

7.5.2003

Eduskunta  
Suuri valiokunta

Viite Perustuslaki 97 §

Asia **Komission neljäs kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle direktiivin 89/552/ETY ”televisio ilman rajoja” soveltamisesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö lähettää perustuslain 97 §:n mukaisesti eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi asiakohdassa mainitun Euroopan yhteisöjen komission kertomuksen suomen- ja ruotsinkielisenä versiona.

Ylijohtaja

Harri Pursiainen



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.1.2003  
KOM(2002) 778 lopullinen

**KOMISSION NELJÄS KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN  
PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA  
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**direktiivin 89/552/ETY ”televisio ilman rajoja” soveltamisesta**

**KOMISSION NELJÄS KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN  
PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA  
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**direktiivin 89/552/ETY ”televisio ilman rajoja” soveltamisesta**

**SISÄLLYSLUETTELO**

|                                                                                                                |                                                                               |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.                                                                                                             | Johdanto .....                                                                | 3  |
| 1.1                                                                                                            | Kertomuksen tausta.....                                                       | 3  |
| 1.2                                                                                                            | Euroopan televisiomarkkinoiden kehitys (vuosina 2000–2002).....               | 3  |
| 1.3                                                                                                            | Riippumaton tutkimus.....                                                     | 6  |
| 2.                                                                                                             | Direktiivin täytäntöönpano.....                                               | 7  |
| 3.                                                                                                             | Direktiivin soveltaminen.....                                                 | 8  |
| 3.1                                                                                                            | Pääperiaatteet .....                                                          | 8  |
| 3.2                                                                                                            | Lainkäyttövalta.....                                                          | 8  |
| 3.3                                                                                                            | Erityistä yhteiskunnallista merkitystä omaavat tapahtumat (3 a artikla) ..... | 9  |
| 3.4                                                                                                            | Televisio-ohjelmien jakelun ja tuotannon edistäminen.....                     | 11 |
| 3.5                                                                                                            | Mainontaa koskevien säännösten soveltaminen (10–20 artikla).....              | 12 |
| 3.6                                                                                                            | Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys (2 a, 22 ja 22 a artikla).....       | 15 |
| 3.7                                                                                                            | Jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission välinen yhteensovittaminen .....   | 17 |
| 4.                                                                                                             | Kansainväliset näkökohdat.....                                                | 18 |
| 4.1                                                                                                            | Laajentuminen: ehdokasmaiden audiovisuaalilainsäädännön arviointi .....       | 18 |
| 4.2                                                                                                            | Yhteistyö Euroopan neuvoston kanssa.....                                      | 18 |
| 5.                                                                                                             | Päätelmät ja tulevaisuudennäkymät .....                                       | 19 |
| Liite : Työohjelma ”Televisio ilman rajoja” – direktiivin uudelleentarkastelua varten sekä tulevien toimi..... |                                                                               | 21 |

## **1. JOHDANTO**

### **1.1 Kertomuksen tausta**

Komissio antaa tällä tiedonannolla Euroopan parlamentille, neuvostolle ja talous- ja sosiaalikomitealle neljännen kertomuksen direktiivillä 97/36/EY<sup>1</sup> muutetun direktiivin 89/552/EY<sup>2</sup> ”televisio ilman rajoja” (jäljempänä ’direktiivi’) soveltamisesta.

Direktiivin 26 artiklassa säädetään, että komissio antaa viimeistään 31. joulukuuta 2000 ja sen jälkeen kahden vuoden välein Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen muutetun direktiivin soveltamisesta ja tekee tarvittaessa uusia ehdotuksia sen mukauttamiseksi televisiolähetystoiminnan alan kehitykseen ottaen erityisesti huomioon tekniikan viimeaikaisen kehityksen.

Tämä kertomus on jatkoa vuoden 2000 lopussa julkaistulle kolmannelle kertomukselle<sup>3</sup>, ja se käsittelee direktiivin soveltamista vuosina 2000 ja 2001.

Kertomuksessa kuvataan ja eritellään direktiivin soveltamisessa tarkasteltavana ajanjaksona ilmenneitä merkittäviä seikkoja. Näihin sisältyy 3 a artiklan soveltaminen tapahtumiin, joilla on erityistä yhteiskunnallista merkitystä, alaikäisten suojelua ja mainontaa koskevien sääntöjen soveltaminen, kansallisten viranomaisten ja komission välinen yhteensovittaminen ja Euroopan unionin jäsenyyttä hakevien maiden audiovisuaalialaa koskevan lainsäädännön erittely. Lisäksi on huomattava, että komissio on direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti julkaissut erillisen kertomuksen direktiivin 4 ja 5 artiklan soveltamisesta<sup>4</sup>. Tämän kertomuksen 3.4 kohdassa esitetään 4 ja 5 artiklan (televisio-ohjelmien jakelun ja tuotannon edistäminen) soveltamisesta laaditun viimeisimmän erilliskertomuksen keskeiset päätelmät.

Kertomuksen liitteenä on komission ehdotus työohjelmaksi, jonka tarkoituksena on avata keskustelu mahdollisesta tarpeesta mukauttaa sääntelyjärjestelmää markkinoiden ja tekniikan kehityksen perusteella. Tätä keskustelua käydään eri foorumeilla, ja siinä keskitytään tiettyihin horisontaalisiin erityiskysymyksiin. Tämän toiminnan päämääränä on antaa komissiolle tarvittavaa pohjatietoa, jotta se voi arvioida tarvetta ajantasaistaa tai muuttaa nykyisiä säännöksiä. Komissio arvioi tämän neuvoa-antavan prosessin tulosten perusteella, onko yhteisön lainsäätäjälle syytä ehdottaa yhtenäisempiä toimenpiteitä Euroopan audiovisuaalipolitiikan lujittamiseksi, ottaen samalla huomioon tavoitteen, jonka mukaan audiovisuaalialan kehitystä varten olisi luotava kilpailua ja kasvua edistävä ympäristö<sup>5</sup>.

### **1.2 Euroopan televisiomarkkinoiden kehitys (vuosina 2000–2002)<sup>6</sup>**

#### **Televisiotoiminta-ala**

Viime vuosisadan lopulla vallinnut unionin televisiotoiminta-alan myönteinen kehitys näyttää vuosina 2001–2002 saavuttaneen käännekohdan, jossa liiketoimintamallit joutuvat kovalle

---

<sup>1</sup> EYVL L 202, 30.7.1997, s. 60.

<sup>2</sup> EYVL L 298, 17.10.1989, s. 23.

<sup>3</sup> KOM(2001) 9 lopullinen.

<sup>4</sup> KOM(2002) 612 lopullinen.

<sup>5</sup> Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä määritelty komission pitkän aikavälin tavoite EU:n kehittämisestä maailman kilpailukykyisimmäksi tietopohjaiseksi taloudeksi.

<sup>6</sup> Kaikki tilastotiedot on toimittanut Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus, ellei toisin ilmoiteta.

koetukselle ja useimpien toiminnanharjoittajien on arvioitava perusteellisesti uudelleen sekä sisältöä että välitysmuotoja koskevat investointisuunnitelmansa.

Käytössä olevien kanavien lukumäärä, joka ilmaisee sekä televisiotoiminta-alan taloudellista tilaa että kuluttajille koituvaa hyötyä sisältöä koskevien valinnanmahdollisuuksien muodossa, heijastaa selkeästi alan kehityksen pohjavirtana olevaa epävarmuutta. Vuoden 2001 alussa yli 660 kanavaa, joilla oli maanlaajuiset lähetyismahdollisuudet, lähetti Euroopan unionissa ohjelmia maanpäällisen lähetysverkon, satelliittien tai kaapeleiden välityksellä. Tämä tarkoittaa 25 prosentin lisäystä edelliseen vuoteen verrattuna. Samana aikana investointien kasvu jatkui suuren yleisön kannalta melko marginaalisella osa-alueella eli niiden kanavien osalta, joilla ei ole analogista maanpäällistä lähetystoimintaa (lisäystä 30 prosenttia).

Unionin alueella lähetettävien kanavien lukumäärä on kasvanut merkittävästi. Monia kanavia lähetetään säännöllisesti useamman kuin yhden välitysmuodon kautta ja niitä vastaanotetaan usein useammassa kuin yhdessä unionin jäsenvaltiossa pääasiassa satelliitin välityksellä. Lisäksi tietyillä markkinoilla, erityisesti pienillä, kasvava määrä kanavia on itse asiassa lähtöisin muista maista. Vuoden 2001 alussa unionissa oli 68 tällaista kanavaa (13 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna).

Käytössä olevien kanavien määrän kasvu liittyi vastaavaan kahden kolmasosan kasvuun yleisölle tarjottavien digitaalisten kanavapakettien määrässä. Vuoden 2001 alussa tämä televisio-ohjelmien teknisen ja kaupallisen tarjonnan muoto oli kehittynyt miltei kaikilla unionin markkina-alueilla. Digitaalisen lähetystoiminnan menestys on paljolti riippuvainen satelliittilähetyksistä, koska maanpäällinen digitaalinen lähetystoiminta ei ole nopeasti saavuttanut vastakaikua yleisön taholta. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan vain noin 1,5 miljoonaa kotitaloutta<sup>7</sup> oli vuoden 2001 loppuun mennessä hankkinut valmiuden vastaanottaa maanpäällisiä digitaalisia lähetyksiä digisovittimen kautta Espanjassa, Ruotsissa, Suomessa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa yhteyksien määrä on suurin. Samaan aikaan yli 19 miljoonaa kotitaloutta pystyi vastaanottamaan unionin laajuisia digitaalisia televisiolähetyksiä satelliitin välityksellä, ja kolme miljoonaa kotitaloutta vastaanotti digitaalista signaalia kaapeliyhteyksien kautta. Kokonaisuutena tarkastellen digitaalisen lähetystoiminnan voidaan arvioida tavoittaneen lähes 16 prosenttia unionin kotitalouksista vuoden 2001 lopussa.

Satelliittilähetykset ovat yleensäkin tulossa yhä suosittumiksi. Sellaisia unionin kotitalouksia, jotka vastaanottavat televisiokanavia suoraan tai yhteisantennien kautta, oli 33 miljoonaa vuoden 2001 puolivälissä; tämä on 21 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna ja 52 prosenttia enemmän kuin vuoden 1997 puolivälissä. Lisäksi vielä useammat kotitaloudet vastaanottavat alun perin satelliitin välityksellä lähetettyä televisiosignaalia paikallisten kaapelitoiminnan harjoittajien välityksellä.

Kaapelitelevisioala on yhä rakenteeltaan varsin erilainen eri maissa. Investoinnit uusiin kaapeliyhteyksiin lisääntyvät yleisesti ottaen melko hitaasti, koska yleisö on suhteellisen välinpitämätöntä. Niiden unionin kotitalouksien määrä, joilla on yhteys kaapeliverkkoon, oli yhä 53 prosenttia kaikista television omistavista kotitalouksista vuonna 2001; audiovisuaalisia palveluita todella tilaavien kotitalouksien määrä, noin 61 prosenttia yhteyden hankkineista, ei ollut muuttunut juuri lainkaan edellisvuoteen verrattuna (noin 49 miljoonaa taloutta, 24 prosenttia enemmän kuin vuonna 1997).

---

<sup>7</sup> Eurooppalaisia kotitalouksia, joissa on televisio, arvioidaan olleen kaikkiaan 151 444 000 vuonna 2001.

Yleiskanavien ohjelmakaaviot eivät ole olennaisesti muuttuneet viime vuosina. ”Todellisuustelevisio-ohjelmat”, joilla on melko alhaiset tuotantokustannukset ja jotka ovat helposti muunnettavissa kansallisiin yhteyksiin sopiviksi, ovat kuitenkin vakiinnuttaneet asemansa monien suuren yleisön kanavien ohjelmistoissa television fiktio-ohjelmien rinnalla. Vuonna 2001 unionin laajimpia markkinoita koskevien erityisselvitysten<sup>8</sup> mukaan kansallista alkuperää olevien television fiktio-ohjelmien ensiesitykset olivat yhä lisääntymässä ja ne olivat vallitsevina parhaaseen katseluaikaan, kun taas tuontiohjelmiä, useimmiten yhdysvaltalaisia alkuperää olevia, esitettiin yleensä muina ohjelmakaavioissa fiktio-ohjelmille varattuina aikoina. Muun kuin kotimaisen eurooppalaisen televisiofiktion ja elokuvien osuus oli edelleen hyvin vähäinen, kun taas unionin jäsenvaltioiden yhteistuotantoa olevat television fiktio-ohjelmat olivat uudelleen lisääntymässä vuoden 1999 aallonpohjan jälkeen.

Yleisesti ottaen televisiointioikeuksien kauppa Yhdysvaltojen kanssa heikkeni edelleen, ja vuonna 2000 vajeen arvioitiin olevan noin 4,1 miljardia euroa (17,5 prosenttia enemmän kuin vuonna 1999), kun audiovisuaalialan kokonaisvaje arvioitiin 8,2 miljardiksi euroksi (14 prosenttia enemmän kuin vuonna 1999). Kaupan epätasapaino säilyi myös vuonna 2001.

## **Yleisö**

Lähes kaikissa unionin kotitalouksissa (yli 155 miljoonaa vuonna 2000) on televisio, ja monissa jäsenvaltioissa yli puolessa kotitalouksista on kaksi tai useampia televisiota. Kuvamuotoa 16:9 käyttävien televisioiden määrä on kasvussa, ja kumulatiivisten myyntilukujen (1999/2000) perusteella unionissa oli asennettu noin yhdeksän miljoonaa tällaista televisiota vuoden 2000 loppuun mennessä.

Vuonna 2001 katseluaika unionin jäsenvaltioissa vaihteli Itävallan<sup>9</sup> 142 minuutista päivässä Kreikan<sup>10</sup> 243 minuuttiin päivässä. Audiovisuaalisten palvelujen kasvu käytettävissä olevien kanavien määrässä mitattuna ei johtanut vastaavaan katseluajan pitenemiseen yleisön taholta vuosina 2000 ja 2001. Viime vuosikymmenten (vuosien) kasvusuuntaus näyttää pysähtyneen monissa maissa. Tilastotiedot eivät kuitenkaan viittaa siihen, että tällaisten uusien kulutustottumusten taustalla olisi yleisön siirtyminen television katselusta muuhun toimintaan, kuten Internetin käyttöön. Itse asiassa kulutustottumusten näennäinen muutos koski pääasiassa maita, joissa on suhteellisen vähän Internet-yhteyksiä, kun taas maissa, joissa Internetin käyttöä on suhteellisesti enemmän, katseluajat pitenivät tai pysyivät ennallaan.

Vuonna 2001 julkisen palvelun kanavat säilyttivät pääosin osuutensa yleisöstä erilaisissa kansallisissa yhteyksissä. Merkittävä osa yleisöstä seuraa yhä maksullisia televisiokanavia niillä markkinoilla, joilla nämä kanavat ensimmäisenä tuotiin markkinoille. Näiden kanavien merkitys yleisömäärien suhteen näyttää kuitenkin liittyvän läheisesti kullakin markkina-alueella toimivien harvojen yhtiöiden taloudelliseen menestykseen. Vuoden 2001 lopussa maksullisten digitaalisten kanavapakettien tilaajamäärä unionissa oli kaikkiaan noin 15,5 miljoonaa. Pääasiallinen markkina-alue on yhä Yhdistynyt kuningaskunta, kun taas joissakin jäsenvaltioissa maksullisten televisiokanavien kehitystä hankaloittavat erilaiset piraattitoiminnan muodot.

Ulkomaisilla kanavilla on merkittävä yleisöosuus tietyissä jäsenvaltioissa, erityisesti pienehköissä maissa ja maissa, joissa puhutaan samaa kieltä kuin suuremmassa

---

<sup>8</sup> Eurofictionin vuonna 2001 laatima raportti television fiktio-ohjelmista Euroopassa (Television Fiction in Europe).

<sup>9</sup> Yli 12-vuotiaat.

<sup>10</sup> Yli 6-vuotiaat.

naapurimaassa. Tietyissä tapauksissa näiden kanavien osuus yleisöstä on jopa yli 40 prosenttia. Erityisesti ulkomaisille markkinoille suunnatuilla kanavilla on merkittävä asema vain muutamissa jäsenvaltioissa, kun taas unionin tasolla yleisö seuraa useammin ulkomaisia kanavia, joita ei ole tarkoitettu kyseisille kansallisille markkinoille.

### **Alan markkinoiden kokonaisarvo**

Euroopan unionin televisio- ja radiolähetystoiminta-alan kokonaisliikevaihdon voidaan arvioida olleen noin 62 miljardia euroa vuonna 2000 (11,6 prosenttia enemmän kuin vuonna 1999). Euroopan unionin televisiotoiminnan harjoittajien pääasiallinen tulonlähde on edelleen mainonta. Usean vuoden jatkuvan laajentumisen jälkeen televisiomainonnan markkinoiden bruttoarvo on noin 22,5 miljardia euroa (8 prosenttia enemmän kuin vuonna 1999). Vuonna 2001 maailmantalouden heikko kehitys on vaikuttanut suoraan mainosmenoihin myös televisiomainonnassa. Mainostulojen voidaan arvioida supistuneen noin 6,3 prosenttia vuonna 2001<sup>11</sup>. Vuonna 2002 mainosmarkkinatilanteen pitäisi olla vakiintunut (kasvua 0,5 prosenttia), ja vuodelle 2003 odotetaan elpymistä (kasvua 4,5 prosenttia).

Maksullisten televisiokanavien tilaajat ovat myös lisänneet audiovisuaalialan tulovirtaa; kokonaistulo oli 10,7 miljardia euroa vuonna 2000, mikä on 22,8 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna.

