Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevan direktiivin muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevan direktiivin muuttaminen) (U 50/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Mirka Meres-Wuori, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tanja Müller, liikenne- ja viestintäministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa direktiivi perustuisi edelleen pääosin vähimmäistason yhdenmukaistamiseen. Yhdenmukaisuusastetta nostettaisiin kuitenkin vahvistamalla kansallisten audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten riippumattomuutta. Ehdotus pyrkii lisäksi takaamaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden.

Komission ehdotuksessa direktiivin ydinperiaatteena toimivaa alkuperämaan periaatetta ylläpidetään ja lujitetaan yksinkertaistamalla sääntöjä siitä, mille maalle lainkäyttövalta kuuluu, ja parantamalla poikkeusmekanismeja tapauksissa, joissa säännöksistä myönnetään vapautus.

Komissio ehdottaa direktiivin soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaisi tietyiltä osin sellaiset videonjakoalustat, joilla ei ole toimituksellista vastuuta sivustoilleen tallennetusta sisällöstä, mutta jotka organisoivat kyseistä sisältöä eri tavoin. AV-direktiiviä ei nykyisellään sovelleta videonjakoalustoilla tarjottavaan käyttäjien tuottamaan sisältöön, koska videonjakoalustojen tar-

joajilla ei useinkaan ole toimituksellista vastuuta sivustoilleen ladatusta sisällöstä. Monissa tapauksissa nämä palvelut kuuluvat sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin (2000/31/EY) soveltamisalaan, koska niissä on kyse tietoyhteiskunnan palveluista. Direktiiviehdotuksen mukaan AV-direktiivi velvoittaisi jäsenvaltiot jatkossa varmistamaan, että videonjakoalustat ottavat vastuualueellaan mieluiten yhteissääntelyn keinoin käyttöön asianmukaiset toimenpiteet alaikäisten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä ja kaikkien kansalaisten suojelemiseksi väkivaltaan tai vihaan yllyttämiseltä (28 a artikla). Ehdotuksessa myös kuvataan, mitä nämä toimenpiteet voisivat konkreettisessa tapauksessa olla. Järjestelmä olisi yhteensopiva sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 14 artiklassa säilytyspalvelujen tarjoajille myönnetyn vastuuvapauden kanssa siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan tietyssä tapauksessa, koska velvoitteet liittyisivät palveluntarjoajan vastuuseen organisatorisella tasolla vailla vastuuta mahdollisesta videonjakoalustoille tallennetusta laittomasta sisällöstä sinänsä. Jäsenvaltiot eivät voisi vaatia lainkäyttövaltaansa kuuluvia videonjakopalvelujen tarjoajia soveltamaan tiukempia toimenpiteitä kuin mitä direktiivissä säädetään. Tämä ei kuitenkaan rajoittaisi toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin mukaisesti kyseisille sivustoille tallennetun laittoman sisällön suhteen.

Tarkistetussa direktiivissä yhdenmukaistettaisiin perinteiseen televisiotoimintaan sekä tilausvideopalveluihin kohdistuvaa sääntelyä alaikäisten suojelua koskevien normien osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että ohjelmat, jotka voivat haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, olisivat jatkossa saatavilla vain sellaisella tavalla, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe niitä. Vaatimus koskisi sekä perinteisen televisiotoiminnan harjoittajia että tilausvideopalvelujen tarjoajia.

