



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 4.5.2012
COM(2012) 203 final

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

Komission ensimmäinen raportti Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) soveltamisesta

Audiovisuaaliset mediapalvelut ja internetiin liitetyt laitteet: kehitys ja tulevat näkymät
{SWD(2012) 125 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto – Raportin tausta	3
2.	Direktiivin soveltaminen	4
2.1.	Alkuperämaa, vapaa liikkuvuus ja sananvapaus (2, 3 ja 4 artikla)	4
2.2.	Julkisen politiikan tavoitteet: alaikäisten suojelu ja vihaan yllyttämisen torjunta (6, 12 ja 27 artikla)	4
2.3.	Audiovisuaaliset mediapalvelut kaikille: saavutettavuus (7 artikla).....	4
2.4.	Sananvapaus: oikeus saada tietoja (14 ja 15 artikla).....	4
2.5.	Kulttuurinen monimuotoisuus: Eurooppalaisten ja riippumattomien teosten edistäminen (13, 16 ja 17 artikla).....	5
2.6.	Kaupallinen viestintä (10, 11 ja 19–25 artikla).....	5
2.7.	Itsesääntelyaloitteet (4 artiklan 7 kohta)	8
3.	Teknologian kehitys ja audiovisuaalisten mediapalvelujen markkinoiden laajentuminen Euroopassa.....	8
4.	Päätelmät	10

1. JOHDANTO – RAPORTIN TAUSTA

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin, jäljempänä 'direktiivi', 33 artiklan mukaan komissio esittää säännöllisesti kertomuksen direktiivin soveltamisesta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Tämä ensimmäinen kertomus kattaa vuodet 2009 – 2010¹.

Kertomuksen ensimmäisessä osassa tarkastellaan direktiivin tähänastista täytäntöönpanoa, muun muassa kysymyksiä, jotka liittyvät mainonnan laatua koskevien sääntöjen tehokkuuteen alalla, jolla tarjonta ja kuluttajien reagointi mainontaan ovat muuttumassa. Jos arvioinnissa todetaan tilanteessa parantamisen varaa, tämä ei aseta kyseenalaiseksi direktiivin interventiologiikkaa, vaan edellyttää tehokkaampia keinoja. Kertomus tarjoaa aineksia tietopohjan vahvistamiseksi tätä tarkoitusta varten.

Toisessa osassa luodaan ennakoiva katsaus siihen, millainen vaikutus merkittävillä teknologisilla muutoksilla on sääntelyyn tilanteessa, jossa perinteinen lähetystoiminta ja internet lähentyvät nopeaa vauhtia.

Direktiivin tavoitteena on varmistaa audiovisuaalisten mediapalvelujen vapaa liikkuvuus. Se toimii sisämarkkinavälineenä, jolla taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa vahvistettu sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus ja samalla suojataan tärkeitä julkisen politiikan tavoitteita.

Direktiivissä määritetään vähimmäisvaatimukset, joilla voidaan taata audiovisuaalisten mediapalvelujen tasapuoliset toimintaedellytykset ja vapaa liikkuvuus kaikkialla Euroopassa. Joissain tapauksissa direktiivillä yhdenmukaistetaan ratkaisuja (esim. mainospalat), kun taas muissa tapauksissa se ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan määritellä erityisiä vaatimuksia kansallisten olosuhteiden ja perinteiden pohjalta (esim. alaikäisille haitallinen sisältö).

Eurooppalainen audiovisuaalisten mediapalvelujen sääntelyjärjestelmä on kaiken kaikkiaan palvellut kansalaisia ja yrityksiä hyvin.

Yrityksille se on tarjonnut vakaan oikeudellisen kehyksen, jota mediapalvelun tarjoajat tarvitsevat liiketoimintapäätöstensä tueksi. Perustamisestaan lähtien sääntelyjärjestelmä on mahdollistanut markkinoiden kasvun pienestä määrästä palveluntarjoajia nykyisiin yli 7 500:aan lähetystoiminnan harjoittajaan. Se on myös mahdollistanut tilausvideopalvelujen kehityksen ja kasvun. Toimivaltaiset sääntelyviranomaiset arvioivat, että EU:ssa oli tammikuussa 2012 tarjolla ainakin 650 tilattavaa palvelua.

Helmikuussa 2012² EU:ssa arvioitiin olevan 215 verkossa tarjottavaa tilausvideopalvelua³ (pois lukien uusinta- eli catch-up-TV-palvelut, pelkät uutispalvelut, aikuisviihdeohjelmat, elokuvien esittelyfilmit, kotiosustopalvelut ja tuotemerkilliset palvelut, kuten YouTube, Dailymotion ja iTunes).

¹ Vuoden 2011 kehitys on otettu huomioon tarvittaessa.

² Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus.

³ Pitkät ja lyhyet elokuvat, TV-ohjelmistot, animaatioelokuvat, dokumenttielokuvat, koulutus, musiikki ja arkistot.

Kansalaisten kannalta kanavien ja audiovisuaalisten palvelujen tarjonta on lisääntynyt huomattavasti. Vuonna 2009 television katseluun käytetty aika nousi lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Keskimääräinen päivittäinen katseluaika vaihteli Itävallan 145 minuutista Unkarin 265 minuuttiin.

Direktiivin viimeisimmässä tarkistuksessa (2005–2007) otettiin huomioon kaikkien audiovisuaalisten tiedotusvälineiden keskinäinen lähentyminen ja sisällytettiin tilauspalvelut mukaan sääntelykehykseen. Haasteena on nyt seurata markkinakehitystä ja uusia liiketoimintamalleja, jotta voidaan varmistaa, että sääntelykehys tarjoaa edelleen oikeat olosuhteet kasvulle ja julkisen politiikan tavoitteiden saavuttamiselle.

Eurooppa-neuvosto on kehottanut laatimaan etenemissuunnitelman todellisten digitaalisten sisämarkkinoiden aikaansaamiseksi Eurooppaan vuoteen 2015 mennessä. Euroopan komissio vastaa tähän kehoitukseen käynnistämällä EU:n *Eurooppa 2020* -kasvu- ja työllisyysstrategian ja sen *Euroopan digitaali-strategia* -lippulaivahankkeen puitteissa keskustelun eri medioiden lähentymisen haasteista ja mahdollisuuksista.

2. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi on sisämarkkinaväline, jolla taataan oikeus tarjota audiovisuaalisia palveluja, sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus ja samalla suojataan yleisen edun kannalta tärkeät tavoitteet.

Vuoden 2011 loppuun mennessä yhteensä 23 jäsenvaltiota oli ilmoittanut direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, 20 näistä täysimääräisesti. Kolmen jäsenvaltion on vielä tehtävä joitakin muutoksia lainsäädäntöönsä direktiivin vaatimusten täyttämiseksi. Kahden jäsenvaltion ilmoittamia toimenpiteitä tutkitaan vielä. Vuoden 2011 lopulla oli edelleen kesken seitsemän rikkomusmenettelyä niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet ilmoittaneet riittävistä toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Vuonna 2011 komissio kirjoitti eri aiheista 24 jäsenvaltioille ja pyysi niiltä tietoa direktiivin täytäntöönpanosta. Kyseisten jäsenvaltioiden kanssa pidettiin tämän jälkeen kokouksia.

2.1. Alkuperämaa, vapaa liikkuvuus ja sananvapaus (2, 3 ja 4 artikla)

Sisämarkkinasääntöjen soveltaminen yhdessä sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden kanssa perustuu käytännössä direktiivin 2 artiklan mukaiseen alkuperämaan periaatteeseen. Palvelut, jotka täyttävät sen jäsenvaltion lainsäädännön vaatimukset, johon niiden tarjoajat ovat sijoittautuneet, voivat liikkua vapaasti Euroopassa ilman toista valvontaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Palvelujen vapaa liikkuvuus ei kuitenkaan ole rajaton. Direktiivi sisältää suojalausekkeita vastaanottavan maan ensiarvoisten tärkeiden yhteiskunnallisten etujen suojelemiseksi (esim. alaikäisten suojelu ja vihaan yllyttämisen torjunta). Käytännössä jäsenvaltiot voivat ryhtyä suojatoimenpiteisiin, jos toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleva televisiolähetys ilmiselvästi, törkeästi ja vakavasti rikkoo direktiivin sääntöjä, jotka koskevat alaikäisten suojelua tai vihaan yllyttämistä. Vastaava säännös pätee myös tilauspalveluihin.

Tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus ovat demokraattisten yhteiskuntien olennaisia piirteitä, jotka tunnustetaan yksiselitteisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa osana sananvapauden ja tiedonvälityksen perusoikeuksia. Käyttäessään direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaista mahdollisuutta soveltaa tiukempia sääntöjä lainkäyttövaltaansa kuuluviin mediapalvelun tarjoajiin jäsenvaltioiden on noudatettava näitä perusperiaatteita. Nämä seikat muodostivat perustan komission ja Unkarin viranomaisten välisille keskusteluille maan uudesta medialainsäädännöstä ja erityisesti tasapuolisuutta koskevasta velvoitteesta ja loukkaavaa sisältöä koskevista säännöistä. Komission ja Unkarin viranomaisten välillä sovittiin muutoksista myös eräisiin muihin säännöksiin, jotka voivat olla vastoin direktiiviä ja/tai palvelujen vapaan liikkuvuuden sääntöjä ja sijoittautumisoikeutta⁴.