Julkisen lähetystoiminnan harjoittajat saavat rahoituksensa yhä pääasiassa katsojilta kerätyistä lupamaksuista. Vuonna 1998 julkisten radio- ja televisiopalvelujen kokonaistulot olivat 26,3 miljardia euroa (4,0 prosenttia enemmän kuin vuonna 1999). Toiminta-avustukset ja lainatakuut olivat edelleen tärkeä rahoitusmuoto joillekin julkisille lähetystoiminnan harjoittajille, kun taas tietyissä maissa lupamaksut on korvattu yleisestä verotusjärjestelmästä myönnettävällä rahoituksella. Julkisen lähetystoiminnan harjoittajien kaupallisista tuloista saama rahoitusosuus on kasvanut monissa maissa; osuus on yleensä noin kolmannes kokonaistuloista.

### **Alan taloudellinen tulos**

Aivan viime vuosina monet yksityiset lähetystoiminnan harjoittajat ovat toteuttaneet strategisia liittoutumia ja fuusioita hyötyäkseen suotuisasta tilanteesta pääomamarkkinoilla. Näiden aloitteiden tarkoituksena on ollut vahvistaa toiminnanharjoittajien kilpailukykyä alalla. Vuonna 2001 monien toiminnanharjoittajien on ollut mahdotonta saavuttaa ennakoimaansa taloudellista tulosta jähmeillä pääomamarkkinoilla, ja monien aggressiivisimpien yhtiöiden on ollut pakko kirjata hankkimiensa osuuksien arvoa alaspäin. Joissakin tapauksissa yhtiöt eivät ole voineet jatkaa toimintaansa, ja ne ovat joutuneet hakeutumaan konkurssiin.

Eräiden arvioiden mukaan toiminnallinen tulos oli yhä positiivinen useimmissa unionin televisioyhtiöissä vuonna 2000. Tulos oli kuitenkin olennaisesti pienempi kuin aikaisempina vuosina (80 prosenttia vähemmän kuin vuonna 1997) ja riittämätön positiivisen nettotuloksen aikaansaamiseksi. Tämän suuntauksen takia kaupallisten ilmoitustulojen avulla toimintaansa rahoittavat yhtiöt onnistuivat parantamaan taloudellista tulostaan ja julkisen lähetystoiminnan harjoittajien taloudellinen tulos muuttui negatiiviseksi, kun taas televisio-ohjelmapaketien tuottajat ja muut kapean asiakasryhmän markkinoilla toimivat yhtiöt ilmoittivat jo aikaisemminkin negatiivisen tuloksen heikenneen edelleen.

---

<sup>11</sup> Lähde: European Advertising & Media Forecast, elokuu 2002.

Vuosina 2001 ja 2002, joiden osalta kattavia tilastotietoja ei ole saatavissa, monet toiveet audiovisuaalialan innovatiivisimpien aloitteiden kannattavasta taloudellisesta kehityksestä jäivät toteutumatta; perinteisemmät liiketoimintamallit sen sijaan osoittautuivat olevan kannattavia pitkällä aikavälillä.

### 1.3 Riippumaton tutkimus

Saadakseen riippumatonta tietoa audiovisuaalialan taloudellisesta kehityksestä komissio pyysi vuoden 2001 alussa konsulttia laatimaan kokonaisanalyysin alan viimeaikaisesta kehityksestä Euroopan unionissa ja ennusteen tulevaisuudennäkymistä vuoteen 2010 asti<sup>12</sup>.

Tutkimus on valottanut lukuisten suuntausten esiin tuloa ja/tai vakiintumista; näitä ovat esimerkiksi monikanavaisten ja/tai digitaalisten alustojen jatkuva kasvu, julkisen lähetystoiminnan harjoittajien ja kaupallisten maksuttomien lähetysasemien perinteisen katsojaosuuden säilyminen, kaikkien toiminnanharjoittajien heikkenevä taloudellinen asema ja enenevä yhdistyminen, tilausmaksutulojen kasvava merkitys sekä integroituneiden ja kansainvälisten ryhmien syntyminen, joista jotkin ovat muodostuneet muilla markkinoilla, kuten lehdistössä, kuluttajaelektroniikassa tai maanrakennus- tai rakennusosalalla toimivien yhtiöiden ympärille.

Tutkimuksessa huomautetaan myös, että vaikka lukuisat kotitaloudet pystyvät vastaanottamaan monikanava-alustojen lähetyksiä (esimerkiksi kaapelitelevisio, satelliittilähetykset tai maanpäällinen digitaalinen televisio), jotkin kotitaloudet vastaanottavat alle viittä kanavaa, ja että eurooppalaiset kuluttajat eivät ole vielä muuttaneet tottumuksiaan, vaan seuraavat yhä samoja suosimiaan kanavia. Tämä tarkoittaa sitä, että suurimmat lähetystoiminnan harjoittajat keräävät edelleen suurimman osan mainostuloista.

Konsultti on määritellyt kolme suuntaa, joihin audiovisuaalipalvelujen tarjonta voisi kehittyä. ”Toimitaan niin kuin ennenkin” on todennäköisin suunta, jos taloudellinen ympäristö on kielteinen. ”Vuorovaikutteinen malli” on riippuvainen uusien vuorovaikutteisten palvelujen nopeasta kehityksestä. ”Räätälöintimalli” perustuu olemassa olevien audiovisuaalipalvelujen henkilökohtaisesti räätälöidyn tarjonnan kehittymiselle.

”Vuorovaikutteinen malli” ja ”räätälöintimalli” kehittyvät todennäköisimmin suotuisassa taloudellisessa ympäristössä. Tämä johtaisi perustavanlaatuisiin muutoksiin markkinatoimijoiden asemassa ja alan rakenteessa.

## 2. DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Vuonna 2001 yhteisöjen tuomioistuin päätti kahdessa asiassa antamissaan tuomioissa, että jäsenvaltiot eivät olleet panneet direktiiviä täytäntöön säädetyssä ajassa. Tuomioistuin katsoi, että Luxemburg<sup>13</sup> ja Italia<sup>14</sup> eivät olleet täyttäneet direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Kummassakin jäsenvaltiossa direktiivin säännökset on sittemmin pantu asianmukaisesti

---

<sup>12</sup> Arthur Andersenin tutkimus ”Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010” (Euroopan audiovisuaalialan tekniikan ja markkinoiden kehitysnäkymät vuoteen 2010) on nähtävissä audiovisuaalipolitiikan Internet-sivustossa: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook\\_finalreport.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf).

<sup>13</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen (neljäs jaosto) tuomio asiassa C-119/00, 21. kesäkuuta 2001. Euroopan yhteisöjen komissio v. Luxemburgin suurherttuakunta.

<sup>14</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen (neljäs jaosto) tuomio asiassa C-207/00, 14. kesäkuuta 2001. Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta.

täytäntöön. Vuonna 2001 komissio saattoi päätökseen Ranskaa vastaan aloitetun oikeuskäsittelyn direktiivin täytäntöönpanosta<sup>15</sup>. Vuonna 2001 yhteisöjen tuomioistuimessa oli yhä vireillä asia Alankomaita<sup>16</sup> vastaan, mutta komissio saattoi vetää hakemuksensa pois, koska myös Alankomaissa direktiivi on nyt pantu täytäntöön.

Komissio toteaa lisäksi, että jäsenvaltiot ovat osoittaneet riittävästi varoja direktiivin täytäntöönpanevan kansallisen lainsäädännön soveltamiseksi tehokkaasti. Jäsenvaltioihin on perustettu riippumattomia sääntelyviranomaisia, ja sekä teknisiä välineitä että henkilöstöä koskevia talousarviomäärärahoja on merkittävästi lisätty, jos varat ovat olleet riittämättömiä.

### **3. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN**

#### **3.1 Pääperiaatteet**

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 151 artiklan 4 kohdassa määrätään, että yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon myös muiden sopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuurisen monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi. Yhteisön toimintapolitiikka tiedotusvälineiden sisällön sääntelyn osalta on olennaisilta osin sisämarkkinapolitiikkaa, ja sisämarkkinoiden tavoitteena oleva tavaroiden (esimerkiksi sanoma- ja aikakauslehdet) vapaa liikkuvuus ja palvelujen (esimerkiksi radio- ja televisiolähetystoiminta) tarjoamisen vapaus ovat tätä toimintaa hallitsevat periaatteet.

Perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätösten nojalla Euroopan unionin on kunnioitettava perusoikeuksia Roomassa 4. marraskuuta 1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisesti. Tarkasteltavana olevan asian osalta tämän yleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa määrätään, että sananvapautta koskevaan oikeuteen sisältyy vapaus ottaa vastaan tietoja. Tämä merkitsee sitä, että sananvapaus ei voi toteutua ilman tiedon vapaata kulkua. Sisämarkkinapolitiikalla edistetään demokraattisten yhteiskuntien toiminnalle välttämätöntä sananvapautta turvaamalla vapaus tarjota rajat ylittäviä televisiopalveluita. Lisäksi tiedon vapaan kulun esteitä poistettaessa on otettava huomioon yleisen edun kannalta tärkeitä tavoitteita, kuten moniarvoisuus, kulttuurinen monimuotoisuus, tekijänoikeuksien suojeleminen, kuluttajansuoja ja alaikäisten suojeleminen.

Yhteisön lainsäädännön on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin<sup>17</sup>. Koska sananvapaudella on olennainen merkitys vapaalle yhteiskunnalle, sääntely on pidettävä niin vähäisenä kuin näiden yleisen edun piiriin kuuluvien tavoitteiden saavuttamisen kannalta on mahdollista.

#### **3.2 Lainkäyttövalta**

”Televisio ilman rajoja” -direktiivissä annetaan lainsäädännölliset puitteet televisiolähetystoiminnan sääntelylle Euroopan unionissa. Kun direktiiviä muutettiin vuonna 1997, otettiin käyttöön tietyt käytännölliset perusteet sen jäsenvaltion määrittelemiseksi tyhjentävästi, jolla on lainkäyttövalta televisiolähetystoiminnan harjoittajaan nähden.

---

<sup>15</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-140/99.

<sup>16</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-145/00.

<sup>17</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen määritelmän mukaisesti, katso C-84/94, C-233/94, C-76/90 jne.

On selvää, että yhteisön oikeuden mukaan ei voi olla päällekkäistä lainkäyttövaltaa. Direktiivissä säädetään lainkäyttövaltaisen jäsenvaltion määräytymisperusteista. Lisäksi direktiivissä todetaan selkeästi, että milloin lainkäyttövaltaa ei voida määritellä 2 artiklan 3 kohdan perusteiden nojalla, toimivaltainen jäsenvaltio määrittää 52 artiklan (nykyisin 43 artikla) ja sitä seuraavien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklojen nojalla. Yhteisön oikeuden mukaan useammalla kuin yhdellä jäsenvaltiolla ei siis voi olla lainkäyttövaltaa.

Komissio on valvonut näiden periaatteiden noudattamista ja tehokkuutta tarkasteltuna ajanjaksona.

Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut vastaanottavan jäsenvaltion lainkäyttövaltaa ja toimintaa asiassa komissio v. Belgian kuningaskunta<sup>18</sup>. Lainkäyttövallan osalta yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ohjelmia lähettävän ja vastaanottavan jäsenvaltion velvoitteiden välillä on selvä ero. Yksinomaan jäsenvaltio, jonka alueelta televisio-ohjelmia lähetetään, valvoo ohjelmiin sovellettavan lainsäädäntönsä noudattamista ja varmistaa direktiivin noudattamisen. Vastaanottavan jäsenvaltion on tyydyttävä varmistamaan, että kyseiset ohjelmat ovat lähtöisin toisesta jäsenvaltiosta.

Kantelun jättämisen jälkeen Alankomaiden mediakomissio (Commissariaat voor de Media) on kiinnittänyt komission huomion näiden direktiivin säännösten soveltamiseen.

Kantelun tekijä CLT-UFA SA on satelliittilähetystoiminnan harjoittaja, jolla on toimilupa Luxemburgissa ja joka välittää RTL 4- ja 5-kanavia Alankomaiden markkinoille. Alankomaiden mediakomissio teki 5. helmikuuta 2002 uudelleen saman päätöksen kuin 20. marraskuuta 1997. Alkuperäisessä päätöksessään mediakomissio totesi, että RTL/Veronica de Holland Media Group SA oli RTL 4- ja 5-kanavien osalta vastuullinen lähetystoimintayhtiö, joten nämä kanavat kuuluivat Alankomaiden viranomaisten lainkäyttövallan piiriin.

Komissio katsoo, että direktiivissä säädettyjen perusteiden nojalla kanavat RTL 4 ja 5 kuuluvat Luxemburgin viranomaisten lainkäyttövallan piiriin. Osapuolet eivät ole kiistäneet sitä, että kanavilla on luxemburgilainen toimilupa. Komissio seuraa tarkasti asian käsittelyä varmistaakseen, että perusteille annettava tulkinta on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

### **3.3 Erityistä yhteiskunnallista merkitystä omaavat tapahtumat (3 a artikla)**

Direktiivin 3 a artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltiot voivat ryhtyä *kansallisiin toimenpiteisiin* suojatakseen tapahtumia, joilla katsotaan olevan erityistä kansallista merkitystä siten, ettei merkittävää osaa yleisöstä estetä seuraamasta tapahtumaa maksuttoman television kautta. Direktiivin 3 a artiklan 2 kohdassa kuvataan menettely, jolla komissiolta pyydetään ennakoarvio siitä, ovatko nämä toimenpiteet yhteisön oikeuden mukaisia. Direktiivin 3 a artiklan 3 kohdan tarkoituksena on varmistaa, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet lähetystoiminnan harjoittajat kunnioittavat näitä kyseisten jäsenvaltioiden toimenpiteitä.

Vuoden 2002 loppuun mennessä 3 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä olivat toteuttaneet Italia, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta ja Itävalta. Vuoden 2002 alussa Tanska lopetti toimenpiteidensä toteuttamisen.<sup>19</sup> Direktiivin 3 a artiklan 2 kohdan mukaisesti

---

<sup>18</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuin C-11/95 – 10. syyskuuta 1996 annettu tuomio.

<sup>19</sup> Julkaistu virallisessa lehdessä n:o C 45, 19.2.2002.

Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistaan kerran vuodessa vahvistettu luettelo jäsenvaltioiden toteuttamista toimenpiteistä. Viimeisin vahvistettu luettelo julkaistiin elokuussa 2002<sup>20</sup>.

Tässä kertomuksessa tarkasteltavana ajanjaksona Itävallan toimenpiteitä on käsitelty yhteyskomiteassa ja ne on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 19. tammikuuta 2002<sup>21</sup>.

Nämä toimenpiteet on määritelty laissa yksinoikeudesta televisiointiin (Fernseh-Exklusivrechtsgesetz – FERG), ja erityisen merkittävien tapahtumien luettelo sisältyy asetukseen yhteiskunnallisesti erittäin merkittävistä tapahtumista. Yksinoikeutta televisiointiin koskevan lain nojalla yksinoikeuden luettelossa oleviin tapahtumiin hankkineet lähetystoiminnan harjoittajat ovat velvollisia varmistamaan, että vähintään 70 prosentilla katsojista<sup>22</sup> on mahdollisuus seurata näitä tapahtumia Itävallassa maksuttoman kanavan kautta. Lakiehdotukseen liittynyt kuulemismenettely oli hyvin kattava, ja sen piiriin kuuluivat myös oikeuksien omistajat.

Lueteltuihin tapahtumiin kuuluvat kesä- ja talviolympialaiset, jalkapallon MM- ja EM-kisat, jos Itävalta on niissä mukana, sekä avaus-, välierä- ja loppuottelut (miesten osalta), Itävallan jalkapalloturnauksen loppuottelu, FIS:n järjestämät alppihiihdon ja murtomaahiihdon MM-kisat, Wienin filharmonikkojen uuden vuoden konsertti sekä Wienin oopperan tanssiaiset.

Belgia ilmoitti suunnittelemistaan toimenpiteistä 5. syyskuuta 2002. Ehdotus oli puutteellinen, ja Belgian viranomaisille tiedotettiin tästä. Ensimmäisessä kokouksessa Irlannin viranomaiset ilmoittivat aikeestaan esitellä suunnittelemansa toimenpiteet lähitulevaisuudessa, ja heille tiedotettiin edellä kuvatusta menettelystä.

Direktiivin 3 a artiklan 3 kohdan täytäntöönpano on kaikille jäsenvaltioille pakollista. Kohdan tehokas täytäntöönpano on keskeistä sen takaamiseksi, etteivät muiden jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvat lähetystoiminnan harjoittajat riko toisten jäsenvaltioiden 3 a artiklan 1 kohdan nojalla antamia erityissäännöksiä erityisen merkittävistä tapahtumista. Komissio katsoo, että 3 a artiklaa on sovellettu tyydyttävästi tarkasteltavana ajanjaksona. Direktiivin 3 a artikla on ollut tarkasteltavana oikeuskäsittelyissä kansallisella ja Euroopan tasolla. Yhdistyneen kuningaskunnan House of Lords<sup>23</sup> totesi, että ”*päämäärä, joka jäsenvaltioiden on 3 a artiklan 3 kohdan perusteella saavutettava, on täysin selvä. Päämääränä on estää lähetystoiminnan harjoittajia soveltamasta yksinoikeuksiaan sillä tavoin, että merkittävää osaa toisen jäsenvaltion yleisöstä estetään seuraamasta tiettyä tapahtumaa.*” Toinen asia on vireillä Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimessa<sup>24</sup>. Pääkysymyksenä tässä asiassa näyttää olevan komission aseman arviointi direktiivin 3 a artiklan suhteen.