Tarkistetulla direktiivillä luotaisiin lisäksi tasapuolisemmat toimintaedellytykset eurooppalaisten teosten edistämiselle velvoittamalla tilausvideopalvelut varaamaan eurooppalaisille teoksille vähintään 20 prosentin osuus ohjelmavalikoimissa ja varmistamaan niille riittävä näkyvyys (13 artikla). Jäsenvaltiot voisivat myös velvoittaa lainkäyttövaltaansa kuuluvat tilattavien audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajat osallistumaan eurooppalaisten teosten tuotannon rahoitukseen määräämällä rahoitusosuuksia (kansallisille elokuva-alan rahastoille ohjattavia suoria sijoituksia tai maksuja) tilattaville palveluille omalla lainkäyttöalueellaan ja tietyin ehdoin omaa kansallista yleisöään palveleville muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille tilauspalveluille. Jotta varmistettaisiin, etteivät eurooppalaisten teosten edistämistä koskevat velvoitteet heikennä markkinakehitystä ja että uudet toimijat pääsevät markkinoille, kyseisiä vaatimuksia ei saisi soveltaa yrityksiin, joiden läsnäolo markkinoilla ei ole merkittävä. Tämä koskisi erityisesti liikevaihdoltaan pieniä yrityksiä.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi jatkossa taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus sekä hallituksesta ja julkisista elimistä että teollisuudesta, jotta voidaan varmistaa niiden tekemien päätösten puolueettomuus (30 artikla). Jäsenvaltioiden olisi lisäksi muun muassa varmistettava, että riippumattomilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla on erilliset vuotuiset talousarviot. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotta ne voivat hoitaa niille annetut tehtävät. Komissio perustelee ehdotuksiaan sillä, että audiovisuaalialan sääntelyviranomaisilla on keskeinen rooli muodostettaessa ja ylläpidettäessä media-alan sisämarkkinoita. Ehdotuksella vahvistetaan lisäksi audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviran-

omaisten ryhmän (ERGA) roolia antamalla sille uusia tehtäviä sen neuvoessa ja avustaessa komissiota direktiivin johdonmukaisessa täytäntöönpanossa kaikissa jäsenvaltioissa. Näin ollen 3 päivänä helmikuuta 2014 tehty komission päätös audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän perustamisesta kumottaisiin tämän direktiivin tullessa voimaan.

Ehdotuksella katsotaan saavutettavan tasapaino kilpailukyvyn ja kuluttajansuojan välillä. Yhtäältä sillä tuodaan kaikille audiovisuaalisille mediapalveluille lisää joustoa tuotesijoitteluun ja sponsorointiin ja lisätään joustavuutta TV-lähetyksille. Televisiomainospalojen ja teleostosesitysten tuntikohtainen enimmäismäärä on korvattu päivittäisellä 20 prosentin enimmäismäärällä aikavälillä klo 7.00—23.00 (23 artikla). Televisiota varten tehdyt elokuvat, elokuvateokset ja uutisohjelmat on lupa katkaista useammin (20 artikla) ja yksittäiset mainospalat ovat sallittuja (19 artikla). Toisaalta tarkistetussa direktiivissä tiukennetaan säännöksiä alaikäisten suojelemisesta epäasialliselta audiovisuaaliselta kaupalliselta viestinnältä, jonka kohteena ovat paljon rasvaa, suolaa ja sokereita sisältävät elintarvikkeet sekä alkoholijuomat, tarvittaessa kannustamalla käytännesääntöihin EU:n tasolla (6 a artikla).

Komissio antoi joulukuussa 2015 ehdotuksen esteettömyyttä koskevaksi unionin säädökseksi, jossa vahvistettaisiin esteettömyysvaatimukset monille eri tuotteille ja palveluille, myös audiovisuaalisille mediapalveluille. Komissio ehdottaa tämän vuoksi, että esteettömyyttä koskevat säännökset poistettaisiin AV-direktiivistä. Komissio helpottaisi käytännesääntöjen koordinointia EU:n tasolla. Lisäksi valitus- ja oikeussuojamenettelyistä olisi säädettävä kansallisella tasolla. Direktiiviin on lisätty myös tarkentavia säännöksiä määräajoista ja menettelyistä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin uudelleentarkastelua muuttuneessa toimintaympäristössä ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämistä. Valtioneuvosto tukee direktiiviehdotuksen tavoitteita audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseksi siten, että otetaan huomioon markkinoilla, kulutuksessa ja teknologiassa tapahtuneet muutokset.

