

歐盟電視法大翻修 放寬置入行銷 納入新媒體

公視策發部 曹琬凌 2007/6

歷經 18 個月的研議討論，歐洲議會與理事會終於在五月下旬通過翻修「無疆界電視指令」(Television without Frontiers Directive)，除了有條件放寬置入性行銷，並因應新科技的變化，首次將隨選視訊 (Video On Demand) 納入規範。歐盟執委會認為，新版法令較寬鬆而有彈性，將足以提升歐盟影音內容產業的競爭力。

「無疆界電視指令」(Television without Frontiers Directive) 修訂於 1989 年，雖曾於 1997 年部份修訂，但其中關於廣告時間限制、禁止置入性行銷等規定，在全球化、多頻道競爭的現代，已面臨以好萊塢為首的競爭衝擊，加上新媒體科技的快速發展，促使歐盟在 2005 年 12 月開始推動修法，修訂符合時宜的新版法令。這次新通過的指令更名為「影音媒體服務指令」(Audiovisual Media Service, AVMS, Directive)，將於 2007 年底前正式生效，並給予會員國兩年時間修訂國內法，預計 2009 年在歐盟國全面施行。

這次修法除了仍舊重申保障少數、鼓勵歐洲作品與獨立製片、避免激化宗教與種族仇恨等歐洲核心價值之外，最受注目的就是，有條件放寬置入性行銷、以及將 VOD 納入規範。其中，因為英國政府與 Ofcom 的反對，這次新媒體規範通過的是妥協版本，只限於類似電視節目播放的 VOD 服務，並僅有基本內容規範，如 Youtube 等開放平台則不在規範之列。

置入性行銷鬆綁 新聞與兒童節目仍不行

基於節目與廣告必須區隔的原則，歐盟原有法令是禁止置入性行銷的。但為了因應美國影視產業強力跨國競爭，終於在這次修法中通過了置入性行銷有條件鬆綁的相關規定。

新通過的指令載明，置入性行銷原則上仍是禁止的，但以正面表列方式列出可開放的節目類種，包括：電影、劇集、體育、娛樂節目，但兒童節目被排除在外。至於新聞與時事節目更嚴格地列為不得接受贊助，當然也不開放置入性行銷。

開放置入性行銷也必須符合以下四種要求：

-- 不能影響節目內容與排檔的自主性。

- 不能直接鼓勵購買產品與服務。
- 不能在節目中過度呈現商品 (undue prominence)。
- 觀眾必須被告知節目中存有置入性行銷，如在節目開頭、結尾、與廣告結束後，向觀眾清楚揭露訊息。

此外，煙草產品以及須有醫師處方才能取得的藥品都規定不得置入性行銷。

法令中置入性行銷 (Product placement) 的定義為，任何影音節目內容中存在以金錢或其他有價形式交換露出產品、服務、或商標。至於免費提供道具、獎品等以交換節目露出者，若提供之價值很高亦視為置入性行銷。

這次指令中也放鬆部份廣告規範，取消每天廣告不超過三小時之限制，並且也將電影、電視電影、兒童與新聞節目現行須超過 45 分鐘才能進廣告的限制，放寬到 30 分鐘。歐盟官員認為，這次法令翻修是跟上時代的重要一步，將帶領歐洲影視產業迎向二十一世紀。

根據 2005 年 9 月公佈的一項調查指出，美國無線電視業者廣告收益當中，置入性行銷佔 1.7%，而從 1999 至 2004 年，每年更以 21% 的比例成長。2006 年全球置入性行銷市場增加了 37%，預估 2007 年將持續成長 30%。

因此，這次歐盟法令鬆綁，一般認為將有助於歐洲電視業者拓展營收，並提升競爭力，但因仍是有條件開放，還是有人認為，不利於全面與美國競爭。

這次號稱 21 世紀現代化的修法行動，對於是否開放置入性行銷，會員國也有不同意見，目前通過的這項指令也只是最低標準，各國仍可依需要而設立更嚴格的規範。

面對各國可能法令寬嚴不一的狀況，未來歐盟國將遵循「無疆界電視指令」(Television without Frontiers Directive) 中即秉持的「產地管制」(country of origin) 原則，也就是，只遵守原產製國家法令而非播出國家法令。以置入性行銷為例，假如法國政府嚴禁置入性行銷，但英國卻採有條件開放，若該節目原產製在英國，那麼在法國播出時就不能禁止。

