

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2006 rd

Regeringens skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (ändring av televisionsdirektivet)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 27 mars 2006 regeringens skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (ändring av televisionsdirektivet) (U 14/2006 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsråd Ismo Kosonen och konsultativ tjänsteman Asta Virtaniemi, kommunikationsministeriet
- enhetschef Merja Saari och jurist Päivi-Maria Virta, Kommunikationsverket
- barnombudsman Maria Kaisa Aula, Barnombudsmannens byrå
- beredningssekreterare Ilkka Vääntinen, Opinionsnämnden för massmedier
- chef Martti Soramäki, Rundradion
- direktör Jorma Miettinen, MTV Ab
- chefsjurist Pia Huhdanmäki, Nelonen Oy
- direktör Satu Kangas, Mediernas Centralförbund.

SKRIVELSEN

Förslag

Syftet med direktivförslaget är att revidera televisionsdirektivets bestämmelser så att de motsvarar de omvälvningar de audiovisuella medietjänsterna genomgått i och med digitaliseringen av kommunikationsnäten. Direktivets tillämpningsområde föreslås utvidgas så att en del av bestämmelserna skulle gälla inte bara traditionella tv-tjänster utan även icke-linjära audiovisuella beställtjänster. P.g.a. detta föreslås också en ändring av direktivets namn. Bestämmelserna om placering och tidsbegränsningar för reklam och teleshopping föreslås till vissa delar

ändras eller slopas. I direktivförslaget ingår också nya bestämmelser om produktplacering.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anser det viktigt att televisionsdirektivets olika delar granskas på nytt och att de olika artiklarna uppdateras så att de står i rätt förhållande till kraven från kommunikationsmiljön, som ständigt utvecklas och förändras. Direktivets centrala principer är enligt regeringens åsikt dock fortfarande relevanta. Regeringen

stöder målet att minska den reglering som hör till området för direktivet.

Förslaget utvidgar direktivets tillämpningsområde till att gälla även icke-linjära audiovisuella tjänster. Frågan om vilka tjänster regleringen i praktiken skulle gälla förblir dock i viss mån oklar. Enligt regeringens åsikt bör direktivets tillämpningsområde inte utvidgas om inte begreppet icke-linjär audiovisuell tjänst kan begränsas till tjänster som påminner om vanliga TV-tjänster.

För att trygga yttrandefriheten är det av största vikt att tillämpningsområdet för bestämmelserna är definierat på ett så entydigt och exakt sätt som möjligt även när det gäller de nya audiovisuella tjänsterna. Att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att gälla icke-linjära tjänster får enligt regeringen inte innebära nya koncessions- eller anmälningsförfaranden eller skyldigheter i anslutning till insamling av information för de nationella myndigheterna.

Regeringen anser att penningsspel inte ska omfattas av direktivet. I sitt utlåtande (StoUU 2/2004 rd) över kommissionens förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden [KOM(2004)0002], nedan tjänstedirektivet, ansåg stora utskottet att spelverksamhet som bedrivs som lagfäst monopol inte ska ske inom ramen för tjänstedirektivet.

Enligt regeringen bör man vid den fortsatta beredningen av förslaget fästa särskild uppmärksamhet vid det inbördes förhållandet mellan direktivförslaget och direktivet om elektronisk handel¹⁾ samt vid tillämpningen av dessa. Regleringen när det gäller icke-linjära audiovisuella tjänster får inte bli flerdubbel, överlappande eller motstridig.

Principen om ursprungsland är fortfarande en central grundprincip i direktivet. Vid revideringen av direktivet finns det dock orsak att uppmärksamma de problem som principen om ursprungsland orsakar vissa medlemsstater, så att en stat som tar emot en tjänst kan vidta åtgärder i situationer där det klart är fråga om missbruk.

Regeringen håller med om att direktivet bör justeras så att principen om ursprungsland bibehålls samtidigt som man vid behov kan ingripa i fall där det klart är fråga om att mållandets lagstiftning kringgås.