---

<sup>20</sup> EYVL C 189, 9.8.2002, s. 2.

<sup>21</sup> EYVL C 16, 19.1.2002, s. 8.

<sup>22</sup> 70 prosenttia katselijoista tarkoittaa myös ”katselevia” kotitalouksia, joilla on kaapeliyhteys tai satelliittitelevioliitteet. Tämän kynnsarvon mukaan seuraavat lähetystoiminnan harjoittajat voivat tulla kysymykseen luettelossa olevien tapahtumien lähettäjinä: ORF 1 ja 2, ARD, ZDF; RTL, PRO7, SAT1, 3 Sat, BFS (Bajeri), RTL 2, Vox [tietolähde: <http://mediaresearch.orf.at>].

<sup>23</sup> Regina v. ITC, 25. heinäkuuta 2001, House of Lords 42.

<sup>24</sup> Asia T-33/01.

### 3.4 Televisio-ohjelmien jakelun ja tuotannon edistäminen

Komissio hyväksyi 8. marraskuuta 2002 viidennen tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille direktiivin 89/552/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/36/EY, 4 ja 5 artiklan (televisio-ohjelmien jakelun ja tuotannon edistäminen) täytäntöönpanosta vuosina 1999–2000.<sup>25</sup>

Komissio antoi neljännen tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille direktiivin 89/552/ETY, jota on muutettu direktiivillä 97/36/EY, 4 ja 5 artiklan (televisio-ohjelmien jakelun ja tuotannon edistäminen) täytäntöönpanosta vuosina 1997 ja 1998.

Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisin keinoin, että televisiolähetystoiminnan harjoittajat varaavat 6 artikkelissa tarkoitetuille eurooppalaisille teoksille suurimman osan lähetysajastaan. Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava mahdollisuuksien mukaan ja aiheellisin keinoin, että televisiolähetystoiminnan harjoittajat varaavat vähintään 10 prosenttia lähetysajastaan tai vaihtoehtoisesti, jäsenvaltion harkinnan mukaan, vähintään 10 prosenttia ohjelmistobudjetistaan eurooppalaisille, televisiolähetystoiminnan harjoittajista riippumattomien tuottajien valmistamille teoksille. Osuus on saavutettava varaamalla asianmukainen osuus uusille ohjelmille eli ohjelmille, jotka lähetetään viiden vuoden kuluessa niiden valmistumisesta lukien.

Sekä 4 että 5 artiklan osalta enemmistö jäsenvaltioista on 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti päättänyt antamaan tarkempia tai tiukempia sääntöjä tästä aiheesta.

Direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä komissio on tuonut esille sekä yhteisön että asianomaisten jäsenvaltioiden tasolla ilmenneet yleiset suuntaukset. Tätä tarkoitusta varten on 4 ja 5 artiklan perusteiden pohjalta laadittu sarja indikaattoreita, jotka muodostavat analyysille objektiivisen perustan.

Kansallisista kertomuksista ilmenee, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat tarkasteltavana ajanjaksona (1999–2000) yleensä tyydyttävästi soveltaneet direktiivin 4 artiklan (eurooppalaiset teokset) ja 5 artiklan (riippumattomien eurooppalaisten tuottajien teokset) säännöksiä.

Komission suorittama näiden kertomusten yksityiskohtainen tarkastelu osoittaa sekä 4 että 5 artiklan osalta myönteisen ja dynaamisen suuntauksen eurooppalaisten, myös riippumattomien tuottajien, teosten televisiolähetyksissä, kun otetaan huomioon kanavien määrän yleinen kasvu tarkasteltavana ajanjaksona.

Eurooppalaisten teosten keskimääräinen lähetysaika<sup>26</sup> kaikissa jäsenvaltioissa oli 60,68 prosenttia vuonna 1999 ja 62,18 prosenttia vuonna 2000, mikä tarkoittaa 1,50 prosentin lisäystä tarkasteltavana ajanjaksona.

---

<sup>25</sup> KOM(2002) 612 lopullinen.

<sup>26</sup> Kunakin tarkasteltavana vuonna yleisöosuus perustuu tuoreimpiin lukuihin, jotka Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus on julkaissut: Statistical Yearbook 2002 (Volume 2) "Household audiovisual equipment, transmission, television audience" (tilastollinen vuosikirja (osa 2), "Kotitalouksien audiovisuaaliset laitteet, lähetykset, televisioyleisö"). Erityistapauksia lukuun ottamatta kaikki kanavat, joilla oli kumpanakin tarkasteltavana vuonna suurempi kuin 3 prosentin yleisöosuus (koko päivän), on otettu huomioon.

Riippumattomien tuottajien teosten<sup>27</sup> lähetysten keskimääräinen osuus kaikilla eurooppalaisilla kanavilla kaikissa jäsenvaltioissa oli 37,51 prosenttia vuonna 1999 ja 40,47 prosenttia vuonna 2000, mikä tarkoittaa 2,95 prosentin lisäystä tarkasteltavana ajanjaksona.

Riippumattomien tuottajien uusille eurooppalaisille teoksille varattu keskimääräinen osuus (”asianmukainen osuus”) kaikilla eurooppalaisilla kanavilla kaikissa jäsenvaltioissa oli 53,80 prosenttia vuonna 1999 ja 55,71 prosenttia vuonna 2000, mikä tarkoittaa 1,91 prosentin lisäystä tarkasteltavana ajanjaksona.

Tiedonannossa myös selostetaan jäsenvaltioiden esittämiä syitä siihen, että kanavat eivät kyenneet saavuttamaan direktiivissä säädettyjä velvoitteita. Jäsenvaltioiden esittämien syiden joukossa olivat seuraavat:

- Samalle lähetystoiminnan harjoittajalle kuuluvien kanavien ryhmittely yhteen. Jäsenvaltioiden raporteissa huomautetaan usein, että direktiivin mukainen vähimmäisosuus saavutettiin tai ylitettiin, jos näitä kanavia tarkastellaan kokonaisuutena.
- Kanavan ohjelmien erityisluonne ja saavutettu edistyminen. Monissa tapauksissa vähimmäisosuutta ei voida saavuttaa erityisteeman takia (hyvin erityiset kapean asiakasryhmän markkinat).
- Kanavan uutuus. Kuitenkin monilla uusilla kanavilla suuri osuus lähetyksistä on ensimmäisten toimintavuosien aikana annettu eurooppalaisille teoksille markkinaosuuden kasvattamiseksi.
- Euroopan ulkopuolisten yhtiöiden tytäryhtiöt. Tällaiset kanavat käyttävät säännöllisesti omia varastojaan ja esittävät harvoin eurooppalaisia teoksia.

Käytännössä nämä syyt esiintyvät jäsenvaltioiden kertomuksissa usein yhdessä. Kyseiset kanavat ovat usein samoja asianomaisissa eri jäsenvaltioissa.

Tarkasteltaessa säännösten rikkomistapausten korjaamiseksi aiottuja tai käyttöön otettuja toimenpiteitä on huomattava, että kertomuksissa mainitaan monia erilaisia toimenpiteitä: meneillään oleva vuoropuhelu, kyseisten kanavien ottaminen tarkkailuun, muodolliset huomautukset ja oikeustoimet lähetystoiminnan harjoittajia vastaan.

### **3.5 Mainontaa koskevien säännösten soveltaminen (10–20 artikla)**

Direktiivin IV luvussa säädetään tietyistä televisiomainontaa, sponsorointia ja teleostoksia koskevista velvoitteista ja säännöistä; säännöt koskevat sallittua mainonnan määrää (päivittaiset ja tuntikohtaiset rajat, 18 artikla), mainoskatkojen lukumäärää ja muotoa (11 artikla) ja mainosten sisältöä ja esitystapaa (10, 12, 13, 14, 15 ja 16 artikla). Televisio-ohjelmien sponsorointiin sovelletaan erityisiä sääntöjä (17 artikla).

Komissiolle on tehty useita kanteluita – usein kuluttajayhdistyksiltä – joissa väitetään tiettyjen jäsenvaltioiden rikkoneen mainontaa ja sponsorointia koskevia sääntöjä aikarajoitusten osalta. Tässä kertomuksessa tarkasteltavana ajanjaksona ongelmat koskivat erityisesti tiettyjen lähetystoiminnan harjoittajien Kreikassa harjoittamia käytäntöjä.

Direktiivin 89/552/ETY säännösten soveltamisen osalta aloitettiin kolme säännösten puutteelliseen soveltamiseen perustuvaa rikkomismenettelyä Kreikkaa, Espanjaa ja Italiaa

---

<sup>27</sup> Riippumattomien tuottajien eurooppalaisille teoksille varattu *keskimääräinen lähetysaika*, tai vaihtoehtoisesti sen mukaan, miten jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön, *keskimääräinen osuus ohjelmistomäärärahoista*.

vastaan (mainontaa koskevien säännösten rikkomisen takia). Espanjaa ja Italiaa koskevat asiat saatettiin päätökseen tarkasteltavana ajanjaksona. Kreikkalaisia lähetystoiminnan harjoittajia koskevat väitteet johtivat tarkkailumenettelyyn. Kreikan viranomaiset ovat ryhtyneet jatkotoimiin ja ovat aloittamassa korjaustoimenpiteet.

Mainontaa koskevien sääntöjen noudattamista koskeva valvonta, josta komission puolesta huolehtii ulkopuolinen konsultti Audimetric, on johtanut rikkomismenettelyn aloittamiseen kolmessa Saksaa, Italiaa ja Portugalia koskevassa asiassa.

Tarkasteltavana ajanjaksona komissio käynnisti kaksi tätä direktiivin lukua koskevaa erityistä riippumatonta tutkimusta. Ensimmäisen, televisiomainonnan ja teleostosten vaikutusta alaikäisiin koskevan tutkimuksen toteutti INRA (Bird & Birdin oikeudellisessa ohjauksessa).<sup>28</sup> Tutkimuksen tavoitteena oli tunnistaa ja kuvata kussakin jäsenvaltiossa sovellettavia lainsäädäntöön, hallinnolliseen sääntelyyn ja alan omiin säännöstöihin sisältyviä, alaikäisten suojeluun tarkoitettuja mainontaa koskevia kansallisia säännöksiä. Lisäksi tutkimuksessa kuvataan tyhjentävästi kanteluiden käsittelyssä käytettävää kansallista järjestelmää, mukaan luettuna hallinnolliset, oikeudelliset ja itsesääntelyyn kuuluvat toimenpiteet.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa käsitellään tilannetta kussakin unionin jäsenvaltiossa ja ETA-valtiossa. Siinä annetaan kattava kuvaus jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, hallinnollisesta sääntelystä ja muista hallinnollisista menettelyistä, jotka koskevat mainontaa ja teleostoksia suhteessa lapsiin. Lisäksi tässä osassa kartoitetaan näiden säännösten kehittymistä vuodesta 1988 (eli ennen ”televisio ilman rajoja” -direktiivin hyväksymistä) nykyhetkeen saakka. Tutkimus antaa tietoja kaikesta käydystä julkisesta keskustelusta ja näiden säännösten pohjana olevista periaatteista. Selvityksen toinen osa koskee eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla sovellettavaa lainsäädäntöä.

Tutkimus osoittaa, että direktiivi antaa riittävän ja joustavan kehyksen jäsenvaltioiden tätä aluetta koskeville säännöille. On huomattava, että itsesääntely on erittäin yleistä tällä alalla sekä sovellettavien sääntöjen että käytettävien kantelumenettelyiden osalta. Television ja muiden tiedotusvälineiden sääntelyssä on selvä ero siten, että television sääntely on tiukempaa.

Jäsenvaltioiden tasolla on lukuisia eroja, määritelmien sisältämistä ikärajoista (jotka lisäksi vaihtelevat jäsenvaltioiden sisällä eri toimintojen suhteen) tiettyjä aloja koskeviin erityissäännöksiin (esimerkiksi taloudellisen toiminnan ja alkoholimainonnan suhteen). Kanteluita on tehty erittäin vähän, eivätkä ne ole lisääntyneet tutkimuksessa tarkasteltuna ajanjaksona, mikä osoittaa, että direktiivi toimii tehokkaasti sellaisena kuin jäsenvaltiot sitä toimeenpanevat.

Eräissä jäsenvaltioissa on tehty joitakin ehdotuksia, joiden pääasiallisena tavoitteena näyttää olevan selkiyttää nykyisen lainsäädännön soveltamista.

Tutkimus osoittaa, missä jäsenvaltioissa on otettu käyttöön direktiiviä tiukempia toimenpiteitä; vain yhdessä jäsenvaltiossa alle 12-vuotiaisiin kohdistuva mainonta on kokonaan kielletty (Ruotsi), yhdessä lelujen mainonta on kielletty kello 7.00 ja 20.00 välisenä aikana (Kreikka), ja muutamissa jäsenvaltioissa sovelletaan lainsäädäntöön perustuvia (Belgian Flanderi ja Italia) tai vapaaehtoisia (Tanska) rajoituksia lastenohjelmien yhteydessä

---

<sup>28</sup> Kaikki tutkimukset ovat nähtävissä europa-palvelimella:  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)

lähetettävälle mainonnalle. Useimmissa jäsenvaltioissa lapsille tarkoitettua mainontaa ei ole rajoitettu, mutta sen sisällölle on asetettu yksityiskohtaisia sääntöjä (mainonta ei esimerkiksi saa rohkaista lapsia menemään vieraisiin paikkoihin tai puhumaan vieraille, lasten tuntemien henkilöiden käyttäminen voi olla kiellettyä tai rajoitettua, makeismainosten yhteydessä on näytettävä hammasharjan kuvaa). Näitä säännöksiä pannaan täytäntöön sekä hallinnollisen sääntelyn että itsesääntelyn avulla.

Toisen, uusia mainostekniikoita koskevan tutkimuksen tekivät Bird & Bird ja Carat Crystal.<sup>29</sup> Tutkimuksen tavoitteena oli antaa komissiolle perinpohjainen ja täsmällinen kuva mainonta-, sponsorointi- ja teleostotekniikoiden nykytilanteesta ja todennäköisestä tulevasta kehityksestä kaikissa eri medioissa, mukaan luettuna televisio, radio, elokuvat ja Internet. Tähän sisältyi nykyisten käytäntöjen, kuten tuotesijoittelun tai mainospalojen, kehitys.

Tutkimus käsittelee erityisesti vuorovaikutteisen ja virtuaalisen mainonnan tekniikoita (erityisesti urheilutapahtumien yhteydessä) sekä jaetun kuvaruudun ja mainospalkkien käyttöä. Unionin jäsenvaltioissa ja ETA-valtioissa direktiivin IV luku on pantu täytäntöön erilaisilla säännöksillä. Tutkimus sisältää kaksi osaa, joissa eritellään toisaalta taloudellisia seikkoja ja toisaalta mainontaa koskevaa sääntelykehystä kussakin jäsenvaltiossa. Sääntelykehysten osalta käsitellään sitä, onko eri tekniikat, esimerkiksi vuorovaikutteinen mainonta, jaetun kuvaruudun tekniikka ja virtuaalimainonta, otettu käyttöön ja onko niitä koskevia erityissäännöksiä annettu.

Yleisesti ottaen tilanne on usein hyvin erilainen eri jäsenvaltioissa sekä tiettyjen tekniikoiden tosiasiallisen käytön ja merkityksen että kansallisten viranomaisten suhtautumisen osalta. Näitä tekniikoita koskevia erityissääntöjä on harvoin annettu:

***Vuorovaikutteinen mainonta:*** Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa jäsenvaltio, jossa tällä hetkellä sovelletaan vuorovaikutteista mainontaa koskevia erityissäännöksiä. ITC:n (Yhdistyneen kuningaskunnan mediaviranomainen) sääntöjä ja EGTA:n (European Group of Television Advertising) säännöstöä lukuun ottamatta kaupallisia vuorovaikutteisia palveluja koskevia erityissäännöksiä ei ole, koska vuorovaikutteinen mainonta on useimmissa jäsenvaltioissa vielä kokeiluasteella.

***Jaettu kuvaruutu:*** Joissakin jäsenvaltioissa tämän tekniikan käyttö on kielletty; näitä valtioita ovat Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Ranska. Muut maat ovat sallineet tekniikan käytön, esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa. Saksa on ainoa maa, jossa käytetään asiaa koskevaa erityissääntelyä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ITC sallii jaetun kuvaruudun käytön, mutta vain rajoitettusti (mainonnan aikana voidaan näyttää tietoja ohjelmasta, mutta vain tekstimuodossa).

***Virtuaalimainonta (tai -sponsorointi):*** Italiassa, Ranskassa, Portugalissa ja Norjassa virtuaalimainonta on kielletty, koska sitä pidetään televisiomainontana ja ohjelmiin lisättävää mainontaa koskevien periaatteiden vastaisena. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa sovelletaan erityissäännöksiä, joissa asetetaan tiettyjä ehtoja tämän tekniikan käytölle.

Tutkimuksen taloutta koskevasta osasta ilmenee, että jäsenvaltioissa käytetään laajasti erilaisia sponsorointitekniikoita. Tällaisten tekniikoiden käyttö on selvästikin huomattavasti lisääntynyt sen jälkeen, kun alkuperäinen direktiivi hyväksyttiin vuonna 1989. Vaikka sponsorointi ei sinänsä ole uusi tekniikka, sitä on tarkasteltu perinpohjaisesti, koska nykyisin

---

<sup>29</sup> Julkaistu Internet-sivulla: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm).

käytettävät tekniikat poikkeavat merkittävästi sponsorointia koskevia sääntöjä laadittaessa käytetystä klassisesta televisiosponsoroinnista.