更名為「影音媒體服務指令」 新媒體納入規範

本次修法過程中，另一項突破性的進展就是把新媒體納入規範，並且法令名稱也從施行多年的「無疆界電視指令」(Television without Frontiers Directive)，更改為「影音媒體服務指令」(Audiovisual Media Services

Directive)，其中清楚定義「影音媒體服務」(Audiovisual media services) 為：

「經過排檔或隨選 (on-demand) 播出具大眾媒體特質之影音媒體服務，並以顯著比例的一般公眾為目標對象」，排除了非營利性的個人網站或以個人分享、交換為目的之影音內容。

所規範的 on-demand 服務，具有「與電視類似」(television-like) 的特性，也就是與廣電業者直接競爭同樣的觀眾群，其本質與取得方式都讓使用者合理地期待應受相同的法令保護。而類似 Youtube 的開放式影音交換平台，並沒有納入規範。

事實上，自從歐盟執委會計畫將管制範圍從傳統電視擴及所有線上影音內容，英國就強烈反彈。英國政府與廣電主管機關 Ofcom 均持反對立場，認為不應規範任何非線性服務，而傾向要求業者自律，如果要管也僅能同意規範「類似電視」的服務，以免過度規範阻礙了新媒體的創新與發展。

一項由歐洲 RAND 研究機構所作的調查也發現，假如歐盟法令規範影音分享似的開放平台，將促使網路電視業者遷出歐洲。

英國於是提出妥協式修法版本，要求排除影音分享網站，僅規範線上播放的電視節目，並且以官方力量在會員國間展開遊說，包括德國、西班牙、丹麥都支持英國的主張。2006 年 12 月該法令在歐洲議會一讀時遭修改，執委會於是起草目前通過之修正版本。

獲通過之「影音媒體服務指令」中，除了不規範開放平台式的影音分享網站，也區隔了非線性播放與傳統電視線性播放的管制程度。指令中指出，非線性服務 (Non-linear services) 與線性播放性質不同，無論使用者的自主選擇與控制，以及對社會的影響程度均有差異，因此應適用較寬鬆的內容規範。

這些規範包括不激化種族、性別、宗教、國家之仇恨；審慎考量能夠公平服務視障與聽障者；不播放侵權內容；保障少數族群；保障人格尊嚴；提升文化多樣性；鼓勵各國修法禁止兒童節目播放垃圾食物廣告；菸商與處方藥品不得贊助節目；以及置入性行銷等相關規範。

另外，針對 on-demand 服務也增列兩項條款，要求會員國相應修法回應。指令中提醒，因為聽障與視障者通常無法接觸隨選服務，可能對弱勢族群不公，因此促請各國採取合適的法令確保服務的公平性。此外，也要求支持歐洲作品，尤其在經費上資助歐洲創作、購片、以及節目選單上給予歐洲節目顯著的露出等

等。

但是諸如廣告插播時間、歐洲獨立製作須佔預算 10%比例以上等條文，都沒有列在規範 on-demand 內容之中，因此英國傳播部長 Shaun Woodward 在指令修訂通過後肯定地表示，此次修法將引領歐洲在數位變革中有更強的經濟表現。

國內法令仍待整備 歐盟修法值得借鏡

反觀台灣，以置入性行銷而言，《廣電三法》中也規定節目與廣告應明顯區分，並且新聞局也於民國九十年公佈「節目廣告化或廣告節目化認定原則」之 16 項原則，但是置入性行銷近幾年仍然在媒體界大量氾濫。國家通訊傳播委員會（NCC）今年 3 月提出「節目廣告化或廣告節目化認定原則修正草案」（詳如附件¹），卻在修法公聽會上卻引起媒體業者群起反彈，以致修訂進度可能延緩。

平心而論，此草案雖有應規範而未規範之不周全處（如政府的置入性行銷問題），卻首次將兒童與新聞節目納入規範，此與歐盟修法方向大致吻合。草案中增列第六、七點認定節目與廣告未明顯區分，包括下列狀況：