Regeringen kan godkänna att den reglering som gäller utplacering av reklam ändras på det sätt som föreslås i direktivutkastet, så att tidsbegränsningen per dag slopas. För att programmen inte ska splittras alltför mycket krävs det dock att mängden reklam per timme begränsas som förut på det sätt som föreslås i direktivutkastet.

Regeringen håller fortsättningsvis fast vid principen att kommersiellt material tydligt ska separeras från redaktionellt material.

Regeringen stöder infogandet av bestämmelser om produktplacering i direktivet. I direktivet ska det dock vara möjligt att se en klar skillnad mellan förbjuden smyg reklam och tillåten produktplacering. Enligt regeringen är det också nödvändigt att förbjuda produktplacering i barnprogram och nyhets- och aktualitetsprogram.

Regeringen anser det viktigt att främja europeisk audiovisuell produktion och kultur och se till att allmänheten får ta del av den. Skyldigheterna vad gäller det europeiska programutbudet bör dock inte utsträckas till att gälla icke-linjära tjänster. Främjandet av produktionen av och tillgången till europeiska produktioner får inte innebära en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samla in uppgifter, eftersom detta skulle kräva att nya system för registrering upprättas.

Regeringen anser att förslaget till bestämmelse om nyttjanderätt i fråga om nyhetsbilder i princip kan understödjas. Det förblir dock oklart vilka åtgärder som krävs av medlemsstaterna när bestämmelsen ska genomföras nationellt. Av förslaget framgår inte heller klart vilka kriterier som ska tillämpas när man bedömer vad som är objektivt, skäligt och icke-diskriminerande när det gäller överlåtelsevillkoren. Enligt regeringens åsikt bör direktivet preciseras på denna punkt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det konstateras i kommissionens förslag att en modernisering av den rättsliga ram som gäller den gemensamma marknadens audiovisuella medietjänster utgör en väsentlig del av kommissionens strävan till bättre reglering. Dessutom stöder den arbetet för att nå Lissabonmålen och är en viktig delfaktor i den nya i2010-strategi som kommissionen presenterade i juni. Målet med det aktuella direktivförslaget är att med hjälp av principen om ursprungsland försäkra sig om att de som tillhandahåller audiovisuella beställtjänster (on-demand) i medlemsstaterna ska kunna dra största möjliga nytta av den inre marknaden. På så sätt stärker man den allmänna rätts-säkerheten för samtliga tillhandahållare av audiovisuella beställtjänster i EU. Förslaget överensstämmer dessutom med principen om teknologineutralitet.

Målet med kommissionens förslag är att modernisera och förenkla regleringen av sändningsverksamheten, d.v.s. de linjära tjänsterna. Samtidigt vill man fastställa minimiregler för icke-linjära audiovisuella beställtjänster. Då utskottet hörde intressentgrupper tyckte majoriteten att indelningen i linjära och icke-linjära tjänster är en fungerande och framtidsorienterad utgångspunkt i rättssammanhang. Utskottet konstaterar att det i en allt mer konvergerad²⁾ mediavärld är befogat att utvidga direktivet till att gälla alla audiovisuella tjänster, eftersom man därmed följer viktiga principer såsom teknologineutralitet och enhetlighet.

Tillämpningsområde

Utskottet konstaterar att målet med att revidera direktivet är att definiera teknologineutrala regler för de audiovisuella medietjänsterna. Med audiovisuella medietjänster avser direktivförslaget sådana tjänster, som i enlighet med artikel 49 och 50 i gemenskapens grundfördrag har som huvudsaklig uppgift att förmedla rörliga bilder med eller utan ljud i informativt, underhållande eller upplysande syfte via sådana elektroniska

kommunikationsnät som avses i europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG²², artikel 2, punkt a. Sålunda omfattar definitionen t. ex. stumfilmer, medan radiosändningar eller tjänster som innehåller audiovisuella inslag men inte förmedlar sådana som sin huvuduppgift faller utanför definitionen. Den berör inte heller elektroniska dagstidningar och tidskrifter, kommunikation mellan privatpersoner eller privata, icke-kommersiella webbplatser och bloggar³⁾.

