



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
6 päivänä lokakuuta 2015¹

Asia C-314/14

**Sanoma Media Finland Oy / Nelonen Media
vastaan
Viestintävirasto**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein hallinto-oikeus (Suomi))

Televisiolähetykset — Televisiomainonta — Direktiivi 2010/13/EU — 10 artiklan 1 kohdan c alakohta, 19 artiklan 1 kohta ja 23 artikla — Mainosten erottaminen ohjelman muista osista — Jaetun kuvaruudun tekniikka — Mainoskatkojen keston rajoittaminen — Ohjelman sponsorointia koskevat tiedot — Mainospalat erottavat ”mustat sekunnit”

Johdanto

1. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt kolme yksityiskohtaista kysymystä, jotka koskevat televisiomainontaa ja yritysten televisio-ohjelmien sponsorointia sääntelevien säännösten tulkintaa.
2. Vaikka ennakkoratkaisupyyntöön kohteena olevat säännökset ovat olleet voimassa unionin oikeudessa jo kauan (vaikkakin niiden sanamuoto on tänä aikana muuttunut), unionin tuomioistuimen tähänastinen oikeuskäytäntö ei anna vastausta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tässä asiassa esittämiin oikeudellisiin kysymyksiin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kansallisten hallintoviranomaisten ja eri jäsenvaltioiden tuomioistuinten käytännöt kyseisten säännösten soveltamisessa poikkeavat toisistaan. Unionin tuomioistuimella on siis tilaisuus tulkita säännöksiä ja siten yhdenmukaistaa näitä käytäntöjä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

3. Korkeimman hallinto-oikeuden esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi)² muutaman säännöksen tulkintaa.

1 — Alkuperäinen kieli: puola.

2 — EUVL L 95, s. 1.

4. Direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Audiovisuaalisten mediapalvelujen tai ohjelmien, jotka ovat sponsoroituja, on täytettävä seuraavat vaatimukset:

--

c) katsojille on ilmoitettava selvästi sponsorointisopimuksen olemassaolosta. Sponsoroidut ohjelmat on selkeästi yksilöitävä sellaisiksi käyttämällä ohjelmien kannalta asianmukaisesti sponsorin nimeä, tunnusta ja/tai muuta symbolia, kuten viittausta sponsorin tuotteisiin tai palveluihin, taikka selvästi erottuvaa sponsoroinnin ilmaisevaa merkkiä ohjelmien alussa, aikana ja/tai lopussa.”

5. Tämän direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Televisiomainonnan ja teleostoslähetysten on oltava helposti tunnistettavissa ja erotettavissa toimitetusta sisällöstä. Televisiomainonta ja teleostoslähetykset on erotettava selvästi muista ohjelmalveluista kuva- ja/tai äänitunnuksella ja/tai tilan käyttöön liittyvin keinoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta uusien mainostekniikoiden käyttöä.”

6. Mainitun direktiivin 23 artiklassa säädetään lopuksi seuraavaa:

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

2. Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta lähetystoiminnan harjoittajan ilmoituksiin, jotka koskevat sen omia ohjelmia ja niihin suoraan liittyviä oheistuotteita, eikä sponsorointia koskeviin ilmoituksiin tai tuotesijoitteluun.”

Suomen lainsäädäntö

7. Direktiivi 2010/13 on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä televisio- ja radiotoiminnasta annetulla lailla 744/1998 (jäljempänä laki 744/1998). Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohta, 19 artiklan 1 kohta ja 23 artiklan 1 kohta on pantu täytäntöön vastaavasti lain 744/1998 26 §:n 2 momentilla, 22 §:n 1 momentilla ja 29 §:n 1 momentilla.

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

8. Sanoma Media Finland Oy / Nelonen Media, joka on Suomen oikeuden mukaan perustettu yhtiö (jäljempänä Sanoma-yhtiö), on direktiivin 2010/13 2 artiklassa tarkoitettu televisiolähetystoiminnan harjoittaja, joka kuuluu Suomen tasavallan lainkäyttövallan piiriin.

9. Viestintävirasto antoi 9.3.2012 Sanoma-yhtiötä koskevan päätöksen ja velvoitti tämän lopettamaan toteamansa lain 744/1998 säännösten rikkomisen. Viestintäviraston huomautukset koskivat mainosajan kestoa ja yhtiön tapaa erottaa mainonta muista ohjelmalveluista.

