produkter, kan være at den vitenskapelige støtten til effekten av et forbud mot slik reklame er omstridt. Det er mange faktorer som påvirker kosthold i tillegg til media, som for eksempel gruppepåvirkning, økonomi og foreldrenes kunnskap om temaet. I Ofcoms utredning (Ofcom 2004) om temaet blir det understreket at reklame ikke er hovedgrunnen til overvektsproblemet, men at det allikevel er viktig å redusere denne påvirkningen. Et dilemma i denne sammenhengen er at barn, på tross av et forbud mot usunn reklame i forbindelse med barneprogrammer, vil bli utsatt for denne typen reklame via andre programmer som også har barn som publikum, for eksempel familieunderholdning. I følge Ofcoms (2004) utredning om reklamens virkning på overvekt hos barn bruker barn 71 prosent av sin seertid (12 timer i uka) på programmer som ikke er rettet spesifikt mot barn.

Tidligere i kapittelet ble reklame fremhevet som en aktivitet med store økonomiske interesser, og det er rimelig å anta at både matindustrien og folkehelseforkjempere har vært aktive i forsøket på å utforme artikkelen om usunn mat. Fremforhandlingen av Ofcoms forslag om å forby reklame for usunne produkter i forbindelse med barneprogrammer har blitt anklaget for å i for sterk grad være et resultat av matindustriens lobbyvirksomhet på bekostning av hensynet til folkehelsen. Forkjempere for forbudet ønsket i utgangspunktet et forbud mot reklame for usunn mat før ”vannskillet”, som er satt til klokken 21.00, for å unngå at barn fikk se denne typen reklame (Freedman 2008:95-96).

5.6 Balansen mellom forbrukere og aktører

Gjennom analysen av EUs reklameregulering, i form av produktplassering, reklame for alkohol og reklame rettet mot barn, har målet vært å finne ut på hvilke måter reglene er fordelaktige for forbrukerne eller aktørene. Mellom forbrukernes interesser og de økonomiske hensynene kan det oppstå dilemmaer der ingen løsninger er ideelle. Produktplassering kan brukes som et eksempel: Om man tillater produktplassering øker det inntekten til medietjenestetilbyderen, og dette kan igjen føre til at det blir mer eller bedre programproduksjon. På

den annen side svekker produktplassering forbrukerens mulighet til å velge vekk kommersielle budskap. Om et forbud mot produktplassering er opprettet er forbrukerens interesser ivaretatt, men industrien mister muligheten for ekstra inntekter.

Produktplassering har ikke vært regulert på EU-nivå tidligere, men nå kreves det gjennom direktivet, at alle medlemsland tar en stilling til om denne typen audiovisuell kommersiell kommunikasjon skal tillates. Produktplassering bringer på bane spørsmål som, antydnet ovenfor, både har økonomiske konsekvenser og konsekvenser for forbrukervernet. Ny teknologi har ført til at annonsører og medieindustrien ser etter nye måter å annonsere på. Muligheter for å kunne spole over reklame gjør at reklameplass i selve sendingen fremstår som et mulig alternativ. Både Norge og Storbritannia ser ut til å fortsatt ønske å opprettholde separasjonsprinsippet, som innebærer at kommersielt og redaksjonelt innhold skal holdes adskilt.

I AMT-direktivets reklameregler blir reklame rettet mot barn underlagt spesielle regler, barneprogram skal ikke inneholde produktplassering og det fremmes et ønske om at medlemslandene skal lage kjøreregler som forhindrer at reklame for usunne produkter blir plassert i forbindelse med barneprogrammer. Utvikling av slike kjøreregler vil også være balansert mellom hensynene til mulighet til inntekt, for annonsører og medieindustrien, og forbrukerhensyn. Opprettelsen av en slik bestemmelse skjer på grunnlag av at fedme har blitt en trussel mot folkehelsen og at lignende regler har blitt laget i Storbritannia. I tillegg har det sannsynligvis vært lobbyvirksomhet for begge synspunktene. På grunn av de motstridende interessene som kan oppstå i reguleringen av kommersiell kommunikasjon vil lobbyvirksomhet være en betydelig faktor for resultatet, både fra mediebransjen, forbrukerorganisasjoner, men også fra nasjonalstater.

5.7 Avslutning

Harmonisering av reklamereglene er en viktig del av EUs audiovisuelle mediedirektiver. Utgangspunktet i dette kapitlet var spørsmålet om i hvilken grad endringer i EUs reklame-regulering representerer en dreining i retning av økonomiske interesser eller forbrukerinteresser. Å si at bestemmelser i reklamereguleringen representerer kun en av disse typene interesser er feilaktig. EU uttaler selv at de ønsker å balansere disse hensynene, men det er store uenigheter i om hvorvidt de klarer balansegangen. Aktører i bransjen vil ofte mene at EU ikke går langt nok for å ta hensyn til bransjens økonomi og muligheter til inntjening.

Samtidig mener en rekke forbrukerorganisasjoner at EU i for stor grad tar økonomiske hensyn som går på bekostning av forbrukernes interesser.

EU er i utgangspunktet en organisasjon som jobber for et felles marked i Europa, og motivasjonen for å regulere den audiovisuelle sektoren er i så måte hovedsakelig økonomisk. EU har samtidig utvidet sin forbrukerregulering i AMT-direktivet til nye områder. Slik er direktivet preget av å skulle tilfredsstille ulike hensyn, slik at kompromisser og et minste felles multiplum blir resultatet.

6 Kvoteregulering og kulturpolitikk i EU

Hittil i oppgaven har jeg i hovedsak analysert TV- og AMT-direktivet med fokus på økonomiske og regulatoriske spørsmål. Senderlandsprinsippet sikter mot å skape faste rammer rundt hvordan mediebransjen skal forholde seg til lover og regler. Delene av direktivet som omfatter regulering av reklame legger viktige retningslinjer for økonomien og inntjeningen til aktører i bransjen. Samtidig har vi sett at EU også tar flere forbrukerhensyn og prøver å legge til rette for at medlemslandene skal få lov til å regulere ovenfor sine innbyggere på den måten de ser mest hensiktsmessig. I denne siste delen av oppgaven skal jeg imidlertid flytte fokus, og konsentrere meg om hvordan EU gjennom TV- og AMT-direktivet regulerer ut i fra kulturpolitiske prinsipper.

EU omfatter også områder som ikke er utelukkende økonomiske. Etter at kulturfeltet ble inkludert i traktaten som etablerer Fellesskapet har EU kunnet bevege seg inn på å regulere mediene. Først og fremst er EUs medieregulering motivert av ønsket om å ha et felles marked for alle økonomiske aktiviteter. Men mediene er ikke bare økonomiske enheter. I AMT-direktivets fortale blir det å sikre offentlighetens interesser nevnt som et av målene for EUs audiovisuelle lovgivning. Disse offentlige interessene inkluderer kulturelt mangfold, rett til informasjon, mediepluralisme, beskyttelse av mindreårige og forbrukerbeskyttelse, og offentlighetens bevissthet og mediekompetanse (AMT fortalen pkt.8). I dette kapittelet vil jeg undersøke hva slags virkemidler EU benytter seg av i AMT-direktivet for å styrke europeisk kultur og sikre offentlighetens interesser. Jeg vil vurdere om disse virkemidlene er effektive for å verne europeisk innholdsproduksjon og kultur. Hovedvekten vil bli lagt på kvotereguleringen av europeisk innhold, som har skapt debatt internt i EU og blitt kritisert internasjonalt.

6.1 Kulturpolitisk regulering i EU

Det kulturelle mangfoldet og offentlighetens interesser blir i AMT-direktivet beskyttet gjennom tre typer bestemmelser: kvoteregler, regler om korte innslag og reservasjonsmuligheter for såkalte ”store begivenheter”. EU slår fast i AMT-direktivets fortale at audiovisuelle medietjenester er kulturelle tjenester i like stor grad som de er økonomiske tjenester. Dette rettfærdiggjør at man regulerer disse tjenestene ut over bare det økonomiske:

Audiovisual media services are as much cultural services as they are economic services. Their growing importance for societies, democracy – in particular by ensuring freedom of information, diversity of

opinion and media pluralism – education and culture justifies the application of specific rules to these services (AMT fortalen pkt. 3).

Holdningen om at audiovisuelle medietjenester har funksjoner som ligger utenfor deres økonomiske natur er sterkt utbredt i Europa, men kulturpolitisk regulering på EU-nivå har likevel vært omdiskutert. Både Wheeler (2004), Levy (1999) og Collins (1994) omtaler EUs audiovisuelle politikk som en arena der hvor liberalistiske holdninger og dirigiste standpunkt har blitt stilt opp mot hverandre¹⁵. Frankrike og Storbritannia har stått skarpt mot hverandre i denne konflikten, blant annet fordi de har ulike erfaringer med regulering i det audiovisuelle markedet. Storbritannia er et av de få landene som har lyktes i å eksportere sine audiovisuelle produkter og har en privilegert posisjon i markedet. Grunnen til dette kan tillegges både språk- og kulturfelleskap med USA, som gjør at Storbritannia kan eksportere sine produkter både til andre europeiske land og i tillegg har lyktes i større grad enn noe annet europeisk land å eksportere til USA, selv om den totale europeiske eksporten til USA er minimal i forhold til importen (Rogne 2002:70). På den andre siden i konflikten er Frankrike, som ønsket å verne om en relativt sterk kultur- og filmindustri i eget hjemmemarked og som i tillegg har hatt dårlige erfaringer med å tilpasse egen fjernsynsindustri en markedsøkonomisk modell (Rogne 2002:70).

De instansene som støttet deregulering, og Storbritannias posisjon, var blant annet en rekke kommersielle kringkastere, annonsører, nye aktører på kabel- og satellittmarkedet, og også Tyskland, Danmark og Luxembourg. Støtte til dirigiste synspunkt kom fra filmindustrien (spesielt den franske), uavhengige produsenter og en del allmennkringkastere (dog ikke den britiske), og i tillegg til Frankrike, har også Spania, Belgia og Italia ofte støttet opp om dirigiste posisjoner (Levy 1999:41). Denne splittelsen, kombinert med ulike regulerings-tradisjoner og historier, vanskeliggjorde prosessen med å få til felles kulturpolitisk regulering på EU-nivå. Spesielt med tanke på at EU i utgangspunktet var et økonomisk samarbeid og bygget på en ambisjon om å skape et felles økonomisk marked, var det vanskelig å rettfærdiggjøre kulturpolitiske inngrep i den audiovisuelle politikken.

