JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
22 päivänä toukokuuta 2003 [1]

1. Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Ala-Saksin hallinto-oikeudellinen ylioikeus) on käsiteltävänä olevassa asiassa pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY [2] (jäljempänä televisiodirektiivi tai direktiivi) 11 artiklan 3 kohdan soveltamisalaa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 30.6.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY. [3] Kyseisessä säännöksessä säädetään siitä, kuinka usein pitkien elokuvien ja televisiota varten tehtyjen elokuvien esittäminen saadaan keskeyttää mainoksilla. Kyseisen säännöksen mukaan kyseisten keskeytysten välillä on oltava pidempi aikaväli kuin mitä muilta ohjelmilta edellytetään. Tv-sarjat ja sarjafilmit on kuitenkin nimenomaisesti rajattu 11 artiklan 3 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

2. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä kysymyksissä nousee esiin kaksi asiaa. Ensimmäinen on se, soveltuuko direktiivin 11 artiklan 3 kohta tv-elokuviin, joihin on jo alusta alkaen suunniteltu mainoskatkoja. Toinen koskee kriteerejä, joiden täytyy täyttyä, jotta useiden televisiolle tehtyjen elokuvien lähettäminen katsotaan tv-sarjaksi, jolloin ne jäävät 11 artiklan 3 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

3. Televisiodirektiivi annettiin 3.10.1989, ja sen säännökset oli pantava täytäntöön 3.10.1991 mennessä. Sitä muutettiin 30.6.1997 annetulla direktiivillä 97/36/EY, joka oli pantava täytäntöön 31.12.1998 mennessä. Vaikka oikeudenkäynti tässä asiassa aloitettiin ennen viimeksi mainitun direktiivin antamista, ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva päätös tehtiin vasta kesäkuussa 2001, ja päätöksessä nimetään siten molemmat direktiivit. Viimeksi mainitun direktiivin 1 artiklan 13 kohdalla muutettiin alkuperäisen direktiivin 11 artiklaa, mutta tässä asiassa merkityksellisiä kyseisen säännöksen kohtia ei muutettu.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.
2 — EYVL L 298, s. 23.
3 — EYVL L 202, s. 60.

4. Direktiivin ensisijaisena tarkoituksena on helpottaa televisiolähetysten vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella ottamalla käyttöön yleiset säännöspuitteet, joita kaikkien jäsenvaltioiden on vähimmäissääntöinä sovellettava niiden lainkäyttövaltaan kuuluviin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin.[4] Näihin yleisiin säännöksiin kuuluu televisiomainontaa, sponsorointia ja teleostoslähetyksiä koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät direktiivin IV lukuun (10—20 artikla).

5. Direktiivin 11 artikla sisältää säännökset siitä, kuinka usein mainoskatkoja saa olla.

6. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa sallitaan mainosten sijoittaminen sekä ohjelmien keskelle että niiden väliin, jos kyseisen artiklan 2—5 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, kuitenkin siten, "ettei loukata ohjelman eheyttä eikä sen arvoa ottaen huomioon ohjelman luonnolliset tauot, sen kesto ja luonne, eikä loukata oikeuksien haltijoiden oikeuksia".

7. Direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa asetetaan pääsääntö (jäljempänä pääsääntö), jonka mukaan peräkkäisten mainoskatkojen välillä olisi oltava vähintään 20 minuuttia yhden ohjelman aikana. Kyseisen artiklan 3 kohdassa on erityissääntö, joka koskee "audiovisuaalisten teosten, kuten pitkien elokuvien ja televisiota varten tehtyjen elokuvien lähetystä" (jäljempänä erityissääntö). Tämänkaltaiset teokset saa keskeyttää kerran kutakin 45 minuutin jaksoa kohti, jos teoksen suunniteltu kesto on yli 45 minuuttia. Toinen keskeytys sallitaan, jos teosten suunniteltu kesto on vähintään 20 minuuttia pidempi kuin vähintään kaksi kokonaista 45 minuutin jaksoa. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään kuitenkin erityissäännöstä myös poikkeus (jäljempänä poikkeussääntö) siltä osin kuin kyse on televisiota varten tehdyistä elokuvista. Poikkeussääntö pitää sisällään "tv-sarjat, sarjafilmit, kevyet viihdeohjelmat ja dokumenttiohjelmat", minkä seurauksena kyseisenlaiset teokset kuuluvat pääsäännön piiriin.

8. Direktiivin 11 artiklan tavoite ilmenee osittain direktiivin johdanto-osan 27. perustelukappaleesta, jonka mukaan "sen varmistamiseksi, että televisionkatsojien etuja kuluttajina suojellaan täysin ja asianmukaisesti, on välttämätöntä, että televisiomainonnalle asetetaan tietyt vähimmäissäännöt ja -vaatimukset — —".