Valtioneuvosto katsoo, että perinteisiä televisiopalveluita ja internetin välityksellä tarjottavia mediapalveluita koskevan sääntelyn välistä epäsuhtaa tulisi korjata ensisijaisesti purkamalla vanhaa televisiosääntelyä. Jäljelle jäävän sääntelyn tulisi olla mahdollisimman teknologianeutraalia ja kohdistua tasapuolisesti kaikkiin toimijoihin riippumatta siitä, millä jakelutavalla sisältöjä tarjotaan. Internetin mediapalveluita, joista osa on vielä kehittymässä, ei ole tarkoituksenmukaista rasittaa yksityiskohtaisella sääntelyllä.

Alkuperämaaperiaate on edelleen keskeinen direktiivin perusperiaate. Valtioneuvosto kannattaa alkuperämaaperiaatteen säilyttämistä sekä lainkäyttösääntöjen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista.

Valtioneuvosto ei lähtökohtaisesti pidä tarkoituksenmukaisena AV-direktiivin soveltamisalan laajentamista videonjakoalustoihin ja katsoo, että AV-alustoja tulisi säännellä muussa yhteydessä kuin AV-direktiiviä koskevassa ehdotuksessa. Alaikäisten suojeleminen haitalliselta sisällöltä

ja kaikkien kansalaisten suojeleminen vihapuheelta ovat sinänsä kannatettavia tavoitteita. AV-direktiivi ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole kuitenkaan oikea paikka videonjakoalustoja koskevalle sääntelylle, sillä direktiivin soveltamisalaan kuuluu muilta osin vain sellaisia AV-palveluja, joissa palveluntarjoajalla on ohjelmasisällöstä toimituksellinen vastuu. On myös huomioitava, että ehdotettu videonjakoalustoja koskevan sääntelyn valvonta on vaikeaa ja lisää kansallisten viranomaisten hallinnollista taakkaa. Yhtenäisen eurooppalaisen kriteeristön luominen alaikäisille haitallisen sisällön ja vihapuheen määrittelylle sekä yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen aikaansaaminen olisi haastavaa. Videonjakoalustojen valvonnan sijaan tulisi korostaa kriittisen medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistämistä jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto katsoo, että rahapelipalvelut tulee jatkossakin jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unionissa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin sellaisen rahapelipalveluiden markkinointia koskevan erityislainsäädännön luomiseksi, jossa markkinointiin sovellettaisiin vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä. Euroopan parlamentti on 10 päivänä syyskuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassaan (2012/2322(INI)) pyytänyt komissiota tutkimaan, mitä voitaisiin tehdä sen estämiseksi, että jotkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yhtiöt markkinoivat sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluita esimerkiksi satelliittitelevision tai mainoskampanjoiden välityksellä jäsenvaltiossa, jossa niillä ei ole lupaa tarjota palvelujaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tätä parlamentin päätöslauselman mukaista tavoitetta edistetään aktiivisesti.

Komission ehdotukset mainonnan sääntelyn keventämisestä ja joustavoittamisesta ovat oikeansuuntaisia, mutta toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen lähtökohtaisesti riittämättömiä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia tuotesijoittelua ja sponsorointia koskevien säännösten sekä mainonnan määrällisen sääntelyn joustavoittamisesta. Perinteiseen TV-toimintaan kohdistuu kuitenkin edelleen yksityiskohtaista sääntelyä, jota tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan keventää esitettyä enemmän media-alan kilpailukyvyn lisäämiseksi ja toimintaympäristön tasapainottamiseksi.