2.2. Julkisen politiikan tavoitteet: alaikäisten suojelu ja vihaan yllyttämisen torjunta (6, 12 ja 27 artikla)

Kielto yllyttää vihaan rodun, sukupuolen, uskonnon tai kansallisuuden perusteella on keskeinen julkisen politiikan tavoite audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä. Viitejakson aikana tätä säännöstä sovellettiin, kun Ranskan lainkäyttövaltaan kuuluvan Al Aqsa -satelliittikanavan todettiin lähettävän toistuvasti juutalaisvihaan yllyttävää materiaalia.

Komissio puuttui asiaan, ja Ranskan sääntelyviranomainen määräsi Ranskan satelliittikapasiteetin tarjoajan Eutelsat:n lopettamaan Al Aqsa TV:n lähetysten edelleenlähettämisen, minkä jälkeen kanava lopetti tällaisten ohjelmien lähettämisen Euroopassa.

2.3. Audiovisuaaliset mediapalvelut kaikille: saavutettavuus (7 artikla)

Audiovisuaalisten mediapalvelujen saavutettavuus kaikille EU:n kansalaisille on toinen olennainen tavoite, johon direktiivillä pyritään vaatimalla, että palvelut saatetaan ajan mittaan entistä paremmin myös kuulo- ja näkövammaisten ulottuville. Kaikki jäsenvaltiot ovat antaneet tätä koskevia sääntöjä. Niiden täytäntöönpano heijastaa kuitenkin markkinaolosuhteiden monimuotoisuutta. Joissakin jäsenvaltioissa on hyvin yksityiskohtaisia lakisääteisiä tai itsesääntelyyn perustuvia sääntöjä, kun taas toisissa on vain hyvin yleisluotoisia säännöksiä tai palvelujen saavutettavuusvelvoite on rajoitettu koskemaan julkisen palvelun yleisradioyhtiöitä.

2.4. Sananvapaus: oikeus saada tietoja (14 ja 15 artikla)

Varmistaakseen kansalaisten oikeuden saada tietoa yhteiskunnallisesti merkittävistä tapahtumista jäsenvaltiot voivat laatia luettelon tapahtumista, joilla ne katsovat olevan erityistä merkitystä yhteiskuntaan. Tapahtumien luettelolle ja toimenpiteille on saatava komission hyväksyntä.

FIFA ja UEFA valittivat unionin yleiselle tuomioistuimelle komission päätöksistä, jotka koskivat Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan merkittävien tapahtumien luetteloja. Tämä koski FIFA:n järjestämien jalkapallon maailmanmestaruuskisojen ja UEFA:n järjestämien Euroopan mestaruuskisojen koko lopputurnauksen sisällyttämistä kyseisiin luetteloihin.

4

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/6&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Unionin yleinen tuomioistuin tunnusti mahdollisuuden rajoittaa perusvapauksia yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Pakottavaksi syyksi katsottiin tässä tapauksessa yleisön tiedonsaantioikeus osana sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta⁵.

Unionin yleinen tuomioistuin tutki tarkasti sille esitetyt seikat ja tunnusti päteväksi komission päätöksen, joka koski Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan merkittävien tapahtumien luetteloja ja FIFA:n maailmanmestaruuskisojen ja UEFA:n Euroopan mestaruuskisojen koko lopputurnauksen sisällyttämistä niihin.

2.5. Kulttuurinen monimuotoisuus: Eurooppalaisten ja riippumattomien teosten edistäminen (13, 16 ja 17 artikla)

Kulttuurisen monimuotoisuuden edistämiseksi lähetystoiminnan harjoittajien on varattava suurin osa lähetysajastaan eurooppalaisille teoksille. Lähetystoiminnan harjoittajien on niin ikään varattava vähintään 10 prosenttia lähetysajastaan tai ohjelmistobudjetistaan riippumattomien tuottajien eurooppalaisille teoksille. Vastaava velvoite pätee tilausvideopalveluihin. Komissio raportoi säännöllisesti näiden velvoitteiden täytäntöönpanosta.

Edellinen raportti⁶ osoitti, että EU:ssa eurooppalaisten teosten keskimääräinen lähetysaika nousi kaikkialla EU:ssa vuonna 2007 raportoidusta 62,6 prosentista 63,2 prosenttiin vuonna 2008. Vuosien 2005 ja 2008 välillä se pysyi vakaana ja tyydyttävällä tasolla. Eurooppalaisilla kanavilla lähetettyjen riippumattomien teosten keskimääräinen osuus laski hieman vuonna 2008 (34,9 %) vuoteen 2007 verrattuna (35,3 %). Yleinen suuntaus keskipitkällä aikavälillä (2005–2008) on niin ikään hieman laskeva riippumattomia teoksia tarkasteltaessa. Tästä huolimatta tulokset osoittavat 17 artiklan tyydyttävää täytäntöönpanoa.