Europa har imidlertid en sterk tradisjon, på nasjonalt nivå, for å regulere mediene med utgangspunkt i deres kulturelle og politiske funksjoner (Syvertsen 2004:17). Allmennkring-

¹⁵ Dirigist; i.flg Levy er dirigiste standpunkt delt inn i to retninger, en med økonomisk fokus og en med kulturelt fokus. Felles er allikevel et ønske om at EU skulle ha en aktiv audiovisuell politikk. Liberalister ønsket en tilpassing til det frie markedet, frislipp av de audiovisuelle tjenestene, dvs. deregulering (Levy 1999:40-41).

kastingstradisjonen har stått sterkt i Europa og innbefatter som regel en form for innholdsregulering, med krav til informative programmer, nasjonale programmer og et bredt tilbud. EU befatter seg i liten grad med regulering av innhold, med unntak av de relativt begrensede kulturpolitiske grepene i direktivene. Jeg skal i det følgende gjøre rede for hvordan EU regulerer audiovisuelt innhold, og hva som er hovedbegrunnelsene for denne typen regulering.

6.2 Universalitet og allmenn tilgjengelighet

I AMT-direktivets fortale blir retten til informasjon fremhevet som et viktig offentlig gode. Denne retten kommer til uttrykk i to kulturpolitiske bestemmelser i direktivet. Den første bestemmelsen; reservasjonsretten, ble introdusert i TV-direktivet i 1997, mens den andre bestemmelsen; retten til bruk av korte klipp i nyhetsøyemed, er ny i AMT-direktivet (2007). Begge disse bestemmelsene kan knyttes til et prinsipp om allmenn tilgjengelighet og universell dekning, som er et av de grunnleggende kriteriene for allmennkringkasting (Feintuck og Varney 2006:217). Målet med begge bestemmelsene er å sikre et allment publikum tilgang til hendelser og begivenheter som anses som viktige for samfunnet. Dette målet understrekes også av AMT-direktivets fortale (pkt. 64), som fastslår at det er en rettighet å bli integrert i det sosiale og kulturelle livet i Fellesskapet, og dette er uløselig knyttet til tilgangen til audiovisuelle medietjenester. Audiovisuelle medietjenester skal i henhold til fortalen være tilgjengelig for *alle*, også eldre og personer med funksjonshemminger.

The right of persons with a disability and of the elderly to participate and be integrated in the social and cultural life of the Community is inextricably linked to the provision of accessible audiovisual media services (AMT fortalen pkt. 64).

Basert på ideen om allmenn tilgjengelighet blir medlemsstatene oppfordret til å oppmuntre kringkastere under sin jurisdiksjon, til å gjøre deres tjenester tilgjengelige også for mennesker med hørsels- eller synshemminger (AMT art. 3c). I likhet med bestemmelsen som oppfordrer medlemsstatene til å få medietjenesteutbydere til å utvikle retningslinjer for reklame for usunne produkter i forbindelse med barneprogrammer, er denne bestemmelsen formulert som en anbefaling. Det vil si at det blir opp til medlemsstatene å bestemme hvorvidt og i hvilken grad de skal innføre regulering og forpliktelser på området.

Kravet om universalitet og allmenn tilgjengelighet, som kan anses som kulturpolitiske idealer, har altså fått plass i AMT-direktivet. Publikum har en rett til informasjon som har betydning

for det sosiale samhörigheten i samfunnet. Å forankre en slik rett formelt kan komme til å få stor betydning for de audiovisuelle mediene i fremtiden. I et fragmentert mediesamfunn er det færre felles referansepunkter, også for innbyggere innenfor en nasjon. Reservasjonsretten og retten til å bruke korte klipp fra viktige hendelser i nyhetsproduksjon, kan betraktes som strategier for å kompensere for denne fragmenteringen ved å fortsatt legge et grunnlag for felles kulturelle referanserammer.

6.2.1 Reservasjonsretten

Reservasjonsretten gir medlemsstatene muligheten til å reservere enkelte mediebegivenheter (*media events*), som blir ansett som felles samlende for nasjonalstaten og befolkningen. Slike store begivenheter mener EU bør være tilgjengelig for alle, og gjennom artikkel 3j i AMT-direktivet gis medlemsstatene rett til å lage en liste med begivenheter de ønsker å reservere for sin befolkning. Dette innebærer at disse begivenhetene blir unndratt fra å kunne sendes på TV-kanaler som bare når ut til begrensede deler av befolkningen, som for eksempel betalingskanaler. Forutsetningen for å reservere en slik begivenhet er at den anses å være av stor betydning for samfunnets felleskap:

Each Member State may take measures [...] to ensure that broadcasters under their jurisdiction do not broadcast on an exclusive basis events which are regarded by that Member State as being of major importance for society in such a way as to deprive a substantial proportion of the public in that Member State of the possibility of following such events by live coverage or deferred coverage on free television (AMT art. 3j).

Slike store arrangementer, som for eksempel sportsbegivenheter, er det ønsket at skal kunne deles av hele befolkningen. Formidlingen av slike store begivenheter må derfor skje gjennom en kringkaster som har en *betydelig dekningsgrad* og som mottas *vederlagsfritt*, som ofte i de europeiske landene vil være en av allmennkringkasterne¹⁶. Listen over reserverte begivenheter må godkjennes av Kommisjonen for å avgjøre om den er i tråd med fellesskapsretten (AMT art. 3j (1-2)).

Økt konkurranse på mediemarkedet er hovedårsaken til at bestemmelsen om reservasjonsretten har blitt lagt til direktivet. Bestemmelsen var ikke med i det opprinnelige TV-direktivet fra 1989, men kom til i fornyelsen av TV-direktivet i 1997 og videreføres i AMT-direktivet i 2007. Økt konkurranse om oppkjøp av eksklusive rettigheter er en utfordring for allmennhets-

¹⁶ I Norge er dekningsgraden fastsatt til 90% av seerne, noe som kun innebærer NRK og TV 2. Om TV 2 velger å bli en betalingskanal etter deres forpliktelser som allmennkringkaster utgår, vil det bare være NRK som oppfyller dette kravet (St. meld. nr. 30 (2006-2007):137).

prinsippet, og grunnlaget for at bestemmelsen kom med i TV-direktivet. Frykten var at bare betalingskanaler ville ha muligheten til å kjøpe opp rettigheter til de store sportsbegivenhetene, ettersom disse har muligheter til å ta direkte betaling for at publikum skal se begivenheten (Levy 1999:83). Reservasjonsretten er fordelaktig for allmennkringkasteren og innføringen av reservasjonsretten i direktivet var tildels et resultat av lobbyvirksomhet fra allmennkringkasterne gjennom fellesorganisasjonen EBU (European Broadcasting Union)¹⁷:

Regelen var dels et produkt av lobbyvirksomhet fra nasjonale allmennkringkastere gjennom fellesorganisasjonen EBU. Dette regelverket hadde en viktig symbolfunksjon, men har vært vanskelig å iverksette i praksis (Syvertsen 2004:201).

Som jeg tidligere har nevnt er lobbyvirksomhet en viktig faktor i EU-systemet generelt, og allmennkringkasterne utgjør en stor gruppe kringkastere som har felles interesse i EUs regulering av den audiovisuelle medietjenesteindustrien. Det samme vil være gjeldende for kommersielle audiovisuelle medietjenesteutbydere, men det er i hovedsak allmennkringkasterne som drar fordeler av et kulturpolitisk medieregime.

6.2.2 Bruk av reservasjonsretten

Det er få EU-land som har benyttet seg av muligheten til å lage en liste over begivenheter de ønsker å reservere. Bare de seks landene Danmark, Italia, Tyskland, Storbritannia, Østerrike og Irland har laget lister over beskyttede hendelser, og implementeringen av listene er ujevn (Harcourt 2005:149 og 157). Danmark trakk imidlertid sin liste, som hadde blitt godkjent av Kommisjonen, tilbake i 2002 på grunn av regjeringsskiftet i 2001. Den nye konservative regjeringen mente en slik liste kunne forstyrre konkurransen i markedet (St.mld. nr. 30 2006-2007:136). Representanter for pay-per-view-kanaler (PPV-kanaler) anser at en slik liste vil kunne ha en negativ effekt på markedet, og spesielt for de nye digitale tjenestene som kan miste mange potensielle kunder. Også sportsorganisasjoner er skeptiske til reservasjonsretten og tror at ordningen kan skade sporten, ved at sportsklubber og –organisasjoner mister en kilde til inntekter (Papathanassopoulos 2002:205). Argumentene mot reservasjonsretten er relevante, men samtidig kan man også påstå at det oppstår et slags paradoks.

Papathanassopoulos (2002) påstår at slike store sportsbegivenheter, som De olympiske leker og fotball VM er verdifulle nettopp fordi de når ut til et globalt publikum. Om publikum måtte betale for å se disse hendelsene, kunne resultatet bli en synkende interesse, noe som ville skadet idretten.

¹⁷ European Broadcasting Union er en fellesorganisasjon for allmennkringkastere i Europa. Fra Norge er både NRK og TV 2 medlemmer. Organisasjonen fronter fellessaker for europeiske kringkastere.

I Norge har det foreløpig ikke blitt skrevet en offisiell liste over spesielle begivenheter som bør reserveres, selv om muligheten er befestet i Kringkastingsloven¹⁸. I følge St. mld. nr. 30 (2006-2007) vurderer Kultur- og kirke departementet om utviklingen av betalings-tv og senderrettigheter kan føre til at det i fremtiden blir utarbeidet en norsk liste:

Hittil har ikke myndighetene i Norge funnet det hensiktsmessig å utarbeide en liste over viktige begivenheter som skal gjøres tilgjengelig på denne måten. Etter departementets syn har imidlertid utviklingen innen senderrettigheter og betalingsfjernsyn kommet så langt at det bør vurderes om det skal utarbeides en norsk liste over viktige begivenheter (St.meld. nr. 30 (2006-2007):136).

På tross av lite utbredt bruk i dag, kan altså reservasjonsretten bli et oftere brukt virkemiddel i fremtiden. En indikasjon på at dette kan bli tilfellet er at European Broadcasting Union (EBU) ikke klarte å nå opp med budet de hadde lagt inn for de Olympiske Lekene i 2014 og 2016. Gjennom EBU har allmennkringkasterne forhandlet seg frem til rettighetene til OL-mesterskapene tidligere, men dette er altså i endring:

NRK var inne med et bud på de to Olympiske Lekene med en rekke andre medlemsland i EBU, men det felles budet nådde aldri opp. Også for EBU er dette en skrape i lakken da EBU lenge har klart å sikre seg OL-rettighetene gjennom pengene som har kommet fra medlemslandene (Hauger 2009).