10. Ensinnäkin Sanoma-yhtiö käytti jaetun kuvaruudun tekniikkaa siten, että kuvaruudun yhdessä osassa lähetettiin ”pääohjelma” (konkreettisesti lopputekstit) ja toisessa tulevien ohjelmien esittely. Viestintävirasto taasen totesi, että yksistään kuvatilán jakaminen pääohjelman lähettämiseen tarkoitettuun osaan ja tulevien ohjelmien esittelyyn tarkoitettuun osaan ei ole riittävää niiden lain 744/1998 säännösten perusteella, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2010/13 19 artiklan 1 kohta.

11. Toiseksi Viestintävirasto katsoi, että ohjelman sponsorin logon esittäminen eri aikaan kuin sponsoroitu ohjelma on tosiasiaa mainontaa, minkä johdosta sen lähetyisaika on luettava mainosaikaan sisältyväksi. Näin kyseinen viranomaisen totesi, että Sanoma-yhtiö ylitti lain 744/1998 29 §:n 1 momentissa (direktiivin 2010/13/23 artiklan 1 kohta) säädetyn mainosajan enimmäiskeston.

12. Kolmanneksi Sanoma-yhtiö ylitti Viestintäviraston mukaan edellä mainitun laissa säädetyn mainosajan enimmäiskeston, koska tähän enimmäiskestoon on luettava myös eri mainospalat erottavat lyhyet katkot (ns. ”mustat sekunnit”).

13. Sanoma-yhtiö nosti Viestintäviraston päätöksestä kanteen Helsingin hallinto-oikeudessa. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen ja pysytti Viestintäviraston päätöksen. Yhtiö teki tuomiosta valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

14. Tässä tilanteessa korkein hallinto-oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivin 2010/13/EU 19 artiklan 1 kohtaa tulkittava pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa siten, että se on esteenä kansallisen lainsäädännön tulkinnaalle, jonka mukaan kuvatilän jakamista ei pidetä audiovisuaalista ohjelmaa televisiomainoksista erottavana katkotunnuksena, mikäli osa kuvatilasta on varattu ohjelman lopputeksteihin ja osa kuvatilasta yhtiön kanavan tulevien ohjelmien esittelyyn menupohjalla eikä jaettuun kuvatilaan sisälly tai sen jälkeen esitetä nimenomaista mainosjakson alkamista merkitsevää ääni- tai kuvatunnusta?
- 2) Kun huomioon otetaan direktiivin 2010/13/EU vähimmäissääntelyluonne, onko direktiivin 23 artiklan 2 kohtaa tulkittava pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa siten, että se on esteenä sille, että muiden kuin sponsoroitujen ohjelmien yhteydessä esitetyjä sponsoritunnuksia pidetään direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina ’mainospaloina’, jotka on luettava osaksi mainosajan enimmäiskestoa?
- 3) Kun huomioon otetaan direktiivin 2010/13/EU vähimmäissääntelyluonne, onko direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaista ’mainospalojen’ käsitettä suhteessa mainosajan enimmäiskestoa kuvaavaan ilmaisuun ’osuus yhtä tasatuntien välistä tuntia kohti ei saa olla yli 20 prosenttia’ tulkittava pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa siten, että se on esteenä sille, että eri mainosten välissä ja mainoskatkon lopuksi tulevat ’mustat sekunnit’ luetaan osaksi mainosaikaa?”

15. Kirjallisia huomautuksia esittivät Suomen, Kreikan, Itävallan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuin päätti, ettei istuntoa pidetä.

Asian tarkastelu

16. Ennakkoratkaisukysymykset on käsiteltävä erikseen niiden esittämisjärjestyksessä.

Ensimmäinen kysymys

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2010/13/19 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että mainonta erotetaan riittävästi toimituksellisesta sisällöstä pelkästään jakamalla kuvatila osiin, joista yksi on tarkoitettu kyseiselle mainonnalle, vai onko mainonnalle tarkoitettu kuvatilän osa lisäksi yksilöitävä.

18. Nyt esillä olevan asian tilanteessa on todettava, että direktiivin 2010/13 1 artiklan 1 kohdan i alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan lähetystoiminnan harjoittajan oman toiminnan edistämiseksi lähettämät ohjelmat, mukaan lukien omien ohjelmien edistäminen, ovat televisiomainonnan erityinen muoto. Direktiivin johdanto-osan 96 perustelukappaleessa vahvistetaan tällainen tulkinta. Tulevien ohjelmien esittelyä on siten pidettävä niiden edistämisenä, koska sen tarkoituksena on kannustaa katsojaa jatkamaan kyseisen kanavan katsomista.

