

MDY

Paasilehto Antti

12.03.2004

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Komission asiakirja KOM(2003) 784 lopullinen

Asia

EU; Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle– audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuus Euroopassa

EUTORI-numero
EU/2003/1486

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys eduskunnan suurelle valiokunnalle asiakohdassa mainitusta Euroopan komission tiedonannosta sekä tiedonannon suomen- ja ruotsinkielinen versio.

Ylijohtaja

Harri Pursiainen

LIITTEET Viitekohdassa mainitun komission tiedonannon suomen- ja ruotsinkielinen versio sekä tiedonantoa koskeva perusmuistio

MDY

Paasilehto Antti

12.03.2004

Asia

EU; Komission tiedonanto audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuudesta Euroopassa

Liitteet

KOM(2003) 784 lopullinen

Viite

Komission asiakirja KOM(2003) 784 lopullinen

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2003/1486

U-tunnus / E -tunnus:

-

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

-

Asiakirjat:

Komission asiakirja KOM(2003) 784 lopullinen, ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuus Euroopassa”

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Liikenne- ja viestintäministeriö, viestintäneuvos Ismo Kosonen, p. 16028462

Suomen kanta/ohje:

Suomi tukee komission tiedonannossa esitettyä näkemystä, jonka mukaan televisio ilman rajoja –direktiivin laaja-alaiseen muuttamiseen ei juuri nyt ole tarvetta, mutta keskipitkällä aikavälillä on syytä ryhtyä toimiin direktiivin ajantasaistamiseksi ja mukauttamiseksi tekniikan ja audiovisuaalialan rakenteen muutosten huomioimiseksi. Digitaalitekniikan yleistymisen tulee muuttamaan audiovisuaalialan toimintaympäristöä.

Suomi pitää tärkeänä, ettei televisiotoiminnan sääntelyllä estetä uusien viestintämarkkinoiden ja –palveluiden kehittymistä.

Tähän liittyen Suomi ei kannata ajatusta laajentaa televisiodirektiivin soveltamisalaa niin, että se kattaisi myös uudet sisältöpalvelut. Uusien sisältöpalveluiden sääntelyn tulisi ensisijaisesti perustua erilaisiin itsesääntelyjärjestelmiin.

Suomi katsoo, että televisiodirektiivin yleiset sisältöpalveluiden sääntelyä koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa myös esimerkiksi kuluttajasuojalain kautta tai kansallista lainsäädäntöä kehittämällä.

Audiovisuaalisen tiedonvälityksen sääntelyssä on huolehdittava siitä, että kaikilla kuluttajilla on yhtäläiset mahdollisuudet tiedonsaantiin ja vuorovaikutukseen.

Pääasiallinen sisältö:

Yleistä

Audiovisuaalisilla tiedotusvälineillä on keskeinen rooli nykyaikaisten demokraattisten yhteiskuntien toiminnassa sekä sosiaalisten arvojen kehittämisessä ja leviämässä. Niillä on huomattava vaikutus ihmisten mielipiteiden muodostukseen. Alan toiminnan sekä kehityksen kannalta on erittäin tärkeää, että toimijoilla on selkeä ja ennakoitava toimintaympäristö, jossa ne voivat suunnitella investointeja ja kehittää liiketoimintastrategioitaan. Komissio julkaisi joulukuussa 2003 tiedonannon, jonka yhtenä tavoitteena on parantaa alan ennakoitavuutta esittämällä yhteisön sääntelypolitiikan keskeiset kohdat audiovisuaalialisektorilla keskipitkällä aikavälillä.

Sääntelyn tavoitteet ja periaatteet

Euroopan yhteisön audiovisuaalialan politiikan tarkoituksena on edistää alan kehitystä unionissa erityisesti saamalla valmiiksi alan sisämarkkinat sekä tukemalla ensiarvoisen tärkeitä yleisiä tavoitteita, kuten kulttuurista ja kielellistä moninaisuutta, alaikäisten ja ihmisarvon suojelua ja kuluttajansuojaa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteisö käyttää toisiaan täydentäviä sekä toisiinsa liittyviä alan toiminnalle luonteenomaisia sääntelytoimenpiteitä sekä tukimekanismeja.

Vuonna 1999 annetussa komission tiedonannossa ”Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”¹ esitettiin alan sääntelyn viisi periaatetta. Näiden periaatteiden mukaan markkinoita olisi säänneltävä vain siinä määrin kuin se on tarpeen selkeästi määritettyjen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi niin, että taataan oikeusvarmuus ja että sääntely on käytetyn tekniikan kannalta neutraalia ja pannaan täytäntöön niin lähellä säänneltyä toimintaa kuin mahdollista.

Yksi alan sääntelyn keskeinen perusta on vuonna 1989 annettu televisio ilman rajoja – direktiivi. Sen tarkoituksena on edistää eurooppalaisten televisio-ohjelmien leviämistä ja yhtenäisen eurooppalaisen televisio-ohjelmanpalvelujen markkina-alueen syntymistä. Tässä tarkoituksessa televisiodirektiivi harmonisoi muun muassa televisiolähetysten mainontaa ja ohjelmistoa koskevia säännöksiä.

Televisiodirektiivi on niin kutsuttu vähimmäisdirektiivi, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenmaat voivat asettaa lainkäyttövaltaansa kuuluville televisioyhtiöille tiukempia ohjelmatoimintaa ja mainontaa koskevia säännöksiä. Direktiivi rakentuu lähettäjään periaatteelle, jolloin ohjelmiston edelleen lähettämiseksi ja vastaanottamiseksi ei toisessa jäsenvaltiossa voida erikseen säädettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta asettaa esteitä, jos lähetettävä ohjelmisto täyttää kyseessä olevan televisio toimintaa harjoittavan yhtiön kotimaan ja televisiodirektiivin säännökset.

Televisiodirektiiviä on viimeksi tarkistettu vuonna 1997 tekniikan ja markkinoiden muutosten huomioimiseksi². Komission neljännessä kertomuksessa direktiivin soveltamisesta³, joka annettiin 6. tammikuuta 2003, todetaan, että direktiivi on yleisesti ottaen pantu täytäntöön tyydyttävällä tavalla, ja että televisiolähetyspalvelujen vapaa liikkuvuus yhteisössä on pääosin taattu. Direktiiviä on lisäksi täydennetty useilla eri direktiivillä.

¹ KOM(1999) 657 lopullinen, ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”

² Neuvoston direktiivi 89/552/ETY sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY

³ 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”

Audiovisuaalialan tämän hetken tilanne Euroopassa

Euroopan audiovisuaalialan markkinoiden kehityksen trendi on jo pitkään ollut positiivinen ja saman suuntainen kehitys jatkui myös vuonna 2003. Kaikki toiminta- ja jakelumuodot mukaan luettuna alan Euroopan markkinoiden kokonaisarvo oli viime vuonna lähes 95 miljardia euroa⁴. Tämä on 5,2 prosenttia enemmän kuin vuonna 2000. Tärkeimmät osa-alueet ovat televisio ja elokuva. Samalla audiovisuaalialan palvelutarjonta on monipuolistunut entisestään. Sen sijaan audiovisuaalialan rakenteet, kuten liiketoimintamallit, lähetystekniikka, kuluttajattomuudet ja kuluttajaelektronikka ovat pysyneet jokseenkin vakioina viime vuosina 1990-luvun suurten muutosten jälkeen.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta audiovisuaalialan kauppataase on jatkuvasti negatiivinen varsinkin lähetystoiminnan, teatterilevityksen ja elokuvien videolevityksen osalta. Tämä johtuu suuresta vajeesta Yhdysvaltojen kanssa käytävässä kaupassa.

Lähes jokaisessa EU:n kotitaloudessa on televisiovastaanotin⁵. Kaapeli- ja satelliittikanavien peitto vaihtelee paljon maasta toiseen, samoin kuin toimialan rakenne. Lähes 18 prosentilla (27 miljoonalla) EU:n kotitalouksista oli vuoden 2002 lopussa mahdollisuus vastaanottaa digitaalisia lähetyksiä. Suurin osa tästä on satelliittilähetyksiä. Maanpäällisiä digitaalisia lähetyksiä on vain viidessä jäsenvaltiossa (Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Espanja, Ruotsi ja Suomi).

Tekniikan kehittymisen vaikutukset audiovisuaalialan markkinoihin ovat olleet tähän mennessä ennakoitua vähäisemmät. Digitaalitekniikan yleistymisen voidaan kuitenkin olettaa tuovan markkinoille lisää sekä uusia sisällön muotoja että uusia tapoja sisällön tarjoamiseksi sekä synnyttävän uusia liiketoimintamalleja toimien rahoittamiseksi. Keskeisenä tavoitteena tässä muuttuvassa ympäristössä on se, kuinka sääntelyllä kyetään turvaamaan tietyt audiovisuaalialan yleiset edut, kuten kulttuurinen moninaisuus, tiedonsaantioikeus, alaikäisten suojelu ja kuluttajansuoja.

Uusi sääntelyjärjestelmä Euroopan audiovisuaalialalle

Euroopan yhteisöjen komissio järjesti julkisen kuulemisen televisio ilman rajoja –direktiivin uudelleen tarkasteluun liittyen vuonna 2003. Tarkoituksena oli kerätä aineistoa sen arvioimiseksi, onko direktiiviä tarpeen ajantasaistaa tai mukauttaa. Tämän julkisen kuulemisen kautta saamiensa kannanottojen pohjalta komissio on laatinut tiedonannon audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuudesta Euroopassa.

Tiedonannossa komissio toteaa, että televisiotoimintaa sääntelevän direktiivin perusteellinen tarkistaminen on tarpeen keskipitkällä aikavälillä tekniikan ja audiovisuaalialan rakenteen muutosten takia. Tiedonannossa tähdennetään, että kaikissa tähän liittyvissä mahdollisissa toimenpiteissä tulisi varmistaa, että sisältöä koskevia sääntöjä sovelletaan oikeasuhtaisesti ja että politiikanaloilla, joiden katsotaan liittyvän tähän sektoriin, toimitaan johdonmukaisesti. Näitä politiikanaloja ovat kilpailu, kaupallinen viestintä, kuluttajansuojelu ja palvelualan sisämarkkinastategia.

Komissio esittää lakisivaiheista etenemistä sääntelyn tarkastelemiseksi. Lyhyellä aikavälillä komissio pyrkii parantamaan sääntelyn oikeusvarmuutta antamalla televisiomainontaa koskevan tiedonannon, jolla selkiytetään erityisesti sitä, missä määrin nykyinen televisio ilman rajoja –direktiivi koskee uusia mainosmuotoja. Lisäksi komissio julkaisee tiedonannon alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annetun suosituksen ajantasaistamiseksi.

⁴ Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus – Vuosikirja 2003, ensimmäinen osa (European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 1)

⁵ Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus – Vuosikirja 2003, toinen osa (European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 2)

Keskipitkällä aikavälillä tavoitteena on pohtia ja käsitellä useita kysymyksiä, jotka voivat johtaa televisiodirektiivin kokonaisvaltaiseen päivittämiseen. Komissio joko analysoi aiheita itse asiantuntijoiden avustuksella tai teettää riippumattomia tutkimuksia kyseisistä aiheista. Tähän liittyen komissio on kaavallut järjestävänsä kolme aihekohtaista työryhmätapaamista vuonna 2004 seuraavista aiheista: 1) audiovisuaalisen sisällön sääntely, 2) mainonnan sääntelyn yksityiskohtaisuus sekä 3) tiedonsaantioikeus ja oikeus lyhyisiin selostuksiin.

Alle on koottu yhteenvedonomaaisesti aihepiireittäin komission tiedonannossa esille nostetut kaikkein keskeisimmät havainnot sekä esitetyt arviot sääntelyn muutospaineista Euroopan audiovisuaalialalla.

Tiedonsaantioikeus. Julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajat ja muutamat jäsenvaltiot ovat esittäneet, että Euroopan tasolla olisi vahvistettava lainsäädännössä yhdenmukaistettu käyttöoikeus tapahtumiin, joilla on suuri uutisarvo. Tällä hetkellä kansallisissa laeissa on tämän osalta eroja, jotka aiheuttavat vääristymiä. Komissio toteaa tiedonannossaan, että se tulee tarkastelemaan asiaa pyrkien selvittämään, mikäli unionin tekijänoikeusdirektiivin oikeudenmukaista kohtelua koskevat säännökset tarjoaisivat riittävän ratkaisun tähän ongelmaan. Komissio selvittää samalla, onko asiaan liittyvien yleispoliittisten tavoitteiden takia tarpeen määritellä lähetystoiminnan harjoittajien ja uutistoimistojen käyttöoikeus sekä millaisista väliintulokeinoista olisi tarpeen säätää.

Suomi hyväksyy televisio ilman rajoja –direktiivissä määritellyn tiedonsaantioikeuden taustalla olevan yleisen tavoitteen, jonka mukaan merkittävien tapahtumien televisiointi ja yksinoikeuksien käyttö tulee järjestää siten, ettei estetä merkittävää osaa jäsenvaltion yleisöstä seuraamasta tapahtumia maksuttomalta kanavalta. Ajatus vastaa julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminnan tavoitetta saattaa sisällöt kaikkien saataville.

Direktiivin tiedonsaantioikeutta sääntelevän 3 a. artiklan toimeenpanoon liittyy kuitenkin ongelmia. Epäselvyyksiä on liittynyt muun muassa hintamekanismin määrittelyyn sekä siihen, minkä maan sääntelyä kussakin tapauksessa sovelletaan. Tästä johtuen Suomi tukee komission aikomusta tarkastella perusteellisesti direktiivin tiedonsaantioikeutta sääntelevää 3 a. artiklaa.