9. Direktiiviä laadittaessa on läheisenä esikuvana ollut Eurooppalainen yleissopimus rajat ylittävistä televisiolähetyksistä, joka hyväksyttiin Euroopan neuvostossa hieman ennen direktiivin antamista ja jota valmis-

4 — Asia C-412/93, Leclerc-Siplec, tuomio 9.2.1995 (Kok. 1995, s. I-179, 28 ja 29 kohta).

teltiin samanaikaisesti direktiivin kanssa. Yleissopimuksen 14 artikla on tässä asiassa merkitykselliseltä osaltaan samansisältöinen kuin direktiivin 11 artikla.

10. Euroopan neuvosto totesi Rhodoksella 2.12. ja 3.12.1988 pitämässään kokouksessa pitävänsä tärkeänä, että yhteisön pyrkimykset saatetaan yhteensoveltuviksi Euroopan neuvoston yleissopimuksen kanssa. [5] Yleissopimus mainitaan myös direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa. Yleissopimukseen liittyy selvitys, johon yhteisöjen tuomioistuin on nojautunut direktiivin tulkintaapuna. [6]

11. Selvityksessä todetaan (245 kohta), että yleissopimuksen 14 artiklan tavoitteena on luoda järkevä tasapainotila toisaalta televisiolähetystoiminnan harjoittajan ja mainostajan taloudellisten intressien sekä toisaalta katsojien ja ohjelmien tekijöiden intressien välillä.

12. On näin ollen asianmukaista päätellä, että 11 artiklan säännöksillä pyritään saavuttamaan tasapainotila useiden mahdollisesti ristikkäisten intressien välillä; sellaisia intressejä ovat katsojien, lähetystoiminnan harjoittajan, mainostajien — joista lähetystoiminta on taloudellisesti riippuvainen — sekä ohjelman tekijöiden intressit. [7]

13. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on syntynyt epäselvyyttä käsitteiden "tv-sarja" ja "sarjafilmi" osalta, sellaisina kuin kyseiset käsitteet ilmenevät poikkeussäännöstä, sekä erityisesti käsitteen "Reihe" osalta, jota käytetään poikkeussäännön saksankielisessä kieliversiossa sekä kansallisen tuomioistuimen esittämissä ennakkoratkaisukysymyksissä. Jos verrataan saksankielisen kieliversion sanajärjestystä ("Serien, Reihen — — ") englannin- ja ranskankielisiin kieliversioihin ("series, serials — — "; "séries, feuilletons — — "), vaikuttaisi siltä, että "Reihe" vastaa englanninkielisen kieliversion sanaa "serial" ja ranskankielisen kieliversion sanaa "feuilleton", ja että saksankielinen sana "Serie" vastaa englanninkielisen kieliversion sanaa "series" ja ranskankielisen kieliversion sanaa "série".

14. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että oikein ymmärrettynä käsitteellä "Reihe" on laajempi ulottuvuus kuin käsitteellä "Serie", mihin viittaavat myös kansallisen tuomioistuimen esittämissä kysymyksissä käytetyt käsitteet, ja että "Reihe" tosiasiassa vastaa englanninkielistä sanaa "series" ja ranskankielistä sanaa "série".

5 — EY:n tiedote 12/1988, s. 8 ja 10.

6 — Yhdistetyt asiat C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 ja C-339/94, RTI ym., tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6471, 33 kohta).

7 — Ks. 24.6.1999 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-6/98, ARD, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7599, ratkaisuehdotuksen 10 kohta).

15. Poikkeussääntöä tulkittaessa on käsiteltävänä olevassa tapauksessa joka tapauksessa tärkeää määrittää, millaisissa olosuhteissa useat audiovisuaaliset teokset liittyvät toisiinsa riittävällä tavalla muodostaakseen tv-sarjan tai sarjafilmin, jolloin ne siis kuuluisivat poikkeussäännön piiriin. Jos näiden kahden käsitteen ulkoiset rajat tehdään selviksi, ei mielestäni ole tarpeen määrittää tarkasti kyseisen kahden käsitteen välistä rajaviivaa, etenkin kun otetaan huomioon, että kyseiset käsitteet tuntuvat ainakin joissain kieliversioissa olevan merkitykseltään epätarkkoja ja päällekkäisiä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

16. Käsiteltävänä olevassa asiassa on vedottu ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan. Kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi."