Eräät jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet tiukempia tai täydentäviä sääntöjä kansalliseen lainsäädäntönsä vaatimalla suuremman osuuden eurooppalaisille teoksille, riippumattomille teoksille tai maan virallisella kielellä tehtäville tuotannoille⁷. Esimerkiksi Espanjan lainsäädäntö vaatii lähetystoiminnan harjoittajia varaamaan tietyn prosenttiosuuden toimintansa tuotosta ennakkorahoitukseksi eurooppalaisille elokuville ja televisiofilmeille; 60 prosenttia tästä rahoituksesta varataan jollakin Espanjan virallisella kielellä tehtäville teoksille. Tästä velvoitteesta valitettiin unionin tuomioistuimeen⁸. Tuomioistuin vahvisti, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä yhden tai useamman virallisen kielensä puolustamiseksi ja edistämiseksi osana kulttuuripolitiikkaansa.

2.6. Kaupallinen viestintä (10, 11 ja 19–25 artikla)

Mainospalojen ja teleostosesitysten osuus televisiossa saa olla enintään 12 minuuttia tuntia kohti. Säännön soveltaminen on johtanut keskusteluun mainospalan käsitteestä. Mainontakäytäntöjen seuranta Espanjassa toi esiin erityisiä kaupallisen viestinnän muotoja, jotka olivat selvästi myynninedistämistä, kuten "anuncios publicitarios de patrocinio", "microespacios", "merchandising spots", "telepromotion spots" ja "morphing spots", mutta

⁵ Asiat T-385/07, T-55/08 ja T-68/08, *FIFA/UEFA/komissio*, 17.2.2011.

⁶ KOM(2010) 450.

⁷ Ks. yhteyskomitean asiakirja http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

⁸ Asia C-222/07, *UTECA*, 5.3.2009.

jotka Espanjan viranomaisten mukaan eivät vastaa mainospalan määritelmää ja joihin ei näin kuulu soveltaa 12 minuutin sääntöä.

Tuomioistuin totesi komission kannan mukaisesti, että mainospaloja ovat kaikenlaiset ohjelmien aikana ja niiden välissä lähetettävät mainokset, ellei kyseessä oleva mainostyyppi kuulu muun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä nimenomaisesti säännellyn mainosten muodon piiriin tai edellytä esittämistapansa vuoksi mainospalojen kestoa pidempää kestoa, sillä edellytyksellä, että mainospaloille säädettyjen rajoitusten soveltaminen saattaisi kyseisen mainosten muodon epäedulliseen asemaan suhteessa mainospaloihin ilman pätevää perustetta⁹. Toisin sanoen tuomioistuin omaksui laajan ja yhtenäisen ”mainospalan” tulkinnan, joka vastaa direktiivin 23 artiklan tarkoitusta eli katsojan suojaamista mainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi.

Komissio seurasi mainontakäytäntöjä kahdeksassa jäsenvaltiossa viitejakson aikana. Eräissä jäsenvaltioissa 12 minuutin mainosrajoitusta on rikottu säännöllisesti. Havaintojen perusteella jäsenvaltiolle lähetettiin hallinnolliset kirjeet, ja keskustelut ovat edelleen käynnissä. Komissio aikoo edelleen seurata 12 minuutin säännön noudattamista jäsenvaltioissa ja käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä¹⁰.

Mainontakäytäntöjen seuranta on tuonut kaupallisen viestinnän alalla esiin myös useita kysymyksiä liittyen sponsorointiin, omaan myynninedistämistoimintaan ja tuotesijoitteluun. Tämä osoittaa, että kaupallisen viestinnän eri muotoja koskevia sääntöjä on selkeytettävä.

Mainonnan *laatua koskevien säännösten* soveltamista seurattiin nyt ensimmäistä kertaa erikseen viitejakson aikana. Kyseiset säännökset koskevat alkoholin mainontaa, sukupuoleen perustuvaa syrjintää ja alaikäisille suunnattua mainontaa. Sisällönanalyysia pidettiin sopivimpana menetelmänä¹¹.

Seurannan kattamissa jäsenvaltioissa alkoholimainonnan osuus on 0,8–3 prosenttia audiovisuaalisten mediapalvelujen koko mainonnasta, kun tarkastellaan lähetettyjen mainospalojen kokonaismäärää kyseisen kauden aikana. Direktiivin säännöksiä on todettu selvästi rikotun vain hyvin harvoissa tapauksissa. Merkittävä osuus mainospaloista, yli 50 prosenttia, sisälsi kuitenkin elementtejä, jotka on mahdollista liittää joihinkin direktiivissä kiellettyihin ominaisuuksiin, vaikka direktiivin yksityiskohtaisesti muotoiltuja vaatimuksia ei sinänsä olisikaan rikottu.

