

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

7 päivänä huhtikuuta 2011¹

1. Televisio ilman rajoja -direktiivissä, sellaisena kuin sitä on sovellettava käsiteltävässä asiassa,² vahvistetaan mainosten lähetysohjelle rajat, jotka vaihtelevat sen mukaan, ovatko nämä mainokset mainospaloja vai muita mainonnan muotoja.

2. Direktiivissä säädetään, että mainospalojen ja teleostosesitysten lähetysohjelma ei saa olla enempää kuin 12 minuuttia yhtä tasatuntien välistä tuntia kohti. Muista mainonnan muodoista siinä vahvistetaan sen sijaan ainoastaan päivittäinen raja, kun siinä säädetään, että niiden lähetysohjelma yhdessä mainospalojen kanssa ei saa olla yli 15 prosenttia päivittäisestä lähetysohjelmasta.

3. Nyt käsiteltävässä jäsenyysohjeiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa Euroopan komissio väittää, että Espanjan kuningaskunta on soveltanut näitä säännöksiä väärin. Se väittää kyseisen jäsenvaltion salilinen, että televisiomainonnan uusia muotoja, joita kutsutaan mainosraportteiksi,

liitännäismainoksiksi, sponsorointimainoksiksi ja mikromainoksiksi, lähetetään 12 minuutin tuntikohtaista enimmäismäärää enemmän, vaikka ne mainitun toimielimen mukaan ovat direktiivissä tarkoitettuja ”mainospaloja”.

4. Espanjan kuningaskunta kiistää tämän analyysin ja väittää, että riidanalaiset neljä mainonnan muotoa eivät kuulu mainospalojen käsitteeseen vaan muiden mainonnan muotojen käsitteeseen.

5. Direktiivissä ei ole määritelty kumpaakaan näistä käsitteistä.

6. Tässä ratkaisuehdotuksessa kehoitan unionin tuomioistuinta katsomaan, että molemmilla kyseessä olevilla käsitteillä on oltava yhdenmukainen ja itsenäinen määritelmä unionissa ja että direktiivin systematiikan ja tavoitteiden perusteella näillä käsitteillä on voitava varmistaa tehokas vaikutus aikarajoituksella tavoitellulle mainonnan rajoittamiselle parhaaseen katselu aikaan.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/552/ETY (EYVL L 298, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY (EYVL L 202, s. 60; jäljempänä direktiivi).

7. Esitän myös perustelut, joiden vuoksi muiden mainonnan muotojen käsitettä ei ole

mielestäni tulkittava erityisinä mainonnan muotoina, jotka teknisistä syistä edellyttävät pidempää lähetysaikaa, kuten komissio väittää, vaan pitäen lähtökohtana direktiivissä tarkoitettuja mainonnan muotoja, jolloin käsitteellä pitäisi tarkoittaa ainoastaan sponsorointi-ilmoituksia.

8. Väitän, että joka tapauksessa Espanjassa omaksuttu tulkinta kyseisestä käsitteestä riidanalaisen neljän mainonnan muodon osalta estää direktiivissä säädetyn aikarajoituksen tehokkaan vaikutuksen.

9. Siksi ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy nyt käsiteltävän jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi

10. Direktiivin tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteensovittaminen televisiotoiminnan alalla televisiolähetysten vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi yhteisössä.³

3 – Direktiivin johdanto-osan 5.–11. perustelukappale.

11. Direktiivissä asetetaan televisiomainonnalle vähimmäissääntöjä ja -vaatimuksia kuluttajien suojelun varmistamiseksi.⁴ Näillä säännöillä pyritään erityisesti sovittamaan yhteen vapaus harjoittaa televisiomainontaa, joka on merkittävä tulolähde kaupallisille televisiokanaville, ja asianmukainen suojelun taso audiovisuaalisille teoksille sekä televisionkatsojille heidän suojelemisekseen liialliselta mainonnalta.⁵

12. Direktiivissä määritellään aluksi joitakin sen säännöksissä tarkoitettuja käsitteitä, kuten televisiomainonta, sponsorointi ja teleostoslähetykset.

13. Direktiivin 1 artiklan c alakohdan mukaan ”televisiomainonnalla” tarkoitetaan ”kaikenlaista kauppaa, liike-elämään tai ammattitoimintaan liittyvää ilmoitusta, jonka julkinen tai yksityinen yritys lähettää joko maksua tai muuta vastiketta vastaan tai omiin myyminen edistämistarkoituksiinsa edistääkseen tavaroiden tai palvelujen, mukaan lukien kiinteä omaisuus tai oikeudet ja sitoumukset, toimittamista maksua vastaan”.

4 – Direktiivin johdanto-osan 27. perustelukappale.

5 – Idem. Ks. myös komission tulkitseva tiedonanto tietyistä televisiomainontaa koskevien direktiivin säännösten näkökohdista, 3 kohta (EUVL 2004, C 102, s. 2).