I den nya regleringen skiljer man mellan å ena sidan linjära audiovisuella tjänster, d.v.s. "sändningsverksamhet", medräknat IPTV (Internet protocol TV⁴⁾), streaming-sändningar⁵⁾ och webcasting-sändningar⁶⁾, och å andra sidan icke-linjära tjänster. Med icke-linjär tjänst menas i förslaget en audiovisuell tjänst där användaren själv beslutar om sändningstidpunkten för ett program som tillhandahållaren av medietjänster upptagit i sitt programurval. Till sådana tjänster hör bl.a. videobeställtjänsterna (video-on-demand), oberoende av distributionssätt.

Tillfrågade experter har i princip stött en utvidgning av regleringen till alla liknande tjänster, eftersom det kommer att bli allt vanligare att samma innehåll sänds i form av olika sorters tjänster i olika nät, t.ex. tv-program som beställtjänst i Internet. Förslagets definition av icke-linjära audiovisuella tjänster är dock otydlig och det förblir till stora delar oklart vilka tjänster som framöver kommer att räknas till direktivets tillämpningsområde. Därför tycker regeringen att direktivets tillämpningsområde inte bör utvidgas om begreppet icke-linjär audiovisuell tjänst i det här sammanhanget inte kan begränsas till att gälla tjänster som påminner om traditionella tv-tjänster. Då skulle endast en del av de icke-linjära audiovisuella tjänsterna beröras av direktivet och t.ex. olika sorters spel skulle, trots sina audiovisuella inslag, stanna utanför tillämpningsområdet.

Även de sakkunniga som hörts konstaterade att man, då man överväger ändringar i regleringen, bör se till att en oändamålsenlig eller alltför detaljerad reglering inte äventyrar utvecklingen

inom de nya serviceformerna. De ansåg också att man måste förhindra att regleringen blir flerdubbel, överlappande eller motstridig då direktivets tillämpningsområde utvidgas.

Samtidigt understöddes inte tanken på att helt avstå från att utvidga direktivets tillämpningsområde, ifall direktivet inte begränsas till att gälla tjänster som påminner om traditionella tv-tjänster. I en kommunikationsmiljö stadd i omvandling är det i varje fall viktigt att uppdatera direktivet på de sätt som även U-skrivelsen tar upp för att trygga de principer som artiklarna står för. Direktivet om elektronisk handel innehåller inga sådana bestämmelser som i en modern kommunikationsmiljö skulle skydda användare av audiovisuella tjänster såsom tv-direktivet avser.

Utskottet har också uppmanats beakta att regleringen är utarbetad med tanke på televisionsverksamhet, inte radioverksamhet eller tidskrifters och tidningars webbtjänster.

De sakkunniga som hörts poängterade att det enligt inledningen till förslaget är meningen att dessa verksamhetsformer lämnas utanför direktivet.

Utskottet anser det vara av största vikt att de icke-linjära tjänster som hör till direktivets tillämpningsområde definieras tillräckligt tydligt. Utskottet understryker därför att tillämpningsområdet inte bör utvidgas ifall man inte lyckas precisera definitionen ytterligare. Det är dessutom viktigt att utvecklandet av nya tjänster inte äventyras av en oändamålsenlig eller alltför detaljerad reglering.

Principen om ursprungsland

De sakkunniga som hörts har inte ansett det vara bra att medlemsstaterna efter en revidering av direktivet inte längre kan avvika från principen om ursprungsland inom delområden som ingår i direktivet om elektronisk handel (t.ex. ras, kön, religion, skydd av minderåriga, konsumentskydd). Vidare har det påpekats att bestämmelsen om ursprungsland i det föreslagna direktivet skulle betyda bl.a. att reklam i elektronisk media får en annan ställning än reklam publicerad i

media som utkommer i tryck. De nya bestämmelser som gäller avvikelser från principen om ursprungsland på grund av oegentligheter eller för att förhindra svikligt förfarande medför inte heller tillräckliga rättigheter att avvika från principen om ursprungsland i viktiga frågor som gäller t.ex. minderåriga eller god sed.

