

Tomasz Sondej

Regulacja reklamy telewizyjnej w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 42, 97-102

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Tomasz Sondej*¹

REGULACJA REKLAMY TELEWIZYJNEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W artykule przedstawiono ewolucję regulacji przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej na obszarze Unii Europejskiej. Zaprezentowano w nim pojęcie reklamy telewizyjnej w prawie europejskim oraz szczegółowe rozwiązania prawne ograniczające działalność nadawców telewizyjnych (czas i sposób nadawania), jak i reklamodawców (treść przekazów reklamowych).

Idea stworzenia jednolitego rynku usług audiowizualnych, w tym audycji, programów i nadawania w telewizji jest obecna w działaniach Unii Europejskiej (a wcześniej EWG) już od wielu lat. Główne problemy regulowane w prawie europejskim dotyczą przede wszystkim:

- ujednoczenia przepisów regulujących rynek usług audiowizualnych,
- działalności nadawców publicznych i koncesjonowania dostępu do rynku usług audiowizualnych dla pozostałych podmiotów,
- promocji i dystrybucji programów telewizyjnych,
- audiowizualnych przekazów handlowych,
- ochrony małoletnich,
- prawa do odpowiedzi podmiotów, o których podano nieprawdziwe informacje,
- usług audiowizualnych świadczonych na żądanie,
- wdrażania nowych technologii w telewizji, itp.

Niniejszy artykuł podejmuje przede wszystkim problem regulacji reklamy telewizyjnej, która wraz ze sponsorowaniem, telesprzedazą i lokowaniem produktu w najnowszych regulacjach zaliczana jest do audiowizualnych przekazów handlowych².

Pierwszym i zasadniczym krokiem w zakresie regulacji tej problematyki było wydanie Dyrektywy Rady w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej³. Wymieniona dyrektywa była dwukrotnie

¹ Tomasz Sondej – dr, Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński

² „handlowy przekaz audiowizualny” oznacza obrazy z dźwiękiem lub bez niego, które mają służyć bezpośrednio lub pośrednio promowaniu towarów, usług lub wizerunku osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność gospodarczą. Obrazy te towarzyszą audycji lub zostają w niej umieszczone w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie lub w celach autopromocji. Za: Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej. Dz.U. WE z 2007r., Nr L 332/27, art. 1.

³ Dyrektywa Rady z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej. 89/552/EWG, Dz. U. EWG z 17.10.1989r. Nr L 298/23

nowelizowana, co przynosiło zmiany w zakresie regulacji przekazów handlowych⁴. Tabela 1 przedstawia zakres zagadnień dotyczących przekazów handlowych regulowanych dyrektywami.

Tabela 1. Obszary regulacji przekazów komercyjnych

Dyrektywa z 1989 r.	Nowelizacja z 1997r.	Nowelizacja z 2007r.
–	–	handlowy przekaz audiowizualny
reklama telewizyjna	reklama telewizyjna	reklama telewizyjna
kryptoreklama	kryptoreklama	ukryty handlowy przekaz audiowizualny
sponsorowanie	sponsorowanie	sponsorowanie
techniki podprogowe	techniki podprogowe	techniki podprogowe
–	telezakupy	telesprzedaż
–	–	lokowanie produktu

Źródło: Dyrektywa Rady z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej. 89/552/EWG, Dz.U. EWG z 17.10.1989r. Nr L 298/23; Dyrektywa 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej Dz. U. WE z 1997r., Nr L 202/60; Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej Dz. U. WE z 2007r., Nr L 332/27.

Reklama telewizyjna od początku stała się głównym przedmiotem regulacji przekazów komercyjnych. Chodziło również o zapewnienie przestrzegania minimum przepisów przez wszystkie państwa członkowskie z uwagi na możliwość działania nadawcy w jednym państwie członkowskim, który nadawał program na terenie innego państwa członkowskiego. Swobodę takiej działalności umożliwiała europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej⁵. Już sama definicja reklamy telewizyjnej była zmieniana w każdej ze wspomnianych dyrektyw, co przedstawia tabela 2.

Definicja reklamy telewizyjnej w omawianych regulacjach jest istotna ze względu na zakres możliwości jej emisji o określonym czasie nadawania programu oraz w konkretnych punktach tego programu, czyli pomiędzy audycjami lub podczas bloków ze spotami przerywających konkretne audycje. Zagadnienia, które nie mieszczą się w kategorii reklamy telewizyjnej podlegają innym regulacjom tj.:

- na temat innych audiowizualnych przekazów handlowych,
- programów telewizyjnych i ich treści (mogą być uznane za część programu lub audycji).