14. Direktiivin 1 artiklan e alakohdan mukaan "sponsoroinnilla" tarkoitetaan "kaikkea osallistumista televisio-ohjelmien rahoitukseen, jos rahoitus tulee sellaiselta julkiselta tai yksityiseltä yritykseltä, joka ei harjoita televisiotoimintaa tai audiovisuaalisten teosten tuotantoa, ja jos tarkoituksena on mainostaa yrityksen nimeä, tavaramerkkiä, imagoa, toimintaa tai tuotteita".

15. Direktiivin 1 artiklan f alakohdan mukaan "teleostoslähetysten" käsitteellä tarkoitetaan "suoria tarjouksia sisältäviä, yleisölle suunnattuja televisiolähetyksiä tuotteiden tai palvelujen, mukaan lukien kiinteä omaisuus, oikeudet ja sitoumukset, toimittamiseksi maksua vastaan".

16. Direktiivin 10 artiklan mukaan televisio-mainonnan ja teleostoslähetysten on oltava helposti tunnistettavissa, ja ne on pidettävä selvästi erillään muista ohjelmapalveluista optisin ja/tai akustisin keinoin. Niissä ei saa käyttää alitajunnan kautta vaikuttavaa tekniikkaa. Yksittäiset mainokset ja teleostosesitykset ovat sallittuja vain poikkeuksellisesti.

17. Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että sponsoroiduissa televisio-ohjelmissa ei saa rohkaista ostamaan tai vuokraamaan sponsorin tai kolmannen osapuolen tuotteita tai palveluja varsinkaan viittaamalla erityisesti ja mainosluonteisesti kyseisiin tuotteisiin tai palveluihin.

18. Tämän asian kannalta keskeisessä direktiivin 18 artiklassa määritellään mainosten lähetyssaikojen enimmäiskestot.

19. Tämän artiklan sanamuotoa on muutettu televisio ilman rajoja -direktiivin eri versioissa.

20. Direktiivin 89/552 alkuperäisessä versiossa tämä artikla kuului seuraavasti:

"1. Mainosten määrä ei saa olla suurempi kuin 15 prosenttia päivittäisestä lähetyssajasta. Tätä prosenttiosuutta voidaan kuitenkin nostaa 20 prosenttiin, jos mukaan luetaan sellaiset mainonnan muodot kuin suorat tarjoukset yleisölle tuotteiden myynnistä, ostosta tai vuokrauksesta taikka palvelujen suorittamisesta, jos mainospalojen määrä ei ole suurempi kuin 15 prosenttia.

2. Mainospalojen määrä yhtä tuntia kohti ei saa olla suurempi kuin 20 prosenttia.

3. Sellaisia mainonnan muotoja kuin suorat tarjoukset yleisölle tuotteiden myynnistä, ostosta tai vuokrauksesta taikka palvelujen suorittamisesta ei saa olla enempää kuin yksi tunti vuorokaudessa, edellä sanotun mukaan rajoittamatta 1 kohdan soveltamista."

21. Direktiivin 18 artikla, sellaisena kuin sitä on sovellettava käsiteltävässä asiassa – kuten muistetaan – direktiivillä 97/36 tehtyjen muutosten seurauksena, kuuluu seuraavasti:

”1. Teleostosesitysten, mainosten ja muiden mainonnan muotojen lähetyksajan osuus, 18 a artiklassa tarkoitettuja teleostoslähetyksille varattuja ohjelmapaikkoja lukuun ottamatta, ei saa olla yli 20 prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta. Mainosten lähetyksaika ei saa olla yli 15 prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta.

2. Mainosten ja teleostosesitysten osuus yhtä tasatuntien välistä tuntia kohti ei saa olla yli 20 prosenttia.

3. Tässä artiklassa mainontaan ei lueta:

– lähetystoiminnan harjoittajan omia ohjelmia ja näihin suoraan liittyviä oheistuotteita koskevia kuulutuksia,

– virallisia tiedotuksia eikä korvauksetta lähetettäviä hyväntekeväisyysvetoimuksia.”

22. Direktiivillä 97/36 lisättiin myös 18 a artikla, joka kuuluu seuraavasti:

”1. Teleostoslähetyksille varattujen ohjelmapaikkojen yhtäjaksoisen keston on oltava vähintään 15 minuuttia kanavalla, joka ei ole varattu yksinomaan teleostoslähetyksille.

2. Ohjelmapaikkoja saa olla päivässä korkeintaan kahdeksan. Niiden kokonaiskesto saa olla korkeintaan kolme tuntia päivässä. Niiden on oltava selvästi tunnistettavissa teleostoslähetyksille varatuiksi ohjelmapaikoiksi optisten ja akustisten keinojen perusteella.”