- 兒童節目若節目中出現主持人、演員、來賓所代言或演出之廣告，於該節目插播或於片頭前、片尾後播出；以及節目中藉付費電話或簡訊與觀眾互動。
- 新聞節目若藉新聞包裝宣傳或推介特定商品服務、設施或其相關促銷活動；以及在新聞報導中，訪談或詳細介紹特定廠商之服務或產品特色。

以上兩點，雖然條文敘述仍有些模糊不清，卻首次具體規範了新聞與兒童節目的置入性行銷，排除商業力不當影響其節目產製。

然而此草案一出，立刻引起衛星電視公會等頻道經營業者反彈，認為朝向嚴格管制的方向擬定，一旦實施，將造成多數電視台無法繼續經營的窘境，並認為管制違反世界潮流，建議 NCC 暫緩通過該原則。

惟若從歐盟修法的經驗來看，置入性行銷仍須在保護兒童、並維護新聞中立性的前題下開放，並且消費者亦需適當地被告知，這種「有所為、有所不為」的觀點，展現更對公眾負責的態度，也顯示所謂「世界潮流」，絕不只是一味向好萊塢看齊而已。

¹ NCC由原有 16 點原則，再根據近幾年經常出現的違法事件及業界、觀眾的反映意見而草擬修正案。其中爭議最大的是新增之第二點，被認為可能影響台灣職業運動發展，甚至立委也舉行記者會批評NCC管太多。

消費者長期處於弱勢，潛移默化地暴露於流行消費文化而不自覺、或者無力反抗，似乎已到公權力介入的時機。但 NCC 所提草案在舉行公聽會之後，因各界歧見甚大，研議時間可能延長。所以究竟 NCC 能否抗拒業者壓力而「為所當為」，仍有待觀察。

根據我國《通訊傳播基本法》第 16 條第一項的規定，「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。」也就是，目前正是通訊傳播委員會（NCC）因應科技匯流的法令整備期，預計今年 8 月提出修法草案。

NCC 副主委石世豪在年初舉辦的 NCC 元年研討會中，亦曾提出未來立法方向將考量數位匯流，必須規範互跨情事，例如 DVB-H、WiMAX、MOD、DAB 等等。

因此，這次歐盟電視法令大翻修，同時觸及置入性行銷與新媒體管制的範疇。在台灣媒體產業結構過度放任，以致日趨惡質的媒體環境中，歐洲修法經驗無異正提供了另一種視野。

參考資料：

1. Commission welcomes political agreement on new Directive for Europe's audiovisual media, May 24, 2007, European Commission, available on : http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=3430。
2. Presenting the new Audiovisual Media Services without frontiers Directive: Frequently asked questions, May 24, 2007, European Commission, available on : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/206&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>。
3. Boosting the diversity of European TV - and On-Deman Services: Commission paves the way for the new Directive "Audiovisual without Frontiers", Mar. 9, 2007, European Commission, available on : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/311&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>。
4. EU sets new digital media rules, May 25, 2007, BBC News, available on : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6690655.stm>。
5. Multimedia Directive agreed, May 25, 2007, Out-Law.Com, available on : <http://www.out-law.com/page-8090>。

6. EU sets new media rules to ease control over advertising , May 26,2007 , People's Daily Online .
7. Dan Wootton (2006) , UK proposes online TV rules , Oct. 13 , Broadcast , UK . EC regulation 'could stifle' net , Sept. 20, 2005 , BBC News , available on : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/4264558.stm> .

附件：節目廣告化或廣告節目化認定原則修正草案對照表

96.03.19

修正名稱	現行名稱	說明
國家通訊傳播委員會節目廣告區分認定原則	節目廣告化或廣告節目化認定原則	為使節目與廣告分際更為明確，特修正原則名稱。
修正規定	現行規定	說明
一、 <u>國家通訊傳播委員會</u> （以下簡稱本會）為執行 <u>廣播電視法第三十三條第一項、有線廣播電視法第四十二條第一項及衛星廣播電視法第十九條第一項</u> 等有關節目與廣告應明顯區分之規定，特訂定本原則。	節目有下列情形之一者，認定為節目廣告化：	增列標示修訂原則之依據條文。
二、 <u>播送內容有下列情形之一者，認定為廣告，並列入廣告時間計算：</u>		一、增列條文。 二、為維護觀眾收視權益及建立公平競爭之市場機制
（一） <u>於畫面疊印或以加工背景呈現商品或廠商之標識。</u>		一、增列條文。 二、明訂涉有商品或廠商標識之畫面列入廣告時間計算。
（二） <u>以節目稍候卡、片頭或節目名稱圖卡、計分卡或廣播、電視事業形象廣告等，呈現商品或廠商之標識。</u>		一、增列條文。 二、明定涉及商品或廠商機構標識等之畫面者列入廣告時間計算。
（三） <u>廣播、電視事業或</u>		一、增列條文。