⁴ Dyrektywa 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej Dz. U. WE z 1997r., Nr L 202/60; Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej Dz. U. WE z 2007r., Nr L 332/27. Jej obowiązkowe wdrożenie w państwach członkowskich określono do 19.12.2009.

⁵ Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej sporządzona w Strasburgu dnia 5 maja 1989 roku, Dz.U. 1990 r., Nr 32, poz. 160 i 161.

Tabela 2. Definiowanie reklamy telewizyjnej w dyrektywach UE

Dyrektywa z 1989 r.	Nowelizacja z 1997r.	Nowelizacja z 2007r.
„reklama telewizyjna” oznacza wszelką formę ogłoszeń emitowanych za opłatą lub inną formą wynagrodzenia bądź w celach promocyjnych przez przedsiębiorstwa prywatne bądź publiczne, mających związek z ich działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub zawodową oraz mających na celu promocję towarów i usług, również w dziedzinie handlu nieruchomościami, a także prawa i obowiązki, w zamian za zapłatę.	„reklama telewizyjna”: każda forma obwieszczenia transmitowanego, odpłatnie lub za inne podobne świadczenie, lub transmisja do celów autopromocyjnych, przez przedsiębiorstwo prywatne lub publiczne, w powiązaniu z działalnością handlową, produkcyjną, rzemieślniczą lub zawodową w celu zwiększenia sprzedaży towarów lub świadczonych usług, włączając nieruchomości, prawa i zobowiązania.	„reklama telewizyjna” oznacza wszelkiego rodzaju ogłoszenia związane z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub działalnością w ramach wolnego zawodu rozpowszechniane przez przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne lub osobę fizyczną w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie lub rozpowszechniane przez to przedsiębiorstwo lub tę osobę fizyczną w celach autopromocji w celu promocji odpłatnego dostarczania towarów lub świadczenia usług, w tym nieruchomości, praw i zobowiązań.

Zródło: *Ibidem*.

Regulacje dotyczące reklamy telewizyjnej w kolejnych dyrektywach przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Regulacje szczegółowe problematyki reklamy telewizyjnej w dyrektywach UE

Dyrektywa z 1989 r.	Nowelizacja z 1997r.	Nowelizacja z 2007r.
emisja pojedynczych reklam tylko w wyjątkowych sytuacjach	emisja pojedynczych reklam musi stanowić wyjątek	emisja pojedynczych reklam poza spotami umieszczanymi podczas transmisji wydarzeń sportowych stanowi wyjątek
obowiązek wyodrębnienia reklam z innych elementów programu za pomocą przerywników optycznych oraz/lub akustycznych		
zakaz stosowania technik podprogowych	zakaz stosowania technik odwołujących się do podświadomości	zakaz uogólniony do wszystkich handlowych przekazów audiowizualnych
zakaz kryptoreklamy		zakaz uogólniony do wszystkich ukrytych handlowych przekazów audiowizualnych
reklama emitowana przede wszystkim pomiędzy programami		reklama powinna być emitowana tak, aby nie została naruszona integralność audycji w trakcie której jest nadawana
możliwość emisji reklam w przerwach pomiędzy odrębnymi częściami programu sportowego lub podobnego		brak regulacji w nowym brzmieniu dyrektywy
możliwość przerywania programów powyżej 45 min. – 1 raz na każde 45 min. (dot. filmów fabularnych, filmów wyprodukowanych dla telewizji, z wyłączeniem cykli, seriali, programów rozrywkowych i dokumentalnych)		możliwość przerywania filmów wyprodukowanych dla telewizji, jak również audycji dla dzieci tylko raz na 30 minut, jeśli długość filmu lub audycji przekracza 30 minut
możliwość przerywania pozostałych programów (innych niż wymienione powyżej) przez bloki reklamowe, jeśli pomiędzy kolejnymi przerwami na reklamę upłynęło powyżej 20 min.		brak regulacji w nowym brzmieniu dyrektywy
zakaz przerywania reklamą emisji obrządków religijnych		