23. Direktiivin 18 ja 18 a artiklaa on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/65/EY,⁶ jota ei ole sovellettava tässä asiassa. Uudessa versiossaan nämä artiklat kuuluvat vastedes seuraavasti:

”18 artikla

1. Mainospalojen ja teleostosesitysten osuus yhtä tasatuntien välistä tuntia kohti ei saa olla yli 20 prosenttia.

2. Edellä 1 kohtaa ei sovelleta lähetystoiminnan harjoittajan ilmoituksiin, jotka koskevat

6 – Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta 11.12.2007 annettu direktiivi (EUVL L 332, s. 27).

sen omia ohjelmia ja niihin suoraan liittyviä oheistuotteita, eikä sponsorointia koskeviin ilmoituksiin tai tuotesijoitteluun.

ohjelmistoa koskevan tutkimuksen vertailujaksolta 1.5.–30.6.2005.

18 a artikla

1. Teleostoslähetykset on yksilöitävä selkeästi kuva- ja äänitunnuksella, ja niiden yhtäjaksoisen keston on oltava vähintään 15 minuuttia.”

26. Käytyään kirjeenvaihtoa Espanjan viranomaisten kanssa komissio lähetti mainitun tutkimuksen tulosten perusteella kyseisille viranomaisille 11.7.2007 päivätyn virallisen huomautuksen ja sen jälkeen 8.5.2008 perustellun lausunnon.

27. Komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen 17.7.2009 päivätyllä kannekirjelmällä, jossa se vaatii, että unionin tuomioistuim

24. Lopuksi on mainittava direktiivin 3 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on asianmukaisin keinoin ja lainsäädäntönsä mukaisesti varmistettava, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat televisiotoiminnan harjoittajat tosiasiallisesti noudattavat tämän direktiivin säännöksiä”.

– toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 3 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä EY 10 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut mainitun direktiivin 18 artiklan 2 kohdan säännösten rärkeän, toistuvan ja vakavan rikkomisen

– velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

II Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

25. Komissio tilasi riippumattomalta konsulttiyhtiöltä Audimetrieltä, joka on erikoistunut televisiomainonnan markkinoita koskevien tietojen tutkimiseen ja analysointiin, useiden suurten espanjalaisten televisiokanavien

28. Espanjan kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joka tukee väliintulijana vastaajana olevan jäsenvaltion vaatimuksia, vaativat tämän kanteen kumoamista.

29. Espanjan kuningaskunta vaatii myös, että komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Asianosaisten lausumat

kuin televisiolähetystoiminnan harjoittajat itse”.⁸

A Komission lausumat

30. Komissio kohdistaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteensa Espanjan televisiokanavilla lähetettyihin neljään mainonnan muotoon, eli mainosreportaaseihin, liitännäismainoksiin, sponsointimainoksiin ja mikromainoksiin.

31. Se väittää, että kukin niistä on mainospala, kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen antamat määritelmät käsitteille ”mainospalat” ja ”muut mainonnan muodot” yhdistetyissä asioissa RTI ym. annetussa tuomiossa,⁷ joka koskee direktiivin 89/552 18 artiklaa.

32. Komissio huomauttaa, että ”mainospalat” ovat tämän käsitteen määritelmän mukaan ”tavallisesti hyvin lyhyitä ja [niillä] on tärkeä suggestiivinen merkitys ja [ne] esitetään yleensä yhtenä ryhmänä tietyin väliajoin ohjelmien aikana tai niiden välissä; mainospalot tuottavat yleensä tuotteiden tai palvelujen tarjoajat tai niiden asiamiehet ennemminkin

33. Komissio muistuttaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että ”direktiivin 18 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä annettua mahdollisuutta nostaa mainonnalle varattua prosenttiosuutta lähetyksajasta 20 prosenttiin voitaisiin käyttää sellaisissa mainonnan muodoissa, joita ei voida pitää suorina tarjouksina yleisölle mutta jotka vaativat yleisölle kohdistettujen suorien tarjoutten tavoin esittämistapansa vuoksi enemmän aikaa kuin mainospalat”.⁹

34. Komissio väittää, että näiden määritelmien perusteella kaikkia ohjelmien välissä tai mainoskatkojen aikana lähetettyjä mainonnan muotoja, jotka eivät esittämistapansa vuoksi vaadi selvästi pidempää lähetyksaikaa, on pidettävä mainospaloina, ja niihin on siten sovellettava direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa säädettyä aikarajoitusta. Kyseisen toimielimen mukaan erityistä mainonnan muotoa voidaan siis pitää direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”muuna mainonnan muotona” ainoastaan, jos sen esittämistapansa vaativat enemmän aikaa väistämättömien teknisten vaatimusten vuoksi.

7 – Yhdistetyt asiat C-320/94, C-328/94, C-329/94 ja C-337/94-C-339/94, tuomio 12.12.1996 (Kok., s. I-6471).

8 – Tuomion 31 kohta.

9 – Tuomion 32 ja 34 kohta.

35. Komissio toteaa, että nämä seikat huomioon ottaen riidanalaista neljää mainonnan muotoa on tarkasteltava mainospaloina, ja se esittää kannalleen seuraavat perustelut.