Tuotannon edistäminen. Televisio ilman rajoja –direktiivin kolmannessa luvussa määritetään sekä tavoitteet että toimenpiteet televisio-ohjelmien jakelun ja tuotannon edistämiseksi Euroopassa. Julkisessa kuulemistilaisuudessa saamansa palautteen pohjalta komissio on tullut siihen johtopäätökseen, ettei se näe tässä vaiheessa tarvetta esittää muutoksia näihin säännöksiin, sillä tämän hetkinen säädösteksti on hyvä ja tasapainoinen kompromissi monimuotoisen eurooppalaisen audiovisuaalialan edistämiseksi. Suomi tukee tätä räkemystä.

Kaupallinen viestintä. Mainonnan menetelmät ovat kehittyneet hyvin nopeasti viime vuosien aikana. Jotta uusia mainontamenetelmiä, kuten moninäytöt, vuorovaikutteinen mainonta ja virtuaalimainonta, voitaisiin käsitellä yhdenmukaisesti unionin kaikissa jäsenvaltioissa, tulee komissio piakkoin antamaan tulkitsevan tiedonannon, jossa täsmennetään sitä, miten televisio ilman rajoja –direktiivin televisiomainontaa ja sponsorointia koskevia säännöksiä sovelletaan uusiin mainontamenetelmiin. Tässä yhteydessä komissio tulee myös arvioimaan sitä, kuinka mainonnan sijoittamista ja kestoja koskevia säännöksiä tulisi kehittää, varsinkin kun otetaan huomioon televisionkatsojan käytössä olevat valvontakeinot ja lisääntynyt ohjelmavalikoima. Tässä selvityksessä tullaan ottamaan huomioon sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiiviehdotus sekä komission teettämän riippumattoman tutkimuksen tulokset, koskien sääntelytoimenpiteiden vaikutuksia mainosmarkkinoilla. Komissio ilmoittaa lisäksi tiedonannossaan, että se on valmis tarkistamaan televisio ilman rajoja –direktiivin yleisiä sääntöjä ja periaatteita, erityisesti mainonnan eriyttämisen aiheuttaman ongelman vuoksi, mikäli yleisesti katsotaan, että tähän on tarvetta.

Suomi kannattaa mainonnan sääntelyä koskevien säännösten uudelleentarkastelua. Tässä yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon eri viestintämuotojen lähentymiskehitys (konvergenssi)

sekä uudet mainontatekniikat. Lisäksi tulisi pohtia, kuinka pitkälle television kaupallisen viestinnän sääntely voitaisiin hoitaa yleisen kuluttajansuojalainsäädännön avulla. Tähän kytkeytyy olennaisesti myös kysymys televisiodirektiivin yleisestä soveltamisalasta ja sen mahdollisesta uudelleen tarkastelusta.

Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys. Komission tiedonannossa tähdennetään, että alaikäisten suojelua koskevat direktiivin säännökset ovat riittävät, eikä niitä ole nyt tarvetta muuttaa. Komissio kuitenkin katsoo, että alaikäisten ja yleisen järjestyksen suojelun periaatteiden noudattamista tulisi tehostaa. Tämän parantamiseksi komissio ehdottaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annetun suosituksen päivittämistä niin, että keskityttäisiin itse- ja yhteissääntelymallien kehittämiseen ja otettaisiin erityisesti huomioon verkkoympäristö. Tarkistuksessa voitaisiin ottaa huomioon medialukutaitoon, vastineoikeuteen ja syrjintään tai vihaan rodun, sukupuolen tai kansallisuuden perusteella yllyttämiseen liittyvät kysymykset kaikkien sähköisissä verkoissa toimivien tiedotusvälineiden osalta. Periaatteiden noudattaminen on tärkeää riippumatta palvelun luonteesta tai sen tarjoamismuodosta. Komissio julkaisi tätä koskevan arviointikertomuksen 12. joulukuuta 2003⁶.

Suomi pitää tärkeänä, että nopeasti kehittyvässä viestintäympäristössä kiinnitetään riittävästi huomiota alaikäisten ja ihmisarvon suojeluun. Uudet viestintävälineet ovat luonteeltaan ylikansallisia, mistä johtuen tulisi kansallisten toimenpiteiden lisäksi pyrkiä löytämään yhdessä jäsenvaltioiden kesken Euroopan laajuisia ratkaisuja alaikäisten ja yleisen järjestyksen suojelun periaatteiden tehostamiseksi. Suomi tukee komission pyrkimystä ajantasaistaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annettu suositus.

Institutionaaliset näkökohdat Komissio katsoo, ettei televisio ilman rajoja –direktiivin puitteissa toimivan yhteyskomitean kokoonpanoa tai tehtäviä ole tarpeen muuttaa. Taatakseen kuitenkin kansallisten sääntelyviranomaisten entistä paremmat mahdollisuudet osallistua Euroopan tason työhön, komissio tulee harkitsemaan pysyvän Euroopan audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten ryhmän perustamista vuoden 2004 jälkipuoliskolla. Tämän mahdollisesti perustettavan ryhmän tehtävä rajoittuisi näkemysten vaihtamiseen toimintaan sekä tekniikkaan liittyvissä kysymyksissä, eikä se tulisi vaikuttamaan yhteyskomitean asemaan direktiivin mukaisena vastuullisena komiteana.

Yhteyskomitean toiminnan parantamiseksi komissio tulee esittämään vuoden 2004 aikana, että komitean työskentelyn avoimuutta lisättäisiin. Tavoitteena on, että yhteyskomitean esityslistat, asiakirjat sekä pöytäkirjat julkaistaisiin EU:n asiakirjojen avoimuudesta annetun asetuksen⁷ mukaisesti muulloin paitsi asetuksessa mainituissa poikkeustapauksissa.

Yhteis- ja itsesääntely. Komissio aikoo käynnistää tutkimuksen, joka koskee yhteissääntelymalleja media-alalla. Tarkoituksena on kerätä perusteelliset tiedot nykyisissä ja tulevaisuuden jäsenvaltioissa tähän mennessä suoritetuista yhteissääntelytoimenpiteistä sekä tehdyistä tutkimuksista. Tavoitteena on saada selville, millä toimialoilla toimenpiteitä jo sovelletaan, mitkä ovat niiden vaikutukset ja miten ne soveltuvat yhteen yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden kanssa.

Suomi pitää tärkeänä, että audiovisuaalialan toimijoiden edellytyksiä itsesääntelyyn kehitetään. Itsesääntelyn tehostaminen on Suomen näkemyksen mukaan paras keino vastata audiovisuaalialan sisältöpalveluiden sääntelyyn liittyviin haasteisiin. Televisiodirektiivin soveltamisalan laajentaminen kattamaan myös sisältöpalvelut, ei Suomen näkemyksen mukaan ole oikea ratkaisu näiden haasteiden selvittämiseksi. Sisältöpalveluiden sääntely

⁶ KOM(2003) 776 lopullinen, "Komission toinen arviointikertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille neuvoston 24. syyskuuta 1998 antaman alaikäisten ja ihmisarvon suojelua käsittelevän suosituksen soveltamisesta"

⁷ (EY) N:o 1049/2001, "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi", julkaistu: EYVL L 145, 31.5.2001

voitaisiin toteuttaa myös yleisen kuluttajansuojalainsäädännön kautta tai tarvittaessa kansallisesti.

Audiovisuaalisen tiedonvälityksen sääntelyssä on keskeisesti huolehdittava siitä, että kaikilla kuluttajilla on yhtäläiset mahdollisuudet tiedonsaantiin ja vuorovaikutukseen. Sisältöpalvelujen tuottaminen ja välittäminen vaihtoehtoisilla kommunikaatiomenetelmillä tarjoaa runsaasti uusia mahdollisuuksia ei pelkästään viestintäsektorille vaan myös muille aloille, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalle.

Lopuksi komissio esittää tiedonannossaan luonnoksen aikataulusta televisiodirektiivin uudelleen tarkastelun toteuttamiseksi. Tämän pohjalta voidaan arvioida, että komissio antanee esityksensä direktiivin uudistamiseksi vuoden 2005 lopulla.

Kansallinen käsittely:

EU-asioiden komitean alainen kulttuuri- ja av-jaosto (EU 31), 29.01.2004
EU-ministerivaliokunta, 27.02.2004

Eduskuntakäsittely:

Eduskunnan suuri valiokunta, 27.02.2004

Kansallinen lainsäädäntö:

Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998)

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuudesta Euroopassa keskusteltiin Dublinissa 1.-3.3.2004 järjestetyssä epävirallisessa ministerikonferenssissa. Suomea kokouksessa edusti ministeri Tanja Karpela ja virkamiesdelegaatio. Kokousta varten laaditut asiakirjat, joissa sivuttiin myös komission tiedonantoa audiovisuaalialan tulevaisuudesta Euroopassa (KOM(2003) 784), olivat EU-ministerivaliokunnan sekä eduskunnan suuren valiokunnan käsiteltävinä 27.02.2004.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.12.2003
KOM(2003) 784 lopullinen

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

AUDIOVISUAALIALAN SÄÄNTELYN TULEVAISUUS EUROOPASSA

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
1.1.	Audiovisuaaliala Euroopassa	3
1.2.	Uusi tekniikka ja markkinoiden kehitys audiovisuaalialalla.....	5
1.3.	Komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston tärkeimmät toimet audiovisuaalialalla.....	6
2.	Audiovisuaalipolitiikka yhteisössä.....	7
3.	Uusi sääntelyjärjestelmä Euroopan audiovisuaalialalle	13
3.1.	Määritelmät ja peruskäsitteet	14
3.2.	Yleiset säännöt	15
3.3.	Tiedonsaantioikeus.....	16
3.4.	Tuotannon edistäminen, esittämisjärjestys.....	17
3.5.	Kaupallinen viestintä.....	19
3.6.	Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys	20
3.7.	Vastineoikeus	21
3.8.	Institutionaaliset näkökohdat	22
3.9.	Suositus alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta	23
3.10.	Yhteis- ja itsesääntely	24
4.	Päätelmät ja aikataulu	25

1. JOHDANTO

Audiovisuaalisilla tiedotusvälineillä on keskeinen rooli nykyaikaisten demokraattisten yhteiskuntien toiminnassa ja sosiaalisten arvojen kehittämisessä ja leviämisessä. Niillä on suuri vaikutus siihen, mitä kansalaiset tietävät, mihin he uskovat ja mitä he ajattelevat. Ala liittyy mitä suurimmassa määrin kulttuuriin, ja on erittäin tärkeää, että toimijoilla on selkeä ja ennakoitava toimintaympäristö, jossa ne voivat suunnitella investointeja ja kehittää liiketoimintastrategioitaan.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on osaltaan parantaa ennakoitavuutta esittämällä yhteisön sääntelypolitiikan keskeiset kohdat tällä alalla laajentuneessa Euroopan unionissa keskipitkällä aikavälillä.

Yhteisön audiovisuaalialan politiikan tarkoituksena on edistää alan kehitystä unionissa erityisesti saamalla valmiiksi alan sisämarkkinat ja samalla tukemalla ensiarvoisen tärkeitä yleisiä tavoitteita, kuten kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta, alaikäisten ja ihmisarvon suojelua ja kuluttajansuojaa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteisö käyttää kahdenlaisia toisiaan täydentäviä ja toisiinsa liittyviä toimintamuotoja, jotka ovat olleet luonteenomaisia alaan liittyvälle toiminnalle alusta alkaen – sääntelytoimenpiteitä ja tukimekanismeja. Sääntelykehys ja tukikeinot, eli Media-ohjelmat, olivat vuonna 2003 laajan julkisen kuulemisen ja tarkastelun kohteina. Vuoden 2004 ensimmäisellä neljänneksellä komissio tekee erillisellä asiakirjalla ehdotuksen uuden sukupolven ohjelmiksi, jotka jatkavat nykyisten Media-ohjelmien viitoittamaa tietä.

1.1. Audiovisuaaliala Euroopassa

Tuoreiden arvioiden¹ mukaan Euroopan audiovisuaalialan markkinoiden kokonaisarvo, mukaan luettuna kaikki toiminta- ja jakelumuodot, oli lähes 95 miljardia euroa, 5,2 prosenttia enemmän kuin vuonna 2000. Tämä vahvistaa, että trendi on jatkuvasti positiivinen (+ 35 prosenttia käypiin hintoihin vuodesta 1997).

Tärkeimmät osa-alueet ovat televisio ja elokuva. Vuonna 2001 television osuus markkinoista oli noin kaksi kolmannesta ja elokuvan, video mukaan luettuna, noin 15 prosenttia. Loppuosa muodostui musiikista ja vapaa-ajan ohjelmistotuotteista. Dynaamisin osa-alue oli DVD-tallenteiden myynti ja vuokraus, josta seuraavana oli elokuvien teatterilevitys. DVD-alan merkitys vahvistui vuonna 2002, jolloin sen vähittäismyyntin liikevaihto oli yhtä suuri kuin perinteisten VHS-tallenteiden, kun audiovisuaalitallenteiden kokonaismyynti kasvoi.

¹ Lähde: Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus – vuosikirja 2003 (*European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume I*).