19. Vaikka direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa tosin suljetaan tällaiset ohjelmat mainosajan enimmäiskeston ulkopuolelle, niitä koskevat kuitenkin lähtökohtaisesti muut direktiivin televisiomainontaa koskevat säännökset, kuten sen 19 artiklan 1 kohtaan sisältyvä velvollisuus erottaa mainonta selkeästi toimitetusta sisällöstä. Lisäksi direktiivin 2010/13 johdanto-osan 96 perustelukappaleen mukaan ohjelmaotteista koostuvia esittelyohjelmia olisi pidettävä ohjelmina. On siis päinvastoin niin, että sellaiset ohjelmien esittelyt, jotka eivät sisällä tällaisia ohjelmaotteita vaan joissa esimerkiksi mainitaan ainoastaan niiden nimet, pitäisi myös selkeästi erottaa toimituksellisesta sisällöstä sekä muista mainonnan muodoista.

20. Direktiivin 2010/13 19 artiklan 1 kohdan tulkinnasta on ennen kaikkea todettava, että kyseisessä säännöksessä sallitaan kuva- tai äänitunnusten lisäksi selvästi myös tilan käyttöön liittyvät keinot mainonnan erottamiseksi toimituksellisesta sisällöstä (kuvatilan jakaminen). Kyseisen säännöksen ensimmäisessä virkkeessä edellytetään kuitenkin samanaikaisesti, että televisiomainonnan on oltava helposti tunnistettavissa ja sen on erotuttava toimituksellisesta sisällöstä.

21. Jaetun kuvaruudun tekniikkaa voidaan kuitenkin käyttää – ja hyvin usein käytetäänkin – paitsi mainonnan myös muiden sisältöjen lähettämiseen, kuten kuvaruudun alaosan ns. palkissa näytettävien tärkeimpien tiedotusten ja televisionkatsojille suunnattujen kilpailujen esittämiseen sekä lähetystoiminnan harjoittajan omaan myyninedistämiseen jne. Pelkkä kuvatilan jakaminen ei välttämättä siten merkitse, että sen yhdessä osassa lähetetään mainoksia.

22. Kun direktiivin 2010/13 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetään, että mainonnan on oltava helposti tunnistettavissa ja erotettavissa toimitetusta sisällöstä, niin mielestäni ei ole riittävää, että mainos lähetetään jaetun kuvatilan osassa. Kyseinen osa on vielä yksilöitävä asianmukaisesti, jotta televisionkatsojalla ei olisi epäilyksiä siitä, että siinä esitetty ohjelma on luonteeltaan mainos. Tämä yksilöinti voi olla muodoltaan joko ääni- tai kuvatunnus, joka vastaa mainoksen erottavaa tunnusta koko kuvatilassa, tai erityinen tunnus, joka esitetään pysyvästi jaetun kuvatilan mainontaan tarkoitettussa osassa. Sen pitäisi myös osoittaa yksiselitteisesti kyseessä olevan kaupallisen viestinnän laji eli se, onko se mainos, teleostoslähetys, omaa myyninedistämistä jne. Yksistään kuvatilan jakaminen ilman lisäyksilöintiä ei takaa direktiivin 2010/13 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisen tavoitteen saavuttamista.

23. Tässä yhteydessä on vielä kiinnitettävä huomiota direktiivin 2010/13 20 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan ohjelman aikana lähetetyt mainokset eivät vaikuta haitallisesti ohjelman eheyteen. Näin ollen jaetun kuvatilan osassa lähetettäviä mainoksia yksilöivien tunnusten on oltava sellaisia, että ne täyttävät tämän vaatimuksen.

24. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että direktiivin 2010/13 19 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei mainontaa eroteta riittävästi toimituksellisesta sisällöstä pelkästään jakamalla kuvatila osiin, joista yksi on tarkoitettu kyseiselle mainonnalle. Mainonnalle tarkoitettu kuvatilan osa on lisäksi yksilöitävä kuva- tai äänitunnuksella mainosjakson alussa tai lopussa taikka pysyvällä tunnisteella, joka esitetään kuvatilan jakamisen aikana. Tästä tunnuksesta tai tunnisteesta on selkeästi käytävä ilmi lähetettävän ohjelman luonne.