36. Mainosreportaasit määritellään mainospaloja pidemmiksi mainoksiksi, jotka sisältävät yleensä argumentointia, tietoa tai kuvailua. Ne ovat myös arkistoitavia ohjelmia, jotka voidaan lähettää uudelleen, joskaan niitä ei niiden kesto ja argumentointia koskevien erityisominaisuuksien vuoksi yleensä lähetetä uudelleen.¹⁰

37. Komissio toteaa, että Audimetrie-yhtiön tutkimuksessa mainittujen esimerkkien perusteella nämä mainosreportaasit lähetetään mainospalojen tavoin ohjelmien välissä tai mainoskatkojen aikana, ja niillä on sama lähetystiheys kuin mainospaloilla.

38. Liitännäismainoksia tarkastellessaan komissio toteaa, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa RTI ym. annetun tuomion mukaan mainospalana ei ole pidetty liitännäismainoksia, eli ”televisionmainonnan muotoa, joka perustuu studio-ohjelmien

(erityisesti pelien) näyttämön osana oleviin tiloihin, joissa esitellään yhtä tai useampaa tuotetta tai palvelua ja joissa ohjelman juontajat luopuvat hetkeksi meneillään oleviin peleihin liittyvästä tehtävästään ja muuntautuvat mainosesittelyn aiheena olevien tuotteiden tai palvelujen ”myynninedistäjiksi”.”¹¹

39. Komissio täsmentää kuitenkin, että sen kanne koskee liitännäismainosten tyyppisiä mainospaloja, eli ohjelmien välissä lähetettyjä mainoksia, jotka ovat näistä ohjelmista riippumattomia, lyhytkestoisia ja jotka voidaan lähettää uudelleen.

40. Sponsorointimainosten osalta komissio perustaa kanteensa Espanjan lain tulkintakriteereissä annettuun määritelmään, jonka mukaan kyseessä on erityinen mainospalan laji, ”euroklaffi”, jossa ilmoitus ohjelman sponsoroinnista ja sponsorin mainos esitetään samanaikaisesti.

41. Komissio muistuttaa, että direktiivin 17 artiklan mukaan sponsoroinnin edellytyksenä on, ettei mainos saa rohkaista ostamaan sponsorin tuotteita tai palveluja.

10 – Ks. 17.12.2001 annetut mainoslähetyskiä koskevat tulkintakriteerit, joita tietoyhteiskunnan sisällöstä vastaava osasto soveltaa tarkastus- ja valvontatoimissaan (criterios interpretativos de emisiones publicitarias aplicados por la subdirección general de contenidos de la S.I. en sus servicios de inspección y control, jäljempänä Espanjan lain tulkintakriteerit), s. 3.

11 – Edellä alaviiteessä 5 mainitun komission tulkitsevan tiedonannon 25 kohta.

42. Mikromainosten osalta komissio tukeutuu niin ikään Espanjan lain tulkintakriteereissä esitettyyn määritelmään, jonka mukaan ”mikromainoksia pidetään ’muuna mainonnan muotona’, kun niiden pituus on yli 60 sekuntia ja kun niissä ei pelkästään koota yhteen juoneltaan löyhästi toisiinsa liittyviä mainospaloja”.

43. Komissio väittää, että näiden mikromainosten esittämistavat eivät edellytä tavanomaisia mainospaloja pidempää lähetyssaikaa, toisin kuin todelliset liitännäismainokset.

44. Näin ollen kyseisen toimielimen mukaan Espanjan kuningaskunnan on näytetty jättäneen noudattamatta jäsenyysveloitteitaan, sillä Audimetrie-yhtiön selvityksestä ja kyseisen jäsenvaltion lainsäädännöstä ilmenee, että näitä neljää mainonnan muotoa lähetetään Espanjan televisiokanavilla jopa 17 minuuttia tunnissa, eli 50 prosenttia direktiivissä säädettyä 12 minuutin tuntikohtaista enimmäisaikaa enemmän.

B Espanjan kuningaskunnan lausumat

45. Espanjan kuningaskunta korostaa, ettei direktiivissä määritellä mainospalojen

ja muiden mainonnan muotojen käsitteitä. Mainitun jäsenvaltion mukaan nämä kaksi käsitettä on pidettävä erillään, jolloin on otettava huomioon seuraavat kriteerit:

- mainoksen muoto tai esittämistapa: sen esteettinen tai visuaalinen ulkoasu, audiovisuaalisten elementtien yhdistäminen muihin yksinomaan graafisiin elementteihin (crawl-efektit, ohjelman päällä näkyvät ilmoitukset) tai ääniin (voice-over-kerronta), näyttelijöiden ja erityisiin ohjelmiin kuuluvan lavastuksen käyttö
- kesto: pidempi mainosreportaasien tai mikromainosten tapauksessa
- niiden paikka ohjelmatarjonnassa: ovatko ne kiinni muissa ohjelmissa vai eivät
- mainoksen sisältö: sen mukaan, missä määrin siinä rohkaistaan ostamaan tai myymään, ja tämä voi olla erittäin voimakasta (kuten mainospaloissa) tai vähäisempää kuvailevan osuuden hallitsevuuden vuoksi (mainosreportaasit) tai siksi, että se rajoittuu mainoksen kohteena olevan tuotteen tai palvelun visuaaliseen esittämiseen (pelkkä naamiointi institutionaaliselle sponsoroinnille).