Alkoholimainontaa koskevien vaatimusten täytäntöönpanossa 22 jäsenvaltiota on ottanut alkoholimainontaa varten käyttöön jonkin verran tiukempia sääntöjä¹², jotka koskevat kanavia, mainostettavia tuotteita tai mainonnan ajankohtia.

Direktiivillä säännellään myös lapsille suunnattua mainontaa. Audiovisuaalinen kaupallinen viestintä ei saa aiheuttaa moraalista tai fyysistä haittaa alaikäisille. Tämä tarkoittaa, ettei viestinnässä saa suoraan kehottaa alaikäisiä ostamaan tai vuokraamaan tuotetta tai palvelua

⁹ Asia C-281/09, *komissio/Espanja*, 24.11.2011.

¹⁰ Aikaisemman seurannan tulokset esitellään direktiivin soveltamista koskevissa kertomuksissa, jotka ovat saatavilla osoitteesta http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/reports/index_en.htm. Seuranta kattaa vuoden 2012 loppuun mennessä kaikki jäsenvaltiot.

¹¹ Sisällönanalyysi on tutkimusmenetelmä viestinnän ilmisisällön objektiivista, järjestelmällistä ja kvantitatiivista kuvausta varten. Lisätietoja valmisteluasiakirjassa.

¹² Ks. yhteyskomitean asiakirja http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

käyttämällä hyväksi heidän kokemattomuuttaan tai hyväuskoisuuttaan, rohkaista suoraan alaikäisiä suostuttelemaan vanhempiaan tai muita henkilöitä ostamaan mainostettuja tavaroita tai palveluja, käyttää hyväksi erityistä luottamusta, jota alaikäiset tuntevat vanhempiaan, opettajiaan tai muita henkilöitä kohtaan, eikä näyttä perusteettomasti alaikäisiä vaarallisissa tilanteissa.

Sisältöanalyysi 100:sta yleisimmin lähetetystä mainospalasta osoitti, että direktiivin säännöksiä alaikäisten suojelusta mainonnassa on rikottu vain harvoin. Samoin kuin alkoholimainonnan tapauksessa asianomaisten säännösten yksityiskohtaisen sanamuodon rikkomuksia todettiin vain vähän. Tästä huolimatta näyttää siltä, että televisiomainonnassa käytetään usein alaikäisiin kohdistettuja mainostekniikoita.

Viisi jäsenvaltiota kieltää mainonnan lastenohjelmissa. Neljä jäsenvaltiota asettaa osittaisen kiellon tai muita rajoituksia mainonnalle lastenohjelmissa, joko tiettyinä ajankohtina tai tiettyjen tuotteiden osalta, ja seitsemän jäsenvaltiota kieltää sponsorien logojen näyttämisen lastenohjelmissa¹³.

Edellä esitetyn perusteella näyttää aiheelliselta päivittää vuonna 2013 komission tulkitseva tiedonanto tietyistä televisiomainontaa koskevien ”televisio ilman rajoja” -direktiivin säännösten näkökohdista¹⁴. EU:n ravitsemusfoorumista ja alkoholia ja terveyttä käsittelevästä foorumista saadut kokemukset sekä käyttäytymiseen perustuvaan mainontaan liittyvä työ otetaan huomioon tässä päivityksessä. Lisätutkimuksia tarvitaan, jotta voidaan arvioida erityisesti alkoholijuomia koskevan kaupallisen viestinnän vaikutuksia alaikäisten kannalta altistumisen ja kulutuskäyttäytymisen näkökulmasta sekä sitä, miten tuloksekkaasti direktiivin rajoituksilla saavutetaan vaadittava suojelu. Tällöin on otettava huomioon seurantatoimien kustannus-hyötysuhde. Komissio käynnistää tarvittavat tutkimukset vuonna 2013.

Yksi kaupalliseen viestintään liittyvä kysymys on myös sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, kansallisuuteen, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä. Tällainen syrjintä kielletään direktiivissä. Eräs syrjintään liittyvä näkökohta on tiettyjen väestöosien järjestelmällinen assosioiminen tiettyihin rooleihin tai asenteisiin. Sukupuolista syrjintää ja sukupuolistereotypioita analysoitiin sadasta yleisimmin lähetetystä mainospalasta kahdeksassa jäsenvaltiossa. Stereotyyppisiä sukupuolirooleja todettiin 21–36 prosentissa analysoiduista mainospaloista. Joissakin jäsenvaltioissa tietyt asemat, ammatit tai tuotteet liitetään kuitenkin järjestelmällisemmin tiettyyn sukupuoleen kuin muissa jäsenvaltioissa. Yksikään analyysin kattamista maista ei ollut täysin vapaa tällaisista stereotypioista.