Toinen kysymys

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2010/13 23 artiklaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, tulkittava siten, että sponsoroitua ohjelmaa koskevaa tietoa, joka lähetetään kyseisen ohjelman kestoajan ulkopuolella, on pidettävä televisiomainontana.

26. Direktiivin 2010/13 säännösten, joissa määritetään televisio-ohjelmien sponsorointi³, sanamuoto ei ole kaikkein tarkin. Yhtäältä nimittäin kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan k alakohdan mukaan sponsoroinnissa on kyse muiden kuin lähetysten tuottajien ja audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajien (sponsorit) osallistumisesta näiden ohjelmien tai palvelujen rahoitukseen sponsoreiden nimen, tavaramerkkien, julkisen kuvan, toiminnan tai tuotemyynnin edistämiseksi. Toisaalta taasen direktiivin saman 1 artiklan 1 kohdan h alakohdassa sponsoroinnin katsotaan olevan yksi ”audiovisuaalisen kaupallisen viestinnän” muodoista.

27. Kyseiset säännökset on käsitettävä paremminkin siten, että sponsoroinnissa on varsinaisesti kyse sponsorin osallistumisesta televisio-ohjelman rahoitukseen, kun taas kaupallista uutisointia on sponsoroidun ohjelman yhteydessä tältä osin esitettävä tieto. Kyseinen tieto yhtäältä toteuttaa sponsoroinnin tavoitetta eli sponsorin tunnettuuden edistämistä, ja toisaalta se on tarpeen direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella, jotta televisionkatsojat saavat tiedon siitä, että ohjelma on sponsoroitu. Sponsorointi muussa tarkoituksessa kuin sponsorin tunnettuuden edistämiseksi, esimerkiksi ohjelman sisältöön vaikuttamiseksi (direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tämä kielletään selvästi), on siten salaisen sponsoroinnin tavoin kielletty.⁴

28. Kuten tästä seuraa ja kuten Puolan hallitus käsiteltävässä asiassa tekemissään huomautuksissa perustellusti toteaa, tieto siitä, että ohjelma on sponsoroitu, palvelee kahta tavoitetta. Ensinnäkin se on tietoa katselijalle ja sillä estetään ohjelmien salaista sponsorointia muissa tarkoituksissa kuin sponsorin tunnettuuden edistämiseksi. Toiseksi taasen se hyödyttää juuri tätä tunnettuuden edistämistä esittämällä ja levittämällä nimeä, tavaramerkkiä tai muuta sponsoriin liittyvää tietoa.

29. Tässä toisessa tehtävässä sponsorointia koskeva tieto siis muistuttaa televisiomainontaa. Yritykset sponsorivat televisio-ohjelmia tehdäkseen nimeään tai tavaramerkkiään tunnetuksi tai parantaakseen julkista kuvaansa. Sponsoroinnin tarkoituksena on välillisesti edistää yritysten tarjoamien tuotteiden tai palvelujen myynnin lisäämistä eli siten niitä tavoitteita, joita mainos palvelee.

30. Näin ollen on vaikea yhtyä komission käsiteltävässä asiassa esittämiin huomautuksiin sisältyvään toteamukseen, jonka mukaan sponsorointi-ilmoitusten ainoa tavoite on ilmoittaa televisionkatsojille sponsorointisopimuksen olemassaolosta. En myöskään yhdy Itävallan hallituksen huomautuksissa ilmaistuun näkemykseen, jonka mukaan sponsorin tunnistamiseen tarkoitettujen sponsorointi-ilmoitusten ja televisiomainonnan, joka on tarkoitettu tavaroiden ja palvelujen myynnin edistämiseen, välillä on perustavanlaatuinen ero. Itävallan hallituksen kyseisen näkemyksen tueksi huomautuksissaan mainitsema tuomio Österreichischer Rundfunk⁵ ei koskenut nimittäin sponsoroinnin ja mainonnan erottamista, vaan sitä, pidetäänkö kilpailua, jossa televisionkatsojille on tarjolla palkintoja, ja tästä kilpailusta televisiossa lähetettyjä esittelyjä televisiomainoksena.

3 — Direktiivin 2010/13 säännösten mukaan sponsorointi voi koskea myös muita audiovisuaalisia mediapalveluja kuin televisiolähetyksiä, mutta päättelyn selkeyden vuoksi rajoitun kuitenkin tässä ratkaisuehdotuksessa televisio-ohjelmien sponsoroinnin problematiikkaan, koska tarkasteltavat ennakkoratkaisukysymykset koskevat tätä asiaa. Televisiolähetysten ja muiden audiovisuaalisten mediapalvelujen muotojen erottamista koskevassa kysymyksessä viittaun ratkaisuehdotukseeni asiassa New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:434).