46. Espanjan kuningaskunta toteaa lisäksi, että mainospalojen käsitettä määriteltäessä

on noudatettava asiassa C-6/98, ARD¹² an-
netussa tuomiossa vahvistettua periaatetta,
jonka mukaan silloin ”kun direktiivin 89/552/
ETY säännöksessä asetetaan televisiolähetys-
siä ja televisiolähetyspalvelujen jakelua kos-
keva rajoitus ilman, että yhteisön lainsäätävä
olisi ilmaissut sen sanamuodoltaan selvästi ja
yksiselitteisesti, tällaista rajoitusta on tulkit-
tava suppeasti.”¹³

47. Kyseisen jäsenvaltion mukaan on lisäksi
otettava huomioon direktiivin tavoite löytää
tasapaino yhtäältä televisiolähetystoimin-
nan harjoittajien rahoitustarpeen, niiden oi-
keuden yritystoiminnan vapautteen ja niiden
toimituksellisen riippumattomuuden kun-
nioittamisen sekä toisaalta sen välillä, että
televisionkatsojina olevien kuluttajien etuja
suojellaan liiallista mainontaa vastaan.

48. Siksi direktiivissä on asetettu 12 minuut-
in aikarajoituksen mainospaloille sekä tele-
ostosesityksille ja 17 minuutin aikarajoituk-
sen muille mainonnan muodoille.

49. Espanjan kuningaskunnan mielestä rii-
danalaiset neljä mainonnan muotoa eivät
kuulu mainospalojen käsitteeseen niiden
vakioipituuden vuoksi ja siksi, että ne ovat
kaupallisesti vähemmän aggressiivisia niiden

kuluttajaan kohdistuvan suggestion asteen
merkityksessä, sekä niiden ohjelmien katse-
lulle aiheuttaman häiriön tason vuoksi.

50. Se toteaa, ettei yhtäkään näistä mainon-
nan muodoista lähetetä yhtä usein kuin pe-
rinteisiä mainospaloja, mikä johtuu niiden
erityispiirteistä: joko niiden pitkästä kestosta
(sponsorointi-ilmoituksia lukuun ottamatta
ei ole ajateltavissa, että muita mainonnan
muotoja esitettäisiin enemmän kuin yhden
kerran samassa mainostilassa), niiden erityi-
sestä yhteydestä tiettyyn ohjelmaan (tämä
koskee sponsorointia koskevia ilmoituk-
sia ja joitakin liitännäismainosten tyyppisiä
mainoksia) tai niiden tietoiskun luonteesta
(mikromainokset).

51. Espanjan kuningaskunta väittää, että rii-
danalaisille neljälle mainonnan muodolle on
ominaista niiden erityinen tai poikkeukselli-
nen lähetys ja että tämä seikka yhdistettynä
toiseen seikkaan, kuten ohjelmaformaattiin
kyseessä olevan televisiolähetystoiminnan
harjoittajan mukaan tai jopa kunkin televisio-
kanavan tuotantoon tietyissä tiloissa, mah-
dollistaa niiden erottamisen mainospaloista.

C Yhdistyneen kuningaskunnan lausumat

52. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, ettei
komission tulkinta ole direktiivin mukai-
nen, koska siinä ei noudateta direktiivissä

12 – Asia C-6/98, tuomio 28.10.1999 (Kok., s. I-7599).

13 – Tuomion 30 kohta.

tehtyä mainospalojen ja direktiivin 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen muiden mainonnan muotojen, erityisesti sponsoroinnin ja lähetystoiminnan harjoittajan omia ohjelmia koskevien kuulutusten, välistä perustavanlaatuaista eroa.

53. Mainitun jäsenvaltion mukaan joidenkin sponsorin tuotteiden tai palvelujen myynnin edistäminen sponsorointimainoksella ei merkitse sitä, että kyseessä olisi mainospala.

54. Lisäksi komission lähestymistapa, jonka mukaan lähetystoiminnan harjoittajan kuulutusten pitäisi kuulua mainospalojen käsitteeseen pelkästään siksi, että niillä edistetään sen palvelujen myyntiä, estäisi täysin direktiivin 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen pois-suljennan tehokkaan vaikutuksen.

IV Asian arviointi

55. Yhdyn komission kantaan, jonka mukaan neljää riidanalaista mainonnan muotoa on pidettävä direktiivissä tarkoitettuina mainospaloina. Vaikka päädyn samaan johtopäätökseen kuin kantajana oleva toimielin, en kuitenkaan hyväksy sen määritelmää muiden mainonnan muotojen käsitteestä. Perustelen arviointini seuraavasti.