Jäsenvaltiot ja sidosryhmät toivat esille kysymyksen siitä, kuuluuko rajatylittävä rahapelimainonta direktiivillä koordinoitaviin osa-alueisiin. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan h alakohdan on tarkoitus kattaa kaikki audiovisuaalisen kaupallisen viestinnän muodot. Audiovisuaalinen kaupallinen viestintä on kyseisen alakohdan mukaan ”äänen kanssa tai ilman ääntä lähetettävää kuvaa, jonka tarkoituksena on suoraan tai epäsuorasti edistää taloudellista toimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tavaroiden tai palvelujen myyntiä taikka kyseisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön julkista kuvaa”. Direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta rahapelipalveluihin sinänsä.

¹³ Ks. yhteyskomitean asiakirja http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

¹⁴ EUVL C 102, 28.4.2004, s. 2, ks. liite.

2.7. Itsesääntelyaloitteet (4 artiklan 7 kohta)

Direktiivissä on tärkeä viittaus vaihtoehtoisiin sääntelykeinoihin eli itse- ja yhteissääntelyyn, jota sovelletaan erityisesti mainonnan alalla. Näiden järjestelyjen on oltava keskeisten toimijoiden laajasti hyväksymiä asianomaisissa jäsenvaltioissa, ja niiden on mahdollistettava tehokas sääntöjen noudattamisen valvonta. Kahta jäsenvaltiota lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltiossa on otettu käyttöön itse- tai yhteissääntelyyn perustuvia järjestelyjä tai niihin kannustavat säännökset on sisällytetty suoraan medialainsäädäntöön¹⁵.

Lapsille suunnattujen elintarvikkeiden mainonnassa ja markkinoinnissa itsesääntelykäytäntöjä on edistetty myös EU:n tasolla ruokavaliota, liikuntaa ja terveyttä käsittelevällä Euroopan toimintafoorumilla. Foorumi on saanut yhteensä yli 300 sitoumusta sidosryhmiltä¹⁶. Alkoholia ja terveyttä käsittelevän eurooppalaisen foorumin jäsenten antamista yli 200 sitoumuksesta 25 prosenttia liittyy vastuulliseen kaupalliseen viestintään alkoholijuomista. Alkoholijuomien markkinoinnin ja mainonnan itsesääntely on siten merkittävästi parantunut mediapalvelujen ja jäsenvaltioiden määrinä tarkastellen. Lisätoimia tarvitaan sen määrittämiseksi, missä määrin näillä aloitteilla voidaan saavuttaa tarvittava suojelun taso ja onko tarpeen ottaa käyttöön yhteiset määritelmät niiden tuloksekkisuuden lisäämiseksi. Ruokavaliota, liikuntaa ja terveyttä käsittelevän toimintafoorumin tekemässä arvioinnissa¹⁷ todettiin, että markkinointiin ja mainontaan liittyvät sidosryhmien aloitteet olivat edistyneet hyvin, mutta niiden vaikutusta voitaisiin edelleen lisätä. Komissio aikoo foorumien yhteydessä tukea tiukempia mainonnan ja markkinoinnin ikä- ja kohderyhmärajoituksia ja yhtenäisempiä ravitsemuksellisia viitearvoja yritysten piirissä. Jäsenvaltiot ovat keskeisessä roolissa laadittaessa yritysälähtöisiä lähestymistapoja itsesääntelyyn, erityisesti sääntöjen hallinnan tehokkuuden ja resurssoinnin sekä valitusten käsittelyn kannalta.

Erityisesti mitä tulee sokerisia, rasvaisia tai suolaisia ruokia tai juomia koskevaan audiovisuaaliseen kaupalliseen viestintään lastenohjelmissa, jäsenvaltioiden on kannustettava audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajia kehittämään käytäntesääntöjä, jotka koskevat epäasiallista audiovisuaalista kaupallista viestintää lastenohjelmissa.

3. TEKNOLOGIAN KEHITYS JA AUDIOVISUAALISTEN MEDIAPALVELUJEN MARKKINOIDEN LAAJENTUMINEN EUROOPASSA

Connected TV:nä tai hybridi-TV:nä tunnetut laitteet, joissa internet- ja Web 2.0 -ominaisuuksia yhdistetään nykyaikaisiin TV-vastaanottimiin, ovat leviämässä käyttöön ja muodostavat uuden vaiheen internetin ja television lähentymisessä. Osa valmistajista tarjoaa vain rajoitetusti sovelluksia ilman todellista internet-yhteyttä, mutta osa tarjoaa avointa pääsyä audiovisuaaliseen sisältöön internetissä.