Tutkimuksen alustavat tulokset osoittavat, että nämä uudet tekniikat ovat vielä lapsenkengissä eikä niillä vielä ole todellista taloudellista merkitystä tiedotusvälineiden mainostulojen kannalta. Luvut osoittavatkin, että noin 96–99 prosenttia kaikkien eri medioiden mainostoiminnan kokonaistuloista kertyy yhä perinteisestä mainonnasta.

Komissio on myös käynnistänyt kaksi yleistä kuluttajansuojaa koskevaa kuulemismenettelyä<sup>30</sup> antamalla kuluttajansuojaa Euroopan unionissa koskevan vihreän kirjan (KOM (2001) 531 lopullinen) ja tiedonannon sen seurannasta (KOM(2002) 289 lopullinen).

Näissä kahdessa asiakirjassa esitettiin kysymyksiä ja ajatuksia kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn ja täytäntöönpanon tulevaisuudesta. Seurantatiedonannossa ehdotetaan erityisesti hyvän kauppataivan mukaisia käytäntöjä ja koko EU:n laajuisia käytäntösääntöjä koskevan puitedirektiivin sekä täytäntöönpanoviranomaisten välistä yhteistyötä koskevan säädöksen laatimista. Seurantatiedonannossa laaditaan myös toimintasuunnitelma jäsenvaltioiden ja sidosryhmien lisäkuulemista varten.

Puitedirektiiviin liittyvät valmistelutyöt ja kuulemismenettelyt jatkuvat edelleen komissiossa, ja komissio aikoo tehdä ehdotuksen vuoden 2003 työohjelmansa mukaisesti. Nämä aloitteet ovat täysin yhteisön voimassa olevien politiikkojen, kuten komission audiovisuaalipolitiikan (erityisesti ”televisio ilman rajoja” direktiivin) ja kaupallista viestintää koskevan politiikan sekä palvelujen sisämarkkinastrategian seurannan, mukaisia.

### **3.6 Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys (2 a, 22 ja 22 a artikla)**

Direktiivin 2 a artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat – kunhan ne noudattavat tiettyä erityismenettelyä – ryhtyä toimenpiteisiin sellaisia toisen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvia lähetystoiminnan harjoittajia vastaan, jotka ”ilmiselvästi, törkeästi ja vakavasti” rikkovat direktiivin 22 ja/tai 22 a artiklan säännöksiä; tämä on väliaikainen poikkeus lähetysten vastaanottamisvapaudesta ja kiellosta rajoittaa niiden edelleen lähettämistä. Kyseisen artiklan tarkoituksena on suojella alaikäisiä ohjelmilta, jotka voivat vakavasti vahingoittaa tai todennäköisesti vahingoittavat heidän ”fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystään”, ja varmistaa, että ohjelmissa ei yllytetä vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella.

Vastaanottavan jäsenvaltion on noudatettava useita erityisehtoja. Lähetystoiminnan harjoittajan on oltava rikkonut 22 ja/tai 22 a artiklaa vähintään kaksi kertaa aikaisemmin. Kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava kirjallisesti televisiolähetystoiminnan harjoittajalle ja komissiolle väitetystä rikkomisesta ja suunnittelemistaan toimenpiteistä, jos tällaista rikkomista tapahtuu uudelleen.

On toteutettava kuulemisia. Jos niissä ei saada aikaan sovintoratkaisua 15 päivän kuluessa ilmoituksesta ja jos väitetty rikkominen jatkuu, vastaanottava jäsenvaltio voi toteuttaa yksipuolisia väliaikaisia toimenpiteitä kyseistä kanavaa vastaan.

Kahden kuukauden kuluttua siitä, kun jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet toimenpiteistä, komission on päätettävä, ovatko kyseiset toimenpiteet yhteisön oikeuden mukaisia. Jos komissio katsoo,

---

<sup>30</sup>

[http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair\\_comm\\_pract/follow\\_green\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_en.html)

etteivät toimenpiteet ole yhteisön oikeuden mukaisia, se voi kehottaa vastaanottavaa jäsenvaltiota lopettamaan ne välittömästi.

Kyseisenä ajanjaksona vain yksi jäsenvaltio (Saksa) on ilmoittanut komissiolle aikeestaan käyttää tätä menettelyä. Komissio on yhteydessä kyseisiin jäsenvaltioihin.

Komissio katsoo, että 2 a artiklan 2 kohtaa on tarkasteltavana ajanjaksona sovellettu tyydyttävästi. Kohdan säännösten avulla on voitu turvata yleinen etu ja luotu turvalliset kehykset alaikäisten suojelulle samalla kun palvelujen tarjoamisen vapaudelle asetettavien rajoitusten mahdollisuus on pysynyt mahdollisimman pienenä.

Komissio korostaa kuitenkin, että sen arvio 2 artiklan 2 kohdan nojalla toteutetuista toimenpiteistä perustuu asiatietoihin ja oikeudellisiin huomioihin, kun taas ohjelmasisällön moraalinen arviointi kuuluu kullekin jäsenvaltiolle; jäsenvaltiolla on pääasiallinen vastuu sallia tai kieltää sen lainkäyttövaltaan kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien tietyt televisiolähetykset, jotka voivat kuulua 22 artiklan soveltamisalaan. Direktiivissä otetaan huomioon alkuperämaan ja vastaanottavan maan viranomaisien näkemyksissä mahdollisesti ilmenevät erot.

Vastaanottavan valtion toteuttamat toimenpiteet eivät myöskään rajoita sen jäsenvaltion, jonka lainkäyttövaltaan kyseinen lähetystoiminnan harjoittaja kuuluu, mahdollisesti toteuttamien toimenpiteiden soveltamista. Kyse ei siis ole lainkäyttövallan siirrosta valtiolta toiselle, vaan vastaanottavalle valtiolle ilmeisen vakavissa tilanteissa tarjotusta poikkeuksellisesta mahdollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä etujensa turvaamiseksi täsmällisen menettelyn mukaisesti.

Lisäksi on tärkeää tuoda esiin se, että direktiivillä (2 a artiklan 1 kohta) perustetussa yhteisön sääntöjärjestelmässä jäsenvaltioiden ei ole lupa soveltaa syrjiviä moraalisia perusteita niiden lainkäyttövaltaan kuuluviin lähetystoiminnan harjoittajiin: ei voida hyväksyä, että omalle alueelle suunnattuihin lähetysksiin suhtauduttaisiin ankarammin ja ulkomaille suunnattuihin lähetysksiin (yleensä satelliittikanavien ohjelmiin) sovellettaisiin sallivampaa lähestymistapaa. Jäsenvaltiot ovat sitä vastoin velvollisia varmistamaan, että kaikki niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat lähetystoiminnan harjoittajat noudattavat 22 artiklan säännöksiä.

Direktiivin 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien televisiolähetystoiminnan harjoittajien lähetyksissä ei ole ohjelmia, jotka saattaisivat vahingoittaa alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, eikä varsinkaan pornografiaa tai aiheetonta väkivaltaa sisältäviä ohjelmia. Tämä säännös koskee myös muita ohjelmia, jotka todennäköisesti vahingoittavat alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, paitsi jos lähetysajan valinnalla tai teknisin keinoin on varmistettu, että lähetysalueen alaikäiset eivät tavallisesti kuule tai näe kyseisiä lähetyskiä. Jäsenvaltioiden on varmistettava myös, että ohjelmiin ei sisälly yllytystä rotuun, sukupuoleen, uskontoon tai kansallisuuteen perustuvaan vihaan. Tämän seurauksena ohjelmien luokitus saa suuren merkityksen.

Ohjelmien luokitus voi vaihdella unionin jäsenvaltioiden ja ETA-valtioiden välillä, mutta myös jäsenvaltion ja/tai unionin ulkopuolisen ETA-valtion sisällä levitystavan mukaan. Elokuvalevitystä varten tietyn luokituksen saanut elokuva saatetaan luokitella eri tavalla elokuvateatteriesitystä, televisioesitystä, Internet-esitystä tai video- tai dvd-levitystä varten.

Joissakin jäsenvaltioissa, esimerkiksi Alankomaissa, jossa toimii NICAM<sup>31</sup>, kaikkia medioita koskeva luokitus on jo otettu käyttöön. Alan toimijoiden tekemän aloitteen pohjalta on perustettu yleiseurooppalainen luokitusjärjestelmä videopelejä varten. Neuvosto suhtautui aloitteeseen myönteisesti päätöslauselmassa, jota käsiteltiin 1. maaliskuuta 2002<sup>32</sup>.

Komissio onkin käynnistänyt konsultti Olsberg SPI:n suorittaman tutkimuksen eri jakelukanavia koskevien luokituskäytäntöjen tutkimiseksi unionin ja ETAn eri jäsenvaltioissa ja sen arvioimiseksi, miten kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen erot vaikuttavat elokuvien tuotteistamiseen. Tutkimuksessa tarkastellaan myös mahdollista epätietoisuutta, jota luokitusten väliset erot herättävät alaikäisistä vastuussa olevissa henkilöissä.

### **3.7 Jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission välinen yhteensovittaminen**

Direktiivin sääntöjen soveltamisesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset (ministeriöt ja/tai riippumattomat viranomaiset), joiden tehtäväkuvaan kunkin jäsenvaltion audiovisuaaliala kuuluu. Kansallisiin elimiin (ministeriöt ja/tai riippumattomat sääntelyelimet) on oltu säännöllisesti yhteydessä erityisesti direktiivin nojalla (23 a artikla) perustetun yhteyskomitean välityksellä. Komission edustaja on puheenjohtajana tässä komiteassa, joka koostuu jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten edustajista. Kertomuksessa tarkasteltavana ajanjaksona komitea kokoontui neljä kertaa. Kahden kokouksen jälkeen yhteyskomitean jäsenet tapasivat ehdokasmaiden edustajia.

Komitea on täyttänyt direktiivissä sille osoitetut tehtävät ja helpottanut erityisesti direktiivin soveltamista; se on antanut lausuntoja tapahtumista, joilla on erityistä kansallista merkitystä, 3 a artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti (katso kohta 3.3, Itävallan toimenpideehdotusta käsiteltiin 13. kokouksessa). Direktiivin täytäntöönpanon helpottamiseksi yhteyskomiteassa käydään säännöllisesti keskusteluja sen soveltamisessa esiin tulevista käytännön ongelmista; yhteyskomiteassa käsiteltiin muun muassa direktiivin 18 artiklan 2 kohdan (milloin tietyn tunnin katsotaan alkavan) ja 11 artiklan 2 kohdan (mainonta urheilutapahtumien yhteydessä) tulkintaa. Yhteyskomitean kokouksissa komissio esitteli toteutetut arvioinnit ja tutkimukset (arviointikertomus alaikäisten suojelua koskevan suosituksen soveltamisesta, mainontaa ja lapsia koskeva tutkimus, mainonnan uusia tekniikoita koskeva tutkimus, tutkimus audiovisuaalialan kehityksestä ja niin edelleen). Jäsenvaltiot ilmoittivat uudesta lainsäädännöstä [Yhdistyneen kuningaskunnan Communications Bill (tiedotuslaki) ja Saksan Jugendmedienschutz Staatsvertrag (valtiosopimus nuorten henkilöiden suojelusta joukkotiedotusvälineissä)]. Yhteyskomitea käsitteli eri yhteyksissä myös kahden jäsenvaltion välisiä lainkäyttövaltaa koskevia ristiriitoja (katso kohta 3.2).

Komissio teki myös yhteistyötä kansallisten audiovisuaalialan sääntelyelinten kanssa EPRAn puitteissa (European Platform of Regulatory Authorities, eurooppalaisten sääntelyelinten foorumi), joka perustettiin Maltalla huhtikuussa 1995. Foorumin tavoitteena on näkemysten vaihtaminen audiovisuaalialan sääntelyä koskevista asioista sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla. EPRAssa kokoontuu nykyisin 43 sääntelyelimen edustajia 35 maasta. Euroopan komissio on foorumin pysyvä tarkkailija. Komissio osallistuu aktiivisesti EPRAn kokouksiin ja toimintaan.

---

<sup>31</sup> Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media; [www.nicam.cc](http://www.nicam.cc).  
<sup>32</sup> EYVL C 65/02, 14.3.2002.

EPRA kokoontui tarkasteltavana ajanjaksona neljä kertaa, viimeisen kerran Ljubljanaissa 25. ja 26. lokakuuta 2002.

#### 4. KANSAINVÄLISET NÄKÖKOHDAT

##### 4.1 Laajentuminen: ehdokasmaiden audiovisuaalilainsäädännön arviointi

Nykyiset 13 ehdokasmaata ovat parhaillaan omaksumassa Euroopan yhteisön audiovisuaalipolitiikan käytäntöjä ja vakiinnuttavat ja kehittävät samalla edelleen kansallisia audiovisuaalisia rakenteita demokraattisen yhteiskunnan tarpeiden täyttämiseksi. Ensimmäinen askel kohti eurooppalaisen audiovisuaalipolitiikan omaksumista on ollut ”televisio ilman rajoja” -direktiivin säännösten saattaminen osaksi ehdokasmaiden lähetystoimintaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

Useimmissa ehdokasmaissa lainsäädäntö on jo pääosin saatettu yhteisön säännösten mukaiseksi. Tältä pohjalta liittymisneuvottelujen audiovisuaalialan toimintaperiaatteita koskeva luku on saatettu päätökseen 11 maan osalta, jotka ovat Bulgaria, Kypros, Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Tšekin tasavalta, Slovakia ja Slovenia. Lisäksi Romanian parlamentti on kesäkuussa 2002 hyväksynyt uuden lähetystoimintaa koskevan lain, joka on paljolti ”televisio ilman rajoja” -direktiivin mukainen. Neuvottelujen 20 luku saatetaan siten Romanian osalta todennäköisesti alustavaan päätökseen lähitulevaisuudessa.

Tilanne kehittyy kuitenkin edelleen.

Ensinnäkin useimmat ehdokasmaat ovat sitoutuneet toteuttamaan vähäisemmät lainsäädännölliset muutokset ennen liittymistä; Turkin osalta kuitenkin edellytetään pidemmälle meneviä lainsäädännöllisiä muutoksia. Lainsäädäntöprosessi on meneillään esimerkiksi Puolassa ja Tšekin tasavallassa.

Toiseksi kaikissa ehdokasmaissa Turkia lukuun ottamatta painopiste on siirtynyt lainsäädännön mukauttamisesta uusien säännösten toimeenpanoon. Kun tämä otetaan huomioon, ehdokasmaiden kanssa käytävissä neuvotteluissa on nyt etusijalla hallinnollinen ja oikeudellinen toimintavalmius. Yhteisön säännösten tehokkaaseen toimeenpanoon vaikuttavat kansallisen audiovisuaalipolitiikan perusteet kokonaisuutena, sen tehokkuus ja läpinäkyvyys sekä sen luoma oikeusvarmuus lähetystoiminnan harjoittajien kannalta. Tässä yhteydessä kunkin maan sääntelyviranomaisten kyky puolueettomasti valvoa lähetystoiminnan harjoittajia ja langettaa niille seuraamuksia on tämän toimeenpanotyön kannalta usein keskeistä.

##### 4.2 Yhteistyö Euroopan neuvoston kanssa

Euroopan neuvoston **eurooppalaista rajat ylittävää televisiotoimintaa koskevaa yleissopimusta** on muutettu pöytäkirjalla lähetystoiminnan markkinoita koskevien muutosten huomioon ottamiseksi ja yhtenäisyyden säilyttämiseksi direktiivin kanssa. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi rajat ylittävää televisiotoimintaa koskevan yleissopimuksen muutospöytäkirjan 9. syyskuuta 1998. Muutettu yleissopimus tuli voimaan 1. maaliskuuta 2002.

Euroopan yhteisöjen komission ja Euroopan neuvoston välistä yhteistyötä on kehitetty edelleen erityisesti tietojen vaihtamiseksi niiden maiden audiovisuaalipolitiikan kehityksestä, jotka kuuluvat Euroopan neuvostoon mutta eivät unioniin. Euroopan komission virkamiesten

ja Euroopan neuvoston mediapolitiikkaa koskevan sihteeristön jäsenten välillä on järjestetty kokouksia 18. syyskuuta 2001 ja 27. kesäkuuta 2002.

Nämä kokoukset antoivat molemmille osapuolille mahdollisuuden keskustella epämuodollisesti audiovisuaalialan nykytilannetta koskevista näkemyksistään niiden maiden osalta, jotka kuuluvat Euroopan neuvostoon olematta unionin jäsenvaltioita, ja komissio sai tietoa Euroopan neuvoston painopistealueista näitä maita koskevien avustushjelmien suhteen.

Muuta yhteistyötä on kehitetty käytännölliseltä pohjalta, erityisesti näiden maiden lainsäädännöllistä kehitystä koskevien vastavuoroisten kuulemisten kautta. Toisen kokouksen jälkeen perustettiin yhteys Euroopan unionin ulkopuolisissa Euroopan maissa toteutettavista ohjelmista vastaavan komission yksikön ja vastaavista toiminnoista vastaavan Euroopan neuvoston yksikön välille.