56. Käsiteltävässä asiassa on ratkaistava, voidaanko neljää riidanalaista mainonnan muotoa pitää mainospaloina, kuten komissio väittää, vai kuuluvatko ne muiden mainonnan muotojen luokkaan, kuten Espanjan kuningaskunta esittää. Riidan ratkaisusta riippuu, onko kyseisiin neljään mainonnan muotoon sovellettava 12 minuutin tuntikohtaista rajoitusta vai pelkästään päivittäistä lähetysaikaa koskevaa 15 prosentin rajoitusta.

57. Kyseiseen riitaan liittyvä intressi on siten täysin selvä. On kyse televisiolähetystoiminnan harjoittajien oikeudesta lähettää näitä uusia mainonnan muotoja sellaisiin aikoihin, jolloin katsojia on eniten, enemmän kuin ne 12 minuuttia, joista säädetään direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa mainospalojen ja teleostosesitysten lähettämisen osalta.

58. Asian ratkaisemiseksi on tarkasteltava direktiivin 18 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen käsitteiden ”mainospalat” ja ”muut mainonnan muodot” sisältöä.

59. Näiden kahden käsitteen määrittelemisen ei ole helppoa. Kuten asianosaiset ovat korostaneet, niitä ei ole määritelty direktiivissä, jossa ei myöskään viitata niiden osalta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

60. Kuten komissio tuo esille, sen direktiiviehdotukseen¹⁴ liitetyissä perusteluissa tosin todetaan, että ”mainospaloihin nähden ’muuta mainonnan muotoja’ koskevalla säännöksellä on tarkoitus varmistaa tarvittava joustavuus, jotta voidaan ottaa huomioon kehitetyt uudet mainonnan muodot, kuten liitännäismainokset ja ’Dauerwerbesendungen’, jotka eroavat pidemmän keston vuoksi ja sen vuoksi, että ne sisältyvät yleensä kokonaisuudessaan itse ohjelman kulkuun.”¹⁵

61. Komissio kuitenkin muutti tätä ensimmäistä ehdotusta sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti oli muutoksissaan halunnut poistaa mahdollisuuden säätää ylimääräisestä lähetyksajasta muille mainonnan muodoille.¹⁶

14 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta (KOM(95) 86 lopullinen).

15 – 2.4.4. kohta.

16 – Lainsäädäntöpäätöslauselma, johon sisältyy Euroopan parlamentin lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettun direktiivin muuttamisesta (EYVL 1996, C 65, s. 96). Parlamentti ehdotti 18 artiklaa muutettavaksi seuraavasti:

”1. Mainosten määrä ei saa olla suurempi kuin 15 prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta.

Mainosten ja teleostosten (pois lukien teleostosikkunat, joiden vähimmäiskesto on 15 minuuttia) yhteenlaskettu lähetyksaika ei saa ylittää 20:tä prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta. Tämä ei koske palveluita, jotka on omistettu kokonaan teleostoksille.

2. Kaikkien mainonnan muotojen, mukaan lukien teleostoksia koskevien mainospalojen, kokonaismäärä yhtä kahden tasatunnin välistä tuntia kohti ei saa olla suurempi kuin 20 prosenttia. Mainoskatkojen määrä kokoillan elokuvan aikana ei saa olla suurempi kuin 15 prosenttia elokuvan suunnitellusta kestosta.”

62. Muutetussa direktiiviehdotuksessaan¹⁷ komissio ehdottaa yksinkertaisesti, että direktiivin 18 artiklan uuteen versioon sisällytetään muutokset, jotka johtuvat osittain parlamentin tarkistuksista, mutta sen mielestä ei kuitenkaan ole toivottavaa eikä edes mahdollista kieltää muita mainoksia kuin mainospaloina esitettävät mainokset.¹⁸

63. Näiden seikkojen vuoksi on mielestäni vaikea päätellä, että direktiivin valmisteluasiakirjojen perusteella käsitteelle ”muut mainonnan muodot” voitaisiin antaa varmasti täsmällinen merkitys, jota yhteisön lainsäätäjä on tavoitellut direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa.

64. Oikeuskäytännön mukaisesti mainospalojen ja muiden mainonnan muotojen käsitteiden sisältöä ja ulottuvuutta määritettäessä on otettava huomioon niiden säännösten asiasyhteys, joissa näihin käsitteisiin viitataan, sekä näillä säännöksillä tavoiteltu päämäärä, jotta näitä käsitteitä tulkittaisiin itsenäisesti ja yhdenmukaisesti yhteisössä.¹⁹

17 – Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta (KOM(96) 200 lopullinen).

18 – Ks. perustelujen 2.2 kohta, s. 7.