Useat tärkeät amerikkalaiset toimijat ovat käynnistämässä palvelujaan EU:ssa, ja nämä uudet jakelualustat epäilemättä lisäävät kilpailupainetta EU:sta peräisin olevien teosten luomiseen, rahoittamiseen ja vähittäiskauppaan.

¹⁵ Ks. yhteyskomitean asiakirja

http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

¹⁶ http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/platform_db_en.htm

¹⁷ http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/evaluation_frep_en.pdf

Connected TV -palveluja on tällä hetkellä toiminnassa Saksassa ja Italiassa, ja niitä ollaan tuomassa markkinoille myös Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Niiden käyttö on toistaiseksi vielä vähäistä. Vaikka monet tällä hetkellä myytävistä televisiolaitteista ovat internet-valmiita, vain 20–30 prosenttia on tosiasiallisesti liitetty siihen. Kun nopeammat internetyhteydet tulevat yhä useampien ulottuville ja internetiin kytkettäviä laitteita ja sisältöä tulee saataville yhä enemmän, Connected TV -palvelujen voidaan ennakoida kasvavan suhteellisen nopeasti lähivuosien aikana.

Kuluttajat voivat taulutietokoneiden, älypuhelinien ja konsolien kaltaisista verkkoon kytketyistä laitteista päästä perinteisten TV-lähetysten lisäksi myös tilausvideopalveluihin hyödyntämällä sovelluksia ja uusintapalveluja, joita tarjoavat lähetystoiminnan harjoittajien omat hybridit lähetys- ja laajakaista-alustat. Arvioiden mukaan Euroopassa oli vuoden 2011 lopussa 47 miljoonaa aktiivista verkkoon kytkettyä kotilaitetta¹⁸. Tähän sisältyvät televisiolaitteet, pelikonsolit, erilliset digisovittimet, Blu-ray-soittimet ja maksu-TV-sovittimet.

Connected TV -palveluihin siirtyminen avaa merkittäviä mahdollisuuksia ja asettaa suuria haasteita, joita ovat tasapuolisten toimintaedellytysten luominen, standardointikysymykset, pääsy alustoille, palveluntarjoajan vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset ja asiakkaan joutuminen sidotuksi tiettyyn palveluntarjoajaan, mainonnan ja sisällön valvonta, vaikutukset eurooppalaisia teoksia edistävien toimenpiteiden tehokkuuteen, tekijänoikeuskysymykset¹⁹, alaikäisten suojeleminen, tietosuojat ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien medialukutaito.

Tästä teknologian kehityksestä voi olla seurauksena, että audiovisuaalisen sisällön perinteisen lähetystoiminnan ja ns. avoimen internetin yli tapahtuvan jakelun (OTT-jakelu, over the top) välinen raja hämärtyy. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä luotu sääntelykehys joutuu koetukselle tilanteessa, jossa katselu- ja jakelutottumukset kehittyvät nopeasti. On tarpeen säilyttää yhtenäinen suojelun taso eri mediaympäristöissä ottaen huomioon niiden erityispiirteet. Tuoreet tutkimukset osoittavat, että kuluttajat saattavat kärsiä merkittävää haittaa käyttäessään digitaalista sisältöä, myös audiovisuaalista mediaa, mikä johtuu sisällön saantiin liittyvistä ongelmista, epäselvästä tai puuttuvasta informaatiosta ja sisällön heikosta laadusta²⁰. Katsojat myös kohdistavat suuria odotuksia televisiolähetysten ja niihin liittyvien tilausvideo- ja uusintapalvelujen sisällön sääntelyyn²¹. Tilauksjakelun osalta direktiivillä taataan jo suojelun yhtenäinen ja korkea taso useissa kysymyksissä, mukaan lukien palvelun tarjoajan tunnistettavuus, vihaan yllyttämisen kieltäminen ja audiovisuaalisen kaupallisen viestinnän laatuvaatimukset.

Medialukutaidon taso on tärkeä tekijä, jossa edistytään jatkuvasti. Medialukutaidolla tarkoitetaan kykyä käyttää eri medioita, ymmärtää ja arvioida kriittisesti medioiden ja mediasisältöjen eri näkökohtia sekä viestiä erilaisissa yhteyksissä. Viitejakson aikana

¹⁸ IHS Source Digest.

¹⁹ Ks. myös vihreä kirja audiovisuaaliteosten verkkojakelusta, KOM (2011) 427 lopullinen.