Televisioalan markkinoiden kehitys hidastui vuonna 2001 (4 prosenttia verrattuna vuoteen 2000 ja 40 prosenttia verrattuna vuoteen 1997) pääasiassa siitä syystä, että perinteiset kaupalliset maksuttoman lähetystoiminnan harjoittajat kärsivät yleisestä mainosmarkkinoiden kriisistä (-2,1 prosenttia vuonna 2001 verrattuna vuoteen 2000). Maksutelevisioala (kanavapakettien tarjoajat, teemakanavat, tilaustelevisio ja ostoskanavat) vahvistivat kasvuaan niin, että vuotuinen lisäys oli noin 13 prosenttia (+100 prosenttia verrattuna vuoteen 1997). Julkisen lähetystoiminnan harjoittajien (mukaan luettuna radio) kokonaisliikevaihto oli noin 27 miljardia euroa (28 prosenttia kokonaismarkkinoista; +4 prosenttia verrattuna vuoteen 2000; +20 prosenttia verrattuna vuoteen 1997).

Alustavat tiedot yleisistä suuntauksista EU:ssa vuonna 2002 vahvistavat, että maksuttomien televisioyhtiöiden liiketoiminta pieneni (arviolta -3,5 prosenttia verrattuna vuoteen 2001) ja että maksutelevisioalan kasvu hidastuu (+6 prosenttia verrattuna vuoteen 2001).

Audiovisuaalialan kauppataase on jatkuvasti negatiivinen varsinkin lähetystoiminnan, teatterilevityksen ja elokuvien videolevitysoikeuksien osalta. Tämä johtuu suuresta vajeesta Yhdysvaltojen kanssa käytävässä kaupassa. Vuonna 2000 vaje oli yli 2000 miljardia Yhdysvaltain dollaria (Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskuksen² arvion mukaan).

Audiovisuaalialan palvelutarjonta monipuolistui edelleen vuosituhannen alkuvuosina. Eräiden arvioiden mukaan³ EU:ssa toimi vuoden 2003 alussa perinteisessä maanpäällisessä lähetystoiminnassa 40 julkisen palvelun ja 47 kaupallista kansallista kanavaa.

Samaan aikaan EU:ssa toimi 35 kanavapakettien tarjoajaa, ja kansallisella tasolla toimi 69 julkisen palvelun kanavaa ja 584 yksityisten operaattoreiden kanavaa muuta kuin perinteistä maanpäällistä tekniikkaa käyttäen. Säännöllisiä lähetyksiä oli noin 100 paikallisella, yksityisellä sekä julkisen palvelun kanavalla, ja paikallisasemia oli 2 000.

Lähes jokaisessa EU:n kotitaloudessa on televisiovastaanotin,⁴ monessa kaksi tai useampia. Kaapeli- ja satelliittikanavien peitto vaihtelee paljon maasta toiseen, samoin kuin toimialan rakenne (yli 6 000 operaattoria). Vuonna 2002 keskimäärin puolella EU:n kotitalouksista oli mahdollisuus käyttää kaapeliverkkoa, mutta vain 31 prosenttia tv-kotitalouksista käytti kaapelipalveluja. Lisäys vuoteen 2001 verrattuna oli melko pieni, noin 2,5 prosenttia. Satelliittilähetyksien yhtiöiden antamien tietojen mukaan satelliittilähetyksiä suoraan vastaanottavien kotitalouksia oli 38 miljoonaa vuonna 2002, ja lisäys vuodesta 2001 oli melko suuri – noin 14 prosenttia.

² Lähde: Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus – vuosikirja 2003 (*European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 1*).

³ Lähde: Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus – vuosikirja 2002 (*European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 5*).

⁴ Lähde: Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus – vuosikirja 2003 (*European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 2*).

Lähes 18 prosentilla (27 miljoonalla) EU:n kotitalouksista oli vuoden 2002 lopussa mahdollisuus vastaanottaa digitaalisia lähetyksiä, mikä merkitsee 15 prosentin lisäystä. Suurin osa tästä on satelliittilähetyksiä. Yli 22 miljoonaa kotitaloutta käytti tätä vastaanottomuotoa vuoden 2002 lopussa. Kaapeliteitse tapahtuva digitaalinen vastaanotto oli suosittua vain muutamissa maissa (3,5 miljoonaa kotitaloutta vuoden 2002 lopussa). Maanpäällisiä digitaalisia televisiolähetyksiä on vain viidessä jäsenvaltiossa (Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Saksassa, Espanjassa, Ruotsissa ja Suomessa). Televisiopalvelujen tarjoaminen DSL-yhteyden kautta on teknisesti mahdollista, mutta nämä palvelut eivät vielä ole täysin toiminnallisia. Kun Yhdistyneessä kuningaskunnassa aloitettiin uudelleen maanpäälliset digitaaliset lähetykset ja joillakin Saksan alueilla lopetettiin analogiset lähetykset, tämä lähetyksmuoto kattoi EU:ssa vuoden 2003 puoliväliin mennessä 2,1 miljoonaa kotitaloutta.

Keskimääräinen päivittäinen televisionkatseluaika pysyi vuonna 2002 suurena kaikissa jäsenvaltioissa, ja muutokset vuoteen 2001 verrattuna olivat hyvin pieniä. Vähiten televisiota katsellaan edelleen Itävallassa (153 minuuttia) ja eniten Espanjassa (262 minuuttia). Katseluaika liittymässä olevissa maissa on hyvin samankaltainen vaihdellen Slovenian 165 minuutista Unkarin 256 minuuttiin.

EU vahvisti asemansa johtavana näytelmäelokuvien tuottajana, ja tuotantojen määrä EU:ssa vuonna 2002 oli 630 (lähes sama kuin 2001; +13 prosenttia verrattuna vuoteen 1997), kun se Yhdysvalloissa oli noin 450. On kuitenkin huomattava, että merkittävä osa eurooppalaisista tuotannoista ei saavuta kriittistä massaa yleisömäärään osalta (eli 100 000 katsojaa tai enemmän). Tässä yhteydessä on syytä todeta, että yhdysvaltalaisien elokuvantekijöiden käytettävissä olevat tuotantobudjetit ovat moninkertaiset ja markkinointipanostukset paljon suurempia EU:n tuotantoihin verrattuna. Tämän epätasapainon korjaamisessa voivat olla avuksi Euroopassa viime aikoina yleistyneet yhteistuotannot, varsinkin sellaiset, joihin osallistuu suurimpia jäsenvaltioita. Vuonna 2002 julkaistiin yli 250 eurooppalaista yhteistuotantoelokuva.

Liittymässä olevissa maissa tuotettiin 86 näytelmäelokuva vuonna 2002. Yhteistuotannot sekä jäsenvaltioiden että muiden liittymässä olevien maiden kanssa ovat harvinaisia. Monissa liittymässä olevissa maissa on kuitenkin kehittynyt merkittävä tuotantoinfrastruktuuri.

1.2. Uusi tekniikka ja markkinoiden kehitys audiovisuaalialalla

Audiovisuaalialan rakenteet, eli liiketoimintamallit, lähetystekniikka, kuluttajatottumukset, kuluttajaelektroniikka jne. ovat pysyneet jokseenkin vakioina viime vuosina 1990-luvun suurten muutosten jälkeen. Operaattoreiden toimintaedellytysten muutosten lisäksi ei ole odotettavissa suuria muutoksia nykytilanteen luonnollisen kehityksen kautta. Merkittäviä muutoksia voi kuitenkin tulla tullessaan joidenkin sellaisten tekniikoiden kaupallinen hyödyntäminen, jotka ovat jo olemassa mutta joita ei paljonkaan käytetä siksi, että niiden tarjoamat edut kuluttajalle ovat epäselviä, tai siksi, että niiden liiketoimintamalleihin liittyy epävarmuustekijöitä.

Digitaalisten televisiolähetysten lisäksi audiovisuaalialan kehitykseen voivat vaikuttaa suotuisasti seuraavat tekniset innovaatiot:

- litteät näytöt
- teräväpiirtotelevisio (HDTV)⁵
- interaktiivinen televisio.

Internet on grafiikkaselaimien kehityksen myötä suuresti muuttanut ihmisten kommunikointitapoja ja avannut uusia tapoja käyttää audiovisuaalista sisältöä. Internetin käyttäjiä on kuitenkin vielä paljon vähemmän kuin televisionkatsojia, ja heidän tarkoituksensa ovat erilaiset.⁶ Alalla selvitetään myös mahdollisuuksia käyttää Internet-yhteyksikäytäntöä digitaalisia televisiolähetystyksiä varten. Internet-yhteyksikäytäntö (*Internet protocol, IP*) mahdollistaa erityyppisten palvelujen niputtamisen, mukaan luettuina tietoyhteiskunnan palvelut, ja tekniikan asiantuntijoiden mukaan tämä käynnistäisi uuden yhdentymisvaiheen palvelutasolla.

1.3. Komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston tärkeimmät toimet audiovisuaalialalla

Vuonna 1999 annetussa komission tiedonannossa ”Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”⁷ esitettiin alan sääntelyn viisi periaatetta. Näiden periaatteiden mukaan markkinoita olisi säänneltävä vain siinä määrin kuin se on tarpeen selkeästi määritettyjen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi niin, että taataan oikeusvarmuus ja että sääntely on käytetyn tekniikan kannalta neutraalia ja pannaan täytäntöön niin lähellä säänneltyä toimintaa kuin mahdollista.

⁵ Tulevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa käsitellään sitä, miten näyttötekniikat (laajakuva- ja teräväpiirtotelevisio) voivat vaikuttaa digitaalitelevision yleistymiseen.

⁶ Audiovisuaalisen sisällön käyttämiseksi Internetin kautta tarvitaan laajakaistayhteys (kaapelin tai DSL-yhteyden (*Digital Subscriber Line*) kautta. *Screen Digestin* mukaan vuonna 2002 13 miljoonalla kotitaloudella oli laajakaistainen Internet-yhteys EU:ssa.

⁷ KOM (1999) 657 lopullinen.

Vuonna 1989 annettua ”televisio ilman rajoja” –direktiiviä⁸ (jäljempänä ’direktiivi’) tarkistettiin vuonna 1997 tekniikan ja markkinoiden muutosten ottamiseksi huomioon. Kuten vuoden 2003 tarkistuksessa⁹ todetaan, direktiivi on siitä lähtien tarjonnut vakaan ja turvallisen oikeudellisen kehyksen lähetystoiminnalle yhteisössä. Neljännessä kertomuksessa direktiivin soveltamisesta¹⁰, jonka komissio hyväksyi 6. tammikuuta 2003, todetaan, että direktiivi on yleisesti ottaen pantu täytäntöön tyydyttävällä tavalla ja että televisiolähetyspalvelujen vapaa liikkuvuus yhteisössä on pääosin taattu. Euroopan parlamentin mietinnössä ”Televisio ilman rajoja”¹¹ esitetään sama arvio, ja niin tehdään myös alueiden komitean 3. heinäkuuta 2003 annetussa lausunnossa neljännessä soveltamiskertomuksesta. Joulukuun 19. päivänä 2002 annetuissa neuvoston päätelmissä¹² korostetaan uusien audiovisuaalisen sisällön lähetysvälineiden, esimerkiksi vuorovaikutteisten viestimien seurauksia.

Alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta 24. syyskuuta 1998 annettu neuvoston suositus¹³ on ensimmäinen (EU:n tason) oikeudellinen väline, joka koskee Internetissä saatavilla olevien audiovisuaalisten ja tietopalvelujen sisältöä. Suosituksen soveltamista käsittelevän, vuonna 2001 julkaistun arviointikertomuksen¹⁴ mukaan soveltaminen oli jo melko tyydyttävää. Vihjepuhelimia ja tiedotuskampanjoita on käynnistetty lähes kaikissa jäsenvaltioissa, ja menettelysääntöjä on otettu käyttöön. Alalla on pyritty kehittämään luotettavia Internet-suodattimia, ja komissio on tehostanut kysymykseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä, sillä suuri osa laittomasta ja haitallisesta sisällöstä on peräisin Euroopan unionin ulkopuolelta.

Komission tiedonannossa tietyistä elokuvaan ja muihin audiovisuaalisiin teoksiin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista¹⁵ selvitettiin perusteita, joiden nojalla audiovisuaalituotannolle annettava valtiontuki voi olla EY:n perustamissopimuksen mukaista. Neuvoston päätöslauselmassa elokuvateosten teosten tallettamisesta Euroopan unionissa¹⁶ kehoitetaan jäsenvaltioita luomaan tehokkaita järjestelmiä elokuvateosten tallettamiseksi ja säilyttämiseksi.

2. AUDIOVISUAALIPOLITIikka YHTEISÖSSÄ

Euroopan audiovisuaalialaan vaikuttavat sisältöön liittyvä yhteisön sääntely ja yhteisön tukimekanismit. Monilla yhteisön politiikoilla on myös merkittävä vaikutus mediayritysten toimintaan, joten yhdenmukainen lähestymistapa on tärkeä.

⁸ Neuvoston direktiivi 89/552/ETY sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY.

⁹ Tarkemmin tämän tiedonannon luvussa 3.

¹⁰ KOM(2003) 778 lopullinen. Ks. myös soveltamista koskevan kertomuksen kohta 5, jossa viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston aikaisempaan työhön.

¹¹ A5-0251/2003.

¹² EYVL C 13, 18.1.2003, s. 1.

¹³ 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 (julkaistu virallisessa lehdessä L 270, 7.10.1998, s. 48).

¹⁴ KOM(2001) 106 lopullinen.

¹⁵ KOM(2001) 534 lopullinen, 26.9.2001, EYVL C 43, 26.9.2002, s. 6. Neuvoston päätöslauselman jatkotoimena komissio aikoo tehdä ehdotuksen neuvoston suositukseksi elokuvaperinnöstä.

¹⁶ Hyväksytty 24.11.2003.