<p>możliwość przerywania reklamami wiadomości, programów publicystycznych, programów dokumentalnych, religijnych i programów dla dzieci, jeśli zaplanowany czas trwania ich emisji przekracza 30 min.</p>	<p>brak regulacji w nowym brzmieniu dyrektywy</p>	
<p>emitowane reklamy nie mogą:</p> <ul style="list-style-type: none"> – podważać szacunku dla ludzkiej godności, – zawierać treści dyskryminujących z powodu rasy, płci lub narodowości, – obrażać przekonań religijnych ani politycznych, – zachęcać do postępowania zagrażającego życiu i zdrowiu, – zachęcać do postępowania szkodzącego ochronie środowiska. 	<p>przepisy uogólniono do wszystkich handlowych przekazów audiowizualnych</p>	
<p>zakaz reklamy wyrobów tytoniowych, produktów leczniczych i zabiegów leczniczych dostępnych jedynie na receptę w Państwie Członkowskim, którego ustawodawstwo podlega nadawca</p>	<p>zakaz emisji każdej formy reklamy wyrobów tytoniowych, ograniczenie reklamy produktów leczniczych, które wymagają pozwolenia na dopuszczenie do obrotu na podstawie dyrektywy Rady 65/65/EWG</p>	<p>zakaz emisji wszystkich handlowych przekazów audiowizualnych na temat produktów leczniczych i zabiegów leczniczych dostępnych jedynie na receptę w Państwie Członkowskim, którego jurysdykcji podlega dostawca usług medialnych</p>
<p>restrykcyjne przepisy dotyczące reklamy napojów alkoholowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie mogą być specjalnie skierowane do małoletnich, a w szczególności przedstawiać małoletnich spożywających napoje alkoholowe, – nie mogą łączyć spożywania alkoholu ze zwiększoną wydolnością fizyczną bądź kierowaniem pojazdami, – nie mogą tworzyć wrażenia, iż spożywanie alkoholu ma pozytywny wpływ na sukces społeczny bądź seksualny, – nie powinny zawierać stwierdzeń, iż alkohol posiada właściwości lecznicze, jest środkiem stymulującym, uspokajającym lub sposobem rozwiązywania konfliktów osobistych, – nie powinny zachęcać do nieumiarkowanego spożycia alkoholu bądź przedstawiać abstynencji lub umiarkowanego spożycia w negatywny sposób, – nie powinny podkreślać wysokiej zawartości alkoholu w napojach alkoholowych jako cechy wpływającej pozytywnie na jakość napoju. 	<p>restrykcje uogólniono do wszystkich handlowych przekazów audiowizualnych i wskazano na to, że przekazy dotyczące napojów alkoholowych: nie mogą być specjalnie skierowane do małoletnich, a w szczególności przedstawiać małoletnich i nie zachęcają do nieumiarkowanej konsumpcji takich napojów; pozostałe regulacje usunięto</p>	
<p>ochrona małoletnich – reklamy</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie powinny bezpośrednio nawoływać małoletnich do nabywania produktów lub usług, wykorzystując ich brak doświadczenia lub łatwowierność, – nie powinny bezpośrednio zachęcać małoletnich do wywierania presji na rodziców lub inne osoby w celu skłonienia ich do zakupu reklamowanych produktów lub usług, – nie powinny wykorzystywać szczególnego rodzaju zaufania małoletnich, jakie pokładają oni w rodzicach, nauczycielach i innych osobach, – nie powinny w nieuzasadniony sposób pokazywać małoletnich w niebezpiecznych sytuacjach. 	<p>zakaz uogólniony do wszystkich handlowych przekazów audiowizualnych</p>	
<p>Czas nadawania bloków reklamowych nie może przekraczać 15% dobowego czasu nadawania programu. Udział ten może zostać zwiększony do 20% jeżeli obejmuje on takie formy reklamy, jak bezpośrednia oferta sprzedaży, kupna lub wynajmu produktów lub świadczenia usług skierowanych do widzów, przy czym czas</p>	<p>Procentowy udział czasu transmisyjnego przeznaczonego na telezakupy, reklamy i inne formy reklamowania, z wyłączeniem okien eksploatacyjnych przeznaczonych na telezakupy nie przekracza 20% czasu emisji. Czas transmisji reklam nie przekracza 15% dziennego czasu emisji.</p>	<p>Procentowy udział czasu transmisyjnego przeznaczonego na telezakupy i reklamy w trakcie godziny zegarowej nie może przekraczać 20%. Definicji i przepisów dotyczących reklamy nie stosuje się do: obwieszczeń o własnych audycjach, ani w związku z produktami wywozowymi się bezpośrednio z tych au-</p>