Reservasjonsretten kan komme til å bli et viktig verktøy for å sikre allmenn tilgang til begivenheter som OL. Digitalisering gjør at flere tv-kanaler når ut til en større del av befolkningen, men samtidig ser det også ut til å være en tendens at disse kanalene blir betalingskanaler. Reservasjonsretten er begrenset til å gjelde de aller viktigste hendelsene og sportsarrangementene, og kravet er at begivenhetene skal være av *vesentlig samfunnsmessig betydning*. Direktivet sier imidlertid lite om hvilke begivenheter som regnes å være av vesentlig samfunnsmessig betydning, og det vil derfor være opp til Kommisjonen å avgjøre dette etter de har fått tilsendt en liste fra medlemslandene. I tilfeller der en begivenhet ikke er av ”vesentlig samfunnsmessig betydning”, finnes det derimot andre alternativer for å sikre offentlighetens interesse, og i det minste sikre publikum *delvis tilgang* til begivenheten.

6.2.3 Retten til korte klipp

Retten til korte klipp fra store begivenheter kan sees i sammenheng med reservasjonsretten. I tilfeller der det er store, samlende begivenheter, kan staten legge til rette for at begivenhetene skal sendes vederlagsfritt til befolkningen. Men det kan også tenkes at begivenheter som *ikke* anses som store og samlende for *hele* befolkningen, og som ikke kvalifiserer til reservasjon, er

¹⁸ Kringkastingsloven L04.12.1992 nr. 127 §2-8

av interesse for allmennheten. Gjennom reglene om *utveksling av informasjon* er publikum garantert et visst innsyn i begivenheten, selv om de ikke har mulighet til å betale for å se den i sin helhet.

I AMT-direktivet presenteres den nye bestemmelse om reguleringen av utveksling av informasjon, eller såkalte korte klipp, til bruk i nyhetsendinger. Dette innebærer at dersom rettighetene til et bestemt arrangement har blitt kjøpt opp av en kringkaster, er kringkasteren likevel forpliktet til å sørge for at andre kringkasterer får tilgang til korte klipp fra begivenheten. Disse korte klippene kan brukes i nyhetsproduksjoner og er begrenset til å i hovedsak gjelde de lineære TV-sendingene.

Member States shall ensure that for the purpose of short news reports, any broadcaster established in the Community has access on a fair, reasonable and non-discriminatory basis to events of high interest to the public which are transmitted on an exclusive basis by broadcasters under their jurisdiction (AMT art. 3k(1)).

På grunn av den økende tendensen til å selge eksklusive rettigheter kan utveksling av slike korte klipp bli vanskeligere, derfor har denne rettigheten blitt lagt inn i direktivet. Retten til å kunne formidle korte innslag av en eksklusiv hendelse blir rettferdiggjort gjennom ønsket om å bevare den fundamentale friheten europeiske seere har til å motta informasjon og fremme fri flyt av informasjon:

In order to promote the free flow of information, any broadcaster established in the EU has guaranteed access to exclusively transmitted events of high public interest for the purpose of transmitting short news reports (EU 2008a).

I direktivets fortale blir premissene for en slik utveksling lagt; rettighetshaveren skal tilby de korte utdragene på rettferdige, rimelige og ikke forskjellsbehandlende vilkår og utdragene bør ikke overstige 90 sekunder. Bestemmelsen har virkning også på tvers av landegrenser, men det bør fortrinnsvis søkes tilgang fra en kringkaster fra samme medlemsstat, dersom en slik har rettighetene til arrangementet (AMT art. 3(k)).

6.2.4 Utfordringer for nasjonalt lovverk

Retten til videreformidling av korte klipp er en ny bestemmelse i AMT-direktivet, og krever av den grunn nøye gjennomgåelse i medlemsstatene. Seniorrådgiver i Medietilsynet, Ingvil Conradi-Andersen, påpeker at avtaler om utveksling av korte klipp allerede eksisterer mellom kringkasterer i Norge. En offisiell innføring av denne reglen i direktivet krever en del av nasjonale myndigheter ettersom en rekke praktiske spørsmål må avgjøres. Dette kan være spørsmål som hvordan retten skal forvaltes, hvor lange utdrag kringkasterne skal ha rett til å

kreve og hvem som eventuelt skal håndtere uenigheter om disse skulle oppstå. I tillegg må det defineres hva som menes med ”aktuell samfunnsinteresse”, ettersom dette er en av forutsetningene for at utvekslingen skal foregå:

Det at man skal lovfeste denne retten reiser mange gjennomføringsspørsmål for myndighetene. Vi må sette oss ned å ta stilling til spørsmål som hvordan denne retten skal forvaltes og hvor lange utdrag skal de ha rett til å kreve (Intervju 15.09.2008).

Retten til korte klipp er en forsikring mot mulige, fremtidige problemer i forhold til utveksling av informasjon. Dersom flere kanaler blir betalingskanaler er det sannsynlig at eksklusive rettigheter til viktige begivenheter vil fungere som et lokkemiddel for å skaffe flere betalende kunder, og incentivene for å gi eller selge korte klipp til konkurrenter kan bli svakere. I dette tilfellet er AMT-direktivet med på å regulere et tidligere uregulert område, noe som ikke kan sees som liberaliserende, men heller viser en vilje fra EUs side til å regulere ut i fra offentlighetens interesser.

Reservasjonsretten og retten til korte klipp er to kulturpolitiske grep i AMT-direktivet, som foreløpig har lite utbredelse. Det tredje kulturpolitiske grepet jeg skal diskutere er *kvotereglene*. Det er kraftig omdiskutert hvilken effekt EUs kvoteregler har på den audiovisuelle medieindustrien. Kvotereglene blir omtalt som EUs mest intervensjonistiske grep i direktivet, og i siste halvdel av kapittelet vil jeg undersøke grunnlaget for kvotereglene og hvorvidt disse har hatt ønsket effekt i det audiovisuelle markedet.

6.3 Kulturbevaring

Da kultur ble innbefattet i Maastricht-avtalen i 1993 var målet at Fellesskapet skulle bidra til at de europeiske kulturene, både nasjonal og regional kultur, kunne utvikle seg. I tillegg står det skrevet at den felles kulturelle arven skal fremheves (Maastricht art. 128 (1)). TV- og AMT-direktivet har som mål å styrke europeisk kultur gjennom kvotereglene. Kvotereglene har vært en del av direktivet fra første gang det ble vedtatt i 1989, og ble blant annet foreslått for å imøtekomme EU-landenes betydelige handelsunderskudd, *trade deficit*, i forbindelse med handelen av audiovisuelt innhold. EU har et betydelig handelsunderskudd i audiovisuelt medieinnhold i forhold til USA.

I TV-direktivet (art. 25(a)) kreves det at det med jevne mellomrom skal gjennomføres en uavhengig effektstudie av implementering av artikkel 4 og 5 i direktivet, som skal forelegges Kommisjonen. Den foreløpig siste rapporten ble lagt frem i 2005, og viser at EUs

handelsunderskudd i audiovisuelle produksjoner er stadig økende¹⁹. I løpet av fem år har det skjedd en fordobling av underskuddet, og importen av audiovisuelle produkter fra USA har vært stadig økende. Eksporten fra EU-landene til USA kan derimot i beste fall karakteriseres som stillestående, og fra 1998 til 2000 sank EUs eksport av audiovisuelle produkter.

Handel med TV-programmer og feature films til kringkasting på TV mellom EU og USA (1995-2000)



Kilde: Graham & Associates Ltd. 2005

Da kvotereglene ble presentert i TV-direktivet i 1989, var USA sterkt imot utviklingen av det de anså som et forsøk på proteksjonisme (Katsirea 2008:304). De audiovisuelle mediene har, som jeg tidligere har vært inne på, blitt forsøkt integrert i frihandelen gjennom GATT. USAs ønske om å inkludere de kulturelle industriene fullt i frihandelsavtalen ble motarbeidet av EU og av Canada. Uenigheten var nære ved å få hele Uruguay-runden til å kollapse, men resulterte i ”det kulturelle unntaket” som innebar at landene ikke inngikk forpliktelser om å liberalisere de audiovisuelle industriene (Freedman 2008:200). EU har altså tatt et standpunkt

¹⁹ Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive, David Graham & Associates Ltd, 2005

som innebærer at de skiller mediene fra tradisjonelle varer og som tar hensyn til å bevare offentlighetens interesser.

It is notable that the USA was pressing for inclusion of broadcasting in the agreement, but the EU and its Member States were robust in their refusal. Given that the USA's tradition in broadcasting has primarily been concerned with the facilitation of commerce, it seems evident that any harmonisation of laws at the WTO level is much more likely to lead to erosion of the protection currently afforded to citizenship interests rather than a strengthening of such measures (Feintuck og Varney 2006:238).

I AMT-direktivet blir det fremsatt i fortalet (pkt. 5) at Europaparlamentet støtter UNESCOs ”*Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*”, der det står at kulturelle aktiviteter, varer og tjenester både har en økonomisk og kulturell natur, fordi de formidler identitet, verdier og meninger. Derfor skal de ikke behandles utelukkende som de kun har kommersiell verdi (UNESCO 2005).

6.3.1 Kvotereglene

Kvotene reserverer halvparten av sendetiden på europeiske kanaler til europeiske produksjoner, og skulle begrense importen og øke den lokale produksjonen av medieinnhold (Collins og Murrone 1996:117). Formålet med de europeiske kvotene var å legge til rette for økt utveksling av europeisk medieinnhold innad i unionen, og opprettholde den kulturelle egenarten i de europeiske landene. Kvotereglene hadde med andre ord både kulturpolitiske og økonomiske mål: For det første skulle europeisk kultur opprettholdes og styrkes, og for det andre var det et håp at økt behov for europeisk innhold ville føre til økt produksjon og en sterkere europeisk medieindustri.

The economic aim of boosting European audiovisual production goes hand in hand with the cultural aim of protecting European cultural identity by ensuring a minimum presence of European broadcasts in television programmes (Katsirea 2008:308).

Et grep for å styrke *både* europeisk kultur og europeisk medieindustri fortøner seg som et tiltak det ville kunne være stor enighet om innad i unionen. Kvotereglene er imidlertid en av de mest omstridte bestemmelsene i TV-direktivet, og skapte stor debatt og uenighet mellom medlemslandene. Ikke desto mindre har kvotereglene blitt videreført gjennom begge TV-direktivene og også tatt videre til AMT-direktivet.

Bestemmelsene for hvordan man skal tilnærme seg europeisk innhold i lineære og ikke-lineære sendinger er forskjellige. I lineære sendinger kan man kreve at en bestemt del av sendingen brukes til europeisk innhold, det blir derimot vanskelig når det kommer til ikke-lineære sendinger. Artikkel 4, som tar for seg innholdet av europeisk produksjon i lineære

TV-sendinger, krever at medlemsstatene skal sørge for at kringkastere bruker en majoritet av sendetiden, der det er gjennomførbart, til å sende europeiske verk²⁰:

Member States shall ensure where practicable and by appropriate means, that broadcasters reserve for European works a majority proportion of their transmission time [...] This proportion, having regard to the broadcaster's informational, educational, cultural and entertainment responsibilities to its viewing public, should be achieved progressively, on the basis of suitable criteria (AMT art. 4(1)).