19 – Ks. direktiivin 1 artiklassa tarkoitetuista käsitteistä ”televisionaonta” ja ”teleostoslähetyks” asia C-195/06, Österreichischer Rundfunk, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8817, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65. Espanjan kuningaskunnan mukaan kyseiset käsitteet on ymmärrettävä mainosten lähettämisen kannalta edullisella tavalla, koska niitä ei ole määritelty direktiivissä täsmällisesti.

66. Kuten mainittu jäsenvaltio tuo esille, edellä mainitussa asiassa ARD annetun tuomion mukaan direktiivin säännöksiä, joilla rajoitetaan televisiomainosten lähettämistä, on tulkittava suppeasti, kun niiden sanamuoto ei ole selvä ja yksiselitteinen.²⁰

67. Lisäksi komission väite, jonka mukaan direktiivissä tarkoitettu käsite ”muut mainonnan muodot” olisi määritelty edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa RTI ym. annetussa tuomiossa, saattaa vaikuttaa kiistanalaiselta.

68. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin otti nimittäin kantaa direktiivin 89/552 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun ilmaisuun ”sellaiset mainonnan muodot kuin suorat tarjoukset yleisölle”. Ilmaisun sanamuoto, erityisesti sanan ”kuin” käyttäminen, osoittaa yhteisön lainsäätäjän viittanneen nimenomaisesti mainonnan muotoihin, joilla on samat ominaispiirteet kuin

20 – Tuomion 29 ja 30 kohta. Oli kyse siitä, oliko mainosten kesto sisällytettävä siihen direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa säädettyyn 45 minuutin jaksoon, johon nähden määritetään niiden mainosten lukumäärä, joilla pitkien elokuvien lähetyksä saadaan keskeyttää.

teleostoslähetysten tarjouksilla. Kyseisessä direktiivissä muiden mainonnan muotojen käsite ei kuitenkaan enää liity teleostoslähetysten tarjouksiin, joiden osalta direktiivissä 97/36 on annettu tarkempia säännöksiä tämän toiminnan kehittymisen ja merkityksen huomioon ottamiseksi.²¹

69. Kun lisäksi otetaan huomioon direktiivin 18 artiklan 2 kohdan taustalla oleva tavoite suojella kuluttajia liialliselta mainonnalta aikoina, jolloin katsojia on eniten, mihin palaan jäljempänä, on vaikea päätellä, että tästä aikarajoituksesta poikkeamiseen oikeuttava edellytys muodostuisi mainosten kestosta. Tällaisella tulkinnalla kannustettaisiin talouden toimijoita keksimään uusia mainonnan muotoja, jotka edellyttävät teknisesti pidempiä lähetysaikoja, ja sillä rajoitettaisiin siten kyseisen aikarajoituksen tehokasta vaikutusta.

70. Siltä osin kuin direktiivin tarkoituksena on vahvistaa kaikissa jäsenvaltioissa rajoituksia kaikille sen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettun määritelmän mukaisille mainonnan muodoille, olen taipuvainen katsomaan, että direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun

21 – Ks. direktiivin 97/36 johdanto-osan 36. ja 37. perustelukappale.

käsitteen ”muut mainonnan muodot” sisältö on etsittävä sen säännöksistä.

71. Näitä säännöksiä tarkasteltaessa voidaan todeta, että muita mainonnan muotoja, jotka voidaan pitää erillään mainospaloista ja jotka mainitaan direktiivissä, ovat sponsorointi-ilmoitukset. Tällaiset ilmoitukset ovat yksi mainonnan muoto, koska direktiivin 1 artiklan e alakohdan mukaan niiden tarkoituksena on mainostaa sponsorin nimeä, tavaramerkkiä, imagoa, toimintaa tai tuotteita.

72. Direktiivi 2007/65 vahvistaa mielestäni tämän analyysin, sillä direktiivin 89/552 18 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/65, jätetään aikarajoituksen ulkopuolelle paitsi lähetystoiminnan harjoittajan ilmoitukset, jotka koskevat sen omia ohjelmia ja niihin suoraan liittyviä oheistuotteita, myös sponsorointi-ilmoitukset ja tuotesijoittelu.

73. Olen siis taipuvainen toteamaan, että direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite ”muut mainonnan muodot” tarkoittaa pikemminkin sponsorointi-ilmoituksia kuin mainonnan muotoja, jotka väistämättömien teknisten vaatimusten vuoksi edellyttävät pidempiä lähetysaikoja, kuten komissio väittää.

74. Se, kumpaan näistä määritelmistä päädytään, ei kuitenkaan ole käsiteltävän asian kannalta ratkaisevaa. Näiden kahden määritelmän välillä tehtävästä valinnasta riippumatta komissio on mielestäni perustellut hyvin väitteensä, jonka mukaan direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle käsitteelle ”muut mainonnan muodot” annettava tulkinta ei saa johtaa siihen, että direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa säädetty aikarajoitus menettäisi tehokkaan merkityksensä.