## **5. PÄÄTELMÄT JA TULEVAISUUDENNÄKYMÄT**

Yleisarviona voidaan todeta, että direktiivin avulla voidaan nykyisinkin toimivalla tavalla taata televisiopalvelujen tarjoamisen vapaus yhteisössä. Yleisen edun piiriin kuuluvat pakottavat tavoitteet<sup>33</sup>, joita direktiivi suojaa, ovat yhä päteviä, ja jäsenvaltiot ovat entistä enemmän ottaneet käyttöön keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioihin on perustettu riippumattomia kansallisia sääntelyelimiä, ja useimmat jäsenvaltiot ovat osoittaneet lisää henkilökuntaa ja varoja direktiivin toimeenpanemiseksi tehokkaasti. ”Televisio ilman rajoja” -direktiivin säännökset luovat pohjan Euroopan audiovisuaalialan tehokkaalle sääntelylle, ja tämä kertomus vahvistaa audiovisuaalialaa koskevan yhteisen eurooppalaisen lähestymistavan pätevyyden. Erillisessä kertomuksessa 4 ja 5 artiklan soveltamisesta esitettiin yleisesti tyydyttävät tulokset siitä, kuinka kanavat olivat täyttäneet eurooppalaisia teoksia ja riippumatonta tuotantoa koskevat vaatimukset.

Sen lisäksi, että komissio antaa kertomuksen direktiivin soveltamisesta, direktiivin 26 artiklassa säädetään, että komissio tarvittaessa tekee uusia ehdotuksia direktiivin mukauttamiseksi televisiotoiminnan kehitykseen. Komissio onkin päättänyt tilata riippumattomalta konsultilta tutkimuksen Euroopan audiovisuaalialan tekniikan ja markkinoiden kehityksen tulevaisuudennäkymistä vuoteen 2010<sup>34</sup> saadakseen tietoa tulevaisuutta koskevaa analyysiä varten. Tämä tutkimus on osoittanut, että tulevaisuudessa monet tekniikkaa ja taloutta koskevat muutokset voivat asettaa haasteita audiovisuaalialan nykyisille toimintamalleille. Tekniikan kehittymisen odotetaan luovan uusia televisiomedian kulutustapoja ja muuttavan sekä markkinoiden laajuutta kokonaisuutena että audiovisuaalialan yhtiöiden suhteellista markkina-asemaa. Uusia mainontatapoja on tulossa. Televisionkatseluajan ja sen mukana mainontamahdollisuuksien odotetaan vähenevän. Euroopan parlamentilla on ollut useita tilaisuuksia ottaa esille ”televisio ilman rajoja” -direktiivin tarkistaminen. Parlamentti hyväksyi 13. marraskuuta 2001 oma-aloitteisen mietintönsä<sup>35</sup> pohjalta päätöslauselman eurooppalaisten elokuvien tehokkaammasta

---

<sup>33</sup> Katso kohta 3.1. (Pääperiaatteet).

<sup>34</sup> Arthur Andersenin tutkimus ”Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010” (Euroopan audiovisuaalialan tekniikan ja markkinoiden kehitysnäkymät vuoteen 2010) on nähtävissä audiovisuaalipolitiikan Internet-sivustossa:  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook\\_finalreport.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf)

<sup>35</sup> Parlamentin oma-aloitteinen mietintö, 21. lokakuuta 2001, eurooppalaisten elokuvien tehokkaammasta levityksestä sisämarkkinoilla ja ehdokasvaltioissa (20001/2342(INI)), kulttuuri-, nuoriso-, koulutus- tiedonvälitys- ja urheiluvaliokunta, esittelijä Lukas Vander Taelen.

levityksestä sisämarkkinoilla ja ehdokasvaltioissa. Äskettäin, 26. syyskuuta 2002, parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa ehdotetaan unionin toimintasuunnitelmaa digitaalisen television onnistuneeksi käyttöön ottamiseksi Euroopassa<sup>36</sup> ja kehoitetaan komissiota ottamaan nämä kysymykset huomioon ”televisio ilman rajoja” -direktiivin tarkistamisen yhteydessä.

Euroopan unionin ministerineuvoston 23. toukokuuta 2002 pidetyssä kokouksessa komissio esitteli vaihtoehdot, joita voitaisiin käyttää direktiivin uudistamisen pohjana. Osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että paras vaihtoehto olisi laatia työohjelma myöhemmin laadittavan ehdotuksen pohjaksi.

Neuvosto hyväksyi 11. marraskuuta 2002 ”televisio ilman rajoja” -direktiivin tarkistamista koskevat päätelmät<sup>37</sup>, joissa korostetaan laajaa yksimielisyyttä yksityiskohtaisen valmistelun tarpeellisuudesta ennen direktiiviä koskevien tulevien ehdotusten laatimista.

**Näiden keskustelujen pohjalta liitteenä olevan työohjelman tavoitteena on herättää ”televisio ilman rajoja” -direktiivin tarkistamiseen liittyvistä kysymyksistä kaikille asianomaisille avointa julkista keskustelua, johon ehdokasmaat ja niiden kansalaiset voivat osallistua, erityisesti direktiivin 26 artiklassa mainitun viimeaikaisen teknologisen kehityksen kannalta.**

**Komission tavoitteena on arvioida tarvetta ajantasaistaa tai mukauttaa ”televisio ilman rajoja” -direktiiviä ja tarvittaessa ottaa käyttöön liitännäisiä tai direktiivin lisäksi toteutettavia toimenpiteitä. Tällaisessa tapauksessa komissio voisi laatia yhteisön lainsäätäjälle ehdotuksen toimenpiteistä yhtenäisen eurooppalaisen audiovisuaalipolitiikan lujittamiseksi ottaen samalla huomioon tavoitteen, jonka mukaan audiovisuaalialan kehitystä varten olisi luotava kilpailua ja kasvua edistävä ympäristö<sup>38</sup>.**

---

<sup>36</sup> Euroopan parlamentin asiakirja B5-0488/2002.

<sup>37</sup> <http://ue.eu.int/pressData/en/educ/73183.pdf>

<sup>38</sup> Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmissä määritelty komission pitkän aikavälin tavoite EU:n kehittämisestä maailman kilpailukykyisimmäksi tietopohjaiseksi taloudeksi.

## **LIITE**

### **TYÖOHJELMA**

**”TELEVISIO ILMAN RAJOJA” -DIREKTIIVIN UDELLEENTARKASTELUA VARTEN**

**SEKÄ TULEVIEN TOIMIEN AIKATAULU**

## SISÄLLYS

### **I – TYÖOHJELMAN MENETELMÄT**

- 1.1 Euroopan audiovisuaalipolitiikan erityisvälineet
- 1.2 Yhteydet muihin yhteisön politiikkoihin
- 1.3 Julkinen kuuleminen

### **II – TYÖOHJELMA**

#### **2.1 YLEISIÄ HUOMIOITA**

- 1. Soveltamisala
- 2. Sääntelyn, myötäsääntelyn ja itsesääntelyn yhteensovittaminen

#### **2.2 ERITYISET NÄKÖKOHDAT**

- 1. Yhteiskunnallisesti erityisen merkittävien tapahtumien lähettäminen
- 2. Kulttuurisen monimuotoisuuden ja Euroopan ohjelmateollisuuden kilpailukyvyyn edistäminen
- 3. Yleisen edun suojele televisiomainonnassa, sponsoroinnissa, teleostoslähetyksissä ja televisiomarkkinoinnissa
- 4. Alaikäisten suojele ja yleinen järjestys – vastineoikeus
- 5. Täytäntöönpano
- 6. Direktiivin ulkopuolelle jäävä seikka: lyhyiden otteiden lähetys yksinoikeuden piirissä olevista tapahtumista.

### **III - AIKATAULU JA TULEVAT TOIMET**

”Televisio ilman rajoja” -direktiivi<sup>39</sup> perustuu EY:n perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohtaan (entinen 57 artiklan 2 kohta) ja 55 artiklaan (entinen 66 artikla). Direktiivillä luodaan oikeudellinen viitekehys televisiopalveluiden vapaalle liikkuvuudelle Euroopan unionissa eurooppalaisten markkinoiden kehityksen edistämiseksi (televisio-ohjelmien vastaanottamisvapauden ja edelleenlähettämisen rajoittamattomuuden periaatteet) ottaen huomioon tietyt yleisen edun kannalta tärkeät tavoitteet.

Direktiivin 26 artiklassa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja talous- ja sosiaalikomitealle viimeistään 31. joulukuuta 2000 ja sen jälkeen kahden vuoden välein *”kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta ja tarvittaessa tekee uusia ehdotuksia sen mukauttamiseksi televisiotoiminnan alan kehitykseen, ottaen erityisesti huomioon tekniikan viimeaikaisen kehityksen.”*

Jäsenvaltioiden oli saatettava muutettu direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 30. joulukuuta 1998 mennessä<sup>40</sup>. Direktiiviä on siis sovellettu hieman yli neljän vuoden ajan. Meneillään oleva uudelleentarkasteluprosessi onkin ensimmäinen tilaisuus arvioida uuden direktiivin käytännön toteutusta tarkemmin.

Soveltamiskertomuksen päätelmissä korostettiin, että Euroopan audiovisuaalipolitiikan kulmakiveä, ”televisio ilman rajoja” -direktiiviä, sovelletaan jo laajalti Euroopan unionin jäsenyyttä hakevissa maissa, ja se on tehokas audiovisuaalialan kehittämisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden edistämisen väline. Direktiivi tukee Euroopan audiovisuaalialan kehitystä (kanavien kasvava määrä), ja se on antanut käytännössä aihetta vain hyvin harvoihin valituksiin.

**Audiovisuaalialan viimeaikainen teknologinen kehitys ja markkinoiden kehitys velvoittavat komissiota kuitenkin syventämään pohdintaansa. Tämän vuoksi tähän työohjelmaan on sisällytetty seuraavat kolme osaa:**

- **noudatettavat menetelmät**
- **keskustelun aihepiirit**
- **työn aikataulu ja suunnitellut toimet, jotka koskevat tiettyjä Euroopan audiovisuaalipolitiikan lainsäädännöllisiä näkökohtia.**

|                                     |
|-------------------------------------|
| <b>I – NOUDATETTAVAT MENETELMÄT</b> |
|-------------------------------------|

**Tämän työohjelman täytäntöönpano on yksi vuotta 2003 koskevista komission painopistealueista, ja se perustuu seuraaviin kolmeen osa-alueeseen:**

---

<sup>39</sup> Neuvoston direktiivi 89/552/ETY, annettu 3 päivänä lokakuuta 1989, televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1997.

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_en.htm)

<sup>40</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/36/EY, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1997, televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta.

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm)

**i) Euroopan audiovisuaalipolitiikan erityisvälineiden huomioiminen sen yleisen yhdenmukaisuuden lujittamiseksi**

**ii) muihin yhteisön politiikkoihin liittyvien merkityksellisten yhteyksien huomioon ottaminen, kun nämä politiikat vaikuttavat tai voivat vaikuttaa ”televisio ilman rajoja” -direktiivin täytäntöönpanoon**

**iii) avoimuutta painottavan julkisen kuulemismenettelyn käynnistäminen kaikkien asianomaisten osapuolten, myös Euroopan unionin jäsenyyttä hakevien maiden ja niiden kansalaisten, kesken. Julkisen kuulemisen tavoitteena on herättää avointa keskustelua audiovisuaalialan viimeaikaisesta ja odotettavissa olevasta teknologisesta kehityksestä ja markkinakehityksestä. Tällaisen keskustelun pohjalta komissio voi arvioida voimassa olevien säännösten mukauttamistarvetta ja mahdollisia mukauttamisperiaatteita.**

Tässä yhteydessä on syytä korostaa erityisesti seuraavia seikkoja:

Perustamissopimuksen 151 artiklan 4 kohdan mukaisesti yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perustamissopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti Euroopan kulttuurisen monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi.

Lisäksi komissio käyttää vastedes vaikutustenarviointia<sup>41</sup> välineenä yhteisön politiikkojen suunnittelun laadun ja johdonmukaisuuden parantamiseen. Komissio toteuttaa vaikutustenarvioinnit asteittain vuodesta 2003 kaikille keskeisille aloitteille. Vaikutustenarviointi on lainsäädännön parantamista koskevaan toimintasuunnitelmaan<sup>42</sup> kuuluva toimi. Komissio sitoutuikin Laekenin huippukokouksessa laatimaan periaatteet lainsäädännön parantamiseksi ja luomaan välineen erityisesti lainsäädännön arviointia varten. Tätä ennen komissio oli antanut valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta<sup>43</sup>.

Vaikutustenarvioinnin avulla kartoitetaan ehdotettujen poliittisten toimien todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset, jolloin voidaan tehdä perusteltuja poliittisia päätöksiä ehdotuksista ja hahmottaa vaihtoehtoisten tavoitteiden vaatimat myönnytykset. Lisäksi arvioinnin avulla voidaan täydentää Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta annetun pöytäkirjan täytäntöönpanoa.

## **1.1 Euroopan audiovisuaalipolitiikan erityisvälineet**

Euroopan audiovisuaalipolitiikka perustuu usean yhteisön erityisvälineen yhdistelmään. Siihen kuuluu muun muassa<sup>44</sup> pakollisia lainsäädäntötoimia (esimerkiksi ”televisio ilman

---

<sup>41</sup> Komission tiedonanto vaikutustenarvioinnista, 5.6.2002 (KOM(2002) 276 lopullinen). [http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002\\_0276fi01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002_0276fi01.pdf)

<sup>42</sup> Komission tiedonanto – Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma (KOM(2002) 278 lopullinen), 5.6.2002, ja KOM (2002) 278/2 lopullinen, 6.6.2002. [http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002\\_0278fi02.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2002/com2002_0278fi02.pdf)

<sup>43</sup> ”Eurooppalainen hallintotapa – valkoinen kirja”, 25.7.2001, KOM(2001) 428 lopullinen. [http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2001/com2001\\_0428fi01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/cnc/2001/com2001_0428fi01.pdf)

<sup>44</sup> Tässä yhteydessä ei mainita suuntaviivoja sisältäviä komission tiedonantoja, kuten komission tiedonantoa tietyistä elokuviin ja muihin audiovisuaalisiin teoksiin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista (KOM (2001) 534 lopullinen), komission tiedonantoa valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (KOM(2001/C 320/04) ja komission tiedonantoa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 28 ja 49 artiklan mukaisen tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden yleisten periaatteiden soveltamisesta satelliittiantennien käytön alalla, KOM (2001) 351 lopullinen, 27. kesäkuuta 2001.

rajoja” -direktiivi<sup>45</sup>), rahoitusvälineitä (esimerkiksi Media +<sup>46</sup> -ohjelma ja Innovaatio 2000 -aloite<sup>47</sup> ja vapaaehtoisia toimia (esimerkiksi alaikäisten ja ihmisarvon suojelua koskeva neuvoston suositus vuodelta 1998<sup>48</sup>).

Toisiinsa vaikuttavat audiovisuaalipolitiikan välineet perustuvat jäsenvaltioiden ja yhteisön tason toimien täydentävyyden ja yhteisön lisäarvon periaatteisiin.

**Komissio pyrkii lujittamaan politiikkojen ja ”televisio ilman rajoja” -direktiivin yhteisvaikutusta ottamalla tämän työohjelman täytäntöönpanossa huomioon kaikki Euroopan audiovisuaalipolitiikan erityisvälineet.**

### 1.1.1 Direktiivit

”Televisio ilman rajoja” -direktiivi on Euroopan unionissa harjoitettavan televisiotoiminnan oikeudellinen viitekehys; tämän lisäksi on syytä mainita direktiivi 93/83/ETY (”kaapeli- ja satelliittidirektiivi”<sup>49</sup>), joka koskee tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleenlähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamista valtioiden rajat ylittävien ohjelmien lähettämisen helpottamiseksi.

### 1.1.2 Suositukset

Neuvosto antoi 24. syyskuuta 1998 suosituksen Euroopan audiovisuaalisia ja tietopalveluja tuottavien yritysten kilpailukykyyn parantamisesta edistämällä kansallisia järjestelmiä, joiden tarkoituksena on saattaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelu vertailukelpoiselle ja tehokkaalle tasolle<sup>50</sup>. Tämä suositus täydentää ”televisio ilman rajoja” -direktiivin alaikäisten suojelua käsittelevää V lukua ja on yhteisön ensimmäinen lainsäädännöllinen väline, joka koskee kaikkia sähköisiä tiedotusvälineitä, siis myös Internetin kautta tarjottavien audiovisuaalisten palvelujen ja tietopalvelujen sisältöä.

EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa määrätty, kansallisten lainsäädäntöjen ohjaamiseen tarkoitettu suositus sisältää säännöskehityksen lisäksi suuntaviivat alaikäisten ja ihmisarvon suojelua koskevan kansallisen itsesääntelyn kehittämistä varten.

Suosituksen perusteella televisiokanavia kehoitetaan kokeilemaan uusia, digitaalitelevision kehitykseen liittyviä vanhempien suorittaman valvonnan menetelmiä (henkilökohtaiset koodit, esto-ohjelmat ja valvontakortit) kyseenalaistamatta tässä yhteydessä kuitenkin lähetystoiminnan harjoittajien vastuuta. Lisäksi verkko- ja Internet-palvelujen tarjoajia kehoitetaan omaksumaan asianmukaiset käytäntösäännöt voimassa olevan lainsäädännön aiempaa paremman soveltamisen varmistamiseksi ja lainsäädännön täsmentämiseksi.

Suosituksen täytäntöönpano on kiintoisa esimerkki siitä, miten yhteisön tasolla voidaan toteuttaa toisiaan täydentäviä lainsäädäntötoimia ja itsesääntelytoimia, jotka yhdistävät kaikkia osapuolia alaikäisten ja ihmisarvon suojelun edistämiseksi myös Internetissä.