Reglen gjelder den tiden som ikke er dedikert til nyheter, sportsarrangement, spill, reklame, teleshopping og tekst-tv-tjenester. Altså kan ikke nyhetssendinger eller reklame regnes som en del av de europeiske kvotene. Femtiprosentsreglen gjelder kun for de lineære tv-sendingene.

For ikke-lineære sendinger, on-demand tjenester, er kravet om europeisk innhold ikke kvantifisert, ettersom det her er publikum selv som bestemmer hva de skal se. AMT-direktivet krever allikevel at slike audiovisuelle medietjenesteutbydere skal fremme produksjon og tilgang til europeiske verk²¹. Dette kan for eksempel skje gjennom økonomisk bidrag til europeiske produksjoner eller ved kjøp av rettighetene til europeiske verker, eller ved å fremheve europeiske verker i programkataloger tilbudt av medietjenesteutbyderen. I det etterfølgende vil jeg i hovedsak gjøre rede for kvotereglene slik de fungerer i forbindelse med de lineære tjenestene.

Kvotereglene har blitt implementert på forskjellige måter i EUs medlemsstater. I Spania ble formuleringen om at målet skulle oppnås gradvis tolket på en slik måte at de spanske kringkasterne fikk syv og et halvt år på å oppnå en 40 prosents kvote på europeisk innhold. I Italia ble kvotereglene kun praktisert i forhold til kinofilmer vist på TV, mens Storbritannia unnlot å kreve at ikke-nasjonale satellittkanaler måtte oppfylle kvotereglene (Levy 2001:44). Frankrike lagde regler som var betydelig strengere enn TV-direktivets regler; her skulle 60 prosent av innholdet være av europeisk opprinnelse, og minst 40 prosent av dette skulle være fransk (Katsirea 2008:27). Den varierende implementeringen av kvotereglene har bidratt til at kvotereglene har vært omdiskuterte.

²⁰ Artikkel 5 i direktivet fastslår i samme ordelag at ti prosent av det europeiske innholdet skal være produsert av uavhengige produsenter, produsenter som ikke er tilknyttet kringkastere, men jeg vil her konsentrere meg om artikkel 4, som er femtiprosentsregelen.

²¹ Artikkel 3i(1): Member States shall ensure that on-demand audiovisual media services provided by media service providers under their jurisdiction promote, where practicable and by appropriate means, the production of and access to European Works. Such promotion could relate, *inter alia*, to the financial contribution made by such services to the production and rights acquisition of European works or to the share and/or prominence of European works in the catalogue of programmes offered by the on-demand audiovisual media service.

6.3.2 Kvotereglens språklige problemer

Kvotereglene er kraftig debattert internt i EU, mellom medlemsstatene og mellom fraksjoner internt i EU, og sterkt kritisert av USA. Den første, og vanligste, anklagen mot kvotereglene er at kvotereglene er for *vagt formulert* til å ha en reell effekt og gir medlemslandene mulighet til å omgå reglen. Den svake formuleringen vil ikke i praksis sikre at kringkasterne bruker over halvparten av sin sendetid på europeiske programmer. Formuleringer som ”i den grad det er mulig” (”where practicable and by appropriate means”) og ”oppnådd gradvis, på basis av passende kriterier” (”achieved progressively, on the basis of suitable criteria”) svekker kvotereglene:

The quota provisions were weakened by provisos specifying that Member States only need apply quotas 'where practicable and by appropriate means' and that quota performance was to be judged 'having regard to the broadcaster's informational, cultural and entertainment responsibilities to its viewing public' and 'achieved progressively, on the basis of suitable criteria' (Levy 2001:43).

På tross av kritikken mot formuleringen består kvotereglene for de lineære tjenestene relativt uendret i AMT-direktivet og er til og med videreført til on-demand tjenester.

Da kvotereglene først ble foreslått var det stor uenighet om hvorvidt disse burde introduseres i TV-direktivet, og kvotene ble en slags manifestasjon av konflikten mellom liberalistiske og dirigerte fronter innad i EU. Denne konflikten kan også være forklaringen på det omdiskuterte ordvalget i artikkelen. Formuleringen var et kompromiss mellom to vidt forskjellige syn. Frankrike førte en intervensjons- og kulturorienterte politikk og ønsket strenge kvoteregler og en fastere formulering. Andre land, som Storbritannia, ville føre en mer markedsliberalistisk politikk, og ønsket ikke kvoter i det hele tatt (Levy 2001:43; Rogne 2002:69).

Kritikere av kvotereglene har pekt på de språklige uklarhetene som et av kvotereglens store utfordringer og blir i ett tilfelle beskrevet som et ”unikkt eksempel på språklig uklarhet”: ”The wording of the quota provisions of the Broadcasting Directive is an almost unique example of language vagueness” (Salvatore 1992:978). Formuleringen har likevel fått lov til å leve urørt videre i den aller nyeste versjonen av direktivet, og det er de færreste i dag som ønsker en strengere formulering. Levy (2001) mener at kvotereglene har blitt et *symbol* på ønsket om å føre en audiovisuell politikk som tar hensyn til mer enn bare økonomiske faktorer og markedet. Så selv om kvotereglene i seg selv ikke utgjør et sterkt nok verktøy til å ha en faktisk innvirkning på import og produksjon av audiovisuelt medieinnhold fungerer det som et symbol på ønsket om å beskytte europeisk kultur og produksjonsindustri:

Even amongst their supporters, quotas were valued increasingly in terms of the symbolic rather than the real. Few believed they could ever provide a powerful enough instrument to redress the trend towards increased imports (Levy 2001:48).

Selv om kvotereglene av mange blir kritisert for vag formulering, mener underdirektør Olav Guntvedt, i Kultur- og kirke departementet, at forestillingen om at kvotebestemmelsene er svake er en misforståelse. En vag formulering i et minimumsdirektiv som TV-direktivet betyr ikke at EU-landene kan snike seg unna reglen:

Jeg tror dette er enkelt å misforstå nettopp på grunn av ordlyden. Direktivet sier at medlemslandene ”where practicable” skal sikre at kringkasterne oppfyller kvotereglene. Men ”where practicable” innebærer ikke at kringkasterne kan påberope seg at dette ikke er mulig for dem (Intervju 06.05.2008).

Alle EU-landene måtte implementere nasjonale kvoteregler, og som vi har sett var det noen som satte strengere krav enn direktivet.

6.3.3 Europeisk innhold

Kvotereglene har på grunn av den språklige formuleringen blitt anklaget for å være lite forpliktende. En lignende anklage er at TV- og AMT-direktivets definisjon på hva som regnes som *et europeisk verk*, ikke er hensiktsmessig. Det er nødvendig med en klar definisjon av *europeiske produksjoner* for å kunne implementere kvotereglene. Definisjonen av et europeisk verk er, i likhet med jurisdiksjonsreglene, komplisert og innebærer mange faktorer. Det er forskjellige kriterier som kan oppfylles for at noe skal kunne kalles et europeisk verk, men det kan skilles ut tre kriterier: For det første kan et verk som har sin opprinnelse i en av medlemsstatene regnes som et europeisk verk. For det andre kan en rekke regler som innebærer samproduksjon og samarbeid føre til at et verk kan klassifiseres som europeisk. Til slutt kan også verker som gjennom bilaterale avtaler og samproduksjon ikke blir produsert i noen av de europeiske landene regnes som europeiske, så fremt en stor del av produksjonskostnadene dekkes av et av EUs medlemsland (AMT art. 1(n)).

I tilfeller der samproduksjon er en forutsetning for å kalle et verk europeisk kan det enten være fordi produsenten eller produsentene er etablert i en medlemsstat, at produksjonen av verkene overvåkes og er faktisk kontrollert av en produsent i etablert i en medlemsstat eller at bidragene til samproduksjonen kommer fra en eller flere av statene og at produksjonen ikke er kontrollert av produsenter utenfor statene. Med andre ord har både tilholdssted til produsenter, hvor innspillingen foregår og foregående avtaler om samproduksjon og økonomisk byrde noe å si for hvorvidt et verk kan regnes som europeisk. Men det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt definisjonene faktisk garanterer at et *europeisk verk* er ”europeisk”. Dette spørsmålet

er diskutert i litteraturen om EUs TV-direktiver (Katsirea 2008, Venturelli 1998, Wheeler 2004). Wheeler (2004) påstår at definisjonen er vid slik at også amerikanske produksjons-selskaper som har opprettet en filial i et europeisk land kan klassifiseres som en europeisk produksjon:

Even Articles 4 and 6 were not fully interventionist, as they defined 'European' as referring to 'any legal or natural person domiciled in any of the member states of the Council of Europe'. This was a permissive definition suggesting that US companies which are based in Europe may be understood as being 'European' (Wheeler 2004:356).

EUs definisjon av hva som konstituerer et 'europeisk verk' innebærer altså utelukkende en avgjørelse av tilknytningen arbeidere, produsenter, co-produsenter eller hvem som finansierer verket har til et europeisk land. Definisjonen gir ingen garanti for at europeisk kultur eller språk blir formidlet (Katsirea 2008:299). Definisjonen av europeiske verker, slik de nå står, sørger for en kvantitativ oppfyllelse av europeisk innhold, men gir ingen garanti for produksjonenes kvalitative aspekter (Salvatore 1992:990).

6.3.4 Europeisk utveksling under kvotereglene

Kvotereglene ble opprettet for å styrke den europeiske kulturen ved å øke utvekslingen av europeisk medieinnhold. Eksporten av europeisk audiovisuell medieproduksjon er beskjedent, både innad i Europa og til resten av verden. Ønsket om at kvotereglene skulle minske importen av audiovisuelt innhold (spesielt fra USA) og ha en positiv effekt på intern utveksling av medieinnhold ser imidlertid ut til å ha feilet. Kvotene blir av få sett på som det rette instrumentet til å fremme utvekslingen av europeisk medieinnhold: "The quota is not the right instrument to increase the circulation of European productions as it is largely filled with national works" (Katsirea 2008:312).