<p><u>其附屬企業，推銷商品或服務之宣傳行為。</u></p>		<p>二、明定廣播電視公司或其附屬企業推銷商品或服務之宣傳行為列入廣告時間計算。</p>
<p><u>(四) 播出付費電話或簡訊等活動訊息。但藉付費電話、簡訊與觀眾互動之現場節目且無第五點各款情形者，不在此限。</u></p>		<p>一、增列條文。 二、明定播出付費電話或簡訊等活動訊息者，列入廣告時間計算，惟為鼓勵電視台製播雙向互動之節目，特訂排除規定。</p>
<p><u>(五) 其他經本會認定屬廣告之內容。</u></p>		<p>一、增列條文。 二、明訂經本會認定屬節目廣告化或廣告之內容列入廣告時間計算。</p>
<p><u>三、隨節目數位訊號同時傳送之廣告相關資訊，須由閱聽者操作特定按鈕方能顯現於螢幕上者，得不計入廣告時間。</u></p>		<p>一、增列條文。 二、為鼓勵數位服務應用內容之製播，特明定排除規定。</p>
<p><u>四、廣告時間應以所播送廣告於該節目片頭或名稱圖卡出現後，至下一節目片頭或名稱圖卡播出前之時段所佔比率計算。</u></p>		<p>一、增列條文。 二、為維護觀眾收視權益及建立公平競爭之遊戲規則；明定節目與廣告時間之起算及比率計算方式。</p>
<p><u>五、節目有下列情形之一者，認定其與廣告未明顯區分：</u></p>		<p>增列標示修訂原則項目。</p>
<p>(一) 節目名稱與提供廣告或贊助節目之廠商、廣告中之商品名稱相同。</p>	<p>(一) 節目名稱與提供廣告、贊助節目之廠商、<u>或</u>廣告中之商品名稱相同者。</p>	<p>一、文字內容酌予修正。 二、調整條次。</p>
<p>(二) 提供廣告或贊助節目之廠商負責人或其代表，應邀於節目</p>	<p>(二) 提供廣告或贊助節目之廠商負責人或代表，應邀於節目中出</p>	<p>一、文字內容酌予修正。 二、調整條次。</p>

中出現，其訪談或致詞內容有推廣宣傳其商品或服務。	現，其訪談或致詞內容有推廣宣傳其 <u>廠商之商品或服務者</u> 。	
(三) 節目主持人、主講人、來賓或 <u>贊助廠商</u> 所拍攝之廣告與節目內容 <u>或名稱</u> 有關聯性， <u>並於該節目廣告時段播送</u> ；或雖無關聯性但未利用其他廣告區隔播送。	(三) 節目主持人、主講人或來賓所拍攝之廣告與節目內容有關聯性者，或雖無關聯性但未以其他廣告前後區隔播送者。	一、鑑於目前許多國際或國內大型運動比賽或活動多以該活動之贊助廠商名稱為該活動名稱，或直接由廠商主辦以該廠商名稱為名，明定節目製播者若於轉播該活動節目之廣告時段，播送該廠商之廣告，應認定為節目廣告化。 二、文字內容酌予修正。
(四) 節目中提及商品、風景區、遊樂區或營利場所名稱， <u>並有促銷、宣傳之行為</u> 。	(四) 節目中 <u>為促銷、宣傳目的</u> ，提及商品、風景區、遊樂區或營利場所名稱。	文字內容酌予修正。
(五) 節目中以名牌、圖卡、圖表、海報、道具、布景或其他方式顯示宣傳文字、圖片或電話。	(五) 節目中以名牌、圖卡、圖表、海報、道具、布景或其他方式顯示宣傳文字、圖片或電話。	保留原文內容，未更動。
(六) <u>故意</u> 將節目中獎品或贈品之廠牌名稱、提供者名稱、電話、廣告宣傳詞標示或以特寫畫面呈現。	(六) <u>刻意</u> 將節目中獎品或贈品之廠牌名稱、提供者名稱、電話、廣告宣傳詞標示或以特寫畫面呈現者。	文字內容酌予修正。
(七) 宣布贈獎內容時，強調其特性、功能及價格。	(七) 宣布贈獎內容時，強調其特性、功能及價格者。	酌修文字。
(八) 節目墊檔之歌曲影片未完整播出；但因節目時間限制，不在此限。	(八) 節目墊檔之MTV歌曲未完整播出者；但因節目時間限制， <u>致無法完整播出者</u> ，不在此限。	酌修文字。
(九) 節目諮詢電話或網址 <u>非</u> 於節目結束時	(九) 節目諮詢電話或網址未於節目結束時以	酌修文字。