---

<sup>45</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm)

<sup>46</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm)

<sup>47</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html)

<sup>48</sup> EYVL L 270, 7.10.1998, s. 48. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_en.htm)

<sup>49</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/intprop/docs/index.htm)

<sup>50</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_en.htm)

### 1.1.3 Rahoitustoimet

Komission toteuttamista tukitoimista on syytä mainita Media-ohjelma (2001–2005)<sup>51</sup>, jonka tarkoituksena on vahvistaa Euroopan audiovisuaaliteollisuuden kilpailukykyä ammattilaisten koulutukseen, tuotantohankkeiden kehittämiseen sekä elokuvien ja audiovisuaalisten ohjelmien levitykseen ja myynninedistämiseen suunnatuilla kannustus- ja tukitoimilla. Teknologian kehitys otetaan huomioon pilottihankkeille<sup>52</sup> kohdistettavan tuen yhteydessä.

Myös Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan investointirahaston (EIR) yhdessä komission kanssa käynnistämä ”Innovaatio 2000” -aloite on syytä mainita. Kyseessä on uusi toimintaohjelma<sup>53</sup>, jonka tavoitteena on lujittaa audiovisuaalialan rahoitus pohjaa ja nopeuttaa sen mukautumista digitaalitekologiaan. Tämän Media Plus -ohjelmaa täydentävän ”rahoituspaketin” tarkoituksena on kasvattaa alan kilpailukykyä ja edistää audiovisuaalista sisällöntuotantoa Euroopassa.

Muista tukimekanismeista mainittakoon yhteisön monivuotinen (2001–2005) ”eContent”-ohjelma, jolla pyritään edistämään maailmanlaajuisten verkkojen eurooppalaisen digitaalisen sisällön kehittämistä ja käyttöä sekä tietoyhteiskunnan kielellistä monimuotoisuutta<sup>54</sup>.

## 1.2 Yhteydet muihin yhteisön politiikkoihin

Perustamissopimuksen määräyksiä ja erityisesti primaarioikeudesta johtuviin neljään perusvapauteen (palveluiden, tavaroiden, pääoman ja henkilöiden vapaa liikkuvuus) liittyviä määräyksiä sovelletaan sellaisenaan. Lisäksi on huomattava, että useilla Euroopan unionin muilla politiikoilla on yhteys Euroopan audiovisuaalipolitiikkaan. Esimerkkeinä mainittakoon kilpailupolitiikka, tekijänoikeuspolitiikka<sup>55</sup> ja viestintävälineitä koskeva politiikka<sup>56</sup>,

<sup>51</sup> Media Plus -ohjelma perustuu seuraaviin päätöksiin: neuvoston päätös 2000/821/EY, tehty 20 päivänä joulukuuta 2000, eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten kehittämisen, levityksen ja myynninedistämisen tukemista koskevan ohjelman täytäntöönpanosta (Media Plus - Kehittäminen, levitys ja myynninedistämisen) (2001–2005), Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 163/2001/EY, tehty 19 päivänä tammikuuta 2001, Euroopan audiovisuaalisessa ohjelmatuotannossa toimivien ammattilaisten koulutusohjelman täytäntöönpanosta (Media-koulutus) (2001–2005).  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html)

<sup>52</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot_en.html)

<sup>53</sup> i) audiovisuaalialaan erikoistuneet pankit voivat soveltaa EIP:n luottojärjestelyjä (eli myöntää ”globaalilainoja”) pienten audiovisuaalista sisältöä, audiovisuaalitekologioita tuottavien tai alan alinohjelmajoina toimivien yritysten rahoittamiseen, ii) EIP rahoittaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä yhteistyössä pankkialan kanssa suurten yksityisten tai julkisten audiovisuaalialan televisio-, tuotanto- tai levitysrhymittymien infrastruktuuri-investointeja, iii) EIP rahoittaa audiovisuaalialaan erikoistuneita riskirahastoja EIR:n tukitoimien kautta, iii) EIP ja Euroopan komissio kehittävät yhteisiä toimia kulttuurin tuottamisen tai elokuva- ja televioteollisuuden kehittämisen edistämiseksi (rahoituskoulutus, eurooppalaisten levittäjien välinen yhteistyö--).

<sup>54</sup> Neuvoston päätös 2001/48/EY, tehty 22. joulukuuta 2000, EYVL L 14, 18.1.2001.

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/aides/forms/infso02\\_fi.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/infso02_fi.htm)

<sup>55</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/29/EY, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa, EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10.

<sup>56</sup> Neuvoston direktiivi 93/83/ETY, annettu 27 päivänä syyskuuta 1993, tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleen lähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta, EYVL L 248, 6.10.1993; Euroopan komission kertomus tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleenlähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 93/83/ETY soveltamisesta, KOM (2002) 430 lopullinen, 27. heinäkuuta 2002; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/84/EY, annettu

tietoyhteiskuntapolitiikka<sup>57</sup> ja erityisesti sen sähköistä viestintää koskeva osa-alue<sup>58</sup> sekä kuluttajansuojapolitiikka<sup>59</sup>.

Nämä politiikat vaikuttavat siis toisiinsa, ja niitä sovelletaan yhdessä perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tässä yhteydessä painottuvat erityisen paljon myös EY:n perustamissopimuksen 151 artiklan 4 kohdan määräykset, joiden mukaan yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden tämän sopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuuriensa monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi.

**Komissio ottaa eri politiikkojen yhteisvaikutukset huomioon silloin, kun niillä on tämän työohjelman kannalta merkitystä Euroopan audiovisuaalipolitiikan yleisen johdonmukaisuuden lisäämisessä.**

Tekijänoikeuksien osalta on syytä muistuttaa, että ne toimivat kannustimena luomistyölle ja investoinneille useilla taiteen aloilla, erityisesti audiovisuaalialalla (televisio, elokuvat, musiikki--), ja edistävät kilpailukykyä, työllisyyttä ja innovaatiota tietoyhteiskunnassa. Tekijänoikeuksia on yhdenmukaistettu Euroopassa merkittävästi kaupan esteiden poistamiseksi ja sovellettavan kehityksen mukauttamiseksi uusiin käyttömuotoihin.

”Televisio ilman rajoja” -direktiivin ja siihen liittyvän kaapeli- ja satelliittidirektiivin 93/83/ETY tavoitteena on sovittaa yhteen tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleenlähettämiseen sovellettavat tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevat säännöt audiovisuaalisten ohjelmien rajat ylittävän lähettämisen helpottamiseksi. Komission 26. heinäkuuta 2002<sup>60</sup>, antaman direktiivin soveltamiskertomuksen perusteella direktiivi on parhaillaan sisämarkkinoiden pääosaston tutkittavana ja tarkasteltavana (työistunnot tiiviissä yhteistyössä asianomaisten osapuolten ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten edustajien kanssa). Komissio varmistaa, että molempien välineiden mahdollinen uudelleentarkastelu toteutetaan johdonmukaisesti ja yhtenäisesti audiovisuaalisen sisällön eri lähetyskanavien kehityksen edistämiseksi ottaen huomioon kaikkien asianomaisten osapuolten edut (erityisesti tekijänoikeuksien haltijoiden, lähetystoiminnan harjoittajien ja televisionkatsojien edut).

**Komissio ottaa huomioon myös ”televisio ilman rajoja” -direktiivin yhteyden Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2001/29/EY tekijänoikeuden ja lähioikeuksien**

---

20 päivänä marraskuuta 1998, ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta, EYVL L 320, 28.11.1998, s. 54; komission tiedonanto Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 28 ja 49 artiklan mukaisen tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden yleisten periaatteiden soveltamisesta satelliittiantennien käytön alalla, KOM(2001) 351 lopullinen, 27. kesäkuuta 2001. [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/intprop/docs/index.htm).

<sup>57</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista, EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1.

<sup>58</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm)

<sup>59</sup> Katso erityisesti komission tiedonanto kuluttajansuojaa Euroopan unionissa koskevan vihreän kirjan seurannasta, Bryssel 11.6.2002, KOM(2002) 289 lopullinen. Puitedirektiiviin liittyvät työt ovat nähtävissä seuraavassa Internet-osoitteessa:

[http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair\\_comm\\_pract/follow\\_green\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html)

<sup>60</sup> KOM(2002) 430 lopullinen, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm)

**tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa<sup>61</sup> sekä sähköistä kaupankäyntiä koskevaan direktiiviin<sup>62</sup>.**

### **1.3 Julkinen kuuleminen**

Tämä työohjelma on merkittävä edistysaskel pyrittäessä ymmärtämään aiempaa paremmin ”televisio ilman rajoja” -direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä taloudellisia, kulttuurisia ja yhteiskunnallisia mekanismeja. Työohjelma on jatkoa komission vuonna 1999 antamalle tiedonannolle ”Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”<sup>63</sup>.

Komissio käynnistää vuoden 2003 ensimmäisellä vuosineljänneksellä julkisen kuulemismenettelyn, johon voivat osallistua kaikki asianomaiset osapuolet, myös Euroopan unionin jäsenyyttä hakevat maat ja niiden kansalaiset. Menettelyn tarkoituksena on kerätä aineistoa sen arvioimiseksi, onko ”televisio ilman rajoja” -direktiiviä tarpeen ajantasaistaa tai mukauttaa tai vastaavasti täydentää muilla toimilla.

Tämän vuoksi<sup>64</sup> komissio järjestää julkisia kuulemistilaisuuksia vuoden 2003 alkupuoliskolla ja pyytää kaikkia asianomaisia osapuolia lähettämään kirjallisia huomautuksia tämän työohjelman eri näkökohdista.

Kuulemismenettelystä odotetaan olevan apua erityisesti arvioitaessa sitä, onko nykyisiä sääntelytoimia mukautettava alan taloudellisen ja teknologisen kehityksen perusteella, kun otetaan huomioon audiovisuaalisen sisällön lähetykskanavien määrän moninkertaistuminen. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin kiinnitetään erityistä huomiota<sup>65</sup>.

**Vuoden 2003 lopussa tai vuoden 2004 alussa komissio antaa julkisen kuulemismenettelyn tulosten pohjalta Euroopan parlamentille ja neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tiedonannon, johon on liitetty mahdolliset ehdotukset.**

## **II – TYÖOHJELMA**

Perustamissopimuksen<sup>66</sup> määräysten mukaisesti ”televisio ilman rajoja” -direktiivissä vahvistetaan oikeudellinen viitekehys televisiopalveluiden vapaalle tarjonnalle Euroopan

61 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/29/EY, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa, EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10–19.

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/intprop/docs/index.htm)

62 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (”Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”), EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1–16, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/ecommerce/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/ecommerce/index.htm)

63 Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, ”Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”, 14.12.1999 (KOM(1999) 657 lopullinen)).  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_fi.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fi.pdf)

64 Katso komission työt aiheesta ”Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – ehdotus komission konsultointiprosessiin sovellettavista yleisistä periaatteista ja vähimmäisvaatimuksista”.

65 Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti.

66 Perustamissopimuksen 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa kielletään kaikki rajoitukset ohjelmien lähettämiselle jäsenvaltioiden rajojen ulkopuolelle. Perustamissopimuksessa ja Euroopan

unionissa eurooppalaisten markkinoiden kehityksen edistämiseksi (televisio-ohjelmien vastaanottamisvapauden ja edelleenlähettämisen rajoittamattomuuden periaatteet) ottaen huomioon tiettyjä yleisen edun kannalta tärkeitä tavoitteita<sup>67</sup>.

Tätä silmällä pitäen direktiivillä sovitetaan yhteisön tasolla yhteen tiettyjä jäsenvaltioiden säännöksiä, esimerkiksi seuraavilla aloilla: ohjelmalähetyksien yrityksiin sovellettavan lain määrittely, eurooppalaisten ohjelmien levityksen ja tuotannon edistäminen, merkittävimpien tapahtumien lähettäminen, televisiomainonta, sponsorointi, teleostoslähetykset, alaikäisten suojeleminen ja yleisen järjestyksen säilyttäminen sekä vastineoikeus.

Audiovisuaalialalla on tällä hetkellä meneillään laajamittaisia muutoksia, jotka johtuvat digitaalitekniikan kehityksestä ja eri väylien kautta tarjottavien televisiokanavien määrän lisääntymisestä (maanpäälliset lähetykset, kaapeli, satelliitti, Internet --) sekä uusista lähetyk- ja katselumenetelmistä (tilausvideo-ohjelmat, henkilökohtaiset videonauhurit, vuorovaikutteinen televisio, litteät laajakuvatelevisiot, uudet kuvanpakkaustekniikat --). Tämän kehityksen vuoksi komissio on joutunut tarkastelemaan uudelleen ”televisio ilman rajoja” -direktiivin tulkintaa ja täytäntöönpanoa sekä ehdottamaan keinoja mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi ottaen huomioon muun muassa jäsenvaltioiden viimeaikaisen lainsäädäntökehityksen.

Oikeudellisen epävarmuuden ja kilpailun vääristymisen välttämiseksi komission on edellä mainittujen yleistä etua koskevien tavoitteiden perusteella varmistettava erityisesti, että viimeaikainen lainsäädännön ja hallintokäytäntöjen kehitys on palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaista.

**Julkisen kuulemisen yhteydessä kaikki asianomaiset osapuolet voivat antaa kirjallisia huomautuksia ja osallistua kuulemistilaisuuksiin. Julkinen kuuleminen järjestetään tässä työohjelmassa mainittujen erityisten näkökohtien perusteella.**

## **2.1 YLEISIÄ HUOMIOITA**

Euroopan unionin lainsäädäntöä suunniteltaessa on otettava huomioon kaksi yleisluonteista seikkaa: lainsäädännön soveltamisala ja yhteisön asiaankuuluvien välineiden yhteensovittaminen.

Pohdinnassa otetaan huomioon erityisesti lainsäädäntötoimien, myötäsääntelyn ja itsesääntelyn yhteensovittaminen.

Näkökohtia käsitellään yksinomaan Euroopan audiovisuaalipolitiikan yleistä etua koskevien tavoitteiden kannalta. Tällöin tarkoituksena on varmistaa palvelujen vapaa liikkuvuus tunnistamalla ja poistamalla sisämarkkinoiden toimintaa mahdollisesti haittaavat esteet.

Tässä yhteydessä huomioidaan myös Amsterdamin sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa täsmennettyjen suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden täytäntöönpano.

---

yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa sallitaan tämän periaatteen osalta vain kolme poikkeusta: yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja terveyden edellyttämät toimenpiteet.

67 Yleiseen etuun liittyvät tavoitteet luetellaan soveltamiskertomuksen 3.1 kohdassa.

## 1. Soveltamisala

Soveltamisalan osalta on syytä palauttaa mieliin muutamia periaatteita, joihin nykyinen yhteisön tason lainsäädäntö perustuu.

Ensinnäkin on korostettava ”**televisio ilman rajoja**” -direktiivin teknologisesti neutraalia **luonnetta**. Kaikki direktiivin säännökset koskevat yhtä lailla analogista ja digitaalista televisiota lähetystavasta riippumatta (maanpäälliset verkot, satelliitti, kaapeli – –).

Lisäksi on syytä tuoda esille se **merkittävä ero**<sup>68</sup>, joka yhteisön voimassa olevassa lainsäädännössä tehdään suurelle yleisölle tarjottavien televisio-ohjelmien lähetystoiminnan ja henkilökohtaisesta pyynnöstä tarjottavien tietoyhteiskunnan palvelujen välillä. Palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavalla palvelulla tarkoitetaan palvelua, joka toimitetaan henkilökohtaisen pyynnön perusteella tapahtuvana tiedonsiirtona.<sup>69</sup>

Televisiolähetystoiminnan palvelut kuuluvat ”televisio ilman rajoja” -direktiivin piiriin. Tietoyhteiskunnan palvelut kuuluvat erityisesti sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin<sup>70</sup> piiriin.

---

68 ”Televisio ilman rajoja” -direktiivin 1 artiklan a kohdan mukaan televisiolähetysellä tarkoitetaan ”yleisön vastaanotettavaksi tarkoitettujen televisio-ohjelmien alkuperäistä lähetystä koodaamattomana tai koodattuna, johtoa pitkin tai vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä, satelliittilähetys mukaan lukien. Käsitteeseen sisältyy yritysten välinen ohjelmien siirto, jonka tarkoituksena on ohjelmien välittäminen edelleen yleisölle. Sillä ei tarkoiteta sellaisia viestintäpalveluja, joissa toimitetaan tietoa tai muita sanomia yksittäisten tilausten pohjalta, kuten telekopiointia, sähköisiä tietopankkeja tai muita vastaavia palveluja.”

Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22 päivänä kesäkuuta 1998 annetun neuvoston direktiivin 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston 20. heinäkuuta 1998 antamalla direktiivillä 98/48/EY, 1 artiklan 2 kohdan mukaan tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan ”kaikkia tietoyhteiskunnan palveluja, toisin sanoen kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan **henkilökohtaisesta pyynnöstä** toimitettavia palveluja, joista tavallisesti maksetaan korvaus.” Direktiivissä 98/48/EY todetaan selkeästi, että ”direktiivissä 89/552/EY tarkoitettut televisiolähetyspalvelut ja radiolähetyspalvelut eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja, koska niitä ei toimiteta henkilökohtaisesta pyynnöstä”. Direktiivin liitteessä on luettelo palveluista, joita 1 artiklan 2 kohdan toinen alakohta ei koske. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/lvb/l21003.htm>; katso myös direktiivin 2000/31/EY 18 kohta.

Tietoyhteiskunnan palvelujen määritelmää tarkistettiin ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta 20 päivänä marraskuuta 1998 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 98/84/EY sekä tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/31/EY ja edelleen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä tupakkatuotteiden mainontaa ja sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (neuvoston poliittinen sopimus parlamentin muutosehdotuksesta 2.12.2002, ehdotusta ei ole vielä julkaistu).