4 — Direktiivin 2010/13 10 artiklassa on myös muita sponsorointia koskevia rajoituksia, jotka eivät kuitenkaan ole olennaisia nyt esillä olevassa asiassa.

5 — C-195/06, EU:C:2007:613.

31. Todellisuudessa ohjelman sponsorointia koskevan tiedon erottaa mainonnasta ainoastaan muoto eikä ohjelman tavoite tai sisältö. Tämä muotoa koskeva ero ei myöskään näy aina, koska myös mainokset voivat rajoittua nimen, tavaramerkin, yrityksen tuotteen tai palvelun esittämiseen ilman mitään lisäsisältöjä; direktiivillä 2010/13 ei nimittäin oteta käyttöön televisiomainoksen muotoa koskevia rajoituksia. Silloin tällainen mainos sulautuu ohjelman sponsorointia koskeviin tietoihin (direktiivin 2010/13 23 artiklan 2 kohdan terminologian mukaan sponsorointia koskeva ilmoitus).

32. Kun siis direktiivin 2010/13 23 artiklan 2 kohdan mukaan sponsorointia koskevia ilmoituksia ei lueta mainontaan tarkoitettuun lähetysaikaan, se johtuu ainoastaan niiden tietoa välittävästä tehtävästä. Tämän tehtävän täyttää riittävästi direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen velvollisuus esittää tällaiset ilmoitukset sponsoroidun ohjelman alussa, lopussa tai aikana. Muuna aikana lähetetyt sponsoria koskevat tiedot eivät siten täytä tietoa välittävää tehtävää vaan ainoastaan myynninedistämistehtävän.

33. Toisin sanoen direktiivin 2010/13 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua sponsorointia koskevat ilmoitukset ovat ilmoituksia, joilla täytetään direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen velvollisuus. Tämä jälkimmäinen säännös ei siten koske niinkään sponsoroituja ohjelmia koskevia tietoja kuin itse kyseisiä ohjelmia. Sponsoroitu ohjelma on yksilöitävä, koska tällainen yksilöinti takaa sen, että televisionkatsojaa tiedotetaan tarvittavissa ja samalla riittävässä määrin.⁶ Direktiivin 23 artiklan 2 kohtaan sisältyvä vapautus koskee siten ainoastaan 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja ilmoituksia eli sponsoroidun ohjelman alussa, lopussa tai aikana lähetettyjä sponsorointia koskevia ilmoituksia. Se ei siten koske muulloin lähetettyjä sponsoroituja ohjelmia koskevia tietoja edes silloin, kun tiedot liittyvät sponsoroiuihin ohjelmiin, eikä se esimerkiksi koske niiden esittelyjä.

34. On totta, kuten komissio toteaa käsiteltävänä olevaa asiaa koskeissa huomautuksissaan, että unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 89/552/ETY⁷ 17 artiklan 1 kohdan b alakohdasta (joka on direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan c alakohdan edeltäjä), ettei siinä rajoiteta mahdollisuutta sijoittaa ohjelman sponsorointia koskevia tietoja ainoastaan kyseisen ohjelman alkuun tai loppuun.⁸ Kyseinen asia koski kuitenkin mahdollisuutta lähettää tietoa sponsoroinnista sponsoroidun ohjelman aikana. Nykyään lainsäätäjä pitää tätä tuomiota kuitenkin ”vanhentuneena”, koska direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa selkeästi säädetään tällaisesta mahdollisuudesta. Mielestäni kyseistä tuomiota ei kuitenkaan voida tulkita siten, että kaikkia ohjelman sponsorointia koskevia tietoja, jotka lähetetään minä hetkenä hyvänsä, on pidettävä direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sponsorointia koskevana ilmoituksena ja että ne on jätettävä kyseisen artiklan 1 kohdassa säädetyn mainonnalle tarkoitettun ajan enimmäiskeston ulkopuolelle.