Kilpailu

Komissio valvoo, että markkinoilla noudatetaan kilpailusääntöjä, joilla on suuri vaikutus audiovisuaalialaan. Kilpailulainsäädäntö edistää kahden EY:n perustavoitteen saavuttamista. Ensinnäkin se avaa markkinoita kaikilla aloilla, audiovisuaalipalvelut mukaan luettuna, estämällä kilpailun laittoman rajoittamisen. Tarvittaessa komissio avustaa sellaisten markkinoiden avaamisessa, joilla kilpailua ei ole tai se on vääristynyt. Toiseksi näiden välineiden avulla komissio toteuttaa yhden EU:n tavoitteista luomalla yhteismarkkinat perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisesti ja varmistamalla, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy (3 artiklan g alakohda). Keskittymien valvontaan liittyvien säännösten tarkoituksena on estää kilpailun vääristyminen yhtenäismarkkinoilla. Tässä yhteydessä komissio on esimerkiksi tutkinut kauppaa, jolla australialainen mediakonserni Newscorp osti italialaisen maksutelevisioyhtiön Telepiù.¹⁷ Näin myös kartelleihin liittyvällä yhteisön lainsäädännöllä on suuri vaikutus audiovisuaalialalla.

Kilpailua vääristävät valtiontuet, jotka suosivat tiettyjä yrityksiä tai tuotteita, on periaatteessa kielletty perustamissopimuksessa. Sovellettaessa perustamissopimuksen määräyksiä julkiseen yleisradiotoimintaan kohdistuviin valtiontukiin on kuitenkin otettava huomioon perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohta sekä komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan¹⁸. Komissio on soveltanut näitä useissa yksittäisissä tapauksissa vuoden 2003 aikana.¹⁹

Syyskuussa 2001 hyväksytyssä elokuvatiedonannossa²⁰ komissio julkisti kriteerit, joiden perusteella valtiontuki elokuva- ja televisiotuotannolle voidaan hyväksyä perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan d kohdan nojalla. Tämä tiedonanto oli merkittävä askel oikeusvarmuuden parantamiseksi elokuva-alalla ja tukijärjestelmien jatkuvuuden varmistamiseksi niin, että sisämarkkinoiden toiminta ei vaarannu. Tiedonannossa esitettyjen selkeiden sääntöjen ansiosta komissiolle ilmoitettuja valtiontukijärjestelmiä on voitu arvioida yhdenmukaisesti.²¹ Komission yksiköt valmistelevat uutta elokuvatiedonantoa, joka on määrä hyväksyä ennen kesäkuuta 2004. Sen tarkoituksena on varmistaa oikeusvarmuus valtiontukisääntöjen osalta pitkällä aikavälillä.

¹⁷ Tämän toimenpiteen ansiosta Telepiù ja Stream saattoivat fuusioitua. Stream on toinen Italian markkinoilla toimiva maksutelevisioyhtiö, jonka omistivat yhtä suurin osuuksin Newscorp ja Telecom Italia. Uudessa yhtiössä määräysvalta on Newscorpilla, ja Telecom Italialla on vähemmistöosuus. Vaikka toimenpide synnytti Italian maksutelevisiomarkkinoille lähes monopolin, komissio katsoi, että toimenpiteen salliminen riittävän ehdoin oli kuluttajan kannalta parempi kuin markkinoiden sekasorto, joka olisi aiheutunut Streamin toiminnan todennäköisestä lopettamisesta.

¹⁸ EYVL C 320, 15.11.2001.

¹⁹ Komissio on 21. tammikuuta 2003 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut Tanskalle päätöksestään käynnistää EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely. Syynä on julkisen rahoituksen antaminen tanskalaiselle julkiselle lähetysyhtiölle TV2:lle lupamaksujen muodossa ja muilla tavoin. Komissio katsoo menettelyn tässä vaiheessa, että Tanskan viranomaiset ovat korvanneet TV2:lle koituneita julkisen palvelun nettokustannuksia yli sen, mikä olisi välttämätöntä, ja ovat siten voineet tukea TV2:n kaupallista toimintaa ja vääristää kilpailua. Toisaalta komissio on päättänyt lopettaa Italiaa ja Portugalia koskevan tutkimusmenettelyn, jonka aiheena on julkisten radioyhtiöiden RAI:n ja RTP:n rahoittaminen.

²⁰ EYVL C 43, 16.2.2002.

²¹ Tuoreimmat tapaukset: N 410/02 (Belgia: "tax-shelter"), N 261/03 (Saksa: "FFG"). Nähtävänä osoitteessa: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#aides

Tiedotusvälineiden moniarvoisuus

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden varmistamiseen tähtääviin toimenpiteisiin kuuluu tavallisesti mediayhtiöiden omistuksen rajoittaminen ja usean mediayhtiön yhtäaikaisen määräysvallan kerääntymisen ehkäiseminen. Moniarvoisuutta voidaan parantaa monin muinkin toimin aina kilpailupolitiikasta sisällön kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistämiseen. Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta parantavien toimien tavoitteena on aina suojella ilmaisunvapautta ja varmistaa, että tiedotusvälineet heijastavat demokraattiselle yhteiskunnalle tyypillistä mielipiteiden kirjoa. Komission vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista²² annettiin 21. toukokuuta 2003. Siinä todettiin, että tiedotusvälineiden moniarvoisuuden suojeleminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä. Tällä hetkellä yhteisön johdetussa oikeudessa ei ole säännöksiä, joiden tavoitteena olisi suoraan suojella tiedotusvälineiden moniarvoisuutta. Yhteisön lainsäädäntö mahdollistaa kansallisten suojatoimenpiteiden soveltamisen tiedotusvälineiden moniarvoisuuden alalla. Monet yhteisön säädökset auttavat kuitenkin suoraan tai epäsuorasti ylläpitämään tiedotusvälineiden moniarvoisuutta. Yhteisön kilpailulainsäädännön ensisijainen tavoite liittyy talouselämään, eli toimivan kilpailun varmistamiseen markkinatoimijoiden välillä, se auttaa myös välttämään mediayhtiöiden määräysvallan tai omistuksen keskittymistä, mikä voisi vaarantaa laajan mielipidekirjon olemassaolon mediamarkkinoilla.²³ Televisio ilman rajoja -direktiivi auttaa osaltaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden turvaamisessa useiden sisältöä koskevien ja varsinkin eurooppalaisen ja riippumattoman tuotannon edistämiseen liittyvien säännöstensä kautta.

Tekijänoikeudet

Tekijänoikeuksien suojalla on merkittävä osa audiovisuaalialan kehityksessä. Näitä oikeuksia koskeva lainsäädäntökehys vahvistetaan tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa 22. toukokuuta 2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/29/EY²⁴. Tammikuun 30. päivänä 2003 komissio teki ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja menettelyistä²⁵. Ehdotuksen päätavoitteet ovat teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamiseen tähtääviä keinoja koskevien jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen sekä yleisten puitteiden määrittäminen vastaavien kansallisten viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle. Ehdotetulla direktiivillä luotaisiin tasavertaiset olosuhteet oikeuksien haltijoille EU:ssa ja vahvistettaisiin toimenpiteitä oikeuksien rikkojia vastaan. Direktiivi ehkäisisi siten väärentämistä ja tavaroiden laitonta valmistamista.

²² KOM(2003) 270 lopullinen.

²³ Ks. myös Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisesta yleisradiotoiminnasta.

²⁴ EYVL L 167, 22. 6. 2001.

²⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja menettelyistä, KOM(2003) 46 lopullinen.

Komissio käynnisti vuonna 1999 EU:n televiestintälainsäädännön laajan uudelleentarkastelun. Sen tuloksena hyväksyttiin vuonna 2002 sähköisen viestinnän uusi sääntelyjärjestelmä, jota sovelletaan heinäkuusta 2003. Uusi järjestelmä koskee kaikkia siirtoinfrastruktuureja, mutta sähköisten viestintäverkkojen kautta välitettävä sisältö ei kuulu sääntelyn piiriin. Uudessa järjestelmässä on säännöksiä radiotaajuuksien käytöstä, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajien (mukaan luettuna yleisradiolähetykset) valtuutuksesta, siirtovelvoitteesta, verkkojen käyttöoikeudesta, ehdollisesta käyttöoikeudesta ja liitännäistoiminnoista. Uudelleentarkastelun tärkeimmät tavoitteet olivat saada aikaan säännöstö, joka olisi yksinkertainen, sääntelyä vähentävä, teknisesti neutraali ja riittävän joustava soveltuakseen sähköisen viestinnän nopeasti muuttuville markkinoille. Uuden järjestelmän päämääränä on edistää kilpailua sähköisen viestinnän alalla, parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja turvata sellaiset käyttäjien perusedut, joita markkinavoimat eivät turvaisi.²⁶

Sähköisestä kaupankäynnistä annetussa direktiivissä²⁷ säädetään kevyestä ja joustavasta sähköistä kaupankäyntiä koskevasta sääntelyjärjestelmästä, jossa puututaan vain niihin kysymyksiin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä sähköisen kaupankäynnin sisämarkkinoiden toiminnan kannalta. Direktiivi laadittiin teknisesti neutraaliksi, jotta lainsäädäntöjärjestelmää ei tarvitsisi jatkuvasti muuttaa tekniikan kehittyessä.²⁸ Direktiivi kattaa laajasti verkossa tarjottavat palvelut (nk. tietoyhteiskunnan palvelut), joita ovat verkkolehdet ja erikoisalojen tietopalvelut (kuten yritys- ja rahoitustietopalvelut), eri tuotteiden etämyynti (kirjat, tietokoneet ja ohjelmistot, lääkkeet jne.) sekä rahoituspalvelut verkossa (verkkopankit, sijoitustoiminta verkossa). Varsinkin rahoituspalvelut ovat merkittävä osa-alue, sillä ne soveltuvat erityisen hyvin tarjottaviksi rajojen yli, minkä komissio on todennut sähköisestä kaupasta ja rahoituspalveluista antamassaan tiedonannossa²⁹. Direktiiviä sähköisestä kaupankäynnistä sovelletaan horisontaalisesti kaikilla lainkäytön aloilla, jotka liittyvät tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen, olipa kyse julkis-, yksityis- tai rikosoikeudesta.

²⁶ Televiestinnän sääntelypakettiin kuuluvat seuraavat osat:

- direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi)
- valtuutusdirektiivi
- käyttöoikeus- ja yhteenliittämisdirektiivi
- direktiivi yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla
- päätös radiotaajuuksipolitiikan sääntelyjärjestelmästä.

²⁷ EYVL L 178, 17.7.2000.

²⁸ Esimerkiksi tekniset sovellukset (WAP- tai PDA-laitteet), jotka mahdollistavat sisällön käyttämisen tietynlaisen laitteen avulla, eivät aiheuta 12 artiklassa tarkoitettua tiedon muuttumista vaan liittyvät ainoastaan sisällön tekniseen määrittelyyn.

²⁹ KOM(2001) 66 lopullinen, 7.2.2001.

Komission tiedonanto digitaalitelevision ja kolmannen sukupolven matkaviestinnän avointen järjestelmälustojen kautta tapahtuvan uusien tietoyhteiskuntapalvelujen ja sovellusten käytön esteistä³⁰ koskee tietoyhteiskunnan palvelujen yhteentoimivuutta. Tiedonannon yleisempänä tavoitteena on havaita uusien tekniikoiden laajan käytön esteet, ja siinä käsitellään kolmannen sukupolven matkaviestinnän (3G) ja digitaaliteleviopalvelujen avoimien jakelualustojen käytön edistämistä. Nämä tekniikat voivat tulevaisuudessa täydentää PC-tekniikkaa ja mahdollistaa Internetin ja vuorovaikutteisten palvelujen laajan käytön. Tiedonannossa esitetään jäsenvaltioille seurantatoimia. Siinä ennakoidaan tulevaisuuden ”monikanavaympäristöä”, jossa eri jakelutiet täydentävät toisiaan tietoyhteiskunnan palveluja käytettäessä.

Komission tiedonannossa siirtymisestä analogisista digitaalisiin radio- ja televisiolähetyksiin³¹ annetaan jäsenvaltioille ohjeita vaikeasta siirtymisestä digitaalisiin radio- ja televisiolähetyksiin ja analogisten lähetysten lopettamisesta kuluttajien kannalta järkevällä tavalla. Siinä käynnistetään myös poliittista keskustelua siitä, miten voidaan parhaiten hyödyntää analogisen lähetystoiminnan lopettamisen vapauttamia radiotaajuuksia. eEurope 2005 –toimintasuunnitelmassa jäsenvaltioiden edellytetään julkaisevan siirtymissuunnitelmansa ja mahdollinen analogisten televisiolähetysten lopettamispäivämäärä vuoden 2003 loppuun mennessä. Näin varmistetaan, että kuluttajilla on riittävästi tietoa ja aikaa tutustua uusien digitaaliteleviopalvelujen tarjoamiin mahdollisuuksiin ja hankkiakseen tarvittavat laitteet. Tiedonannossa jäsenvaltioita neuvotaan sudenkuoppien välttämiseksi ja kerrotaan mitä kansallisissa siirtymäsuunnitelmissa olisi otettava huomioon. Jäsenvaltioiden toimenpiteiden olisi oltava avoimia, oikeasuhtaisia, oikein ajoitettuja ja teknisesti neutraaleja, jotta vältettäisiin toimijoiden perusteeton eriarvoinen kohtelu ja kilpailun vääristyminen markkinoilla.