Problemet med utvekslingen av de europeisk produksjonene er at kultur og språk i høy grad er forskjellige i de europeiske landene. På tross av ønsket om å utvikle et felles mediemarked for utveksling av programmer og innhold, er markedet lite mottagelig for denne ambisjonen. Publikum foretrekker nasjonale programmer foran amerikanske programmer, om dette er tilgjengelig. Men seere foretrekker innhold produsert i USA fremfor innhold produsert i andre europeiske land. En forklaring som blir trukket frem er at amerikansk materiale har bred appell, mens europeiske produksjoner har en nasjonal, kulturell appell, som ikke er overførbart (Graham and Associates Limited 2005:18).

Den siste rapporten som tar for seg gjennomføringen av artikkel 4 og 5 viser at mesteparten av de europeiske verkene som vises på europeiske tv-kanaler er produsert i samme land som det vises. Mengden *ikke-nasjonale* europeiske produksjoner som vises i medlemslandene er sterkt varierende, fra null til over 50 prosent ikke-nasjonale produksjoner. EU-gjennomsnittet ligger på mellom 10 og 15 prosent. Trenden er at store land, som Frankrike og Tyskland, har *mindre* ikke-nasjonalt europeisk innhold enn det små land har, som for eksempel Østerrike og Danmark. Dette kan forklares med muligheten større land har til å ha stor produksjon av medieinnhold, på grunn av stordriftsfordeler og et større publikum. Denne muligheten har ikke de mindre landene. Irland har over 50 prosent ikke-nasjonale europeiske produksjoner, noe som har sin naturlige forklaring i både språklig og delvis kulturelt felleskap og naboskap med den mest vellykkede innholdsprodusenten i Europa, Storbritannia. Rapporten tar ikke for seg tallene i Norge (Graham & Associates Limited 2005:182-183).

Et annet hinder for utvekslingen av europeiske produksjoner i Europa er medlemsstatenes egne kulturpolitiske ambisjoner. Effekstudiet (Graham and Associates Limited 2005) fremhever at de fleste medlemsstater har tilleggskrav til kringkastere under deres jurisdiksjon om at innhold skal reflektere spesifikke kulturelle eller språklige krav. Slike krav fungerer som en barriere i forhold til handelen av audiovisuelt innhold mellom medlemslandene (Graham and Associates Limited 2005:182). Som et eksempel kan vi i NRK-plakaten (St.meld. nr. 6; 2007-2008) lese at: ”NRKs tilbud skal i hovedsak bestå av norskspråklig innhold. Begge de offisielle målformene skal benyttes. Minst 25 pst. av innholdet skal være på nynorsk.” Regulering av nasjonale aktører for å fremme nasjonal kultur og mangfold kan fungere som en brems på europeisk handel med programinnhold.

Almost all Member States place additional requirements on broadcasters regarding the content of programming to reflect linguistic or cultural specificities. Intentionally or otherwise, they act as barriers to cross-border trade in programmes because (a) they set conditions on programme content that only domestic programme producers can meet; and (b) they lead to channel schedules that are specific to a Member State, thereby limiting the appeal of these channels in other markets (Graham and Associates Limited 2005:182).

Ekstra krav til kringkastere i medlemsstatene kan altså føre til at det produseres europeiske verk som er mindre egnet for utveksling, eller at kringkasteren bare kan sende nasjonalt produserte verk fordi disse er de eneste som tilfredsstill alle nasjonale krav. Det er disse omstendighetene som ligger til grunn for at det i AMT-direktivet er tilføyd et punkt som oppfordrer medlemsstatene til å oppmuntre kringkastere til å inkludere en passende andel

samproduksjoner eller ikke-nasjonale produksjoner i de europeiske kvotene (AMT fortalen pkt. 50).

6.3.5 Har kvotereglene fungert?

Artikkel 4 oppfordrer medlemslandene til å sørge for at kringkastere under deres jurisdiksjon fyller halvparten av sin sendetid med europeisk innhold. Alle medlemslandene er forpliktet til å sende inn rapporter om i hvilken grad kravene oppfylles. I rapporten om implementeringen av kvotereglene i TV-direktivet, skilles det mellom *primær-* og *sekundærkanaler*.

Primærkanaler er kanaler med over 3 prosent publikumsandel, og sekundærkanaler er kanaler med publikumsandeler på under 3 prosent (Graham and Associates Limited 2005:178).

Grunnlaget for å skille mellom forskjellige kanaltyper er at disse kanalene har forskjellige ressurser til rådighet. Importerte programmer (fra USA) er billigere enn europeiske programmer, og det er derfor naturlig at små kanaler baserer en større del av sin sendeplan på slike importerte programmer, spesielt i en oppstartsfase (Papathanassopoulos 2002:19).

På tross av at kvotereglene anklages for å ikke være forpliktende, ser oppfyllelsen av kvotene ut til å være stigende i de fleste medlemslandene. Den siste rapporten om implementeringen av artikkel 4 og 5 viser at andelen europeisk innhold har økt fra 52.1 prosent i 1993 til 57.4 prosent i 2002 (Graham and Associates Limited 2005:101). Det er derimot stor forskjell mellom primærkanalenes europeiske andel som var 62.4 prosent i 2002, og andelen europeisk innhold i sekundærkanalene, som kun var 34 prosent samme år. Av primærkanalene er det de offentlig finansierte kanalene (allmennkringkasterne) som har størst andel europeisk innhold. De kommersielle primærkanalene har en noe mindre andel, men holder seg innenfor EUs krav (Graham and Associates Limited 2005:177).

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvilken effekt kvotereglene har på mengden europeisk innhold som sendes på europeiske tv-kanaler. Fordi det er så mange forskjellige faktorer som spiller inn er det umulig å gi et entydig svar om den generelle økningen i produksjon av europeisk innhold er et resultat av kvotereglene, eller om det rett og slett er en naturlig følge av at publikum foretrekker nasjonalt innhold, fremfor importert innhold (Katsirea 2008:275). Siden kvotereglene først ble innført har det i tillegg skjedd en endring i tv-markedet. På 1980-tallet måtte de få eksisterende kringkasterne dekke sine innholdsbehov med billige importerte fra USA som et supplement til egne produksjoner. Med den økte mengden kanaler kan europeiske produsenter i større grad tilby sitt innhold til en lang rekke kringkastere som

foretrekker nasjonalt innhold (Katsirea 2008:275). Kvotereglens kulturelle effekter er indirekte og kan ikke måles annet enn i kvantitative tall over sendetid av europeiske verk.

Kvotereglene har oppnådd en symbolsk posisjon i EUs audiovisuelle direktiver. Rettferdigjørelsen av kvotene er basert på kulturelle argumenter om vernet av det europeiske, men vernet av kultur er lite fremtredene om man ser på oppfølgingen av kvotereglene. Selv om kvotereglene regulerer innhold i de audiovisuelle mediene og er de altså langt fra et rent kulturpolitisk reguleringsstiltak.

The objectives of The Directive are primarily economic but the Recitals to the legislation do make reference to the creation of new outlets for the creative works of employees in the cultural field and the protection of lesser used languages in the European Union (Graham and Associates Limited 2005:181).

Kvotene er rettferdiggjort som kulturpolitisk tiltak som skal verne nasjonal og europeisk kultur, men kvotene er også økonomisk motiverte (McGonagle 2008:202). Det kan med andre ord være vanskelig å legge skarpe skiller mellom motivasjon basert på forskjellige reguleringsregimer, ettersom disse kan flyte over i hverandre. EU har ikke gått med på USAs anklager om at kvotereglene er proteksjonistiske og motivert av å verne europeisk medieindustri fra amerikansk konkurranse. Men en implikasjonen av kvotereglene er ikke desto mindre at europeisk medieindustri får en buffer som til en viss grad hindrer amerikanske programmer tilgang på europeiske tv-skjermer.

Kvotereglens kulturpolitiske motivasjon kan derimot være vanskelig å underbygge i særlig grad. Ettersom kvotereglene ikke har noen kvalitative regler for innhold er det umulig å finne ut av hvilke kulturelle implikasjoner kvotereglene har (McGonagle 2008:202).

Being purely quantitative in character, Articles 4 and 5 are only useful for raw and unrefined economic analysis. They cannot be evaluated in qualitative cultural terms. (McGonagle 2008:202)

Kommisjonen anser kvotereglene for å være vellykkede fordi det har skjedd en økning i andelen europeisk innhold i tv-kanalene. I det store og hele holder de europeiske tv-kanalene seg over kvotegrensen, noe som kan tas som et tegn på at reglene har fungert. Kvotereglene har allikevel ikke hatt suksess i å redusere handelsunderskuddet i audiovisuelle produkter ovenfor USA. Faktisk har underskuddet økt, og ser ut til å fortsatt være økende. Det er allikevel umulig å si om underskuddet ville vært enda større om ikke kvotereglene hadde vært implementert.

6.4 Avslutning

I begynnelsen av kapittelet stilte jeg et spørsmål om i hvilken grad EUs kulturpolitiske virkemidler er effektive for å verne europeisk innholdsproduksjon og styrke europeisk kultur. Kulturpolitikk har ikke vært en sentral motivasjon for EUs audiovisuelle medietjenestedirektiver. EU er først og fremst en økonomisk union som jobber for et felles marked, også for audiovisuelle tjenester. Samtidig er unionens medieregulering preget av at medlemslandene har hatt og har sterke tradisjoner for allmennkringkasting, og et kulturpolitisk syn på at de audiovisuelle mediene skal tjene offentlighetens interesse. Resultatet av en slik kombinasjon er at det i AMT-direktivet er tre bestemmelser som reflekterer kulturpolitiske interesser. For det første bestemmelsene om reservasjonsretten og for det andre retten til å bruke korte utdrag i nyhetsproduksjoner. Begge disse underbygger et allmennhetsprinsipp og publikums rett til informasjon. For det tredje har vi kvotereglene, som er sterkt omdiskuterte.

Kvotereglene har økonomisk grunnlag fordi de skulle styrke europeisk medieindustri. Forsvaret for kvotereglene har ofte vært av en kulturpolitisk art med argumenter om at det er et europeisk særpreg som skal tas vare på igjennom den audiovisuelle innholdsproduksjonen. Og dette er på tross av at kvotereglene ikke oppretter noen kvalitative krav til at innholdet i de europeiske produksjonene skal reflektere den europeiske kulturen. Kvotereglene har derfor blitt anklaget for å være proteksjonistiske. Effekten av EUs kulturpolitiske tiltak er omdiskuterte fordi effekten tiltakene har på kultur er vanskelig å måle.