Kansallinen oikeus

17. Televisiolähetystoiminta kuuluu Saksassa maan osavaltioiden eikä liittovaltion toimivaltaan. Osavaltioiden välisellä sopimuksella (Rundfunksstaatsvertrag) on varmistettu pyrkimys televisiolähetystoimintaa koskevien säännösten yhdenmukaisuuteen. Ala-Saksissa televisiosäännökset sisältyvät Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz -nimiseen lakiin (televisiolähetystoiminnasta annettuun Ala-Saksin lakiin). Sekä Rundfunkstaatsvertrag että televisiolähetystoimintaa koskeva osavaltion laki sisältävät säännöksiä, jotka ovat kaikilta merkityksellisiltä osiltaan asiallisesti samanlaisia kuin direktiivin 11 artiklan 1, 3 ja 4 kohta.

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

18. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa kantajana oleva RTL Television GmbH (jäljempänä RTL) vaatii Landesrundfunkausschussin (Ala-Saksin televisiotoimikunta; jäljempänä toimikunta) 12.11.1993 tekemän päätöksen kumoamista; kyseinen toimikunta oli tuolloin yksityisten televisiokanavien valvonnasta vastaava elin Ala-Saksin osavaltiossa, mutta vastaaja eli Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (jäljempänä NLM) on sittemmin korvannut toimikunnan tämän tehtävän osalta.

19. Riitautettu päätös koski eräitä elokuvia, jotka RTL lähetti tai jotka se aikoi lähettää. Nämä elokuvat oli tehty televisiolle, ja ne oli ryhmitelty yhteen käyttämällä nimeä "Suuret televisiokertomukset", ja kyseisistä elokuvista muodostui useita teemaltaan erilaisia alaryhmiä, joille oli puolestaan annettu sellaisia nimiä kuten "Perhekohtaloita", "Vaarallisia suhteita" ja "Kohtalokkaita tapaamisia". Ne oli erityisesti suunniteltu sisältämään mainoskatkoja pääsäännössä sallituin välein.

20. Toimikunta katsoi, että vaikka RTL oli pyrkinyt ryhmittelemään kyseiset elokuvat, niiden ei voitu katsoa olevan "tv-sarjan" (Reihe) osia, koska yksittäiset lähetykset eivät olleet sisältönsä osalta millään tavalla samanlaisia siten, että niillä olisi ollut yhteinen juonirakenne tai että henkilöhahmot olisivat olleet samat. Tämän seurauksena ne kuuluivat erityissäännön täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lain soveltamisalaan, ja ne voitiin siten keskeyttää harvemmin kuin mitä pääsäännössä sallitaan.

21. RTL nosti kanteen, jossa se kiisti toimikunnan päätöksen useilla perusteilla, joista yksi oli se, että toimikunnan tulkinta "tv-sarjasta" (Reihe) ei vastaa kyseisen käsitteen yhteisön oikeuden mukaista varsinaista merkitystä. RTL väitti, että jotta useat teokset muodostaisivat "tv-sarjan", on riittävää, että ne täyttävät sisällölliset arviointiperusteet, kuten elokuvan lajia sekä käsikirjoitusten ja teemojen samankaltaisuutta koskevat arviointiperusteet, ja ulkoiset muodolliset arviointiperusteet, kuten lähetyksen pituutta ja lähetysaikaa koskevat arviointiperusteet, sekä eräät muut arviointiperusteet, kuten sen, että ohjaaja on tietty henkilö.

22. Edellä esitetyn määritelmän perusteella "Suuret televisiokertomukset" oli RTL:n mukaan katsottava tv-sarjaksi, ja se kuului siten poikkeussäännön eikä erityissäännön piiriin. Elokuvat, joista sarja muodostui, olivat sisällön osalta teemaltaan samanlaisia. Tämä ilmeni samasta perusrakenteesta, eli jokaisen elokuvan keskipisteenä on keskeinen henkilöhahmo, jonka on juonen edetessä selvittävä vaikeasta, todellisuuteen ja nykyhetkeen läheisesti sidoksissa ole-

vasta elämäntilanteesta. Elokuville oli myös annettu vakituinen lähetysaika, sillä jokaisen lähetyksen kesto oli lähes sama.

23. Hävittyään asian ensimmäisessä oikeusasteessa RTL valitti Oberverwaltungsgerichtiin. Vaikka Oberverwaltungsgericht on taipuvainen yhtymään tulkintaan, jonka toimikunta esitti käsitteestä "tv-sarja" (Reihe), se katsoo, että asia kuuluu yhteisön oikeuden alaan, ja se on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Pyritäänkö televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY (EYVL L 298, s. 23) 11 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston 30.6.1997 antamalla direktiivillä 97/36/EY (EYVL L 202, s. 60), säädetyllä mainoskatkojen rajoittamisella suojaamaan pitkien elokuvien ja televisiota varten tehtyjen elokuvien taiteellista arvoa siitä riippumatta, onko televisiota varten tehdyt elokuvat alusta alkaen tuotettu televisiota varten ja onko jo niitä suunniteltaessa asetettu valmiiksi tauot mainospaloja varten?