Vammaisten mahdollisuudet käyttää televisiopalveluja

Vammaisten mahdollisuus käyttää *televisiopalveluja* ei kuulu televisio ilman rajoja -direktiivin alaan, mutta komissio edistää käytettävyyteen liittyviä kysymyksiä jäsenvaltioiden kanssa kansallisten toimien koordinoimiseksi ja täydentämiseksi direktiivillä perustetussa yhteyskomiteassa. Erityisesti käsitellään edelleen kysymyksiä, jotka liittyvät sisällön täydentämiseen puhutuilla ja viittomakielisillä selostuksilla, kuulovammaistekstityksellä ja tekstityksellä.

Kuluttajansuoja

Kaikki kuluttajansuojaan liittyvät EU:n säännöt koskevat myös audiovisuaalialaa. Näihin kuuluvat harhaanjohtavasta mainonnasta annetun direktiivin yleiset mainontaa koskevat säännökset, joita sovelletaan kaikilla aloilla, sekä tuore ehdotus sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaksi puitedirektiiviksi. Puitedirektiivin lähestymistapa on teknisesti neutraali, ja sen perustana on alkuperämaaperiaate, joten se on yhdenmukainen nykyisen televisio rajoja -direktiivin lähestymistavan kanssa. Ehdotuksessa tuodaan selvästi esille, että jos tätä alaa koskevien alakohtaisten EU:n sääntöjen ja puitedirektiivin säännösten välillä on ristiriita, sovelletaan alakohtaisia sääntöjä.

³⁰ KOM(2003) 410 lopullinen.

³¹ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle siirtymisestä analogisista digitaalisiin radio- ja televisiolähetyksiin, KOM(2003) 541 lopullinen.

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä 17. heinäkuuta 2003 annetun komission asetuksen³² tavoitteena on muodostaa kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten verkosto. Asetuksella perustetaan yhteistyötä kuluttajansuoja-asioissa käsittelevä pysyvä komitea. Televisio ilman rajoja -direktiivillä säänneltäviä asioita käsitellään kuitenkin edelleen ko. direktiivillä perustetussa yhteyskomiteassa.

Sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettava laki

Sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavasta laista ("ROOMA II") 22. heinäkuuta 2003 annetussa komission asetusehdotuksessa³³ säädetään, että *"sopimuksenulkoiseen velvoitteeseen sovelletaan sen valtion lakia, jossa vahinko ilmenee tai uhkaa ilmetä, riippumatta siitä, missä vahingon aiheuttanut teko on tapahtunut, ja siitä, missä valtiossa tai valtioissa vahingon välilliset seuraukset ilmenevät"*. Vastineoikeudesta säädetään kuitenkin erikseen 6 artiklassa seuraavasti: *"Vastineoikeuteen tai muihin vastaaviin toimiin sovelletaan sen valtion lakia, jossa on yleisradiotoiminnan harjoittajan tai lehden kustantajan asuinpaikka."*

Kauppapolitiikka

Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot eivät ole tehneet audiovisuaalipalvelujen osalta sitoumuksia, ja ne ovat saaneet poikkeuksia suosituimmuuslausekkeeseen viimeisimmissä monenvälisissä neuvotteluissa, jotka tunnetaan Uruguayn kierroksen nimellä. Tämän ansiosta EU:lla on audiovisuaalialan osalta toimintavapautta, joka mahdollistaa nykyisten sekä kansallisten että yhteisön toimenpiteiden säilyttämisen samoin kuin kansallisten ja yhteisön toimintalinjojen ja välineiden säilyttämisen ja edelleen kehittämisen alan kehitykseen vastaamiseksi.

Tämä toimintavapaus on keskeisenä aiheena 26. lokakuuta 1999 annetuissa neuvoston päätelmissä, jotka koskevat neuvotteluja palvelukaupan yleissopimuksesta (GATS) Maailman kauppajärjestön (WTO:n) tulevaa neuvottelukierrosta varten. Tämä kierros on nyt käynnissä, ja se tunnetaan DDA-kierroksena (Dohan kehitysohjelma). Näissä päätelmissä Euroopan unionia kehoitetaan varmistamaan, *"että yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla säilyy mahdollisuus suojella ja kehittää päätösvaltaansa omien kulttuuri- ja audiovisuaalisen alan politiikkojensa määrittelemisessä ja toteuttamisessa kulttuurisen monimuotoisuutensa turvaamiseksi"*. Yhteisön kanta DDA-neuvotteluissa on täysin näiden päätelmien mukainen.

Kulttuurisen monimuotoisuuden edistäminen ulkosuhteissa

Euroopan unioni on avoin audiovisuaalipalveluiden kaupalle ja alan yhteistyölle, ja vaihdon edistäminen näiden palvelujen alalla onkin olennainen osa kulttuurin moninaisuuden tavoitetta. Näihin tavoitteisiin pyritään kehittämällä EU:n ja kolmansien maiden välisten kumppanuuksien kulttuuriin ja audiovisuaalialaan liittyvää ulottuvuutta esimerkiksi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maiden kanssa solmitun Cotonoun sopimuksen tai Euro-Välimeri-kumppanuuden puitteissa.

³² KOM(2003) 443 lopullinen.

³³ KOM(2003) 427 lopullinen.

Lisäksi komissio antoi elokuussa 2003 tiedonannon kulttuurin moninaisuutta edistävästä kansainvälisestä välineestä. Siinä komissio asettui kannattamaan mahdollisuutta luoda Unescon puitteissa uusi kulttuurin moninaisuutta edistävä väline. Unescon yleiskokous (29. syyskuuta–17. lokakuuta 2003) päätti käynnistää kulttuurin moninaisuutta käsittelevän peruskirjan laatimisen, ja tarkoituksena on luovuttaa peruskirjan luonnos seuraavalle yleiskokoukselle vuonna 2005.

3. UUSI SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ EUROOPAN AUDIOVISUAALIALALLE

Tärkein audiovisuaalipalveluja koskeva EU-tason säädös on televisio ilman rajoja -direktiivi³⁴. Sitä on täydennetty varsinkin tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/31/EY³⁵ (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) sekä tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleen lähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta annetulla neuvoston direktiivillä 93/83/ETY³⁶ (kaapeli- ja satelliittidirektiivi). Televisio ilman rajoja -direktiiviin verrattuna sähköisestä kaupankäynnistä annettu direktiivi selkeyttää joitakin oikeudellisia käsitteitä ja yhdenmukaistaa tiettyjä seikkoja, jotta tietoyhteiskunnan palvelut voivat saada täyden hyödyn sisämarkkinoiden periaatteista. Kaapeli- ja satelliittidirektiivin tarkoituksena on helpottaa audiovisuaalisten ohjelmien välittämistä yli rajojen satelliittien välityksellä ja edelleen kaapeleitse.

Televisio ilman rajoja -direktiivin soveltamista koskevan komission neljännen kertomuksen³⁷ liitteessä esitetään työohjelma vuodeksi 2003 direktiivin uudelleentarkastelua varten. Työohjelmaan sisältyy julkinen kuuleminen, jonka tarkoituksena on kerätä aineistoa sen arvioimiseksi, onko direktiiviä tarpeen ajantasaistaa tai mukauttaa.

Kuuleminen perustui komission verkkosivustossa³⁸ julkaistuihin kannanottoihin. Brysselissä järjestettiin kahdesti sarja julkisia kuulemistilaisuuksia 2.–4. huhtikuuta ja 23.–25. kesäkuuta 2003. Kiinnostuneita pyydettiin myös lähettämään kirjallisia kannanottoja 15. heinäkuuta 2003 mennessä. Komissio sai yli 150 kannanottoa (noin 1 350 sivua) kaikilta sidosryhmiltä (yksityisiltä ja julkisilta yleisradioyhtiöiltä, sääntelyviranomaisilta, tuottajilta, oikeuksien haltijoilta, taiteilijoilta) ja useimmilta jäsenvaltioilta. Useimmat vastanneet katsovat, että direktiivillä on saatu aikaan joustava ja sopiva puitejärjestelmä jäsenvaltioiden suorittamalle sääntelylle, ja kannattavat komission käytännöllistä lähestymistapaa. Yleisesti ottaen direktiivi on vaikuttanut myönteisesti yleisradiopalvelujen vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa, mutta kannanotoissa tuotiin esille myös seikkoja, joita on vielä tarpeen pohtia.

Tämän julkisen kuulemisen (kirjallisia ja kuulemistilaisuuksissa saatuja) tuloksia käsiteltiin televisio ilman rajoja -direktiivillä perustetun yhteyskomitean jäsenten sekä kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa.

³⁴ Neuvoston direktiivi 89/552/ETY sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, 8.7.2000.

³⁶ EYVL L 248, 6.10.1993, s. 15–21.

³⁷ KOM(2002) 778 lopullinen.

³⁸ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twf2003/consult_en.htm

3.1. Määritelmät ja peruskäsitteet

Televisio ilman rajoja -direktiivissä vahvistetaan vähimmäisvaatimukset, jotka televisiolähetysten sisältöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön on täytettävä. Sellaisten lähetystoiminnan harjoittajien televisiolähetyksiä, jotka kuuluvat jonkin jäsenvaltion lainsäädännön piiriin ja jotka täyttävät kyseisen maan oikeudelliset vaatimukset, voidaan vastaanottaa vapaasti kaikkialla yhteisössä. Tiedotusvälineet ja viestintä ovat tärkeitä vapaan, demokraattisen ja sosiaalisen yhteiskunnan kannalta, ja näiden vähimmäisvaatimusten ytimenä on ottaa käyttöön toimenpiteitä, joiden avulla voidaan

- varmistaa, että lähetystoiminnan harjoittajat eivät lähetä yksinoikeudella tapahtumia, joilla kyseinen jäsenvaltio katsoo olevan erityistä yhteiskunnallista merkitystä, siten, että estetään merkittävää osaa jäsenvaltion yleisöstä seuraamasta näitä tapahtumia suorana tai nauhoitettuna lähetyksenä maksuttoman television kautta
- edistää eurooppalaisten televisio-ohjelmien tuotantoa ja levitystä
- suojella kuluttajia epäterveiltä kauppatavoilta mainonnan, sponsoroinnin ja teleostoslähetysten osalta
- suojella alaikäisiä ja turvata yleinen järjestys
- turvata oikeus vastineeseen.

Direktiivi sisältää perusperiaatteet, joiden voidaan katsoa koskevan kaikenlaista audiovisuaalipalvelujen jakelua (alaikäisten suojelua koskevat säännöt, sisällön ja mainosten erottaminen, mainonnan osoittaminen selkeästi, tiettyjen tuotteiden kieltäminen). Jotkin televisio ilman rajoja -direktiivin yksityiskohtaisista säännöistä kohdistuvat nimenomaan perinteiseen lineaariseen televisio-ohjelmistoon (esimerkiksi mainosten ja teleostoslähetysten kestoja ja ohjelmistoon sijoittamista koskevat säännöt).

Yhteisön lainsäädännössä erotetaan televisio ilman rajoja -direktiivin piiriin kuuluvat ”televisiopalvelut” ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin piiriin kuuluvat ”tietoyhteiskunnan palvelut”. Televisio ilman rajoja -direktiivin sääntely on sähköisestä kaupasta annetun direktiivin sääntelyä yksityiskohtaisempaa. Tämä johtuu pääasiassa television suuresta merkityksestä ja sen ainutlaatuisesta vaikutuksesta yhteiskuntaamme ihmisten mielipiteenmuodostuksen kautta.

Mikään tietoyhteiskunnan palvelu ei ole vielä saavuttanut samanlaista asemaa ja vaikutusvaltaa, joka televisiopalveluilla on. Laajakaistapalvelujen käyttö on lisääntynyt alun perin ennakoitua hitaammin, ja näyttää siltä, että muutoksia on vaikea ennustaa, kun taloudellinen ympäristö on perusteellisesti muuttunut. Kuulemismenettelyn tulokset vahvistavat tätä käsitystä. Joissakin (varsinkin jäsenvaltioiden) kannanotoissa on vaadittu direktiivin soveltamisalan laajentamista. Ehdotukset itsessään ovat soveltamisalan laajuuden osalta hyvin erilaisia. (Haarukka ulottuu pelkästään muiden kuin perinteisten televisiopalvelujen sääntelystä aina kaikenlaisen audiovisuaalisen sisällön sääntelyyn saakka.) Joidenkin mielestä horisontaalinen sisällön sääntely on ennen aikaista, koska viestintämuotojen yhdentymisen ei ole vielä täysin toteutunut.

Komissio katsoo kuitenkin, että direktiivin perusteellinen tarkistaminen on tarpeen keskipitkällä aikavälillä tekniikan ja audiovisuaalialan rakenteen muutosten takia. Komissio harkitsee siksi asiantuntijoiden avustuksella (aihekohtaisissa työryhmissä), tarvitaanko sisällön sääntelyyn muutoksia yhteisön tasolla tiedotusvälineiden teknisen yhdentymisen ja kansallisten säännösten mahdollisten yhteismarkkinoiden toimintaan vaikuttavien erojen vuoksi. Kaikissa toimenpiteissä on varmistettava, että sisältöä koskevia sääntöjä sovelletaan oikeasuhtaisesti ja että politiikanaloilla, joiden katsotaan liittyvän tähän sektoriin, toimitaan johdonmukaisesti. Näitä politiikanaloja ovat kilpailu, kaupallinen viestintä, kuluttajansuojelu ja palvelualan sisämarkkinastrategia.