以疊印方式播送，且播送時間逾二十秒或該電話與廣告中電話相同。	疊印方式播送、播送時間逾二十秒或該電話與廣告中電話相同者。	
(十) 播送贊助單位名單， <u>非</u> 於節目結束時， <u>併同</u> 製作人員名單 <u>為之</u> 。	(十) 感謝贊助單位時，未於節目結束時， <u>併製作人員名單，以字幕方式播送者</u> 。	一、放寬感謝贊助單位之廠商標示方式，不再限定以字幕處理。 二、文字內容酌予修正。
(十一) 主持人、主講人或來賓於節目中促使觀眾來電、入會、購買商品或參加活動。	(十一) 主持人、主講人或來賓於節目中 <u>鼓吹</u> 觀眾來電、入會、購買商品或參加活動者。	酌修文字。
(十二) 節目中涉及付費講座或相關活動資訊者。但公益活動不在此限。	(十二) 節目中涉及有 <u>價</u> 付費講座或相關活動資訊者，但公益活動不在此限。	保留原文內容，未更動。
	(十三) 節目中利用 <u>二</u> <u>四</u> 等付費電話舉辦活動。	為鼓勵民眾參與電視節目，達到雙向互動之功能，本項刪除相關規範已列於二之(四)「廣告時間計算」原則中。
(十三) 節目中出現撥進、撥出之電話號碼， <u>與推廣宣傳商品、觀念或服務有明顯連結</u> 。	(十四) 節目無 call in 事實，卻出現 call in 電話、或 call in 電話與廣告中之電話相同者。	一、點次變更。 二、文字內容酌予修正。
(十四) 節目中有推介特定商品之使用方式、效果。	(十五) 節目中有推介特定商品之使用方式、效果， <u>不論有無提及該商品名稱者</u> 。	一、點次變更。 二、酌修文字。。
	(十六) 其他節目內容及表現有涉及廣告化或廣告相搭配情形。	刪除條文。
六、 <u>兒童節目有下列情形之一者，認定其節目與廣告未明顯區</u>		增列標示修訂原則項目。

<u>分：</u>		
<u>(一) 節目中出現其主持人、演員、來賓所代言或演出之廣告，於該節目插播或於片頭前、片尾後播出。</u>		一、增列條文。 二、避免利用兒童對節目中人物有崇拜或依賴心理，作商品之推廣宣傳。
<u>(二) 節目中藉付費電話或簡訊與觀眾互動。</u>		一、增列條文。 二、避免兒童撥打電話或簡訊，造成無謂之損失，及增加父母負擔。
<u>七、新聞節目有下列情形之一者，認定其節目與廣告未明顯區分：</u>		增列標示修訂原則項目。
<u>(一) 藉新聞包裝宣傳或推介特定商品服務、設施或其相關促銷活動。</u>		一、增列條文。 二、為維護觀眾收視權益，特明定藉新聞包裝宣傳、推介特定商品服務、設施或其相關促銷活動者為節目廣告未明顯區分。
<u>(二) 在新聞報導中，訪談或詳細介紹特定廠商之服務或產品特色。</u>		一、增列條文。 二、為維護觀眾收視權益，特明定在新聞報導中，訪談或詳細介紹特定廠商、公司機構之服務或產品特色為節目廣告未明顯區分。
<u>八、廣播之節目與廣告未明顯區分之認定，準用本原則。</u>		增列標示修訂原則項目說明。