2) Minkä arviointiperusteiden on täytyttävä, jotta usean pitkän elokuvan ja televisiota varten tehdyn elokuvan lähettämisen voitaisiin katsoa muodostavan tv-sarjan, johon ei sovelleta mainostamista koskevia rajoituksia, joita sovelletaan pitkiin elokuviin ja televisiota varten tehtyihin elokuviin?

3) Onko direktiivin 89/552/ETY 11 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 97/36/EY, tarkoitettuna tv-sarjana pidettävä useasta osasta muodostuvia lähetyksiä, joissa samaa teemaa ja samoja sisällöllisiä ja muodollisia keskeisiä seikkoja käyttäen käsitellään samaa ideaa ja joiden lähetykset ovat ajankohdaltaan yhteydessä toisiinsa?

4) Onko direktiivin 89/552/ETY 11 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 97/36/EY, tarkoitetun käsitteen tv-sarja tulkinnassa mahdollista jättää huomiotta kokonaan tai osittain lähetysten osien teemaa tai sisältöä koskevat yhteiset piirteet ja perustaa tulkinta ensisijaisesti keskeisille muodollisille tai muodollisille ja aistein havaittaville seikoille?"

24. Ensimmäinen kysymys koskee siten itse erityissäännön soveltamisalaa, ja tarkkaan ottaen sitä, kuuluvatko televisiota varten tehdyt elokuvat sen soveltamisalaan, vaikka ne on suunniteltu sisältämään mainoskatkoja. Muut kysymykset koskevat poikkeussäännön soveltamisalaa. Niillä pyritään selventämään arviointiperusteet sen määrittämiseksi, muodostavatko useat elokuvat tv-sarjan. Ne on erityisesti tarkoitettu selvittämään, täytyykö läheisen sisällöllisen yhteyden yhdistää kyseessä olevat elokuvat, vai ovatko yhteinen yleisteema ja/tai yhteiset muodolliset seikat riittäviä.

25. RTL, NLM, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio toimittivat yhteisöjen tuomioistuimelle kirjalliset huomautuksensa, ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta lukuun ottamatta kaikki edellä mainitut olivat edustettuina istunnossa.

Arviointi asiasta

Ensimmäinen kysymys

26. Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään ennen kaikkea tietää, että kun otetaan huomioon tavoitteet, joihin erityissäännöllä on pyritty, ulottuuko kyseinen sääntö televisiota varten tehtyihin elokuviin, joihin on jo alusta alkaen suunniteltu sijoitettavaksi mainoskatkoja.

27. RTL väittää, että mainonnan sääntely rajoittaa tuottajan ja televisiolähetystoiminnan harjoittajan perusoikeuksiin kuuluvia sananvapautta ja taiteellista vapautta, jotka ovat yhteisön oikeusjärjestyksen yleisissä periaatteissa vakiinnutettuja oikeuksia. Jotta televisiodirektiiviin sisältyvä mainontaa koskeva sääntely olisi yhteensoveltuva yhteisön primaarioikeuden kanssa, sen on vastaavasti osoitettava olevan asianmukaista, tarpeellista ja oikeassa suhteessa oikeutetun päämäärän saavuttamiseksi.

28. RTL myöntää, että elokuvien taiteellisen eheyden suojelu voi muodostaa oikeutetun tavoitteen, joka oikeuttaa rajoittamaan perusoikeuksia, mutta ainoastaan siinä määrin, kuin se edistää "muiden henkilöiden" oikeuksien toteuttamista Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla. RTL päättelee, että tässä asiayhteydessä käsitteen "muut henkilöt" täytyy ymmärtää tarkoittavan niiden elokuvien tekijöitä, joiden eheyttä suojellaan.

29. RTL väittää näin ollen, että jos voidaan näyttää elokuvan tekijän tarkoittaneen, että elokuva keskeytetään useammin kuin mitä erityissäännössä edellytetään, ei ole enää oikeutettua päämäärää perusoikeuksia rajoittavan erityissäännön soveltamiseksi. Tällainen rajoitus ei olisi sallittu teoksen tekijän oikeuksien suojelemiseksi, sillä se olisi suoraan tekijän omien toiveiden vastainen. Se myös vaarantaisi audiovisuaalisten tiedotusvälineiden moninaisuuden, sillä elokuvien jälkirahoitus riippuu televisiolähetystoiminnan harjoittajien

mahdollisuudesta sijoittaa mainoskatkoja tiheämpään kuin mitä erityissäännössä sallitaan.