²⁰ Europe Economics: *Digital Content Services for Consumers: Assessment of Problems Experienced by Consumers* (2011):

http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_-_2011-06-15.pdf;

Selvityksen yksityiskohtaiset tulokset:

http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_appendix_9_2011-06-15.pdf

²¹ Ipsos MORI, *Protecting Audiences in a Converged World*, tammikuu 2012.

toteutetussa komission seurannassa²² todettiin, että 28 prosentilla EU:n väestöstä on perustasoinen, 41 prosentilla keskitasoinen ja 31 prosentilla pitkälle menevä kriittinen ymmärryskyky.

Merkittävällä osalla väestöstä (75–80 %) näyttää olevan melko kriittinen suhtautumistapa audiovisuaalisiin mediapalveluihin ja tietoisuus niitä koskevan sääntelyn olemassaolosta. On kuitenkin väestöryhmiä (ei verkossa olevat, nuoret, alemmat tuloryhmät), joissa medialukutaidon taso ja tietoisuus sääntelystä on selvästi paljon pienempi. Liittyen mainonnan kokemiseen nuoremmissa ikäryhmissä tutkimuksessa todettiin, että ikä on yksi tekijä mainonnan tunnistamisessa, mutta ei ainoa. Mainonnan lukutaito auttaa nuoria havaitsemaan myyntiaikeen, mutta hienovaraisempien tekniikoiden tunnistaminen on monimutkaisempaa ja tavallisesti ylittää useimpien lasten valmiudet.

Näistä syistä teknologian kehitystä on seurattava tarkasti. Alustavia keskusteluja on jo käyty audiovisuaalisten mediapalvelujen alalla kokoontuvassa EU:n sääntelyviranomaisten työryhmässä ja yhteyskomiteassa. Sidosryhmien kanssa käytävien lisäkeskustelujen pohjalta on määrä laatia eurooppalainen poliittinen strategia mahdollisuuksien maksimoimiseksi kansalaisille ja Euroopan audiovisuaalialalle ja Connected TV -palvelujen asettamiin politiikan haasteisiin vastaamiseksi.

Komissio aikoo syventää analyysiaan tulevana kuukausina ja käynnistää laajemman kuulemisprosessin Connected TV -palveluja eli ”internet-valmista televisiota” koskevan strategia-asiakirjan laatimiseksi.

4. PÄÄTELMÄT

Kaiken kaikkiaan audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisessa sääntelyjärjestelmässä on löydetty oikea tasapaino ja se on palvellut kansalaisia ja yrityksiä hyvin.

Jotkin seikat kaipaavat kuitenkin huomiota erityisesti audiovisuaalisessa kaupallisessa viestinnässä, jonka osalta useita kysymyksiä olisi edelleen seurattava ja arvioitava, jotta voidaan parantaa sääntöjen tuloksekkuutta ottaen huomioon niiden tavoitteet varsinkin alaikäisten suojelussa eri audiovisuaalisissa mediaympäristöissä. Tähän liittyviä erityiskysymyksiä selvennetään päivitettäessä tulkitsevaa tiedonantoa tietyistä televisiomainontaa koskevien ”televisio ilman rajoja” -direktiivin säännösten näkökohdista.

On ryhdyttävä lisätoimiin, jotta voidaan laajentaa, tukea ja parhaiten toteuttaa käytännesääntöjä, jotka koskevat lapsille suunnattua epäasianmukaista kaupallista viestintää paljon rasvaa, suolaa tai sokeria sisältävistä elintarvikkeista. Tällaisten käytännesääntöjen vaikuttavuutta on arvioitava lähemmin.

Ennakoitavissa oleva teknologinen kehitys voi hämärtää rajaa audiovisuaalisen sisällön perinteisen lähetystoiminnan ja ns. avoimen internetin yli tapahtuvan jakelun (OTT-jakelu, over the top) välillä. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä luotu nykyinen sääntelykehys voi joutua koetukselle tilanteessa, jossa katselu- ja jakelutottumukset kehittyvät nopeasti, ottaen huomioon asiaan liittyvät politiikan tavoitteet, kuten kuluttajien suojelu ja medialukutaidon taso.

²² Danish Technological Institute ja European Association for Viewers' Interests, *Testing and Refining Criteria to assess Media Literacy levels in Europe*, huhtikuu 2011.

Koska mahdollinen vaikutus markkinoihin ja sääntelykehykseen ei ole vielä täysin selvä, nykyisestä ja tulevasta tilanteesta olisi tehtävä täydellinen arvio. Komissio on käynnistänyt avoimen keskustelun sidosryhmien kanssa audiovisuaalisen sisällön OTT-jakelusta ja aikoo syventää tätä analyysia tulevana kuukausina Connected TV -palveluja koskevan strategia-asiakirjan laatimiseksi.