69 Katso teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22 päivänä kesäkuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY, 1 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kolmas luetelmakohta.

70 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista, EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1–16, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/ecommerce/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/ecommerce/index.htm)

Komission tarkoituksena ei ole kyseenalaistaa yhteisön säännöstyössä tietoyhteiskunnan palvelujen ja ”televisio ilman rajoja” -direktiivin soveltamisalaan kuuluvien palvelujen välillä tehtävää eroa.

**Kunkin kohdassa 3.2 määritellyn näkökohdan osalta komissio tutkii viimeaikaisen ja odotettavissa olevan markkinakehityksen ja teknologisen kehityksen perusteella, ovatko direktiivin säännökset vastanneet asetettuja tavoitteita ja onko syytä säätää yhteisön tason toimista.**

**Jos toimenpiteisiin on aihetta, komissio selvittää, olisiko parempi tarkistaa direktiivin nykyisiä säännöksiä, muokata niitä vai suunnitella uusia toimia direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Näkökohtia tarkastellaan yksinomaan ”televisio ilman rajoja” -direktiivin yleistä etua koskevien tavoitteiden kannalta. Tarkastelussa ei siis puututa erityisesti lähettämiseen ja saatavuuteen liittyviin seikkoihin eikä sääntelyyn, joka koskee lähettämistä tai saatavuutta, mukaan lukien oheispalvelujen saatavuus ja jakeluvuotesäännöt. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät myös sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen uuden sääntelykehityksen<sup>71</sup> standardointia koskevat säännöt sekä liiketoimia koskevat säännöt.**

## **2. Sääntelyn, myötäsääntelyn ja itsesääntelyn yhteensovittaminen**

Tutkimuksessa käsitellään myös sitä, minkälaisia lainsäädäntötoimia olisi otettava käyttöön.

Komissio ehdotti eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassaan<sup>72</sup> päätöksentekoprosessin avaamista niin, että kansalaiset ja organisaatiot saadaan entistä paremmin mukaan EU:n politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen. Valkoisella kirjalla pyritään edistämään erilaisten julkisen politiikan välineiden, erityisesti myötäsääntelyn<sup>73</sup> ja itsesääntelyn, käyttöä. Komissio on hyväksynyt lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman<sup>74</sup>.

Komissio on sitoutunut selventämään käytössään olevien lainsäädäntövälineiden valintaa ja käyttöä. Komissio haluaa kuitenkin muistuttaa, että direktiivin valinnassa on noudatettava perustamissopimusten henkeä ja kirjainta: direktiivi on palautettava välineeksi, jonka avulla määritellään oikeudelliset puitteet ja halutut tavoitteet. Näin se haluaa varmistaa, että direktiivit olisivat mahdollisimman suurelta osin luonteeltaan yleisiä ja kattaisivat lainsäädännön keskeiset tavoitteet, määräajat ja näkökohdat. On lainsäätäjän tehtävänä määritellä poliittisella päätöksellä nämä keskeiset näkökohdat ja huolehtia siitä, että tekniset tai yksityiskohtaiset säännöt sisällytetään täytäntöönpanotoimiin.

Komissio korostaa lisäksi, että myös lainsäädännölle vaihtoehtoisia keinoja voidaan käyttää, rajoittamatta perustamissopimuksen määräyksiä tai yhteisön lainsäätäjän oikeuksia.

Myötäsääntely ja joissakin tapauksissa myös itsesääntely ovat siis välineitä, joiden avulla voidaan tarkoin määritellyin edellytyksin saavuttaa perustamissopimuksen tavoitteet sekä

---

71 [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm)

72 Eurooppalainen hallintotapa – valkoinen kirja, KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/fin/com/cnc/2001/com2001\\_0428fi01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fin/com/cnc/2001/com2001_0428fi01.pdf)

73 Tietoja myötäsääntelyn käyttöedellytyksistä on sivulla 25.

74 Komission tiedonanto – Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma, KOM(2002) 278 lopullinen/2, 6.6.2002.  
[http://europa.eu.int/comm/governance/suivi\\_lb\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_fr.htm)

yksinkertaistaa lainsäädäntötyötä ja itse lainsäädäntöä ottaen samalla huomioon suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet, kyseenalaistamatta kuitenkaan sisämarkkinoiden peruseriaatteita.

**Myötäsääntelyllä** voidaan lainsäädännön puitteissa panna lainsäätäjän määrittelemät tavoitteet täytäntöön toimenpiteillä, joiden toteuttamisesta vastaavat toimialalla tunnustetut osapuolet. Myötäsääntely on asianmukainen väline, jolla voidaan mukauttaa lainsäädäntöä ongelmien ja toimialojen mukaan, keventää lainsäädäntötyötä keskittymällä olennaisiin kysymyksiin sekä hyödyntää osapuolten, etenkin toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten, kokemuksia. Säädöksen perusteella tapahtuvan myötäsääntelyn käytön on lisättävä yleistä etua. Sen käyttö voi osoittautua asianmukaiseksi, kun tarvitaan joustavia ja/tai kiireellisiä toimenpiteitä, jotka eivät edellytä yhtenäistä soveltamista yhteisössä eivätkä vaikuta kilpailuedellytyksiin. Lainsäätäjä<sup>75</sup> vahvistaa näissä sääntelypuitteissa lainsäädännön keskeiset näkökohdat: tavoitteet, täytäntöönpanon määräajat ja mekanismit, soveltamisen valvontamenetelmät sekä mahdolliset seuraamukset. Tarkoituksena on taata lainsäädännön oikeusvarmuus. Lainsäätäjä päättää, missä määrin soveltamista koskevien toimenpiteiden määrittely ja toteutus voidaan jättää osapuolten tehtäväksi, kun otetaan huomioon näiden tunnustettu kokemus alalla. Jos myötäsääntelyn käytöllä ei ole päästy haluttuihin tuloksiin, komissiolla on oikeus tehdä perinteinen lainsäädäntöehdotus lainsäätäjälle.

**Itsesääntelyllä** tarkoitetaan niitä lukuisia käytäntöjä, yhteisiä sääntöjä, käytäntösääntöjä tai vapaaehtoisia sopimuksia, joita talouden ja yhteiskunnan toimijat, kansalaisjärjestöt tai järjestäytyneet ryhmät määrittelevät itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa. Itsesääntelyyn – toisin kuin myötäsääntelyyn – ei liity lainsäädäntöä. Komissio voi katsoa paremmaksi olla tekemättä lainsäädäntöehdotusta, jos tällaisia käytäntöjä on jo olemassa ja niillä voidaan saavuttaa perustamissopimuksen tavoitteet. Se voi myös ehdottaa esimerkiksi suosituksen kautta itsesääntelyyn turvautumista osapuolten kesken, jotta välttyttäisiin lainsäädännön käytöltä. Tämä ei kuitenkaan rajoita mahdollisuutta antaa lainsäädäntöä, jos itsesääntely ei ole riittävää tai se on tehotonta.

Uudelleentarkastelun keskeinen kysymys voidaan tiivistää seuraavasti: *”Millä keinoin yhteisö voi turvata yleiset edut digitaalisessa ympäristössä tehokkaasti ja kohtuullisesti?”* Komission mielestä digitaalinen vallankumous ei poista tarvetta tunnistaa tärkeät yleiset edut yhteisön tasolla ja varmistaa niiden toteutuminen tarvittaessa lainsäädännöllä tai sääntelyllä, myötäsääntelyllä tai joissakin tapauksissa itsesääntelyllä.

Työohjelmassa otetaan kaikki nämä tekijät huomioon toissijaisuusperiaatteen mukaisesti<sup>76</sup>.

## **2.2 ERITYISET NÄKÖKOHDAT**

### ***Näkökohta 1: Yhteiskunnallisesti erityisen merkittävien tapahtumien lähettäminen***

Direktiivin tarkistuksen yhteydessä vuonna 1997 otettiin käyttöön 3 a artikla, jonka nojalla jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa yhteisön lainsäädännön mukaisesti toimenpiteitä varmistaakseen, että sen lainkäyttövaltaan kuuluvat lähetystoiminnan harjoittajat eivät lähetä yksinoikeudella tapahtumia, joilla kyseinen jäsenvaltio katsoo olevan erityistä yhteiskunnallista merkitystä siten, että estetään merkittävää osaa jäsenvaltion yleisöstä

---

<sup>75</sup> Vaikka komissio ehdottaakin säädöstä, jossa säädetään myötäsääntelyn käytöstä, Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtävänä on hyväksyä ehdotus. Myötäsääntelyn käyttöedellytykset luetellaan edellä mainitun tiedonannon (KOM(2002) 278 lopullinen/2) sivulla 13.

<sup>76</sup> Katso Amsterdamin sopimuksen liitteenä oleva toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskeva pöytäkirja.

seuraamasta näitä tapahtumia suorana tai nauhoitettuna lähetyksenä maksuttoman television kautta. Tätä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvaa määräystä sovelletaan ainoastaan direktiivin 1 artiklan b kohdassa tarkoitettuihin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin. **Komissio ei halua laajentaa määräyksen soveltamisalaa. Komissio katsoo kuitenkin, että 3 a artikla kannattaisi muotoilla uudelleen sen täytäntöönpanon helpottamiseksi.**

### ***Näkökohta 2: Kulttuurisen monimuotoisuuden ja Euroopan ohjelmateollisuuden kilpailukyvyn edistäminen***

Kulttuurisen monimuotoisuuden ja Euroopan ohjelmateollisuuden kilpailukyvyn edistämisen tavoite näkyy ”televisio ilman rajoja” -direktiivissä konkreettisesti toimenpidekokonaisuutena, jolla pyritään tukemaan eurooppalaisten televisio-ohjelmien levitystä ja tuotantoa. Tässä noudatetaan myös perustamissopimuksen 151 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan yhteisön on otettava kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon perustamissopimuksen muiden määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuuriensa monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi<sup>77</sup>. Tämä määräys on sopusoinnussa muiden täydentävien rahoitusmekanismien, esimerkiksi Media-ohjelman, kanssa, ja se perustuu seuraaviin ”televisio ilman rajoja” -direktiivin III osaston säännöksiin: 4 artiklaan (eurooppalaisten teosten edistäminen), 5 artiklaan (eurooppalaisten, riippumattomien tuottajien valmistamien teosten edistäminen), 6 artiklaan (eurooppalaisten teosten määritelmä), 7 artiklaan (elokuvien lähetyksen aikarajat) ja 9 artiklaan (kansalliseen televisioverkkoon liittymättömien paikallisten televisiolähetysten poissulkeminen).

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään tämän artiklan täytäntöönpanon uudelleentarkastelusta; tarkastelun perustana olevassa komission kertomuksessa otetaan huomioon jäsenvaltioiden toimittamien tietojen pohjalta erityisesti yhteisön markkinoilla tapahtunut kehitys sekä kansainvälinen toimintaympäristö. Lisäksi direktiivin 25 a artiklassa säädetään, että uudelleentarkastelussa on otettava huomioon myös riippumaton tutkimus kyseessä olevien toimenpiteiden vaikutuksista yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla.

Lisäksi komissio on laatinut elokuva-alaa koskevan tiedonannon<sup>78</sup> seurannan yhteydessä kaksi kysymyssarjaa, joita on tarkoitus pohtia ”televisio ilman rajoja” -direktiivin uudelleentarkastelun aikana. Ensimmäinen kysymyssarja koskee eurooppalaisen teoksen määritelmää sekä riippumattoman tuottajan tai tuotannon määritelmää. Toinen kysymyssarja koskee elokuvien esitysajankohtia sekä verkko-oikeuksien määritelmää ja käyttöä.

**Tämä työohjelma sisältää seuraavat toimet: i) teetetään direktiivin 25 a artiklassa säädetty riippumaton tutkimus, ii) syvennetään ”televisio ilman rajoja” -direktiivin III osaston täytäntöönpanoa koskevaa pohdintaa ja iii) edistetään mielipiteiden vaihtoa elokuva-alaa koskevan tiedonannon yhteydessä esille tulleista kysymyksistä.**

### ***Näkökohta 3: Yleisen edun suojelu televisiomainonnassa, sponsoroinnissa, teleostoslähetyksissä ja televisiomarkkinoinnissa***

Direktiivin IV luvussa annetaan televisio-ohjelmiin liittyen joukko mainontaa, sponsorointia ja teleostoslähetystä koskevia sääntöjä, joihin sisältyy myös alaikäisille suunnattua

<sup>77</sup> Entinen 128 artiklan 4 kohta. Katso televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta 30 päivänä kesäkuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/36/EY johdanto-osan 25 kappale, [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm)

<sup>78</sup> Katso komission elokuva-alaa koskevan tiedonannon 8 kohta. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm)

mainontaa koskevia sääntöjä. Direktiivi sisältää sääntöjä televisiossa sallitun mainonnan määrästä (päivittaiset ja tuntikohtaiset rajoitukset, 18 artikla), mainoskatkojen määrästä ja yksityiskohtaisista säännöistä (11 artikla) sekä mainosten sisällöstä ja esitystavasta (10, 12, 13, 14, 15 ja 16 artikla). Sponsorointiin sovelletaan erityisiä sääntöjä (17 artikla).

Direktiivin tarkoituksena on suojella televisionkatsojien etuja, esimerkiksi tekemällä selvä ero ohjelmien sisällön ja mainosten välille, sekä suojella audiovisuaalisten teosten yhtenäisyyttä ja arvoa ja tekijänoikeuksien haltijoiden oikeuksia, esimerkiksi välttämällä liiallisia häiriöitä teoksia lähetettäessä. Komissio tarkastelee erityisesti nykyisten toimenpiteiden suhteellisuutta sen periaatteen kannalta, että säännökset on rajattava tavoitteiden saavuttamisen edellyttämään minimiin. On syytä tutkia varsinkin sitä, olisiko tiettyjä mainontaa koskevia määrällisiä rajoituksia mahdollista lieventää ottaen huomioon käyttäjien valinta- ja valvontamahdollisuudet.

Nauhoitettujen ohjelmien osalta on tutkittava, onko syytä ottaa käyttöön erityisiä sääntöjä sisällön erottamiseksi mainoksista.

Useat jäsenvaltiot ovat ottaneet direktiivin 3 artiklan mukaisesti käyttöön yksityiskohtaisempia tai ankarampia sääntöjä kuin direktiivi edellyttää, esimerkiksi sponsoroinnin osalta (viestin kesto, sponsoria tai viestin sisältöä koskevia sääntöjä). Eri jäsenvaltiot ovat myös tulkinneet direktiiviä eri tavoin uusien mainostekniikoiden, esimerkiksi jaettujen kuvaruutujen, virtuaalimainonnan ja vuorovaikutteisen mainonnan, osalta. **Komissio tutkii uusien mainostekniikoiden oikeudellisia vaikutuksia ja selvittää, onko lainsäädäntöä mukautettava vai voidaanko nämä tekniikat sisällyttää nykyiseen lainsäädäntöön asianmukaisesti. Komissio tutkii myös mahdollisten mukautusten taloudellisia ja rahoituksellisia vaikutuksia.**

**Komissio ottaa tarkastelun yhteydessä huomioon mahdollisen itsesääntelyn vaikutuksen mainoksia koskeviin sääntöihin pyrkien samalla varmistamaan, että säännöt takaavat oikeusvarmuuden toteutumisen tai edistävät sitä ja ovat sopusoinnussa palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa.**

Lisäksi audiovisuaalipolitiikkaan ja tulevaan hyvää kauppatapaa koskevaan puitedirektiiviin liittyvissä töissä on varmistettava johdonmukaisuus ja yhdenmukaisuus kuluttajansuojaa koskevan vihreän kirjan seurantatiedonannossa kuvatulla tavalla (s. 2)<sup>79</sup>.

#### *Näkökohta 4: Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys – vastineoikeus*

##### **- Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys**

Direktiivin 22 artiklassa ja 22 a artiklassa määritellään alaikäisten suojeluun ja yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyvät periaatteet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava. Näissä artikloissa edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön asianmukaiset toimenpiteet ja mekanismit (lähetysajan valinnalla tai teknisin keinoin varmistetaan, että lähetysalueen alaikäiset eivät tavallisesti kuule tai näe kyseisiä lähetyksiä tai käytetään äänimerkkejä / visuaalisia symboleja) näiden periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi. **Näitä periaatteita ja mekanismeja tarkastellaan julkisen kuulemisen yhteydessä uudelleen erityisesti uuden teknologisen kehityksen valossa.**

---

<sup>79</sup>

Katso alaviite 59.