30. RTL väittää, että jos vain mahdollista, yhteisön oikeutta pitää tulkita siten, että varmistetaan sen yhdenmukaisuus perusoikeuksien kanssa, ja että erityissääntöä on vastaavasti tulkittava siten, että se soveltuu elokuviin ainoastaan siinä määrin kuin se on elokuvien tekijöiden toive, sillä heidän oikeutensa antavat oikeutuksen kyseiselle säännölle.

31. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, komissio, kansallinen tuomioistuin ja NLM sitä vastoin katsovat, että erityissäännön pitää ulottua televisiota varten tehtyihin elokuviin riippumatta siitä, onko ne tehty sisältämään mainoskatkoja vai ei.

32. Ensimmäistä kysymystä koskevat RTL:n väitteet eivät saa minua vakuuttuneeksi.

33. Kun tarkastellaan ensiksi direktiivin 11 artiklan 3 kohdan sanamuotoa, se vaikuttaa mielestäni täysin yksiselitteiseltä tämän kysymyksen kannalta. Kuten komissio huomauttaa, kyseisessä säännöksessä vahvistetun erityissäännön todetaan selkeästi soveltuvan sekä televisiota varten tehtyihin elokuviin että pitkiin elokuviin, eikä kyseisessä erityissäännössä tehdä eroa sen perusteella, onko televisiota varten tehty elokuva suunniteltu sisältämään mainoskatkoja.

34. Merkitys, johon direktiivin 11 artiklan 3 kohdan sanamuoto viittaa, varmistuu, kun katsotaan esitöitä, jotka liittyvät direktiiviin 97/36/EY, jossa kyseinen säännös on esitetty nykyisessä muodossaan. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, komissio ja kansallinen tuomioistuin toteavat, komission alkuperäisessä ehdotuksessa televisiodirektiivin muuttamiseksi ehdotettiin televisiota varten tehtyjen elokuvien poistamista erityissäännön piiristä. Komissio perusteli ehdotettua muutosta perusteluissaan osittain sillä, että "televisiota varten tehtyihin elokuviin on jo alusta alkaen voitu sisällyttää luonnollisia taukoja, jotka mahdollistavat mainospalojen sijoittamisen teoksen eheyteen puuttumatta", kun taas elokuvateattereita varten tehdyissä elokuvissa "ei ole suunniteltuja mainoskatkoja". [8] Komission tekemän muutosehdotuksen hylkääminen lainsäädäntömenettelyn aikana tuntuu tukevan

8 — KOM(95) 86 lopullinen, 95/0074 (COD), 31.5.1995, "Kertomus direktiivin 89/552/ETY soveltamisesta ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta", s. 40.

käsitystä, jonka mukaan erityissääntö on tarkoitettu — kuten sen sanamuoto osoittaa — sisältämään kaikki televisiota varten tehdyt elokuvat ilman RTL:n väittämää erottelua.

35. Kuten komissio toteaa, RTL:n esittämä tulkinta tekisi erityissäännön täysin valinnaiseksi televisiota varten tehtyjen elokuvien osalta, sillä sen soveltaminen riippuisi tällaisten elokuvien tuottajien aikomuksista. Tällainen tulkinta siten tosiasiassa toteuttaisi 11 artiklan 3 kohtaa koskevan muutoksen, jota komissio ehdotti, mutta jonka yhteisön lainsäätäjä hylkäsi.

36. Tavoitteet, joihin erityissäännöllä on pyritty, eivät liioin osoita minkäänlaista tarvetta poiketa erityissäännön selkeästä ja yksiselitteisestä sanamuodosta sisällyttämällä siihen ylimääräinen poikkeus sellaisten televisioelokuvien osalta, jotka on suunniteltu sisältämään mainoskatkoja. Kun otetaan huomioon direktiivin 24. perustelukappale ja televisiosopimusta koskeva selvityskertomus, 11 artiklan 3 kohtaan sisältyvä erityissääntö voidaan ymmärtää siten, että se ei ainoastaan palvele audiovisuaalisten teosten tekijöiden intressejä, vaan se myös suojelee kyseisten teosten kuluttajia liialliselta mainonnalta televisiota varten tehtyjen elokuvien osalta, mikä on tavoite, joka soveltuu yhtä lailla elokuviin, jotka on suunniteltu sisältämään mainoskatkoja.

37. Jäljelle jää kysymys, onko erikoissäännön tällainen tulkinta yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa vakiinnutettujen perusoikeuksien oikeudetonta rikkomista, kuten RTL väittää.