75. Vaikka käsitteitä, joilla rajoitetaan mainosten lähettämisen vapautta, on tulkittava suppeasti, kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa ARD antamassaan tuomiossa, on myös otettava huomioon direktiivin tavoite sovittaa yhteen tämän vapauden harjoittaminen ja vaatimus televisionkatsojien suojelemisesta liialliselta mainonnalta.

76. Kuten komissio aivan oikein huomauttaa, televisionkatsojien suojele kuluttajina liialliselta mainonnalta muodostaa direktiivin tavoitteiden merkittävän osatekijän.²²

77. Direktiivin 18 artiklassa säädetty 12 minuutin tuntikohtainen enimmäismäärä vastaa unionin lainsäätäjän tavoittelemaa

22 – Em. asia Österreichischer Rundfunk, tuomion 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

tasapainoa televisiölähetystoiminnan harjoittajien mainosrahoitustarpeen ja televisi-onkatsojien liialliselta mainonnalta suojelun välillä. Toisin sanoen unionin lainsäätäjä on pitänyt mahdollisuutta lähettää mainoksia enintään 12 minuuttia tuntia kohti riittävänä, jotta televisiölähetystoiminnan harjoittajat voivat tyydyttää rahoitustarpeensa.

78. Säännöksen tehokas vaikutus edellyttää näin ollen, että ne mainonnan muodot, joita voidaan lähettää tämän 12 minuutin määrän lisäksi, vastaavat juuri unionin lainsäätäjän tarkoittamia muotoja. Vaatimus on asetettava myös kaikkien televisiölähetystoiminnan harjoittajien yhdenvertaisuuden takaamiseksi riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion alueelle ne ovat sijoittautuneet.

79. Tämän tulkinnan näyttävät tarvittaessa vahvistavan direktiivin 2007/65 säännökset, joilla unionin lainsäätäjä on päättänyt poistaa päivittäisen rajoituksen ja säilyttää ainoastaan tuntikohtaisen rajoituksen, koska jälkimmäisellä voidaan rajoittaa mainosten lähettämistä aikana, jolloin katsojia on kaikkein eniten, ja ylläpitää siten edellä mainittua tasapainoa.²³

23 – Direktiivin 2007/65 johdanto-osan 59 perustelukappale.

80. Kuten komissio on käsiteltävässä asiassa täysin osoittanut, Espanjan kuningaskunnan väite on selvästi tällaisen tavoitteen vastainen. Kyseisen jäsenvaltion mukaan mainospalojen käsite pitäisi määritellä useiden eri kriteerien perusteella ja sen ulkopuolelle olisi jätettävä kaikki tapaukset, joissa kyseessä oleva mainonnan muoto hieman poikkeaa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa RTI ym. annetussa tuomiossa vahvistetusta mainospalojen käsitteen määritelmästä.

81. Tämä väite antaisi kunkin jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille oikeuden määritellä mainospalojen käsite tapauskohtaisesti ja veisi siten direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa säädetyltä aikarajoitukselta suurelta osin sen tehokkaan vaikutuksen.

82. Siksi mielestäni nyt käsiteltävä jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on perusteltu, ja tämä koskee myös euroklaffeiksi kutsuttuja sponsorointimainoksia.

83. Kyseiselle mainonnan muodolle Espanjan lain tulkintakriteereissä annetun määritelmän mukaan kyseessä on erityinen mainospalan laji, jossa ilmoitus ohjelman sponsoroinnista ja sponsorin mainos esitetään samanaikaisesti.

84. Jos hyväksyttäisiin Espanjan kuningaskunnan tavoin, että tällainen mainonnan

muoto kuuluu muiden mainonnan muotojen käsitteeseen ja että se voidaan siten lähettää 12 minuutin aikarajoituksen ulkopuolella, televisiolähetystoiminnan harjoittajille ja talouden toimijoille, jotka haluavat edistää tuotteidensa tai palvelujensa myyntiä, sallittaisiin tämän rajoituksen kiertäminen.

85. Kyseisen rajoituksen välttämiseksi nimittäin riittää, että ne liittyvät mainokseen, jolla kehoitetaan ostamaan niiden tuotteita tai palveluja, sponsorointi-ilmoituksen. Komissio väittää siten mielestäni perustellusti, että

direktiivin 17 artiklan nojalla sponsorointi-ilmoitukset, jotka voidaan lähettää aikarajoituksen ulkopuolella, ovat ainoastaan niitä, joissa ei kehoiteta ostamaan tiettyjä sponsorin tuotteita tai palveluja.

86. Jos unionin tuomioistuin yhtyy kantani, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan tästä oikeudenkäynnistä aiheutuneet kulut unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan kyseisen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

V Ratkaisuehdotus

87. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hyväksyy nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jossa Espanjan kuningaskunnan väitetään jättäneen noudattamatta televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY, 3 artiklan 2 kohdan, luettuna

yhdessä EY 10 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut direktiivin 89/552, sellaisena kuin se on muutettuna, 18 artiklan 2 kohdan säännösten raikeän, toistuvan ja vakavan rikkomisen

- velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja määrää, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.