3.2. Yleiset säännöt

Televisio ilman rajoja -direktiivi sisältää yhden sisämarkkinoiden peruseräperiaatteen, joka on alkuperämaan lain soveltaminen, ja siitä ei käytännössä sallita mitään poikkeuksia. Siksi direktiivissä vahvistetaan tietyt perusteet, joiden mukaan määritetään toimivaltainen jäsenvaltio, jottei tiettyä ohjelmaa osoitettaisi kuuluvaksi useamman jäsenvaltion toimivaltaan. Kun direktiiviä tarkistettiin vuonna 1997, siihen lisättiin joitakin perusteita sen jäsenvaltion määrittämiseksi yksiselitteisesti, jonka lainkäyttövaltaan televisiolähetystoiminnan harjoittaja kuuluu. Lisäksi direktiivissä säädetään, että jos kysymystä siitä, mille jäsenvaltiolle lainkäyttövalta kuuluu, ei voida ratkaista 2 artiklan 3 kohdan perusteella, toimivaltainen jäsenvaltio voidaan määrittää perustamissopimuksen 52 artiklassa (uusi 43 artikla) ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetulla tavalla. Myös julkisessa kuulemisessa käsiteltiin direktiivin 2 artiklassa tarkoitettuja säännöksiä.

Suurin osa jäsenvaltioista ja kantaa ottaneista henkilöistä katsoo, että säännöt ovat asianmukaiset, mutta muutamat valtiot ja kuluttajansuojajärjestöt ovat tuoneet julki huolensa siitä, että kansallisten lakien erilaisuudesta johtuen lähetystoiminnan harjoittajat voivat sijoittautua maihin, joissa lainsäädäntö on vapaamielisintä. Lisäksi tietyt jäsenvaltiot ovat tuoneet esille mainonnan eriyttämisen aiheuttaman ongelman. Tämä tarkoittaa sitä, että lähetystoiminnan harjoittaja lähettää alkuperämaansa yleisölle tarkoitetun kanavan kautta muiden maiden (yleensä naapurimaiden) yleisölle saman ohjelmiston niin, että mainospalat on korvattu tälle uudelle kohdeyleisölle tarkoitetuilla mainoksilla. Kannanottojen mukaan tämä käytäntö heikentää naapurimaiden lähetystoiminnan harjoittajien ja siten audiovisuaalialan taloutta. On kuitenkin syytä täsmentää, että tämä toimintatapa on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti palvelujen tarjoamisen vapaata liikkuvuutta³⁹ ja sijoittautumisvapautta⁴⁰ koskevien periaatteiden mukaista.

Direktiivin säännösten soveltamisessa on voinut ilmetä tiettyjä ongelmia, ja Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan käynnistettiin rikkomismenettely, joka liittyi RTL4- ja RTL5-kanavien ohjelmiin. Komissio on kuitenkin voinut lopettaa asian käsittelyn Alankomaiden korkeimman hallinto-oikeuden antaman tuomion jälkeen.⁴¹

³⁹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 26. huhtikuuta 1988, asia 325/85, Kok. I-02085

⁴⁰ Periaatteesta tarkemmin sijoittautumisvapauteen liittyvää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskevassa oppaassa: *Guide to the case law of the European Court of Justice on Articles 43 et seq. EC Treaty: Freedom of establishment*, 1.1.2001.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/establ/art43_en.pdf

⁴¹ Komissio käynnisti rikkomismenettelyn Alankomaiden viranomaisia vastaan sen jälkeen, kun *Commissariaat voor de Media* oli tehnyt päätöksen pitää itseään toimivaltaisena RTL4- ja RTL5-kanavien suhteen, vaikka näitä ohjelmia lähettävä lähetystoiminnan harjoittaja kuuluu Luxemburgin viranomaisten toimivaltaan. Asettamatta kyseenalaiseksi *Commissariaat voor de Media* suorittamaa tutkimusta korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi päätöksen ja katsoi, ettei

Tarvittaessa komissio käsittelee näihin periaatteisiin liittyviä kysymyksiä kuten aikaisemminkin yhteyskomiteassa tarvittaessa yhdessä kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa.

3.3. Tiedonsaantioikeus

Kuulemismenettelyn aikana tiedonsaantioikeutta käsiteltiin kahdesta näkökulmasta. Ensimmäisessä keskusteluasiakirjassa kysyttiin direktiivin nykyisen 3 a artiklan säännösten (tapahtumat, joilla on erityistä yhteiskunnallista merkitystä) riittävydestä ja asianmukaisuudesta. Keskusteluasiakirjassa nro 6 käsiteltiin tarvetta ottaa tulevaisuudessa käyttöön oikeus käyttää lyhyitä katkelmia yksinoikeuden alaisista tapahtumista ja käyttöoikeuden myöntämistä näihin tapahtumiin.

Suurimmassa osassa kannanotoista katsottiin 3 a artiklan olevan hyödyllinen, tarpeellinen ja oikeasuhtainen. Muutamat kannanotot, varsinkin Saksan yksityisiltä lähetystoiminnan harjoittajilta, ovat tässä suhteessa kriittisempiä. Näiden säännösten mahdollisten laajennusten osalta tietyt julkiset yleisradiotoiminnan harjoittajat esittivät, että laadittaisiin luettelo tapahtumista, joilla on erityistä yhteiskunnallista merkitystä (Euroopassa). Ehdotusten päätarkoituksena oli helpottaa ongelmaa, joka liittyy tiettyjen oikeuksien markkinointiin alueellisin perustein, mutta nämä ehdotukset herättivät laajaa epäilyä. Kannanotoissa ehdotettiin erilaisia parannuksia, mutta yhteisymmärrykseen ei päästy siitä, pitäisikö käsite ”merkittävä osa yleisöstä” määritellä Euroopan tasolla tai siitä, pitäisikö direktiiviä tarkistaa viitepäivämäärien osalta. Muutamat jäsenvaltiot ja sidosryhmät halusivat, että komissio tekisi myönteisen päätöksen siitä, ovatko ehdotetut toimenpiteet (luettelot) yhteisön lainsäädännön mukaisia. Tämä voisi parantaa oikeusvarmuutta verrattuna nykytilanteeseen, jossa komission on käynnistettävä rikkomisesta aiheutuva menettely, jos se katsoo, että kansalliset toimenpiteet ovat epäsuhtaisia tavoitteeseen nähden.

Commissariaat voor de Media voi pitää itseään toimivaltaisena ja luoda kaksinkertaisen toimivallan tilannetta, joka on televisio ilman rajoja -direktiivin vastainen. Tämän päätöksen huomioiden Alankomaiden viranomaiset totesivat komission kannan mukaisesti, että direktiivi kieltää kaikki sellaiset tilanteet, joissa lähetystoiminnan harjoittaja olisi kahden valtion toimivallan piirissä. Näin ollen komissio lopetti asian käsittelyn.

Kuuleminen osoitti, että direktiivin tämän säännöksen tarkistamisella ei ole erityisen kiire. Kuten joissakin kannanotoissa tuotiin esille, 3 a artiklaan liittyvä ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuleva päätös⁴² voi tehdä tarpeelliseksi jatkokeskustelun ohjaavista periaatteista tai komission roolista. Komissio ottaa nämä kysymykset esille yhteyskomiteassa vuoden 2004 toisella puoliskolla. Mahdollisissa suuntaviivoissa annettaisiin jäsenvaltioille tietoja kansallisten toimenpiteiden valinnasta ja täytäntöönpanosta. Komissio katsoo, että eurooppalainen luettelo ei toisi mitään lisäarvoa verrattuna direktiivin nykyisiin säännöksiin, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat nimetä tapahtumat, joilla on erityistä merkitystä kansallisten ja alueellisten kulttuuri- ja yhteiskuntanäkökohtien kannalta. Tämän muuttaminen perusteellisesti niin, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin nimeämään tapahtumat, joilla on erityistä yhteiskunnallista merkitystä, ei olisi toissijaisuusperiaatteen mukaista. Lisäksi tällaiset ehdotukset eivät auttaisi ratkaisemaan ongelmaa, joka liittyy käytäntöön markkinoida tiettyjä oikeuksia alueellisesti. Julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajat ja muutamat jäsenvaltiot katsovat, että Euroopan tasolla olisi vahvistettava lainsäädännössä yhdenmukaistettu käyttöoikeus tapahtumiin, joilla on suuri uutisarvo. Nyt kansallisissa laeissa olevat erot aiheuttavat vääristymiä. Jotkin jäsenvaltiot ovat epäilevämpiä, sillä yksityiset lähetystoiminnan harjoittajat ja oikeuksien haltijat ovat sitä mieltä, että tämä asia voidaan hoitaa vapaaehtoisilla ohjeilla, ja vastustavat jyrkästi tällaisen sisällön yleistä käyttöoikeutta.

Komissio katsoo että kysymys käyttöoikeudesta tapahtumiin, joilla on suuri uutisarvo, vaatii lisätarkastelua⁴³, ja kutsuu asiantuntijoita käsittelemään asiaa (aihekohtaisessa työryhmässä). Tähän liittyviä kysymyksiä käsiteltäessä on otettava huomioon tekijänoikeussäännökset. Kolmeen tärkeään kysymykseen on saatava vastaus: Missä määrin tekijänoikeusdirektiivi tarjoaa riittävän ratkaisun oikeudenmukaista kohtelua koskevien säännösten kautta? Onko asiaan liittyvien yleispoliittisten tavoitteiden (kuten tietolähteiden monimuotoisuuden) takia tarpeen määritellä lähetystoiminnan harjoittajien ja uutistoimistojen käyttöoikeus? Millaisista väliintulokeinoista olisi tarpeen säätää?

3.4. Tuotannon edistäminen, esittämisjärjestys

Suurin osa lähetysajasta eurooppalaisille teoksille (televisio ilman rajoja -direktiivin 4 ja 6 artikla)

Televisio ilman rajoja -direktiivin 4 artiklassa säädetään sellaisten toimenpiteiden käyttöönotosta, jotka edistävät eurooppalaisten teosten asemaa. 'Eurooppalainen teos' määritellään 6 artiklassa.

Useimmat sidosryhmät kannattavat nykyistä tilannetta. Jotkut toivoivat vaatimusten tiukentamista ja jotkut nykyisten vaatimusten korvaamista muilla keinoilla, kuten investointivelvoitteilla tai erityisillä eurooppalaisen tuotannon tukiohjelmilla. Pieni osa sidosryhmistä epäilee edelleen sitä, ovatko tällaiset vaatimukset aiheellisia ja oikeasuhteisia.

⁴² Kirch Media, T-33/01 1. asteen tuomioistuin.

⁴³ Ks. myös Euroopan parlamentille tehty vetoamus nro 1358/2002.

Nykyisten vaatimusten vahvistamiseksi ehdotettiin seuraavia muutoksia:

- Otetaan käyttöön selkeä määrällinen tavoite ilmauksen ”*suurimman osan lähetysajastaan*” sijaan. Ehdotukset vähimmäismääräksi vaihtelivat 51 prosentista 75 prosenttiin.
- Selkeytetään velvoitetta poistamalla ilmaus ”*mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisin keinoin*”. Tätä ehdotusta kannatti suuri osa tuottajista, käsikirjoittajista ja jakelijoista.

Vain muutamassa kannanotossa haluttiin uusia osatavoitteita tai kiintiöitä kansalliselle tuotannolle, muiden Euroopan maiden teoksille, elokuvateoksille ja ”alueellisille” ohjelmille, joihin liittyy erityisiä kielikysymyksiä. Myös investointivelvoitteen käyttöönottoa ehdotettiin täydentämään lähetyksiaikaan liittyviä toimenpiteitä.

Joissakin kannanotoissa toivottiin Euroopan komission käyttämän seurantajärjestelmän parantamista tämän artiklan osalta antamalla uudelleen suuntaviivat tietojen keruuta ja validointia varten tai järjestämällä seuranta yhteisön tasolla.

Sidosryhmien mielipiteet siitä, onko 6 artiklassa esitettyä eurooppalaisen teoksen määritelmää tarpeen edelleen yhdenmukaistaa, jakautuivat jyrkästi. Yhdenmukaistamisen kannattajat ehdottivat käytettäväksi määritelmää, joka on Eurooppalaisessa yleissopimuksessa elokuvien yhteistuotannosta.

Riippumattomien tuottajien valmistamat eurooppalaiset teokset (televisio ilman rajoja -direktiivin 5 artikla)

Direktiivin 5 artiklassa vahvistetaan 10 prosentin tavoite riippumattomien tuottajien valmistamien eurooppalaisten teosten osuudelle lähetysajasta ja ohjelmistobudjetista. Suurin osa sidosryhmistä kannatti nykytilanteen säilyttämistä. Myös osuuden nostamista 25 prosenttiin ja/tai ilmauksen ”*mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisin keinoin*” poistamista ehdotettiin. Lisäksi jotkut vaativat nykyisten vaatimusten poistamista tai niiden korvaamista muilla keinoilla.

Useimmat olivat sitä mieltä, että ’riippumattoman tuottajan’ määritelmän puuttuminen ei ole este teosten leviämislle EU:ssa. Toisin sanoen nykytilannetta kannatetaan laajasti. Monet kuitenkin kannattavat yhdenmukaisen määritelmän käyttöönottoa. He esittivät pitkän listan keskeisiä kriteerejä riippumattoman tuottajan määrittelemiseksi direktiivin tarkoituksia varten. Yksi mahdollisuus olisi asettaa tämä lista jäsenvaltioiden käyttöön suuntaviivojen muodossa.