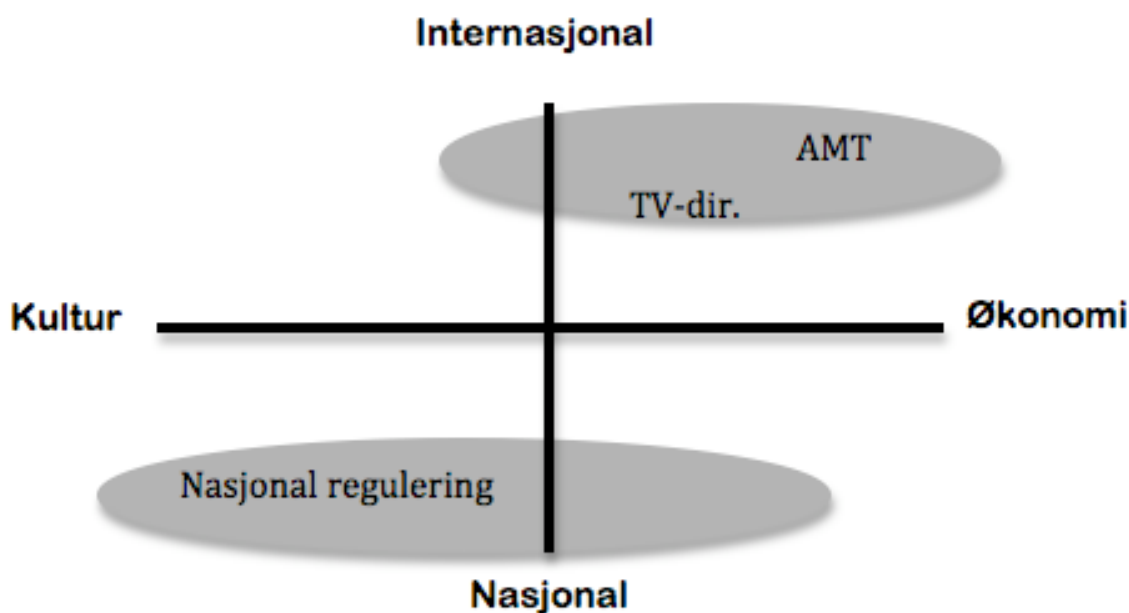
7 Konklusjon

I begynnelsen av oppgaven presenterte jeg en figur som kunne illustrere overgangen mellom nasjonal og internasjonal medieregulering, og mellom en kulturpolitisk og økonomisk tilnærming til medieregulering. Ved å bruke denne figuren kan jeg plassere bestemmelsene jeg har gått i gjennom i denne analysen på denne måten:



Figuren viser at senderlandsprinsippet og kvotereglene kan defineres som de mest økonomiske og kulturpolitiske bestemmelsene i direktivet på internasjonalt nivå. Men vi ser at også på nasjonalt nivå reguleres det på både økonomiske og kulturpolitiske premisser. Jeg har plassert nasjonale reklameregler som er økonomiske. Og ser nasjonale kvoter, som gjerne er presentert i forbindelse med nasjonale kanaler, som kulturpolitiske bestemmelser.

Omgåelse- og konsultasjonsprosedyren kan plasseres lenger ned på nasjonal/internasjonal-aksen, fordi dette er prosedyrer som i motsetning til senderlandsprinsippet er opprettet for å styrke nasjonal medieregulering i møtet med senderlandsprinsippet. Allikevel synes det å være en klar tendens at EUs medieregulering er mer økonomisk enn kulturell, fordi de bestemmelsene som kan sees som kulturelle har mindre konkret effekt enn de økonomiske bestemmelsene. Alt i alt kan derfor funnene i analysen fremstilles slik:



Nasjonal regulering strekker seg utover både kulturelle og økonomiske hensyn i den audiovisuelle mediereguleringen. I oppgaven min har jeg derimot funnet at EUs internasjonale regulering av mediene er økonomisk, og ikke har forutsetninger for å inkludere kulturelle hensyn på en effektiv måte. På mange måter opererer nasjonale myndigheter i en sfære som er sterkt adskilt fra EUs audiovisuelle medieregulering. Men påvirkningen fra EU er betydelig. EUs audiovisuelle medieregulering er sterkt preget av å skulle tilfredsstille flere synspunkt på en og samme tid. Å sette EUs regulering i bås byr derfor på problemer. Både kultur og forbrukere er tatt hensyn til under EUs reguleringsregime, men på en annen måte enn på nasjonalt nivå. Innenfor mediepolitikk viser det seg også at det kan være vanskelig å skille økonomiske motiver fra kulturelle motiver, fordi det på grunn av mediernes tosidige natur er sannsynlig at regulering av økonomiske forhold vil ha kulturelle implikasjoner, og omvendt, at kulturregulering får økonomiske utslag.

7.1 Internasjonalisering av mediepolitikken

Den første problemstillingen i denne oppgaven var hvorvidt det nye EU-direktivet for kringkastingssektoren representerer en internasjonalisering av norsk mediepolitikk. For å svare på dette har jeg stilt spørsmål om Norges forhold til EUs audiovisuelle medieregulering, og sett på forskjeller mellom norsk regulering og EUs direktiver.

At mediereguleringen blir internasjonalsert er på mange måter en naturlig konsekvens av den generelle utviklingen i samfunnet. Teknologien gjør det vanskelig å forhindre medieinnhold fra å krysse landegrensene, og dette gjør at *internasjonal medieregulering er nødvendig* om man ønsker å fortsatt regulere mediemarkedet effektivt. Å reversere den internasjonale reguleringen på det audiovisuelle området kan synes lite sannsynlig. Men man må i fremtiden ta stilling til *i hvilket omfang* den nasjonale reguleringen skal ha strengere standarder enn de internasjonale.

Et hovedfunn er at EU-direktivene om audiovisuell medieregulering representerer en sterk grad av internasjonalisering av norsk mediepolitikk. Dette fordi direktivet påvirker kringkastingsloven, og legger rammeverket for norsk medieregulering (4.4). Norsk medieregulering er allikevel forskjellig fra andre lands medieregulering, fordi vi i Norge er restriktive innenfor den rammen EU har gitt oss (5.4.1). AMT-direktivet fra 2007 representerer ikke en ytterligere internasjonalisering av mediepolitikken, men er heller en videreføring av tidligere TV-direktivs internasjonalisering av reguleringen. Men gjennom endringene som har skjedd i direktivet er det en konklusjon at *internasjonaliseringen blir mer omfattende*. En slik påstand blir styrket, først og fremst, av utvidelsen av direktivet. Fordi direktivet blir utvidet til å gjelde on-demand-tjenester, har mengden tjenester omfattet av internasjonal regulering økt.

Innenfor EUs rammeverk er Norge, og de andre medlemslandene i EU/EØS, gitt stor frihet til å utforme egen regulering for nasjonale medietjenesteutbydere. Et kjernesporsmål i forbindelse med internasjonal regulering av de audiovisuelle mediene er hvorvidt det er medlemslandene selv som skal få bestemme hvordan deres innbyggere bør vernes, eller om det skal være en internasjonal standard som er gjeldende. Oppgaven har funnet at i flere tilfeller har nasjonale myndigheter *blitt fratatt* muligheten til å beskytte sine innbyggere mot uønsket innhold (4.1.4, 4.2.4). Dette på tross av at EU-direktivet tilrettelegger for at medlemslandene skal kunne opprettholde nasjonale reguleringsstandarder.

EUs medietjenestedirektiver byr, gjennom senderlandsprinsippet, på et paradoks der medlemslandene har mulighet til å beskytte sine innbyggere mot at nasjonale medietjenesteutbydere tilbyr uønsket innhold, men har lite mulighet til å verne innbyggere mot utenlandske medietjenesteutbydere innhold. For at det skal fungere å ha et felles marked for medietjenester er allikevel senderlandsprinsippet en forutsetning. Det mest kontroversielle

spørsmålet i forbindelse med denne situasjonen er hvorvidt medietjenesteutbydere med *rettede sendinger* burde operere under senderlandsprinsippets forutsetninger, ettersom de i stor grad konkurrerer med nasjonale aktører (4.3.2). AMT-direktivets tilnærming til dette spørsmålet er interessant ettersom det introduserer nye prosedyrer for å imøtekomme nasjonalstatenes interesser. Det er imidlertid delte meninger om hvorvidt konsultasjons- og omgåelsesprosedyren kommer til å ha en effekt. På bakgrunn av funnene oppgaven ser det ut til at omgåelses- og konsultasjonsprosedyren *ikke kommer til å ha en betydelig innvirkning* på nasjonalstatenes muligheter til å gjenvinne kontroll over hva egne innbyggere blir tilbudt av innhold fra utenlandske medietjenesteutbydere (4.3.3).

Et hovedfunn i oppgaven er at både gjennom TV-direktivet fra 1997 og AMT-direktivet fra 2007, *har påvirket nasjonal medieregulering betydelig*. Nasjonale myndigheter har blitt fratatt noe makt til å regulere mediene på egne premisser. Men direktivene har lyktes i å fremskaffe en internasjonal standard for regulering i unionen, som har ført til at mediereguleringen i Europa holder en minstestandard som er akseptabel for alle medlemsland. Det finnes derimot ingen felles nasjonale standarder, noe som fører til at forskjellene mellom regelverket til medlemslandene kan være store. Felles internasjonale standarder er en faktor som demper potensielle konflikter om audiovisuelt innhold som krysser landegrenser, selv om det ikke eliminerer konfliktene totalt. Et funn i oppgaven er derfor at det har oppstått, og fortsatt vil komme til å oppstå, konflikter mellom medlemslandene i EU så lenge den audiovisuelle mediereguleringen ikke er fullstendig harmonisert på nasjonalt nivå.

7.2 Liberalisering – mindre kultur, mer økonomi?

I EUs eget materiale blir liberalisering av reklamereglene fremhevet som en av de positive konsekvensene av fornyelsen av direktivet. Liberaliseringen av mediemarkedet er noe som har foregått siden 1980-tallet og speiler generelle tendenser i samfunnet, og jeg ville undersøke i hvilken grad det nye EU-direktivet for kringkastingssektoren representerer en liberalisering av mediepolitikken. Gjennom å analysere direktivene kom jeg frem til svar som var tvetydige: på noen områder skjer det en liberalisering (5.3), og på andre områder skjer det en slags innstramning, i form av at EU regulerer nye områder som tidligere ikke har vært nevnt i direktivet (5.5.1, 5.5.2). Den manglende entydigheten er symptomatisk for EUs audiovisuelle regulering.

I gjennom oppgaven har jeg dokumentert at EUs audiovisuelle medieregulering først og fremst er *økonomisk motivert*. Opprinnelig hadde ikke EU noen myndighet på kulturområdet, men mediebransjen er en sektor som omfatter mange arbeidsplasser og kapital, og er derfor interessant for EU å regulere med tanke på å *forbedre rammebetingelsene for bransjen* (4.1.2). EU gjør seg lite markert som en kulturpolitisk aktør. Dette kommer både av at EUs kompetanse er økonomisk, men også av at det er vanskelig å finne felles kulturpolitiske saker der EUs medlemsland kan komme til enighet (6.1). EU har allikevel tatt et standpunkt som skiller mediene fra å bli behandlet utelukkende som økonomiske varer, blant annet ved å støtte UNESCOs konvensjon om kulturelt mangfold og unndra den audiovisuelle sektoren fra WTOs frihandelsavtaler (6.3).