38. En ole vakuuttunut siitä, että televisiomainontaa koskevaan sääntelyyn väistämättä ja kaikissa tapauksissa liittyy lähetystoiminnan harjoittajien ja tuottajien perusoikeuksiin kuuluvien sananvapauden ja taiteellisen vapauden rajoittamista. Vaikka oletettaisiinkin, että erityissääntö rajoittaa kyseisiä oikeuksia, jolloin kyseiselle rajoitukselle on esitettävä oikeuttamisperuste, katson, että RTL on väärässä olettaessaan, että ainoa intressi, joka voi oikeuttaa kyseiseen rajoitukseen, on kyseessä olevien elokuvien tekijöiden intressi. Mielestäni on yhtä lailla oikeutettua ottaa huomioon kuluttajina olevien katsojien intressit. Erityissääntöä voidaan siten puolustaa sillä perusteella, että se suojelee katsojia liialliselta mainonnalta.

39. Muiden ennakkoratkaisukysymysten osalta esittämissään väitteissä RTL nimenomaisesti tunnustaa sen mahdollisuuden, että erityissääntöä voidaan puolustaa viittaamalla tällaiseen päämäärään, mutta se väittää, että erityissääntö ei ole oikeasuh-

teinen menetelmä tämän päämäärän edistämiseksi, ainakin jos erityissäännölle annetaan laaja tulkinta ja jos siihen liittyvää poikkeussääntöä tulkitaan suppeasti. Alla esittävien syiden takia en hyväksy sitä, että erityissääntö ei olisi oikeasuhteinen, kun sitä tulkitaan ehdottamallani tavalla.

Toinen, kolmas ja neljäs kysymys

40. Jäljellä olevat ennakkoratkaisukysymykset koskevat sitä, mitä arviointiperusteita olisi sovellettava sen määrittämiseksi, onko tietty teos direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu "tv-sarja".

41. RTL väittää, että käsite "tv-sarja" on moniselitteinen, koska sille ei ole direktiivissä annettu selvää määritelmää eikä sillä ole selkeää ja johdonmukaista merkitystä direktiivin eri kieliversioissa. Sitä on sen takia tulkittava asiayhteyden ja direktiivin tavoitteiden mukaisesti sekä siten, että vältetään yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa vakiinnutettujen perusoikeuksien rajoittaminen. RTL väittää, että kukin näistä tulkintatavoista viittaa käsitteen "tv-sarja" laajaan tulkintaan, jonka mukaan useat teokset muodostavat tv-sarjan, kun ne lähetetään vakituisena ajankohtana ja kun muut muodolliset ja sisällölliset arviointiperusteet sekä yhteinen yleisteema yhdistävät niitä, kuten asia on "Suurten televisiokertomusten" tapauksessa.

42. RTL:n mukaan käsitteen "tv-sarja" asiayhteyteen perustuva tulkinta viittaa siihen, että jotta vältetään kyseisen käsitteen tekeminen tarpeettomaksi, sille on annettava määritelmä, joka riittävällä tavalla erottaa sen "sarjafilmistä". Poikkeussääntö ei olisi sisältänyt molempia käsitteitä, jos niiden ei olisi tarkoitettu ilmaisevan erilaisia merkityksiä. Ensiksi mainitun käsitteen ei siten pitäisi edellyttää niin läheistä yhteyttä eri osatekijöiden välillä kuin mitä viimeksi mainittu käsite edellyttää. RTL:n mukaan sarjafilmi edellyttää toiminnan, paikan ja henkilöiden ykseyttä, kun taas kyseessä on tv-sarja, kun edellisessä kappaleessa esitetyt yleisemmät arviointiperusteet täyttyvät.

43. RTL väittää edelleen, että direktiivin tavoitteet puhuvat "tv-sarjan" laajan tulkinnan puolesta. RTL viittaa ensiksikin direktiivin ensisijaiseen tavoitteeseen eli palvelujen vapaan liikkuvuuden edistämiseen. Se esittää, että liian jyrkät mainonnan rajoitukset ovat kyseisen tavoitteen vastai-

sia. Kaikkea moniselitteisyyttä kyseisissä rajoituksissa on siten tulkittava suppeasti. Koska "tv-sarja" muodostaa osan erityissäännön tarkoittamaa rajoitusta koskevasta poikkeussäännöstä, sille on vastaavasti annettava RTL:n väittämä laaja merkitys.