35. Tällaista ohjelmaa tulisi sen edistämistehtävän johdosta pitää päinvastoin televisiomainoksena, ja siihen tulisi soveltaa kaikkia direktiivin 2010/13 mukaan tällaista mainontaa koskevia sääntöjä, mukaan lukien lähetysten kesto (23 artiklan 1 kohta) ja ohjelman muista elementeistä erottaminen (19 artiklan 1 kohta). Toisenlainen tulkinta mahdollistaisi direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn vapautuksen väärinkäytön, sillä olisi nimittäin riittävää, että tarpeeksi usein lähetetään esimerkiksi sponsoroidun ohjelman esittely, joka on yksilöity asianmukaisella sponsoria koskevalla tiedolla, jotta direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa säädettyä mainosajan rajoitusta voitaisiin helposti kiertää.

6 — Palautan mieleen, että direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan johdantovirkkeen mukaan ”-- ohjelmien, jotka ovat sponsoroituja, on täytettävä seuraavat vaatimukset” (kursivointi tässä).

7 — Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/552/EY (EYVL L 298, s. 23). Direktiivillä 2010/13 on kodifioitu direktiivi 89/552.

8 — Tuomio RTI ym. (C-320/94, C-328/94, C-329/94 ja C-337/94–C-339/94, EU:C:1996:486, 43 kohta).

36. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 23 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että muulloin kuin sponsoroidun ohjelman alussa, sen aikana tai lopussa lähetettyjä sponsorointia koskevia tietoja on pidettävä televisiomainontana ja etteivät ne kuulu kyseisen direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa säädetyn mainosajan enimmäiskestoja koskevan vapautuksen soveltamisalaan.

Kolmas kysymys

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä säädetty mainosajan enimmäiskesto koskee varsinaista mainospalojen kestoja, vai siten, että se koskee kokonaisuudessaan mainosten lähettämiseen tarkoitettua aikaa (lukuun ottamatta kyseisen artiklan 2 kohdassa mainittuja ohjelmia) niin, että huomioon otetaan yksittäisten mainospalojen väliset katkot.

38. Unionin tuomioistuin on jo käsitellyt oikeuskäytännössään kestoajan laskemistapaa televisiomainontaa koskevien säännösten soveltamisen yhteydessä. Tuomiossa ARD⁹ unionin tuomioistuin tarkasteli kysymystä siitä, koskevatko direktiivin 89/552 11 artiklan 3 kohtaan (nykyisin direktiivin 2010/13 20 artiklan 2 kohta) sisältyvät säännökset, joissa säädetään siitä, kuinka usein ohjelma voidaan keskeyttää mainoksilla, ohjelman ns. nettoaikaa eli itse toimituksellisen sisällön lähetysoaikaa vaiko ns. bruttoaikaa, johon on laskettu mukaan mainoskatkojen kesto.

39. Unionin tuomioistuin totesi ensin, että sanamuodon mukainen tulkinta ei anna yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen, ja katsoi sitten, että direktiivin 89/552 tavoite rajat ylittävien televisiolähetysten vapauden varmistamisesta edellyttää tarkasteltavana olevan säännöksen sellaista tulkintaa, joka mahdollistaa suurimman mahdollisen mainoskatkojen lukumäärän ohjelman aikana eli ohjelman keston bruttoperiaatteen.¹⁰ Jos tällaista tulkintaa halutaan soveltaa nyt esillä olevassa asiassa, tulisi omaksua liberaalein direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohdan tulkinta, jonka mukaan siinä säädetty mainosajan enimmäiskesto koskee ainoastaan itse mainospalojen kestoja eikä esimerkiksi ns. ”mustia sekunteja”.

40. Viimeaikaisemmassa oikeuskäytännössä unionin tuomioistuin kiinnitti kuitenkin huomiota myös muihin tavoitteisiin, joita yksittäisten direktiivin 89/552 säännösten piti palvella. Erityisesti tuomiossa komissio v. Espanja¹¹ unionin tuomioistuin totesi viitaten suoraan tuomioon ARD, että kyseisen direktiivin säännöksiä on tulkittava siten, että on mahdollista sovittaa yhteen televisiomainosten lähettämisen vapauden harjoittaminen ja televisionkatsojien suojaaminen liialliselta mainostamiselta.¹²

41. Televisionkatsojina olevien kuluttajien kattavan ja asianmukaisen suojan varmistaminen mainitaan myös direktiivin 2010/13 tavoitteiden joukossa eli sen johdanto-osan 83 perustelukappaleessa. Myös unionin tuomioistuin korosti jo direktiiviin 2010/13 tukeutuen kyseisen suojan tärkeyttä tuomiossa Sky Italia.¹³ Näin ollen katson, että direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohtaa on tulkittava ottaen huomioon tavoite, joka koskee televisionkatsojien suojaamista liialliselta mainonnalta, sekä tavalla, joka mahdollistaa yhtäältä televisiolähetystoiminnan harjoittajien ja mainostajien taloudellisten intressien ja toisaalta televisionkatsojien intressien vertailun.¹⁴

9 — C-6/98, EU:C:1999:532.