Televisio ilman rajoja -direktiivin 4, 5 ja 6 artiklalle yhteiset säännökset

Muutamissa kannanotoissa ehdotettiin, että eurooppalaisten teosten edistämistoimenpiteiden ulkopuolelle jätettäisiin teemakanavat, ostoskanavat, maat, joissa on pieni tuotantokapasiteetti tai suppea kielialue, pienet ja keskisuuret palvelun harjoittajat sekä kanavat, joiden yleisömäärä on pieni (nk. *de minimis* -kriteeri). Jotkut vaativat erityissäännöksiä ”uusia” lähetysorganisaatioita ja uusia ohjelma- ja käyttömuotoja, kuten maksutelevisiota ja tilausvideota varten.

Suurin osa sidosryhmistä kannatti nykytilanteen säilyttämistä 7 artiklan säännösten osalta, jotka koskevat esittämisaikakohtaa eri välineissä. **Julkiset kuulemistilaisuudet ja uudelleentarkasteluun liittyvät kannanotot ovat osoittaneet, että direktiivin III luku on hyvä ja tasapainoinen kompromissi monimuotoisen eurooppalaisen audiovisuaalialan edistämiseksi. Siksi komissio ei tässä vaiheessa aio ehdottaa muutoksia näihin säännöksiin. Komissio seuraa edelleen direktiivin soveltamista televisio ilman rajoja -direktiivin 25 a artiklassa tarkoitetun tutkimuksen valossa.**

3.5. Kaupallinen viestintä

Direktiivin IV luku sisältää joukon säännöksiä, jotka koskevat televisiomainontaa, sponsorointia ja teleostoslähetyksiä sekä alaikäisille suunnattua mainontaa. Direktiivissä säädetään mainonnan sallitusta osuudesta lähetyksajasta (päivittäinen ja tuntikohtainen osuus, 18 artikla), ohjelmien mainoskatkojen määrästä ja toteutustavasta (11 artikla), sekä mainosten sisällöstä ja esitystavasta (10, 12, 13, 14, 15 ja 16 artiklat). Sponsoroinnista säädetään 17 artiklassa.

Direktiivin tarkoituksena on suojella televisionkatsojien etuja esimerkiksi vahvistamalla, että toimituksellinen sisältö ja mainokset on voitava erottaa selkeästi, ja turvaamalla audiovisuaalisten teosten eheyttä ja arvoa ja oikeudenhaltijoiden oikeuksia esimerkiksi siten, että liialliset häiriöt estetään. Julkisen kuulemisen aikana komissio on kehottanut asiasta kiinnostuneita esittämään kantansa näiden säännösten asianmukaisuudesta, kun markkinat ja tekniikka muuttuvat. Kannanottoa pyydettiin siitä, voidaanko mainonnan määrää rajoittavia säännöksiä lieventää, kun otetaan huomioon käyttäjien valinta- ja päätösmahdollisuudet, sekä siitä, ovatko uudet mainontakeinot direktiivin säännösten mukaisia.

Näitä seikkoja koskeneista kannanotoista voidaan tehdä seuraava yhteenveto:

Suurin osa kantansa ilmaiseista kannatti nykyisten, direktiivin 1 artiklassa esitettyjen määritelmien säilyttämistä. Vain harvoissa kannanotoissa kannatettiin muuttamista. Yleisesti katsotaan, että on vielä liian aikaista määritellä uudet mainontakeinot direktiivissä.

Useimmissa kannanotoissa puollettiin nykytilanteen säilyttämistä alaikäisten (16 artikla) ja ihmisarvon (12 artikla) suojelua koskevien säännösten osalta, ja niitä pidettiin riittävinä. Kuluttajia ja perheitä edustavat järjestöt kannattavat kuitenkin alaikäisten suojeluun liittyvien säännösten jonkinasteista vahvistamista. Tätä kysymystä komissio on hiljattain käsitellyt sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa ehdotuksessaan.

Suurin osa komission vastaanottamista kannanotoista puolsi mainonnan muotoa ja esitystapaa koskevien nykyisten säännösten säilyttämistä (10 artikla). Eräät toimijat, eritoten ilmoittajat, mainostajat ja kaupalliset lähetystoiminnan harjoittajat, ilmaisivat kyllä kannattavansa toimituksellisen sisällön ja mainonnan pitämistä erillään, mutta toivovansa kuitenkin tiettyä säännösten soveltamismuotojen lieventämistä varsinkin yksittäisten mainosten erityisaseman ja piilomainonnan kiellon osalta.

Mainosten ja teleostoslähetysten sijoittamiseen liittyviä säännöksiä pidettiin yleisesti sopivina. Kannanotoissa oltiin samaa mieltä siitä, että mainokset on periaatteessa sijoitettava ohjelmien väliin ja että jos mainoksia sijoitetaan ohjelmien keskelle, ne eivät saa loukata ohjelman eheyttä eivätkä sen arvoa. Monissa kannanotoissa toivottiin kuitenkin yksinkertaistamista varsinkin niiden säännösten osalta, jotka koskevat urheiluohjelmia ja vähintään 20 minuutin jaksoa mainoskatkojen välillä.

Tupakkatuotteiden ja reseptilääkkeiden mainonta televisiossa on kielletty. Alkoholijuomien mainonta sallitaan tietyn ehdoin. Yleisesti ottaen sidosryhmät puoltavat näitä säännöksiä. Yksi jäsenvaltio ja tietyt alaikäisten ja kansanterveyden suojelun parissa toimivat järjestöt kannattavat kuitenkin alkoholijuomien mainontaa koskevien säännösten kiristämistä.

Useimmat jäsenvaltiot tukevat kestoa koskevia säännöksiä. Tietyt jäsenvaltiot, suurin osa kaupallisista lähetystoiminnan harjoittajista ja muutamat mainostoimistot vaativat kuitenkin säännösten jonkinasteista lieventämistä. Yleensä esitetyissä kannanotoissa ei tarkoiteta säännösten muuttamista ohjelmien tyyppin tai yleisön osalta. Monet kaupalliset lähetystoiminnan harjoittajat ja mainostoimistot ilmoittivat kannattavansa itse- tai yhteissäätelymenetelmien käytön lisäämistä. Toiset olivat puolestaan sitä mieltä, että tällaiset menetelmät ovat tehottomia kestoa koskevien säännösten osalta.

Sponsorointia koskevat säännöt mainittiin monissa kannanotoissa. Muutospyynnöt liittyivät eritoten sen selkeyttämiseen, onko tuotesijoittelu säännösten mukaan sallittua.

Uusien mainonnan menetelmien osalta enemmistö katsoi, että jos tiettyjen ehtojen täyttyminen taataan, moninäytöt, vuorovaikutteinen mainonta ja virtuaalimainonta eivät ole direktiivin vastaisia. Monet sidosryhmät esittivät kuitenkin oikeusvarmuuden vuoksi toivomuksen, että komissio täsmentäisi direktiivin säännösten soveltamista uusiin mainontamuotoihin tulkitsevilla tiedonannolla, jotta uusia mainontamenetelmiä käsiteltäisiin yhdenmukaisesti Euroopan unionin kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio on päättänyt antaa piakkoin tulkitsevan tiedonannon, jossa täsmennetään erityisesti sitä, miten direktiivin IV luvun säännöksiä sovelletaan uusien mainontamenetelmiin. Lisäksi komissio aikoo kuultuaan asiantuntijoita (pohdintaryhmässä) myös selvittää sitä, millä tavoin mainonnan sijoittamista ja kestoa koskevia säännöksiä pitäisi kehittää, varsinkin kun otetaan huomioon televisionkatsojan käytössä olevat valvontakeinot ja lisääntynyt ohjelmavalikoima. Tässä selvityksessä otetaan huomioon tulokset komission teettämästä riippumattomasta tutkimuksesta⁴⁴, joka koski sääntelytoimenpiteiden vaikutuksia mainosmarkkinoilla, sekä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiiviehdotus.

3.6. Alaikäisten suojelu ja yleinen järjestys

Julkisessa kuulemisessa esitetyt kommentit osoittavat, että sidosryhmät ovat yleisesti yhtä mieltä siitä, että alaikäisten suojelua koskevat direktiivin säännökset ovat tyydyttävät ja riittävät. Joidenkin mielestä olisi hyvä ulottaa näiden säännösten soveltaminen myös Internetiin.

Direktiivin 22 artiklassa tehdään ero sellaisten ohjelmien, jotka saattaisivat vakavasti vahingoittaa alaikäisten kehitystä (22 artiklan 1 kohta), ja sellaisten ohjelmien, jotka voivat

⁴⁴ Ks. EYVL S107-95378.

vahingoittaa alaikäisten kehitystä (22 artiklan 2 kohta), välillä. Monet sidosryhmät ovat sitä mieltä, että tämä säännös olisi säilytettävä, sillä tämän artiklan soveltamisessa ei ole ilmennyt ongelmia. Joidenkin mielestä olisi kuitenkin syytä selkeyttää sitä, mitä 22 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetaan.

Useimmat niistä, jotka kommentoivat sellaisten ohjelmien kieltoa, jotka sisältävät yllytystä vihaan rodun, sukupuolen tai kansallisuuden perusteella, ovat tyytyväisiä säännökseen nykymuodossaan eivätkä ole havainneet mitään ongelmia. Muutamat sidosryhmät katsoivat, että yhteis- tai itsesääntely ei sovellu tähän tapaukseen. Jotkut sidosryhmät toivoivat, että sopivia toimenpiteitä rotuun, sukupuoleen tai kansallisuuteen perustuvan syrjinnän ehkäisemiseksi harkittaisiin edelleen, kun taas toiset korostivat sananvapauden perusoikeuden ja tällaisten toimenpiteiden huolellisen tasapainottamisen tarvetta.

Saaduista kannanotoista käy ilmi, että yhteissääntelymallit toimivat erittäin hyvin eräissä jäsenvaltioissa, mutta muutamat sidosryhmät katsoivat, että pelkät menettelysäännöt ilman viranomaisvalvontaa eivät ole riittäviä.

Yleisesti ollaan sitä mieltä, että vaikka sovellettavat säännöt ovat selkeät, niiden tehokas soveltaminen on yhä vaikeampaa, varsinkin digitaali- ja verkkoympäristössä. Tässä yhteydessä painotettiin erityisesti tehokkailla itse- ja yhteissääntelymalleilla saavutettavia etuja. Erityisesti oltiin kiinnostuneita hyvien käytänteiden vaihdon ja verkottumisen lisäämisestä eri elimien välillä.

Direktiivin 2 a artiklassa sallitaan poikkeus velvoitteesta varmistaa vapaus vastaanottaa televisiolähetyksiä sellaisen sisällön osalta, joka voi vahingoittaa alaikäisten kehitystä. Useimmat tätä kohtaa kommentoineista sidosryhmistä katsovat, että 2 a artiklan säännös on riittävä ja oikeasuhtainen kyseessä olevan yleisen edun suojelemiseksi. Muutamat kuitenkin katsovat, että menettelyä voitaisiin yksinkertaistaa tai että tämän säännöksen soveltamista olisi selkeytettävä, esimerkiksi tulkitsevalla tiedonannolla.

Komissio ottaa huomioon kuulemisen tulokset ja monien sidosryhmien esittämät epäilyt sovellettavien sääntöjen täytäntöönpanon tehokkuudesta ja aikoo ensimmäisenä vaiheena ehdottaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annetun suosituksen päivittämistä niin, että keskitytään itse- ja yhteissääntelymallien kehittämiseen (ks. kohta 3.10) ja otetaan erityisesti huomioon verkkoympäristö. Tavoitteena on tehostaa alaikäisten ja yleisen järjestyksen suojelun periaatteiden noudattamista, joiden on tunnustettu olevan yleisesti tärkeitä riippumatta palvelun luonteesta tai sen tarjoamismuodosta.

3.7. Vastineoikeus

Useimmat sidosryhmistä, jotka kommentoivat vastineoikeutta televisiopalvelujen osalta, katsovat, että säännös on nykymuodossaan sopiva ja että lisäsääntely ei ole tarpeen. Muutamat katsoivat, että vastineoikeutta olisi tarkistettava sähköisten viestinten osalta.

Kuten aiemmin mainittiin, komissio katsoo, että vastineoikeuteen tai vastaaviin menettelyihin olisi sovellettava sen maan lakia, johon lähetyspalvelun tarjoaja on sijoittunut.

Kuten kuulemismenettelyssä ehdotettiin, komissio omaksuu ajatuksen, että vastineoikeutta olisi sovellettava kaikkiin tiedotusvälineisiin. Ensimmäisenä toimenpiteenä vastineoikeus voitaisiin sisällyttää suositukseen alaikäisten ja ihmisarvon

suojelusta. Komissio aikoo myös osallistua aktiivisesti Euroopan neuvoston työhön, joka liittyy vastineoikeuteen verkkoympäristössä.

3.8. Institutionaaliset näkökohdat

Kuulemisprosessi keskittyi yhteyskomitean toimimiseen ja siihen, miten kansalliset sääntelyviranomaiset voisivat entistä paremmin osallistua Euroopan tason työhön. Toinen keskusteluasiakirjoissa käsitelty kysymys oli se, miten päästä eroon yhteissääntelymallien epäkohdista (markkinoiden pirstoutuminen jne.) erilaisten yhteissääntelyelinten välisten yhteistyömuotojen avulla.

Yhteykskomiteaa pidetään yleisesti järkevänä ja hyödyllisenä toimintamuotona. Yhtä yksimielisiä ei olla siitä, millä tavoin kansalliset sääntelyviranomaiset voisivat paremmin osallistua Euroopan tason työhön. Enemmistö sääntelijöistä ja muutamat jäsenvaltiot puoltavat Euroopan tasolla toimivan sääntelykomitean perustamista, kun taas muutamat muut jäsenvaltiot vastustavat komiteoiden päällekkäisyyttä.