44. RTL kiinnittää huomiota myös eurooppalaisen audiovisuaalisen tuotannon edistämistä koskevaan direktiivin tavoitteeseen, joka ilmenee direktiivin johdantoosan 19., 20. ja 22. perustelukappaleesta. Rajoittamalla sitä, kuinka usein mainoskatkoja on, erityissääntö heikentää televisiolähetystoiminnan harjoittajien mahdollisuuksia saada katetuksi televisiota varten Euroopassa tehtyjen elokuvien tuottamiseen liittyvät kustannukset. Yhdysvaltalaiset tuottajat ovat sitä vastoin asemassa, jossa heidän on helpompi saada takaisin elokuvien tuottamisesta aiheutuneet kustannukset, sillä heille sallitaan se, että mainoskatkoja on useammin.

45. RTL väittää lopuksi, että ei ole oikeutettua perustetta tulkita käsitettä "tv-sarja" suppeasti, vaan sille pitää siten antaa niin laaja tulkinta kuin mahdollista, jotta minimoidaan erityissäännöstä aiheutuvat perusoikeuksien rajoitukset. Audiovisuaalisten teosten laadun suojelu ei oikeuta käsitteen suppeaan tulkintaan, sillä laatua koskevat arvioinnit ovat luonteeltaan subjektiivisia, ja lisäksi on pyrittävä välttämään se, että toimivalta kyseisten arvioin-

tien tekemiseen siirretään moniarvoisessa ja demokraattisessa yhteiskunnassa valtiolle.

46. Vaikka RTL myöntää, että kuluttajien suojelu voisi olla oikeutettu peruste määrätä erityissääntöön sisältyvän rajoituksen kaltainen rajoitus, se katsoo, että tällainen rajoitus ei ole oikeasuhteinen keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kuluttajien riittävä suojaaminen turvataan sillä, että heillä on vapaus valita useamman televisiolähetystoiminnan harjoittajan välillä. Jos tietty televisiolähetystoiminnan harjoittaja asettaisi enemmän mainoskatkoja kuin mitä kuluttajat ovat valmiita hyväksymään, se kärsisi katsojalukujensa vastaavasta alenemisesta. Jos katsojien kuitenkin katsottaisiin tarvitsevan enemmän suojelua, olisi riittävää edellyttää, että televisiolähetystoiminnan harjoittajat ilmoittavat ohjelmatietonsa julkaistessaan, kuinka usein mainoskatkoja on, analogisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

47. Kansallinen tuomioistuin, komissio, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja NLM kiistävät tulkinnan, jonka RTL esittää käsitteestä "tv-sarja".

48. Toista, kolmatta ja neljättä ennakkoratkaisukysymystä koskevat RTL:n väitteet eivät saa minuakaan vakuuttuneeksi.

49. Myönnän, että tv-sarjan käsite on epätarkka, kuten on myös sarjafilmin käsite. Mielestäni vaikuttaa kuitenkin siltä, että käsiteltävänä olevan asian kannalta voidaan antaa riittävän tarkka kuvaus näistä kahdesta käsitteestä sellaisina kuin ne yleensä ymmärretään. Esitettyjen huomautusten perusteella vaikuttaa siltä, että jotta useat audiovisuaaliset teokset muodostaisivat sarjafilmin, niiden on liityttävä toisiinsa jatkuvan juonen perusteella ja muodostettava siitä jaksoja. Jotta useat tällaiset teokset muodostaisivat tv-sarjan, niiden on liityttävä toisiinsa joko jatkuvan juonen tai yhteisten henkilöhahmojen (dramatis personae) perusteella. Sellaiset muodolliset yhteydet, joita RTL esitti, eivät sen sijaan ole tarpeellisia eivätkä liioin riittäviä.

50. Tällainen lähestymistapa on myös mielestäni RTL:n esittämää tulkintaa paremmin sopusoinnussa direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa tavoiteltujen päämäärien kanssa. Kuten jo ensimmäistä kysymystä tarkastellessani totesin, erityissääntö voidaan mielestäni ymmärtää siten, että se suojelee katsojia liiallista mainontaa vastaan pitkiä elokuvia ja televisiota varten tehtyjä elokuvia katsottaessa. Tarkoitus on selvästikin se, että katsojien tulisi tällaisia teoksia katsoessaan nauttia korkeampaa suojaa kuin tavallisia ohjelmia katsottaessa, paitsi niissä tapauksissa, joissa poikkeussääntö on sovellettavissa. Riippumatta siitä, miten poikkeussääntöä tulkitaan, sille on annettava merkitys, joka ei tee erityissääntöä itseään täysin merkityksettömäksi. Kuten komissio, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja NLM toteavat, RTL:n näkemys käsitteestä "tv-sarja" antaisi televisiolähetystoiminnan harjoittajille mahdollisuuden kiertää helposti erityissääntö ryhmittelemällä yhteen televisiota varten tehdyt elokuvat epäselvien ja subjektiivisten yleisteemojen perusteella sekä antamalla niille vakituinen lähetysaika ohjelmistossa. Tällainen lopputulos, joka ei ole voinut olla poikkeussäännön tarkoituksena, on mahdollista välttää ainoastaan siten, että edellytetään sisältöön kiinteästi liittyvää yhteyttä.