trwania okienek reklamowych nie przekracza łącznie 15%. Czas nadawania bloków reklamowych w trakcie godziny zegarowej nie może przekraczać 20%.	Procentowy udział czasu transmisyjnego przeznaczanego na telezakupy i reklamy w trakcie godziny zegarowej nie może przekraczać 20%. Z reklamy wyłączone są obwieszczenia o własnych programach, służb publicznych i apeli charytatywnych rozporządzeniach nieodpłatnie.	dycji, bloków sponsorowanych ani do lokowania produktu
		Państwa Członkowskie mają obowiązek zachęcać dostawców usług medialnych do opracowania sposobów postępowania wobec nie stosownych handlowych przekazów audiowizualnych towarzyszących audycjom dla dzieci lub będących elementem takich audycji, które reklamują artykuły żywnościowe lub napoje zawierające składniki odżywcze i substancje o działaniu odżywczym lub fizjologicznym zwłaszcza takie jak: tłuszcze, kwasy tłuszczowe trans, sól/sód i węglowodany niezalecane w nadmiernych ilościach w codziennej diecie.

Źródło: Ibidem.

Od początku regulacji problemu reklamy telewizyjnej państwa członkowskie zachowują możliwość odmiennej regulacji:

- miejsca reklamy w nadawanych programach telewizyjnych i możliwości przerywania reklamami audycji,
- czasu nadawania reklam (łącznie jak i poszczególnych bloków reklamowych),

ale tylko i wyłącznie w odniesieniu do przekazów telewizyjnych przeznaczonych do odbioru na terenie państwa stosującego odmienne regulacje, które nie mogą być w sposób bezpośredni lub pośredni odbierane na terenie innego państwa członkowskiego.

Należy podkreślić, że obowiązek implementacji prawa UE do krajowych systemów prawnych wywarł znaczący wpływ na kształt regulacji kwestii reklamy telewizyjnej. Takie działanie uchroniło wiele społeczeństw od prób obchodzenia przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej poprzez nadawanie z terenu innego państwa. W Polsce kanały telewizyjne nadawców podlegających jurysdykcji innego państwa są obecne przede wszystkim w sieciach telewizji kablowej i na platformach satelitarnych. Łatwość ich rozpoznania i określenie skali tego zjawiska nie jest trudne, ponieważ nadawcy podlegający prawu polskiemu muszą stosować przepisy ustawy o radiofonii i telewizji dotyczące oznaczenia minimalnego wieku widza, dla którego przeznaczony jest program (zielone lub czerwone kółko oraz żółty trójkąt z określeniem minimalnego wieku: 7, 12, 16 lat). Pozostali nadawcy nie są do tego zobowiązani i nie stosują oznaczeń co do wieku widzów. Oferta programowa nadawców działających na podstawie prawa polskiego jest na ogół mniejsza niż połowa oferowanych programów poprzez wspomniane wyżej formy dostępu.

Regulacja reklamy telewizyjnej w całej Unii Europejskiej ma na celu przede wszystkim:

- ochronę widza przed nadmierną liczbą przekazów reklamowych w telewizji, która nadal pozostaje najważniejszym medium dostarczania informacji i wpływania na opinię ludzi na temat otaczającego ich świata,
- ochronę jakości i integralności nadawanych audycji, a zwłaszcza wybranych rodzajów np. takich, jak programy informacyjne, publicystyczne, religijne i przeznaczone dla dzieci,
- określenie wspólnych zasad, jakimi muszą na obszarze UE kierować się reklamodawcy i nadawcy telewizyjni, co ogranicza wydatki na produkcję reklamy, która w jednych państwach może być emitowana, a w innych nie.

Należy podkreślić, że pomimo szczegółowych regulacji nie wszystkie problemy na poziomie Wspólnoty są ujęte w prawodawstwie. Jednym z bardziej kontrowersyjnych zagadnień jest problem tzw. głośnej reklamy, która uregulowana jest w nielicznych państwach członkowskich, a regulacja na poziomie całej wspólnoty jak na razie nie jest stosowana.

REGULATION OF TV ADVERTISING IN THE LIGHT OF EUROPEAN UNION LEGISLATION

Summary

The paper presents the evolution of legislation concerning TV advertisements on the area of European Union. The paper also presents the concept of TV advertisement in the European law and detailed legislations limiting activities of TV operators (time and ways of broadcasting) and advertisers (content of advertisements).