10 — Tuomio ARD (C-6/98, EU:C:1999:532, 28–32 kohta).

11 — C-281/09, EU:C:2011:767.

12 — Tuomio komissio v. Espanja (C-281/09, EU:C:2011:767, 48 ja 49 kohta). Ks. myös julkisasiamies Yves Botin ratkaisuehdotus asiassa komissio v. Espanja (C-281/09, EU:C:2011:216, 75 kohta).

13 — C-234/12, EU:C:2013:496, 17 kohta.

14 — Ks. vastaavasti tuomio Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, 18 kohta).

42. Kun direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan täten ”mainospalojen” enimmäiskesto, kyseistä säännöstä ei voida tulkita sanamuodonmukaisesti siten, että tämä enimmäiskesto koskee ainoastaan kyseisten mainospalojen kestoja. Mielestäni lainsäätäjällä käytti tässä säännöksessä ilmaisua ”mainospalat” tällaisen mainonnan erottamiseksi muista audiovisuaalisten kaupallisen viestinnän muodoista, erityisesti omasta myyninedistämisestä, sponsorointia koskevista ilmoituksista ja tuotesijoittelusta, joita ei direktiivin 23 artiklan 2 kohdan perusteella lueta enimmäiskesto.

43. Lainsäätäjällä ei myöskään sattumalta määrittänyt mainosajan enimmäiskestoja osana kokonaislähetysaikaa (20 prosenttia kutakin tasatuntien välistä tuntia kohden). Näin lähetysaika jakaantuu mainontaan (ja teleostoksiin) tarkoitettuun aikaan – enintään 20 prosenttia – sekä toimitukselliseen sisältöön ja mahdolliseen enimmäiskeston ulkopuolelle jäävään kaupalliseen viestintään – vähintään 80 prosenttia.

44. On selvää, että perusohjelman (eli mainospalat mainonnalle tarkoitettuna aikana ja ohjelmat toimitukselliselle sisällölle tarkoitettuna aikana) lisäksi tietyn osan lähetysajasta vievät teknisestä näkökulmasta tarpeelliset elementit, kuten esittelyt, alkutekstijaksot tai niiden väliset katkot. Tällaisia elementtejä ovat myös eri mainospalat erottavat ”mustat sekunnit”. Vaikka niitä ei varsinaisesti lueta kyseisten mainospalojen kesto, on kuitenkin niin, kuten myös Suomen ja Puolan hallitukset perustellusti toteavat käsiteltävänä olevaa asiaa koskeissa huomautuksissaan, että niiden kestoajaksi on mainonnan lähettämiseen tarkoitettua aikaa, koska ne ovat tarpeen mainospalojen erottamiseksi toisistaan. Tämän johdosta ”mustat sekunnit” tulisi lukea osaksi direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohdan mukaista mainosajan enimmäiskesto.

45. Sama koskee myös kuva- tai äänitunnuksia, jotka erottavat mainosohjelmat toimituksellisesta sisällöstä. Ne eivät ole mainospaloja, vaan niiden lähettäminen on direktiivin 2010/13 19 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla pakollista. Laajasti tulkittuna näiden tunnuksien lähetyksen kestoajaksi on siis tarkoitettu mainonnalle, ja se tulisi myös lukea direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohdassa säädettyyn enimmäiskesto.

46. Kun mainos erotetaan tilan käyttöön liittyvin keinoin, kyseinen enimmäiskesto koskee koko aikaa, jolloin kuvatila on jaettu mainoksille tarkoitettuun osaan. Mainosajan enimmäiskesto ei tietenkään muutu, ja se on 20 prosenttia kutakin tasatuntien välistä tuntia kohti myös silloin, kun mainos lähetetään vain osassa kuvatilaa.

47. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, että direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä säädettyyn enimmäiskesto luetaan aika, joka alkaa mainoskatkon alkua merkitsevistä kuva- tai äänitunnuksesta ja päättyy tämän katkon loppua merkitsevään kuva- tai äänitunnukseen. Kun mainos erotetaan ohjelman muista osista tilan käyttöön liittyvin keinoin, kyseinen enimmäiskesto koskee koko aikaa, jolloin kuvatila on jaettu mainoksille tarkoitettuun osaan.