51. Mielestäni on lisäksi järkevää olettaa, että elokuvat on 11 artiklan 3 kohdassa valittu erityiskohtelun kohteeksi sen tiiviimmän keskittymisen takia, jota katsojilta edellytetään, kun sekä juonta että henkilöhahmoja on kehiteltävä yksittäisessä ja itsenäisessä teoksessa, joka keskeytyisi kohtuuttomasti, jos mainoskatkoja olisi niin usein kuin pääsäännössä sallitaan. Tämä syy on lisäperuste tv-sarjan ja sarjafilmin tulkitsemiselle esittämälläni tavalla. Nämä luokat esiintyvät poikkeussäännössä juuri siksi, että silloin kun juonta tai teoksen henkilöhahmoja kehitellään usean osan aikana, ei ole samanlaista tarvetta säilyttää katsojien tiivistä keskittymistä määrää-

mällä tavallista suurempia rajoituksia sille, kuinka usein mainoskatkoja saa olla.

52. Vaikka tv-sarjan tällainen tulkinta ei ole niin laaja kuin RTL:n esittämä tulkinta, se ei mielestäni johda perusoikeuksien perusteettomaan rajoittamiseen. Kuten olen edellä esittänyt ja kuten RTL itse myöntää toista, kolmatta ja neljättä kysymystä koskevissa väitteissään, kuluttajien suojelu on oikeutettu tavoite, joka voi oikeuttaa mihin hyvänsä erityissäännöstä johtuvaan rajoitukseen, sellaisena kuin erityissääntö on poikkeussäännön rajoittamana.

53. Vaikka oletettaisiinkin, että erityissääntö, siten kuin olen sitä tulkinnut, sekä siihen liittyvä poikkeussääntö rajoittavat perusoikeuksia, katson sen oikeasuhteiseksi keinoksi suojella katsojia. Huomautan ensiksikin, että suhteellisuutta koskevalla RTL:n väitteellä on mielestäni radikaalimpia seurauksia kuin mitä RTL myöntää sillä olevan. Jos olisi totta, kuten RTL tuntuu esittävän, että katsojien suojelemiseksi liialliselta mainonnalta olisi riittävää, että televisiolähetystoiminnan harjoittajat ilmoittavat katsojille, kuinka usein mainoskatkoja on, ja että enemmät mainontaa koskevat rajoitukset eivät olisi oikeasuhteisia, tästä olisi seurauksena, että erityissääntö tai pääsääntö tai ylipäätään mainonnan kokonaismäärää sääntelevät direktiivin säännökset eivät voisi olla voimassa ainakaan niissä tapauksissa, joissa lähetetyn aineiston tekijöiden oikeudet eivät ole kyseessä. Koska direktiivin kyseisiä määräyksiä ei voida tulkita siten, että ne olisivat RTL:n mukaan oikeasuhteisia, ne täytyisi sivuuttaa yhteensoveltumattomina televisiolähetystoiminnan harjoittajien ja tuottajien perusoikeuksien kanssa.

54. Joka tapauksessa en ole samaa mieltä niistä RTL:n esittämistä varaumista, jotka koskevat tässä esittämääni erityissäännön ja poikkeussäännön tulkinnan suhteellisuutta. Kuten ilmenee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on sovellettu Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vakiinnutettua oikeutta sananvapauteen, kyseinen tuomioistuin on osoittanut olevansa valmis hyväksymään huomattavia rajoituksia kaupalliselle mainonnalle,[9] ja se on korostanut sen seikan erityistä tärkeyttä, että kansallisille viranomaisille myönnetään harkintavaltaa kaupallisissa asioissa, erityisesti mainonnan kaltaisella monitahoisella ja vaihtelevalla alalla.[10]

9 — Asia Cassado Coca v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.2.1994, A-sarja, nro 285.

10 — Asia VGT Verein Gegen Tierfabriken v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.6.2001 (69 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY 11 artiklan 3 kohta, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 30.6.1997 annetulla direktiivillä 97/36/EY, soveltuu siitä riippumatta, onko televisiota varten tehdyt elokuvat alusta alkaen tuotettu televisiota varten ja onko jo niitä suunniteltaessa asetettu valmiiksi tauot mainospaloja varten.

2) Useat audiovisuaaliset teokset muodostavat kyseisessä säännöksessä tarkoitetun tv-sarjan, kun niillä on joko yhteinen jatkuva draamajuoni tai yhteiset henkilöhahmot (dramatis personae).