Å andra sidan anser sakkunniga det vara nödvändigt att bevara principen om ursprungsland för att säkra den rättsliga handlingstryggheten. Med tanke på tv-branschens harmonisering har detta varit en väsentlig utgångspunkt då man velat reglera den gränsöverskridande televisionsverksamheten. Med hänsyn till den oro som framförts av de sakkunniga stöder utskottet regeringens ståndpunkt, som utgår från att principen om ursprungsland tillämpas uttryckligen så att det blir möjligt att ingripa i oegentligheter.

Smygreklam och produktplacering

En av de centrala grundreglerna inom marknadsföring är att reklam ska vara identifierbart. Konsumentombudsmannen anser att direktivförslaget innehåller principer som helt utan motiveering skrotar denna etablerade grundregel på tv-direktivets tillämpningsområde.

Förslaget gör skillnad mellan förbjuden smygreklam och tillåten produktplacering. Med smygreklam avses att man i ett program med hjälp av ord eller bild presenterar en varu- eller tjänsteproducents varor, tjänster, namn, varumärke eller verksamheter och att denna presentation är avsedd att tjäna som reklam och allmänheten kan vilseledas visavi presentationens art. En dylik presentation betraktas som avsiktlig särskilt om den görs mot betalning eller liknande ersättning. Med produktplacering avses däremot varje form av audiovisuell marknadskommunikation där den audiovisuella medietjänsten innehåller eller hänvisar till en produkt, en tjänst eller ett varumärke, oftast mot betalning eller liknande ersättning.

Konsumentverket anser inte att direktivförslaget erbjuder verktyg för att skilja mellan tillåten produktplacering och förbjuden smygreklam. Redan med tanke på medieneutraliteten

bör produktplacering inte tillåtas i den utsträckning som föreslås. För att det inte ska vara fråga om smyg reklam måste framförandet av en produkt i ett program basera sig på genuina redaktionella behov och beslut och det måste te sig naturligt att visa produkten utgående från programmens redaktionella innehåll. Konsumentverket anser att för att produktplacering ska tillåtas räcker det inte med att informera om att det förekommer i ett program ifall det handlar om produktplacering i marknadsföringssyfte.

Opinionsnämnden för massmedier gav den 12 oktober 2005 ett uttalande om smyg reklam, där man fäste uppmärksamhet vid bl.a. produktplacering. Enligt uttalandet får den journalistiska trovärdigheten inte äventyras genom att man gör gränsen mellan kommersiellt och redaktionellt material otydligare. Faran är uppenbar t.ex. vid produktplacering om en utomstående kan köpa sig in i ett program eller en artikel. På det sättet fördunklar produktplaceringen gränsen mellan kommersiellt och redaktionellt material och t.o.m. avlägsnar delvis denna gräns.

Utskottet har uppmärksamgjorts på att direktivet inte framför några förslag på hur man ska kunna skilja mellan smyg reklam och produktplacering. Det ser också ut att vara svårt att dra en tydlig gräns mellan de olika tolkningarna.

Tillfrågade sakkunniga har vidare konstaterat att det både för konsumenter och företag inom kommunikationsbranschen är viktigt att reklamen är identifierbar, eftersom det handlar om att säkra förtroendet för medietjänsterna och bevara den redaktionella autonomin. Konsumenterna måste identifiera reklamen som reklam i alla former av medietjänster. Därför instämmer utskottet med regeringens åsikt, enligt vilken kommersiellt material tydligt bör avgränsas från redaktionellt material.