EUs kulturregulatoriske bestemmelser er basert på at det europeiske publikummet skal ha muligheter til å ha felles samlende opplevelser i et mediemarked som blir stadig mer fragmentert, og å bevare europeisk kultur gjennom kvotereglene. Kvotereglene har vært et omstridt punkt i direktivene, og har blitt omtalt som et proteksjonistisk virkemiddel for å beskytte det europeiske mediemarkedet fra konkurranse. Kvotereglene har både en økonomisk og en kulturell funksjon. Gjennom analysen av de to direktivene har jeg funnet at *motivasjonen* for å innføre kvotereglene i stor grad er *økonomisk*, men *argumenter* for å beholde kvotereglene i de fleste tilfeller er *av en kulturell art* (6.3.5.). Slik illustreres det at det ikke alltid er mulig å lage skarpe skiller mellom økonomisk og kulturell motivasjon for å regulere mediene. EU er i høyeste grad en aktør som tar økonomiske hensyn innenfor medieregulering, men det er med forbehold. Medlemsstatene regulerer fremdeles nasjonale medier ut i fra en rekke kulturpolitiske hensyn, men også på nasjonalt nivå legges det vekt på at mediene er økonomiske aktører som skal konkurrere på et rettferdig marked.

Det er en utfordring å gi et svar på hvorvidt det nye EU-direktivet representerer en liberalisering av mediepolitikken i retning av en økende vektlegging av økonomisk regulering og kulturregulering. Først og fremst kan man konkludere med at *EU ikke er en reell kulturpolitisk aktør* innenfor mediereguleringen. Det nye direktivet representerer ikke i så måte mindre fokus på kulturregulering fra EUs side. Det fortsatt manglende fokuset på kulturpolitikk er snarere en naturlig konsekvens av omstendighetene rundt EUs muligheter for å regulere de audiovisuelle mediene. Jeg vil derfor konkludere med at det på nåværende tidspunkt er nasjonalstatenes oppgave å sørge for at det blir tatt kulturpolitiske hensyn.

7.3 Medieregulering i fremtiden

Som jeg tidligere har konkludert er teknologiendringer utslagsgivende for de regulatoriske endringene som skjer i AMT-direktivet. Konvergens og digitalisering har ført til en mangedobling av kanaltilbudet som tilgjengelig for publikum. Dette gjør det stadig vanskeligere for medietilsynene å overvåke samtlige kanaler, og en konsekvens er at det er forventet at *forbrukerregulering vil bli viktigere* i fremtiden. Reguleringsmyndighetene vil være avhengige av rapporter fra publikum for å kunne opprettholde en grundig overvåkning av medietjenesteutbyderne. Forbrukerregulering er tydelig til stede i EUs medietjenestedirektiv gjennom en blant annet bestemmelser om vern av mindreårige og bestemmelser om reklamemengde og lengde (5.5.1, 5.6). I motsetning til kulturregulering kan det derfor virke som om vern av forbrukerne er noe man kan enes om også på et internasjonalt nivå i Europa.

Etter å ha analysert EUs audiovisuelle direktiver ser det foreløpig ut som EUs reguleringsnivå opprettholdes. Selv om mediereguleringen endrer karakter og forskyves i en *mer økonomisk* retning, reguleres det ikke mindre. Det er allikevel viktig at medlemslandene inntar en aktiv holdning til EUs regulering av mediene. En hovedkonklusjonen etter å ha analysert direktivene og undersøkt hvordan medlemslandene har forholdt seg til EUs medieregulering tidligere, er at nasjonalstatenes regulering av mediene blir betydelig påvirket av EUs regulering. Dette skjer både direkte, fordi EU legger rammeverket for nasjonal lovgivning, men også indirekte.

Det er den indirekte påvirkningen som kan komme til å bli den mest betydningsfulle. I teorien gir EUs direktiv rom for at nasjonalstatene kan ha en strengere regulering for egne medietjenesteaktører, men i praksis kan situasjonen være en annen. Den indirekte påvirkningen er et press om liberalisering og deregulering på nasjonalt nivå. Norske medieaktører vil at myndighetene skal liberalisere sitt lovverk slik at de skal ha muligheten til å konkurrere med utenlandske kanaler (5.1.1). I ytterste konsekvens kan et slikt press føre til et "race to the bottom". I en "race to the bottom"-situasjon er det medieaktørene som har makten i markedet, slik at nasjonalstatene må tilpasse sin regulering til deres ønsker, for å tiltrekke seg attraktiv industri (4.1.3).

Et slikt ekstremt tilfelle innebærer at makten blir flyttet fra nasjonale myndigheter til markedets prinsipper. Internasjonalisering av mediepolitikken innebærer på den måten ikke at

makten blir overført i særlig grad til en internasjonal reguleringsmakt. For faktum er at EU *ikke* har kontroll over medietjenesteutbydere. EU har lite utøvelsesmakt, det er nasjonalstatenes ansvar å gjennomføre og overvåke. EU er stort sett bare innblandet gjennom EUDomstolen, i konfliktsituasjoner der det er uenighet mellom medlemsland og andre medlemslands medietjenesteutbydere (4.1.4).

I en ”race to the bottom”-situasjon vil medlemslandene tilslutt ha en totalharmonisert minimumsregulering. Et slikt ekstremt tilfelle er det ikke en overhengende fare for at vi opplever i nærmeste fremtid. Men gjennom undersøkelsen har jeg funnet at *medlemslandene vil være tilbøyelige til å deregulere* sitt regelverk for å gjøre nasjonale medietjenesteutbydere konkurransedyktige, i møte med medietjenesteutbydere som sender fra andre medlemsland (5.1.1.). Slik kan deregulering av nasjonalt regelverk delvis være et resultat av EUs audiovisuelle mediepolitikk, og føre til en uthuling av nasjonalt lovverk.

7.4 Internasjonale kompromisser – nasjonale utfordringer

Fornyelsen av EUs audiovisuelle medietjenestedirektiv illustrerer viktige endringer i medietjenestemarkedet. Digitalisering og konvergens har skapt nye muligheter for formidling av audiovisuelle medietjenester. Dette har ført til en utvidelse av AMT-direktivet. EUs audiovisuelle mediedirektiv har blitt fornyet om lag hvert tiende år, AMT-direktivet kommer derfor til å bli stående som veiledende for europeisk audiovisuell mediepolitikk mange år frem i tid.

Formålet med denne oppgaven har vært å finne ut hvorvidt overføringen av reguleringsmakt fra et nasjonalt til et internasjonalt nivå har påvirket innholdet i audiovisuell medieregulering. I begynnelsen av oppgaven redegjorde jeg for ulike reguleringsregimer, og viste til at internasjonaliseringen av mediepolitikken blir forbundet med en overgang fra en kulturpolitisk tilnærming til regulering til en økonomisk tilnærming. Gjennom analysen av EUs mediedirektiver har jeg først og fremst funnet ut at EUs linje i audiovisuell mediepolitikk ikke er entydig økonomisk. Motivene for bestemmelsene i direktivet er av både økonomisk og kulturell art, og tar også forbrukerhensyn. Resultatet av slike splittede interesser er at direktivene er preget av at det inngås en rekke kompromisser.

EUs audiovisuelle medietjenesteregulering er verken det største eller viktigste området EU regulerer. Unionen er omfattende og blir stadig mer omfangsrik. Denne oppgaven er et bidrag

til å belyse og diskutere Norges forhold til EU i mediepolitikken. Gjennom EØS-avtalen har Norge en stabil tilknytning til unionen, men når det kommer til å ta beslutninger om hvilke lover og regler som skal utformes innenfor EUs politikkområder, har Norge ingen beslutningsmyndighet. Uavhengig av hvorvidt Norge bør bli medlem av unionen eller ikke, så er EØS-avtalen en faktor i norsk politikk som det bør være bevissthet om hvordan fungerer, og på hvilke områder den har innvirkning.

Litteraturliste

- Bertrand, Ina og Peter Hughes (2005) *Media Research Methods*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bourdon, Jérôme. "Unhappy Engineers of the European Soul: The EBU and the Woes of Pan-European Television", *International Communication Gazette*, 2007, vol. 69, 263-280.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2004) *Europeisk integrasjon*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Collins, Richard (1994) *Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market*, London: John Libbey.
- Collins, Richard og Cristina Murrioni (1996) *New Media, New Policies*, Cambridge: Polity Press.
- Collins, Richard (2002) *Media and Identity in Contemporary Europe*, Bristol: Intellect Books.
- Doyle, Gillian (2002) *Understanding Media Economics*, London: Sage Publications.
- Fagerjord, Anders og Tanja Storsul (2007) "Questioning Convergence" I *Ambivalence towards convergence. Digitalization and media change*, s. 19-31. Redigert av Tanja Storsul og Dagny Stuedahl. Gøteborg: Nordicom.
- Feintuck, Mike og Mike Varney (2006) *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh: Edingburgh University Press.
- Freedman, Des (2008) *The Politics of Media Policy*, Cambridge: Polity Press.

- Graber, Cristoph B. (2004) "Audio-visual policy: the stumbling block of trade liberalisation?". I *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, 165-214. Redigert av Damien Geradin og Luff, David. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graham and Associates Limited (2005) *Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25(a) of the Television Without Frontiers Directive*. Final Report for The Audiovisual, Media and Internet Unit. Directorate-General Information Society and Media. European Commission.
- Grégoire, Michel (2008) "Advertising, the Audio-Visual Industry and European Media Governance". I *European Media Governance: The Brussels Dimension*, 129-138. Redigert av Georgios Terzis. Bristol: Intellect.
- Hansen, Anders og Simon Cottle, Ralph Negrine & Chris Newbold (1998) *Mass Communication Research Methods*, London: Macmillian Press Ltd.
- Harcourt, Alison (2005) *The European Union and the regulation of media markets*, Manchester: Manchester University Press.
- Hauger, K.K. (29.05.2007) "Disney Channel vinner barne-tv-kampen", *Kampanje.com*, URL: <http://www.kampanje.com/medier/article102421.ece> [Lesedato 25.01.2009].
- Hauger, K.K. (25.02.2009) "OL på NRK trues", *Kampanje.com*, URL: <http://www.kampanje.com/medier/article102421.ece> [Lesedato 07.04.2009].
- Hawkes, Corinna (2007) *Marketing Food to Children: Changes in the Global Regulatory Environment 2004-2006*. World Health Organisation.
- Heftøy, J.E. (25.08.2008) "Åpner for utenlandsk TV2", *Kampanje.com*, URL: <http://www.kampanje.com/medier/article424847.ece> [Lesedato 30.10.2008].

- Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Herold, Anna (2008) "Country of Origin Principle in the EU Market for Audiovisual Media Services: Consumers Friend or Foe?" *Journal of Consum Policy*, nr.31, 5-24.
- Hjarvard, Stig red. (2003) *Media in a Globalized Society*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- Hoff, J.B. (18.06.2007) "TV Norge tar en TV3", *Kampanje.com*, URL: <http://www.kampanje.com/medier/article132061.ece> [Lesedato 30.10.2008].
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996) *Regulating Media*, New York: The Guilford Press.
- Hörnle, Julia (2005) "Country of Origin Regulation in Cross-Border Media: One Step Beyond the Freedom to Provide Services?". *International and Comparative Law Quarterly*, nr. 54, 89-125.
- Hovi, Jon og Arild Underdal (2000) *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Katsirea, Irini (2008) *Public Broadcasting and European Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Kutterer, Cornelia (2008) "Television Without Frontiers – Advertising Without Limits". I *European Media Governance: The Brussels Dimension, 173-180*. Redigert av Georgios Terzis. Bristol: Intellect.
- Kux, Stephan og Ulf Sverdrup (2000) "Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU". *Journal of European Integration* 22:3, 237-250.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009) *Interviews – Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, London: Sage.

- Levy, David A. L. (2001) *Europe's Digital Revolution*, London: Routledge.
- Lyle, Dominic (2008) "The Digital Revolution – What Does it Mean for Advertising?". I *European Media Governance: The Brussels Dimension, 121-128*. Redigert av Georgios Terzis. Bristol: Intellect.
- McGonagle, Tarlach (2008) "The Quota Quandary: An Assessment of Articles 4-6 of the Television without Frontiers Directive". I *The European Union and the Culture Industries, 187-212*. Redigert av David Ward. Hampshire: Ashgate.
- Negrine, R. og S. Papathanassopoulos (1990) *The Internationalisation of Television*, London: Pinter Publishers.
- Papathanassopoulos, Stylianos (2002) *European Television in the Digital Age*, Cambridge: Polity.
- Rogne, Lise Merete (2002) *Liberale verdier i EUs fjernsynspolitik*, Hovedoppgave, Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon.
- Salvatore, Vincenzo (1992) "Quotas on TV Programmes and EEC Law". *Common Market Law Review* 29, 967-990.
- Sarikakis, Katharine (red.) (2007) *European Studies 24 (2007) Media and Cultural Policy in the European Union*, Amsterdam: Radopi.
- Seabright, Paul og Jürgen Von Hagen (red.) (2007) *The Economic Regulation of Broadcasting Markets*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sparks, Colin (2007) *Globalization, Development and the Mass Media*, London: Sage Publications.
- Storsul, Tanja og Trine Syvertsen (2007) "The Impact of Convergence on European Television Policy: Pressure for Change – Forces of Stability". *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, vol 13(3), s 275-291.

- Syvertsen, Trine (1998) ”Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger”, Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon Institutt for medier og kommunikasjon, URL: <http://home.chello.no/~trine.syvertsen/TEORI&METODE/DOKANALYSE.htm> [Lesedato 03.03.2009].
- Syvertsen, Trine (2001) *Kommersialisering, globalisering og konvergens. Utfordringer for mediepolitikk og medieregulering*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie nr. 31. Oslo: Unipub.
- Syvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold – Styring av mediene i et globalisert marked*, Kristiansand S: IJ-forlaget.
- Terzis, Georgios (red.) (2008) *European Media Governance: The Brussels Dimension*, Bristol UK: Intellect.
- Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Venturelli, Shalini (1998) *Liberalizing the European Media*, Oxford: Clarendon Press.
- Ward, David (red.) (2008) *The European Union and the Culture Industries*, Hampshire: Ashgate.
- Wheeler, Mark (2004) ”Supranational Regulation: Television and the European Union”. *European Journal of Communication*, nr. 19, 349-369.
- Wheeler, Mark (2007) ”Whither cultural diversity: The European Union’s market vision for the review of Television without Frontiers Directive”. I *European Studies 24 (2007) Media and Cultural Policy in the European Union*, 227-249. Amsterdam: Radopi.
- Woods, Lorna (2008a) ”Jurisdiction in the Television without Frontiers Directive”. I *The European Union and the Culture Industries*, 145-163. Redigert av David Ward. Hampshire: Ashgate.

Woods, Lorna (2008b) "The Consumer and Advertising Regulation in the Television Without Frontiers and Audiovisual Media Services Directives". *Journal of Consum Policy*, nr. 31, 63-77.

Østbye, Helge et al. (2002) *Metodebok for mediefag*, Bergen: Fagbokforlaget.

Dokumenter og lover fra Norge

Forskrift om legemidler (legemiddelforskriften) (F22.12.1999 nr.1559).

Lov om kringkasting (LOV 1992-12-04-127).

Lov om lotterier m.v (LOV 1995-02-24-11).

Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v (LOV 1989-06-02-27).

NOU 1999:26 *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene*.

Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) Om lov og endringer i lov 2. Juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover.

St.meld. nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*.

St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*.

St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*.

Andre dokumenter

AMT-direktivet (2007) Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member

States concerning the pursuit of television broadcasting activities. OJ L 332, 18.12.2007. EU-rådet og EU-parlamentet.

BEUC (The European Consumer's Organisation) (2003) *BEUC Response to the Commission's Consultation on the Review of the "Television Without Frontiers" Directive*, BEUC/X/035/2003.

EFTA 2005: EEA EFTA States: Ref. No.: 1058037 EEA EFTA comments on the Issue Papers for the Liverpool Audiovisual Conference Concerning a Future Review of the Television without Frontiers Directive, 9. september 2005.

EFTA 2006: EEA EFTA States: Ref. No.: 1067857 EEA EFTA position on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 89/552/EC; Television without Frontiers Directive (TVWF Directive), 28. juli 2006.

EFTA 2007: EEA EFTA States: Ref. 1073426 EEA EFTA position on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 89/552/EC; Television without Frontiers Directive (TVWF Directive), 7. mars 2007.

EFTA-domstolen (1995): Sakene E-8/94 og E-9/94 Forbrukerombudet v. Mattel Scandinavia A/S og Lego Norge A/S.

EFTA-domstolen (2005) Sak E-4/04 Pedicel AS v. Sosial- og helsedirektoratet.

EØS-tillegget (1998) *EØS-tillegget til Det Europeiske Fellesskaps Tiende*. 5. årgang, nr.35.

Ofcom (2004): *Childhood Obesity – Food Advertising in Context*, 22. Juli 2004.

Ofcom (2005): *Product placement: A consultation on issues related to product placement*, 19. Desember 2005.

Ofcom (2007): *Television Advertising on Food and Drink Products to Children*, 22. Februar 2007.

Ofcom (2008): *Review of television advertising and teleshopping regulation*, 19. Mars 2008.
Department for Culture, Media and Sport (DCMS) (2008): *The Audiovisual Media Services Directive – Consultation on proposals for implementation in the United Kingdom*, July 2008.

TV-direktivet (1989) ”Council Directive 89/552/ECC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities”. OJ L 298, 17.10.1989. Rådet for den Europeiske union.

TV-direktivet (1997) ”Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities”. OJ L 202, 30.07.1997. Rådet for den Europeiske union og EU-parlamentet.

WHO (2000) ”Obesity: Preventing and managing the global epidemic – Report of a WHO Consultation”. World Health Organisation.

Internett

BEUC (2008): The European Consumers’ Organisation. URL:
<http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=855&LanguageCode=EN> [Lesedato 21.01.2009].

DCMS (Department of Culture, Media and Sports) (2009): ”Preserving standards will be cornerstone of UK media services”. URL:
http://www.culture.gov.uk/reference_library/media_releases/5931.aspx [Lesedato 01.04.2009].

European Audiovisual Observatory (OBS) (2008): ”Over 6,500 channels available in the European Union and candidate countries (Croatia and Turkey) in 2008”. URL:
<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/mipcom2008.html> [Lesedato 30.10.08].

EU (2007): "Frequently asked questions about the European Union's policy on languages".

URL: <http://europa.eu/languages/en/document/59> [Lesedato 19.05.2009].

EU (2008a): "Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)". URL:

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/avms/index_en.htm [Lesedato 17.11.08].

EU (2008b): "Television without Frontiers Directive". URL:

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.htm [Lesedato 09.04.2008].

Press Release Rapid (2008a): "Audiovisual Media Services without frontiers: Frequently asked questions". URL:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/803&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [Lesedato 07.03.2009].

Press Release Rapid (2008b): "Commission's lobby register: It's time to sign up." URL:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/988&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [Lesedato 07.03.2009].

Vedlegg

Eksempel på intervjuguide:

1. Bakgrunn: Hvor lenge har du hatt stillingen?
2. Hva konkret er din befatning med medieregulering på EU-nivå?
3. Hva er arbeidsoppgavene dine i forhold til dette?

4. Når ble Norge omfattet av EU-reglene?
5. Hvilke endringer sees som de mest viktige i endringsdirektivet?
6. Må Norges lovgivning tilpasses, eller opererer vi allerede innenfor rammene av EUs lovgivning?
7. Har vi benyttet oss av mulighetene til å ha strengere regler i Norge?
8. Har det vært enkelte saker som har skapt konflikter i Norge/EU-relasjon?
9. Har det vært noen konflikter mellom Norge og for eksempel kanaler som sender fra andre land? Hva var utfallet av konfliktene?
10. I det nye direktivet opprettes en konsultasjonsprosedyre. Hvilken effekt kan denne ha?

11. Hvilke endringer var ønsket av Norge?
12. Hvem var i debatten? Høring? Mange meninger? Hvilke interessegrupper?
13. Produktplassering ble nevnt som et eksempel på at EU-regler kan føre til liberalisering av nasjonale regler. Hvordan fungerer dette? Blir nasjonale regler tvunget til å bli mer liberale?
14. Påvirker nasjonale regler EUs medieregulering?
15. I EU er det frie markedet veldig viktig. På hvilken måte tror du det påvirker mediepolitikken deres i forhold til Norges?
16. I det siste har det dukket opp et tilløp til debatt angående Norges forhold til EU. I hvilken grad blir Norge hørt i EU i dag?
17. Har du inntrykk av at det er allment kjent at EU også er aktive i forhold til regulering av media?

18. Er det noe vi ikke har dekket?
19. Finnes det andre aktuelle personer jeg burde snakke med/dokumenter?