Joissakin kannanotoissa ehdotettiin yhteyskomitean työn tekemistä julkiseksi avoimuuden parantamiseksi. Yksityiset lähetyspalvelujen tarjoajat pyysivät tarkkailija-asemaa komiteassa.

Kuulemismenettelyssä saatujen kannanottojen perusteella komissio on tullut siihen johtopäätökseen, että yhteyskomitean kokoonpanoa ja tehtäviä ei ole tarpeen muuttaa. Vastauksena vaatimukseen avoimuuden parantamisesta komissio aikoo yhteyskomitean ensimmäisessä kokouksessa vuonna 2004 ehdottaa muutosta yhteyskomitean työjärjestyksen 7 artiklaan, jossa asioiden käsittely komiteassa julistetaan nyt luottamukselliseksi. Komissio aikoo ehdottaa, että yhdenmukaisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001⁴⁵ kanssa säännöissä olisi sallittava yhteyskomitean esityslistan, asiakirjojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen muulloin kuin asetuksessa mainituissa poikkeustapauksissa. Asiakirjat julkaistaisiin komission www-sivustossa.

Komissio aikoo aikaisempaan tapaan kutsua toimialan edustajia mukaan komiteaan silloin, kun käsiteltävät asiat sitä edellyttävät, mutta se ei katso asianmukaiseksi sitä, että lähetyspalvelujen tarjoajat olisivat pysyvästi edustettuina komiteassa.

Komissio jatkaa käytäntöä, jonka mukaan kokouksiin kutsutaan silloin tällöin kansallisten sääntelyviranomaisten puheenjohtajia ja johtajia. Vuonna 2003 pidettiin kaksi tällaista kokousta. Jos kokemukset näistä kokouksista ovat jatkossakin yhtä positiivisia kuin aikaisemmin, komissio harkitsee pysyvän ”Euroopan audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten ryhmän” perustamista vuoden 2004 jälkipuoliskolla. Mahdollisesta perustamisesta tehtävässä komission päätöksessä on tarkoitus selkeästi todeta, että sääntelyviranomaisten ryhmän tehtävä rajoittuu näkemysten vaihtamiseen toimintaan ja tekniikkaan liittyvistä kysymyksistä ja että yhteyskomitea on edelleen direktiivin mukainen vastuullinen komitea.

⁴⁵ EYVL L 145, 31.5.2001.

3.9. Suositus alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta

Suositus alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta⁴⁶ on EU:n tasolla ensimmäinen oikeusväline, joka koskee Internetin kautta tarjottavia audiovisuaalisia ja tietopalveluja. Suosituksessa annetaan suuntaviivoja kansallisen itsesääntelyn kehittämiseksi alaikäisten ja ihmisarvon suojelua silmällä pitäen. Ennen muuta siinä vaaditaan Internet-palveluntarjoajia laatimaan menettelysääntöjä nykyisen lainsäädännön selventämiseksi ja sen soveltamisen parantamiseksi.

Toisessa kertomuksessa suosituksen soveltamisesta todetaan, että *jäsenvaltioissa* (samoin kuin liittymässä olevissa maissa ja muissa maissa, jotka vastasivat kyselyyn) soveltaminen on vielä erilaista. Vihjepuhelinlinjojen ja menettelysääntöjen määrä on kuitenkin huomattavasti kasvanut, ja myönteistä on myös se, että kaksi kyselyyn vastanneista liittymässä olevista maista on perustanut vihjepuhelimia.

Audiovisuaalisen sisällön luokittelu on keskeistä alaikäisten suojelun kannalta. Monissa kannanotoissa katsottiin, että luokittelujärjestelmissä olisi otettava huomioon kulttuuriset ja yhteiskunnalliset erot jäsenvaltioiden välillä. Tästä huolimatta voitaisiin laatia yhteinen, kuvaava symbolijärjestelmä, jonka avulla katsojat voisivat arvioida ohjelmien sisältöä. Tämä aikaansaamisessa voitaisiin soveltaa alhaalta ylös suuntautuvaa lähestymistapaa jäsenvaltioiden yhteissääntelyelimien yhteistyön ja parhaiden käytänteiden vaihdon kautta. Suositus koskee kaikkia tiedotusvälineitä, ja komissio aikoo ehdottaa alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annetun neuvoston suosituksen muuttamista niin, että siihen lisätään kehoitus yhdenmukaistaa tällaiset kuvaavat symbolit.

Tiedotusvälinekenttä muuttuu uuden tekniikan ja mediainnovaatioiden ansiosta, ja siksi lapsia (ja vanhempia) on opetettava käyttämään tiedotusvälineitä tehokkaasti. Nykyisin on tärkeätä tietää, mistä tietoa löytyy ja miten sitä on tulkittava. Monet televisio ilman rajoja -direktiiviä koskeneeseen julkiseen kuulemismenettelyyn osallistuneista sidosryhmistä ovat – edellä mainittujen seikkojen lisäksi – ehdottaneet medialukutaidon lisäämistä suosituksessa käsiteltyihin aiheisiin. Komissio punnitsee tarkoin tätä kysymystä neuvoston suosituksen suunnitellun tarkistuksen kannalta.

Komissio aikoo ottaa alaikäisten suojeluun liittyvät kannanotot huomioon ehdottamalla suosituksen tarkistamista. Tarkistuksessa voitaisiin ottaa huomioon medialukutaitoon, vastineoikeuteen ja syrjintään tai vihaan rodun, sukupuolen tai kansallisuuden perusteella yllyttämiseen liittyvät kysymykset kaikkien online-tiedotusvälineiden osalta. Ehdotus perustuu toiseen suosituksen soveltamista koskevaan kertomukseen.

⁴⁶ 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).

3.10. Yhteis- ja itsesääntely

Vuonna 1999 annetussa tiedonannossa audiovisuaalipolitiikasta⁴⁷ painotettiin yhteis- ja itsesääntelyyn liittyvien välineiden merkitystä. Ottaen huomioon Euroopan komission valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallintotavasta⁴⁸ sekä lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelman⁴⁹ komissio palautti neljännessä kertomuksessa televisio ilman rajoja -direktiivin soveltamisesta⁵⁰ mieliin sääntelyn peruseriaatteen: direktiivi on palautettava välineeksi, jonka avulla määritellään oikeudelliset puitteet ja halutut tavoitteet. Yhteissääntelyn avulla voidaan täyttää yhteisön asettama tavoite, kun toimenpiteet toteuttaa tietyllä alueella tunnustettu vastuutaho. Lainsäätäjä päättää missä laajuudessa täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttaminen voidaan antaa sidosryhmien tehtäväksi niiden asiaan liittyvän pätevyyden perusteella. Jos tällä menetelmällä ei saavuteta odotettuja tuloksia, lainsäätäjä voi suoraan soveltaa lakisääteisiä menettelyjä.

Kuulemismenettelyssä saaduista kannanotoista käy selvästi ilmi, että itsesääntelyn, itsevalvonnan ja yhteissääntelyn käsitteitä tulkitaan jäsenvaltioissa eri tavoin. Sääntelymallit, joita yhdessä jäsenvaltiossa kutsutaan itsesääntelyksi, voidaan muissa jäsenvaltiossa lukea yhteissääntelyksi. Monista annetuista esimerkeistä käy ilmi, että yhteissääntelymalleja sovelletaan jo nykyisessä järjestelmässä sangen laajasti. Ne näyttävät onnistuneen erityisen hyvin, kun on kyse mainontaan ja alaikäisten suojeluun liittyvien sääntöjen soveltamisesta.

Monilla sidosryhmillä on vielä vaikeuksia näiden käsitteiden ymmärtämisessä, ja ne pyytävät tarkempaa selvitystä. Komissio katsoo, että valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta ja lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevassa toimintasuunnitelmassa selvitetään jo tämän keskustelun perusasiat. Sääntelyn parantamista ja nopeuttamista varten asiakirjassa eritellään tekijät, jotka vaikuttavat parannusten aikaansaamiseen, ja määritellään yhteissääntelyn käytön edellytykset. Kuulemismenettelyssä saaduista kannanotoista ilmenee, että yhteissääntelymalleja on otettu käyttöön monessa jäsenvaltiossa toimimatta direktiivin vastaisesti. Mutta kannanotoista ilmenee myös, että monet sidosryhmät eivät pidä itsesääntelyä soveliaana ratkaisuna kaikkien direktiiviin sisältyvien poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tässä yhteydessä on myös selvitettävä, miten parhaiten voidaan varmistaa, että kansallisten yhteis- ja itsesääntelymallien yleistymisen ei häiritse sisämarkkinoiden toimintaa aiheuttamalla uudelleen markkinoiden pirstoutumista.

Komissio aikoo käynnistää tutkimuksen, joka koskee yhteissääntelymalleja media-alalla. Tarkoituksena on saada perusteelliset tiedot jäsenvaltioissa ja liittymässä olevissa maissa tähän mennessä suoritetuista yhteissääntelytoimenpiteistä ja jo tehdyistä tutkimuksista. Tutkimuksella on tarkoitus saada selville, millä aloilla toimenpiteitä jo sovelletaan, mitkä ovat niiden vaikutukset ja miten ne soveltuvat yhteen yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden kanssa.

⁴⁷ Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten, KOM(1999) 657 lopullinen.

⁴⁸ KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001.

⁴⁹ KOM(2002) 278 lopullinen.

⁵⁰ KOM(2002) 778 lopullinen, 6.1.2003, Liite, kohta 2.1.2.

4. PÄÄTELMÄT JA AIKATAULU

Tekniikan kehittymisen vaikutukset audiovisuaalialan markkinoihin ovat olleet muutama vuosi sitten ennakoitua vähäisemmät, mutta digitaalitekniikka ja yhdentyminen tuo markkinoille lisää uusia sisällön muotoja sekä uusia tapoja sisällön tarjoamista ja uusia liiketoimintamalleja sen rahoittamista varten. Alan sääntelyllä on nyt ja tulevaisuudessa turvattava tietyt yleiset edut, kuten kulttuurinen moninaisuus, tiedonsaantioikeus, alaikäisten suojelu ja kuluttajansuoja. Laaja kuuleminen vahvisti sen, että tekniikan tai markkinoiden muuttuminen ei aseta näitä tavoitteita kyseenalaisiksi. Kysymyksiä herättää vain se, millä keinoin nämä tavoitteet voidaan toteuttaa muuttuvassa ympäristössä.

Sääntelyn osalta komissio aikoo edetä kaksivaiheisesti. Lyhyellä aikavälillä oikeusvarmuutta voidaan parantaa tulkitsevalla tiedonannolla televisiomainonnasta, mikäli direktiivin tarkistaminen ei ole tarpeen. Tässä tulkitsevassa tiedonannossa selkeytetään erityisesti sitä, missä määrin nykyinen direktiivi koskee uusia mainontamuotoja. Komissio ehdottaa myös alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annetun suosituksen päivittämistä.

Keskipitkällä aikavälillä on tarpeen pohtia ja käsitellä useita kysymyksiä, ja tämä voi johtaa televisio ilman rajoja -direktiivin päivittämiseen. Komissio joko analysoi aiheita itse asiantuntijoiden avustuksella (aihekohtaiset työryhmät) tai teettää riippumattomia tutkimuksia kyseisistä aiheista.

Vuonna 2004 järjestetään aihekohtaisten työryhmien kokoukset seuraavista aiheista:

- audiovisuaalisen sisällön sääntely
- mainonnan sääntelyn yksityiskohtaisuus
- tiedonsaantioikeus ja oikeus lyhyisiin selostuksiin.

Tutkimuksia tehdään seuraavista aiheista:

- Vertaileva tutkimus valvontakeinojen vaikutuksesta televisiomainontamarkkinoihin Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja tietyissä muissa maissa
- Tutkimus televisio-ohjelmien markkinointiin ja jakeluun kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksista sekä yhteisön että kansallisella tasolla televisio ilman rajoja -direktiivin 25 a artiklan mukaisesti
- Tutkimus yhteissääntelytoimenpiteistä media-alalla
- Tutkimus vuorovaikutteisen television käsittelystä sääntelyssä.

Toimintasuunnitelma esitetään liitteessä.

Liite

Toimi	Valmistumisajankohta
Komission tulkitseva tiedonanto mainonnasta	2004, 1. neljännes
Ehdotus alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta annetun neuvoston suosituksen päivittämiseksi	2004, 1. neljännes
Ehdotus neuvoston suositukseksi elokuvaperinnöstä	2004, 1. neljännes
Ehdotus elokuvasta annetun komission tiedonannon päivittämiseksi	2004, 1. neljännes
Kertomus televisio ilman rajoja -direktiivin 4 ja 5 artiklan soveltamisesta	2004, 1. puolisko
Aihekohtaisten työryhmien kokoukset (audiovisuaalisen sisällön sääntely, mainonnan sääntelyn yksityiskohtaisuus, tiedonsaantioikeus)	2004
Mahdollinen komission päätös audiovisuaalialan sääntelijöiden ryhmästä	2004, 2. puolisko
Esittely: Tutkimus televisio-ohjelmien markkinointiin ja jakeluun kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksista sekä yhteisön että kansallisella tasolla televisio ilman rajoja -direktiivin 25 a artiklan mukaisesti	2004 lopulla
Esittely: Vertaileva tutkimus valvontakeinojen vaikutuksesta televisiomainontamarkkinoihin Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja tietyissä muissa maissa	2004 lopulla
Viides komission kertomus televisio ilman rajoja -direktiivin soveltamisesta	2005
Kolmas eurooppalainen audiovisuaalialan konferenssi	2005
Media-alan yhteissääntelytoimenpiteitä koskevan tutkimuksen esittely	2005