Loppuhuomautus: vähimmäistason harmonisointi ja kansallisten säännösten selkeys

48. Jäsenvaltiot voivat direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdan mukaan vaatia, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat mediapalvelun tarjoajat, mukaan lukien lähetystoiminnan harjoittajat, noudattavat yksityiskohtaisempia tai tiukempia sääntöjä. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut tämän toimivallan ja todennut, että direktiivin 2010/13 nojalla toteutetussa jäsenvaltioiden säännösten yhdenmukaistamisessa on kyse vähimmäistason

yhdenmukaistamisesta.¹⁵ Mikäli unionin tuomioistuin ei yhdy nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisukysymyksiin ehdottamiini vastauksiin ja omaksuu liberaalimman tulkinnan kyseisistä direktiivin 2010/13 säännöksistä, nousee esiin kysymys, ovatko nämä säännökset esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät Viestintäviraston pääasiassa soveltaman kaltaisista säännöistä.

49. Katson lähtökohtaisesti, että vastauksen tähän kysymykseen tulisi olla kielteinen. Vaatimus, joka koskee ohjelman muista osista erotettujen mainosohjelmien selkeää yksilöintiä tilan käyttöön liittyvin keinoin, sekä rajoitus, joka kohdistuu ohjelman sponsorointia koskevien tietojen kestoon ja paikkaan, ja mainosajan enimmäiskeston laskeminen niin, että huomioon otetaan ns. ”mustat sekunnit”, sisältäisivät yksityiskohtaisempien tai ankarampien säännösten käsitteeseen, ja ne kuuluisivat direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn jäsenvaltioiden toimivallan piiriin.

50. Katson jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten autonomiaa täysin kunnioittaen kuitenkin, että tällaisten yksityiskohtaisempien tai ankarampien säännösten on oltava sanamuodoltaan selkeitä. Sen sijaan kansallisen oikeuden säännöksiä, jotka on muotoiltu samalla tai vastaavalla tavalla kuin direktiivin 2010/13 säännökset ilman, että niihin sisältyy mitään nimenomaista poikkeusta, on tulkittava yhdenmukaisesti koko unionissa ja mahdollisesti sen tulkinnan mukaisesti, johon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö velvoittaa. Tällöin audiovisuaalisten palvelujen markkinoilla toimivilla toimijoilla on nimittäin oikeus odottaa, että säännöksiä, joiden sanamuoto vastaa direktiivin säännöksiä, tulkitaan yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan soveltaminen ainoastaan kansallisen hallinto- ja tuomioistuinikäytännön perusteella vaarantaisi siten näiden toimijoiden oikeusvarmuuden sekä jäsenvaltioiden säännösten yhdenmukaistamista koskevan direktiivin perustavan tavoitteen.

Ratkaisuehdotus

51. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaisi korkeimman hallinto-oikeuden esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) 19 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei mainontaa eroteta riittävästi toimituksellisesta sisällöstä pelkästään jakamalla kuvatila osiin, joista yksi on tarkoitettu kyseiselle mainonnalle. Mainonnalle tarkoitettu kuvatilan osa on lisäksi yksilöitävä kuva- tai äänitunnuksella mainosjakson alussa tai lopussa taikka pysyvällä tunnisteella, joka esitetään kuvatilan jakamisen aikana. Tästä tunnuksesta tai tunnisteesta on selkeästi käytävä ilmi lähetettävän ohjelman luonne.
- 2) Direktiivin 2010/13 10 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 23 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että muulloin kuin sponsoroidun ohjelman alussa, sen aikana tai lopussa lähetettyjä sponsorointia koskevia tietoja on pidettävä televisiomainontana ja etteivät ne kuulu kyseisen direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa säädetyn mainosajan enimmäiskestoja koskevan vapautuksen soveltamisalaan.
- 3) Direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä säädettyyn enimmäiskestoon luetaan aika, joka alkaa mainoskatkon alkua merkitsevältä kuva- tai äänitunnuksesta ja päättyy tämän katkon loppua merkitsevään kuva- tai äänitunnukseen. Kun mainos erotetaan ohjelman muista osista tilan käyttöön liittyvin keinoin, kyseinen enimmäiskesto koskee koko aikaa, jolloin kuvatila on jaettu mainoksille tarkoitettuun osaan.

15 — Ks. mm. tuomio Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, 29 ja 44 kohta) ja tuomio Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, 12 kohta).