Direktiivin 2 a artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on taattava alueellaan vapaus vastaanottaa toisten jäsenvaltioiden televisiolähetyksiä, eivätkä ne saa rajoittaa lähetyksen edelleenlähettämistä sellaisin perustein, jotka kuuluvat tässä direktiivissä yhteensovitettuihin aloihin. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin poiketa tästä tilapäisesti tietyissä olosuhteissa, mikäli toisesta jäsenvaltiosta tulevassa televisiolähetyksessä rikotaan ilmiselvästi, törkeästi ja vakavasti edellä mainitun 22 artiklan ja 22 a artiklan sääntöjä. Tällaisissa tapauksissa asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava aikomuksistaan asianomaiselle televisiolähetystoiminnan harjoittajalle sekä komissiolle. Jäsenvaltion on myös kuultava lähettävää jäsenvaltiota ja komissiota. **Julkisen kuulemismenettelyn yhteydessä tarkastellaan selkiyttämismielessä uudelleen tiettyjä tilanteita, joissa direktiivin ja sen menettelykysymysten perustana olevasta alkuperämaata koskevasta säännöstä voidaan poiketa.**

Direktiivin säännöksiä alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta sovelletaan televisiolähetystoimintaan, kun taas alaikäisten ja ihmisarvon suojelua koskevia neuvoston suosituksen<sup>80</sup> määräyksiä sovelletaan kaikkiin audiovisuaali- ja tietopalveluihin, myös verkkopalveluihin. Euroopan parlamentti hyväksyi 20. helmikuuta 2002 komission arviointikertomuksen<sup>81</sup> neuvostolle ja Euroopan parlamentille suosituksen soveltamisesta<sup>82</sup>. Kertomuksessa korostetaan itsesääntelyyn perustuvan lähestymistavan merkitystä tällä alalla ja kehoitetaan kaikkia osapuolia ponnistelemaan edelleen alaikäisten ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi. Kertomuksessa kehoitetaan jäsenvaltioita määrittelemään lähestymistapa, jolla luodaan yhteisön tason perusteet audiovisuaalisten sisältöjen vertailulle jättäen sisältöjen arviointi kuitenkin kulttuurierojen vuoksi kansalliselle tai alueelliselle tasolle, sekä yhdenmukaistamaan eri medioiden arviointijärjestelmiä entisestään. Kertomuksessa kehoitetaan myös komissiota laatimaan suosituksen soveltamisesta uusi kertomus saatujen tulosten mittaamiseksi. **Komission uuden arviointikertomuksen on määrä valmistua vuoden 2003 loppuun mennessä. Kertomus edistää ”televisio ilman rajoja” -direktiivin alaikäisten suojelua koskevien säännösten ja suosituksessa määriteltyjen säännösten yhteensovittamisen tutkimista.**

#### **– Vastineoikeus**

Direktiivin VI luvun mukaan kansallisuudesta riippumatta jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka oikeutettuja etuja, varsinkin mainetta ja kunniaa on vahingoitettu esittämällä virheellisiä väitteitä televisio-ohjelmassa, on oltava oikeus vastineeseen tai vastaavaan oikaisukeinoon. **Komissio tarkastelee direktiivin asiaan liittyvien määräysten täytäntöönpanoa.**

#### ***Näkökohta 5: Täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat***

”Televisio ilman rajoja” -direktiivin soveltamisessa ovat tärkeässä asemassa jäsenvaltiot, joiden toimivalta lähetystoiminnan harjoittajien suhteen määräytyy direktiivin 2 artiklan

---

<sup>80</sup> Neuvoston suositus, annettu 24 päivänä syyskuuta 1998, Euroopan audiovisuaalisia ja tietopalveluja tuottavien yritysten kilpailukyvyyn parantamisesta edistämällä kansallisia järjestelmiä, joiden tarkoituksena on saattaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelu vertailukelpoiselle ja tehokkaalle tasolle, EYVL L 270, 7.10.1998, s. 48, [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_en.htm)

<sup>81</sup> [http://www.europarl.eu.int/plenary/default\\_fi.htm](http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fi.htm)

<sup>82</sup> Christopher Beazleyn esittelemä mietintö <Titre>komission arviointikertomuksesta neuvostolle ja Euroopan parlamentille neuvoston 24. syyskuuta 1998 antaman alaikäisten ja ihmisarvon suojelua käsittelevän suosituksen soveltamisesta, </Titre><DocRef>(KOM(2001) 106 – C5-0191/2001 – 2001/2087(COS)). [http://www.europarl.eu.int/plenary/default\\_fi.htm](http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fi.htm)</DocRef>

määräysten mukaan, komissioon 23 a artiklan nojalla perustettu yhteyskomitea sekä kansalliset sääntelyviranomaiset. Tässä ominaisuudessa ne osallistuvat direktiivin sekä yleisemmin perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen toimivaltansa ja suhteellisuusperiaatteen puitteissa.

### **1. Toimivaltaisen viranomaisen ja sovellettavan oikeuden määrittäminen**

”Televisio ilman rajoja” -direktiivin 2 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava alueellaan vapaus vastaanottaa toisten jäsenvaltioiden televisiolähetystyksiä, eivätkä ne saa rajoittaa lähetysten edelleenlähettämistä sellaisin perustein, jotka kuuluvat tässä direktiivissä yhteensovitetuihin aloihin (alkuperävaltiota koskevan säännön soveltaminen).

Direktiivin 2 a artiklassa asetetaan lähetystoiminnan harjoittajia koskevan toimivallan määräytymisen pääperusteeksi sijoittautuminen (lisäksi annetaan joukko aineellisia lisäperusteita). **Näitä perusteita tarkastellaan uudelleen syntyneen käytännön ja tuomioistuimen viimeaikaisten päätösten valossa sekä erityisesti direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa annettujen lisäperusteiden tehokkuuden kannalta.**

### **2. Yhteyskomitea**

Komissioon ”televisio ilman rajoja” -direktiivin 23 a artiklan nojalla perustetulla yhteyskomitealla on tärkeä tehtävä jäsenvaltioiden soveltaessa direktiivin määräyksiä. Yhteyskomitea tarjoaa myös väylän komission ja jäsenvaltioiden väliselle sekä jäsenvaltioiden keskinäiselle mielipiteiden ja tietojen vaihdolle.

**Kuten neuvoston Tanskan puheenjohtajakaudella 11. marraskuuta 2002 antamissa päätelmissä kehoitetaan, komissio liittyy yhteyskomitean kiinteästi tämän työohjelman täytäntöönpanoon. Lisäksi komissio pohtii mahdollisuuksia lisätä komitean toimivaltuuksia yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien lähettämistä koskevan direktiivin 3 a artiklan toimeenpanon osalta (vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen soveltaminen).**

### **3. Kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävä**

Koko Euroopan tasolla käytyjen kuulemisten perusteella komissio on päättänyt ehdottamaan yhteisiä ohjeita, joiden mukaan audiovisuaalialan kansallisia sääntelyelimiä olisi kehitettävä. Komissio mainitsee digitaaliajan periaatteita ja suuntaviivoja koskevassa tiedonannossaan<sup>83</sup> erityisesti seuraavat näkökohdat:

– Sääntelyelinten olisi oltava riippumattomia valtiosta ja operaattoreista.

– Sisältökysymykset ovat perusluonteeltaan maakohtaisia, sillä ne liittyvät suoraan ja tiiviisti kunkin yhteiskunnan kulttuuriin, sosiaalisiin ja demokraattisiin tarpeisiin. Läheisyysperiaatteen mukaisesti sisällön sääntely kuuluu siten ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulle.

---

<sup>83</sup> Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten, annettu 14 päivänä joulukuuta 1999 (KOM(1999) 657 lopullinen)).  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_fi.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fi.pdf)

- Teknologisen lähentymisen vuoksi on lisättävä eri sääntelyelinten yhteistyötä (sähköisen viestinnän peruspalvelujen suhteen ja audiovisuaalialalla sekä kilpailuasioissa).
- Sääntelyelimet voivat osallistua itsesääntelyn kehittämiseen ja toteuttamiseen.

**Komissio käynnistää ”televisio ilman rajoja” -direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä mielipiteiden vaihdon keinoista, joilla voitaisiin edistää kansallisten, audiovisuaalialasta vastaavien sääntelyviranomaisten välistä yhteistyötä koko Euroopan tasolla.**

***Näkökohta 6: Direktiivin ulkopuolelle jäävä seikka: lyhyiden otteiden lähetyksinoikeuden piirissä olevista tapahtumista***

Lopuksi on aiheellista pohtia, voidaanko tulevaisuudessa laatia säännöksiä, jotka koskevat lyhyiden otteiden lähettämistä yksinoikeuksien piirissä olevista tapahtumista.

Toisin kuin Euroopan neuvoston rajat ylittäviä televisiolähetyksiä koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa<sup>84</sup>, ”televisio ilman rajoja” -direktiivissä ei ole tällaisia määräyksiä.

**Kyseessä olevien osapuolten etujen kannalta (tapahtumien järjestäjät, tekijänoikeuksien haltijat, toimistot, televisiolähetystoiminnan harjoittajat, yleisö) ja ottaen huomioon, että eräät jäsenvaltiot ovat jo antaneet tätä alaa koskevia määräyksiä erityisesti tietolähteiden monipuolisuuden edistämiseksi, on tärkeää käsitellä tätä uutta näkökohtaa ja selvittää, haittaako yhteisön tason säännösten puuttuminen sisämarkkinoiden toimintaa.**

---

<sup>84</sup> Rajat ylittäviä televisiolähetyksiä koskeva eurooppalainen yleissopimus (eurooppalaisten yleissopimusten sarja N:o 132), Strasbourg, 5.5.1989. Sopimuksen tekstiä on muutettu lisäpöytäkirjalla (eurooppalaisten yleissopimusten sarja N:o 171) 1.10.1998, ja se on tullut voimaan 1.3.2002 - <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm>. On huomattava, että Euroopan neuvoston yleissopimuksen soveltamisala poikkeaa Euroopan parlamentin ja neuvoston ”televisio ilman rajoja” -direktiivin soveltamisalasta. Yleissopimus koskee yksinomaan televisiopalvelujen tarjoamista rajojen yli.

### III – AIKATAULU JA TULEVAT TOIMET

Komissio katsoo, että vuoden 1999 tiedonannossa<sup>85</sup> määritellyt yhteisön audiovisuaalipolitiikan periaatteet ja suuntaviivat digitaaliaikaa varten ovat edelleen ajan tasalla. Komissio on suunnitellut seuraavat toimet viimeaikaisen teknologisen kehityksen ja markkinakehityksen vaikutusten arvioimiseksi ”televisio ilman rajoja” -direktiivin täytäntöönpanoon ja Euroopan audiovisuaalipolitiikan johdonmukaisuuden lisäämisen mahdollisesti edellyttämien toimenpiteiden tutkimiseksi.

Komissio muistuttaa, että julkisen kuulemisen yhteydessä kaikki asianomaiset osapuolet voivat esittää kirjallisia huomautuksia ja osallistua julkisiin kuulemistilaisuuksiin, joissa käsitellään tässä työohjelmassa esiteltyjä näkökohtia.

| OHJEELLINEN<br>AIKATAULU               | SUUNNITELLUT TOIMET                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vuoden 2003 ensimmäinen vuosineljännes | <ul style="list-style-type: none"><li>– Riippumaton tutkimus eurooppalaisten teosten levityksen ja tuotannon edistämisen vaikutuksista yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla käynnistyy.</li><li>– Mahdolliset täydentävät erityistutkimukset käynnistyvät.</li></ul> |
| Maalis-toukokuu 2003                   | <ul style="list-style-type: none"><li>– Asianomaisten osapuolten kuuleminen tässä työohjelmassa mainituista näkökohdista</li></ul>                                                                                                                                        |
| Heinäkuun alku 2003                    | <ul style="list-style-type: none"><li>– Määräaika, johon mennessä asianomaisten osapuolten on toimitettava kirjalliset lausuntonsa tässä työohjelmassa esitetyistä näkökohdista</li></ul>                                                                                 |
| Vuoden 2003 kolmas vuosineljännes      | <ul style="list-style-type: none"><li>– Alaikäisten ja ihmisarvon suojelua<sup>86</sup> koskevan suosituksen täytäntöönpanoon liittyvän arviointikertomuksen hyväksyminen</li></ul>                                                                                       |
| Vuoden 2003 loppu – vuoden 2004 alku   | <ul style="list-style-type: none"><li>– Julkisen kuulemisen tuloksia koskevan tiedonannon hyväksyminen ja mahdollisten ehdotusten teko.</li></ul>                                                                                                                         |

<sup>85</sup> Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten, annettu 14 päivänä joulukuuta 1999 (KOM(1999) 657 lopullinen))  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_fi.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fi.pdf)

<sup>86</sup> Neuvoston suositus, annettu 24 päivänä syyskuuta 1998, Euroopan audiovisuaalisia ja tietopalveluja tuottavien yritysten kilpailukyvyn parantamisesta edistämällä kansallisia järjestelmiä, joiden tarkoituksena on saattaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelu vertailukelpoiselle ja tehokkaalle tasolle, [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_en.htm)

**Liikenne- ja viestintäministeriö**  
Viestintämarkkinaosasto / Mediayksikkö

## **EU-PERUSMUISTIO**

Asia:

**EU; Komission neljäs kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle direktiivin 89/552/ETY ”televisio ilman rajoja” soveltamisesta sekä direktiiviä koskeva työohjelma vuodelle 2003**

Kokous: -

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus: -

Asiakirjat:

KOM(2002)778 Komission neljäs kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle direktiivin 89/552/ETY ”televisio ilman rajoja” soveltamisesta

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Liikenne- ja viestintäministeriö, viestintäneuvos Ismo Kosonen, p. 160 28462  
Liikenne- ja viestintäministeriö, neuvotteleva virkamies Asta Virtaniemi,  
p. 160 28464

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää nykyistä direktiiviä osittain vanhentuneena ja huonosti digitaalisen televisiotoiminnan sääntelyyn soveltuvana. Suomi pitää siten komission työohjelmaa hyvänä lähtökohtana direktiivin uudistamiseksi. Suomi katsoo kuitenkin, että konvergenssikehitys tulisi direktiivin uudistamisessa ottaa huomioon painokkaammin kuin mitä komissio on työohjelmassaan esittänyt. Lisäksi tulisi pohtia, missä määrin ”televisio ilman rajoja” -direktiivin tavoitteet voitaisiin saavuttaa soveltuvan yleislainsäädännön, itsesääntelyn ja yhteissääntelyn avulla.

Suomi vastustaa eräissä yhteyksissä esillä ollutta ajatusta, jonka mukaan direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin myös niin sanottuihin uusiin sisältöpalveluihin. Suomi katsoo, että uusia sisältöpalveluita ei tulisi säädellä direktiivin keinoin vaan yleisen kuluttajansuojalainsäädännön kautta ja tarvittaessa kansallisesti. Vaikka direktiivin soveltamisala rajattaisiin perinteiseen televisiotoimintaan, sääntelyn lähtökohdat ja tarve

ovat erilaisia digitaalisessa maailmassa analogiseen verrattuna. Esimerkiksi direktiivin kulttuuripoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa muutenkin kuin kiintiöiden avulla.

Direktiivin merkitys on Suomen kannalta melko vähäinen.

#### Pääasiallinen sisältö:

EU:n uudistettu televisiodirektiivi hyväksyttiin vuonna 1997 ja jäsenmaiden oli pantava se täytäntöön vuoden 1998 loppuun mennessä. Direktiivin 26 artiklan mukaan komission tulee viimeistään 31.12.2000 ja aina kahden vuoden välein antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle kertomus direktiivin soveltamisesta ja tehdä tarvittaessa uusia ehdotuksia sen mukauttamiseksi televisiolähetystoiminnan alan kehitykseen ottaen erityisesti huomioon tekniikan viimeaikaisen kehityksen.

Komissio on tehnyt useita televisiodirektiiviin liittyviä tutkimuksia ja järjestänyt myös kuulemistilaisuuksia. Komissio on antanut vuoden alussa neljännen kertomuksen televisiodirektiivin soveltamisesta. Kertomuksessa kuvataan ja eritellään direktiivin soveltamisessa vuosina 2000 ja 2001 ilmenneitä merkittäviä seikkoja. Se sisältää muun muassa selvityksen Euroopan televisiomarkkinoiden kehityksestä tarkasteltavana ajankohtana, yhteenvedon direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa sekä selvityksen direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa. Yleisarviona todetaan, että direktiivin avulla voidaan nykyisinkin toimivalla tavalla taata televisiopalvelujen tarjoamisen vapaus yhteisössä. Direktiivin mukaan komissio on velvollinen tarvittaessa antamaan uusia ehdotuksia direktiivin mukauttamiseksi televisioitoiminnan kehitykseen.

Komission neljäs kertomus sisältää lisäksi direktiivin uudelleentarkastelua varten laaditun työohjelman, jota toteutetaan vuoden 2003 aikana. Työohjelmalla komissio haluaa avata keskustelun mahdollisesta tarpeesta mukauttaa sääntelyjärjestelmää markkinoiden ja tekniikan kehityksen perusteella. Työohjelmassa hahmotellaan televisiodirektiivin uudelleentarkastelussa noudatettavia menetelmiä, keskustelun aihepiirejä sekä työn aikataulua ja suunniteltuja toimia. Osana työohjelmaa komissio järjestää myös sarjan julkisia kuulemistilaisuuksia, joista ensimmäiset pidettiin 2. – 4.4.2003 Brysselissä.

Toukokuussa 2003 kokoontuneessa koulutus-, nuoriso- ja kulttuurineuvoston kokouksessa on vaihdettiin näkemyksiä komission työohjelmasta. Neuvostossa käyty keskustelu keskittyi puheenjohtajan valmistelemiin kolmeen aiheeseen: yhteiskunnallisesti merkittävien lähetysten yksinoikeuksien käyttöön, mainonnan ja erityisesti uusien mainonnan muotojen sääntelyyn sekä lyhyiden otteiden lähetysoikeuksien sääntelyn tarpeeseen. Lisäksi kokouksessa nousi esiin tarve pohtia direktiivin soveltamisalaa. Näistä aiheista käyty keskustelu toimii pohjana jatkotyölle.

#### Kansallinen käsittely:

EU-asioiden komitean alainen jaosto EU 31 'kulttuuri- ja av-palvelut' 22.4.2003  
EU-ministerivaliokunta 30.4.2003

#### Eduskuntakäsittely:

Eduskunnan suuri valiokunta 30.4.2003

Kansallinen lainsäädäntö:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