Skydd av minderåriga

I artikel 3 g definieras marknadsföringens allmänna begränsningar ur ett barnskyddsperspektiv. Barnombudsmannen poängterar vikten av att också i fortsättningen behålla denna artikel i direktivet och anser att man måste försäkra sig om

att reglerna för reklam också gäller marknadsföringen av s.k. audiovisuella beställtjänster för barn.

Med tanke på barnskyddet är det också viktigt att förbudet mot all tobaksreklam, sponsring av tobaksfirmor och produktplacering fortsätter att vara i kraft. Vad gäller alkoholreklam konstateras det i direktivförslaget att audiovisuell reklam för alkohol inte får rikta sig till barn eller uppmuntra till överdriven konsumtion. Det nu gällande direktivet innehåller en tydligare definition av icke godtagbar alkoholreklam och är därför bättre ur barnskyddssynpunkt.

Barnombudsmannen stöder dock i huvudsak de förslag som berör regleringen av reklam och anser att de åtminstone inte ska mildras under den fortsatta behandlingen av direktivet. Detta gäller såväl reklam under barnprogram som förbudet mot produktplacering i barnprogram. Vidare är det, i överensstämmelse med regeringens uppfattning, viktigt att försöka skilja mellan produktplacering och smyg reklam även i andra program. I program som sänds under barnvänlig tittartid skulle det enligt Konsumentverket ur barnens synpunkt ofta vara fråga om smyg reklam i strid med direktivet, varför produktplacering särskilt under barnvänlig tittartid inte kan accepteras.

Enligt barnombudsmannen har man föreslagit att skyddet av minderåriga i fråga om beställtjänster skulle ske genom att inte tillåta att beställtjänsterna är tillgängliga för minderåriga. Regleringen gäller dock inte tjänsternas innehåll. Om man inte kommer fram till en gemensam reglering av innehållet är det viktigt att i den fortsatta behandlingen av direktivet precisera hur regleringen av tillgängligheten ska genomföras och garanteras i praktiken, anser barnombudsmannen. För att försäkra sig om att t.ex. köparen eller beställaren uppnått myndig ålder kommer man uppenbarligen att utnyttja olika tekniska hjälpmedel.

Man måste också informera fullvuxna konsumenter och föräldrar om deras ansvar, påpekar barnombudsmannen. Det är ytterst viktigt att artikel 22, som reglerar traditionell tv-verksamhet, även i fortsättningen ingår i direktivet.

Utlåtande

Kommunikationsutskottet anför

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt med anmärkningarna ovan.*

Helsingfors den 11 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Inkeri Kerola /cent
Risto Kuisma /sd
Reijo Paajanen /saml
Erkki Pulliainen /gröna

Eero Reijonen /cent
Pertti Salovaara /cent
Timo Seppälä /saml
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.

Noter

¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden

²⁾ Konvergens = förenhetligande utveckling av informationsnät och medietjänster

³⁾ Blogg = webbdagbok (från engelskans weblog). WWW-sidor med dagboksliknande anteckningar i kronologisk ordning. En blogg kan behandla t.ex. den webbansvarigas privatliv eller hans/hennes särintresse. Ofta ges besökarna också en möjlighet att kommentera bloggens innehåll.

⁴⁾ IPTV = digital tv över bredbandsnätet. En tv-tjänst som teleoperatören tillhandahåller på

sitt bredbandsnät och som syns i en vanlig tv-mottagare med hjälp av en IPTV-adapter. Bör inte förväxlas med begreppet Internet-tv som innebär service i Internet som t.ex. webbcasting eller webbsändningar.

⁵⁾ Streaming = direktuppspelning. Överföring och uppspelning av data så att uppspelningen börjar innan datan i sin helhet överförs till mottagaren. Direktuppspelning kan användas t.ex. för att överföra ljud och bild på Internet.

⁶⁾ Webbcasting-sändning = Internetsändning, webbsändning. Allmän sändning av audio eller video med hjälp av Internet. En Internetsändning kan innebära antingen sändning i realtid eller sändning av ett i förväg inspelat material. Den kan vara tillgänglig för alla eller förutsätta registrering eller särskild avgift.