Direktiiviehdotuksen mukaan eurooppalaisten teosten määrälliset kiintiöt perinteisillä TV-toimijoilla säilytettäisiin nykyisellään ja tilausvideopalveluille esitetään uutta kahdenkymmenen prosentin määrällistä eurooppalaisten teosten kiintiötä. Erisuuruiset kiintiöt asettaisivat palveluntarjoajat eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden eivätkä olennaisesti korjaisi sääntelyn epäsuhtaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä eurooppalaisen ja erityisesti kotimaisen audiovisuaalisen tuotannon ja kulttuurin edistämistä ja yleisölle tarjoamista direktiivissä lausutun kulttuurin monimuotoisuutta edistävän tavoitteen mukaisesti, mutta katsoo, että määrällisten kiintiöiden soveltamisen ei tulisi olla ensisijainen keino edistää eurooppalaisia sisältöjä. Eurooppalaista AV-sisällön tuotantoa ja levittämistä voidaan edistää myös muiden, toimijoiden kannalta joustavampien keinojen avulla, esimerkkinä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan kautta saatava moniarvoinen ja monipuolinen eurooppalainen sisältö.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että audiovisuaalisten mediapalveluiden esteettömyyttä koskevaa säännöstä ei poistettaisi AV-direktiivistä, sillä sen ensisijaisena tavoitteena on sananvapauden turvaaminen. Komission tavoite pyrkiä välttämään päällekkäistä sääntelyä on sinänsä kannatettava, mutta ennenaikainen, sillä palveluiden esteettömyyttä koskeva unionin tasoinen yleissääntely on vasta valmisteluvaiheessa eikä sen soveltamisalan laajuudesta ole varmuutta. Valtioneu-

vosto katsoo, ettei esteettömyyttä koskevasta erityissääntelystä tule luopua ainakaan ennen kuin yleissääntely on tullut voimaan.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotukseen sisältyvät sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat säännökset ovat tarpeettoman yksityiskohtaisia sekä merkitykseltään osittain epäselviä. Ehdotettujen säännösten tavoitteet ovat kannatettavia, mutta direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi pohtia tarkemmin, voitaisiinko nämä tavoitteet saavuttaa yleisemmän tason sääntelyllä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti Eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) roolin vahvistamiseen ja katsoo, että ehdotus lisäisi tarpeettomasti sekä kansallisten viranomaisten että yritysten hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainituin perustein varauksella myös määräaikoja ja menettelyjä koskeviin yksityiskohtaisiin säännösehdotuksiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Audiovisuaalisten mediapalvelujen markkinat ovat olleet viime vuosina voimakkaassa murroksessa. Palvelutarjonnan nopea monipuolistuminen, median kulutustottumusten muutokset sekä teknologian kehittyminen edellyttävät myös EU-tason sääntelyn uudelleen tarkastelua ja kehityksen tarkkaa seuraamista myös jatkossa. Sääntelyn tulee katsoa tulevaisuuteen ja mahdollistaa erilaisten mediapalvelujen tarjonnan ja saatavuuden kehittyminen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että perinteisten televisiopalvelujen ja internetin kautta tarjottavien mediapalvelujen sääntelyä kehitetään nykyistä yhtenäisemmäksi. Saadun selvityksen mukaan tasapuoliset kilpailun edellytykset olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa turvata sääntelyn lisäämisen tai nykyisen sääntelyn soveltamisalan laajentamisen sijasta purkamalla vanhaa televisiotoimintaa koskevaa sääntelyä.

Valiokunta kannattaa tarpeettoman EU-tason sääntelyn purkamista ja sääntelyn joustavoittamista. Sääntelyn tasapuolisuuden vuoksi eri toimijoita koskevien velvoitteiden tulee olla yhteismitallisia ja käytetystä jakeluteknologiasta riippumattomia.

Valiokunta pitää eurooppalaisten ja kotimaisten mediasisältöjen tuotannon ja jakelun toimintaedellytysten turvaamista erittäin tärkeänä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan yhtenä keinona näiden tavoitteiden toteuttamiseksi voisi olla kehittää julkisen palvelun kautta saatavaa monipuolista eurooppalaista sisältöä. Eurooppalaisten sisältöjen aseman turvaamiseksi myöskin ohjelmasisältöjen määrällisten kiintiöiden määrittäminen on edelleen tarpeellista, mutta valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että tilausvideopalveluille on ehdotettu perinteistä televisiotoimintaa huomattavasti suurempaa kiintiötä, mitä ei voida pitää teknologianeutraalina ja tasapuolisena eikä siten myöskään hyväksyttävänä.

Valiokunnan lausunto LiVL 17/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 22.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula