

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 351/02)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 130 głosami za – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia ma przyczynić się do informowania i dyskusji oraz ewentualnego pogłębienia na poziomie wspólnotowym środków prawnych bądź innych środków dotyczących ochrony dzieci i młodzieży przed reklamą nadmiernie wykorzystującą dzieci, szkodliwą dla nich lub w jakikolwiek inny sposób przekazującą im treści niekorzystne dla ich właściwego rozwoju fizycznego, umysłowego i moralnego.

1.2 Chodzi tu o ochronę podstawowych praw dzieci w UE, określonych w Konwencji Narodów Zjednoczonych, w art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i w art. 3 ust. 3 TUE, jak też właściwie zinterpretowanych w komunikacie Komisji „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” (COM(2006) 367 final), w wieloletnim wspólnotowym programie ochrony dzieci korzystających z Internetu oraz innych technologii komunikacyjnych (COM(2008) 106 final) <sup>(1)</sup> oraz w Agendzie UE na rzecz praw dziecka (COM(2011) 60 final).

1.3 Reklama, która nadmiernie wykorzystuje dzieci do celów niemających nic wspólnego z dotyczącymi ich zagadnieniami, nie szanuje godności ludzkiej i narusza integralność fizyczną i umysłową dzieci powinna zostać zakazana.

1.4 Reklama kierowana do dzieci niesie ze sobą zwiększone ryzyko w zależności od grup wiekowych oraz ma szkodliwe skutki dla zdrowia fizycznego, psychicznego i postawy moralnej. Do szczególnie poważnych problemów należy zachęcanie do nadmiernej konsumpcji, co prowadzi do nadmiernego zadłużenia oraz zakupu produktów żywnościowych bądź innych, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla zdrowia fizycznego i umysłowego.

1.5 Niektóre reklamy, szczególnie pełne przemocy lub zawierające treści rasistowskie, ksenofobiczne, erotyczne bądź pornograficzne często nieodwracalnie wpływają na kondycję

fizyczną i psychiczną oraz postawę moralną i obywatelską dzieci, wywołując w nich agresywne zachowania i przedwcześnie budząc zainteresowanie seksem.

1.6 Zdaniem EKES-u kwestie te należy dogłębnie zbadać i umieścić w kontekście wspólnotowym, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, nie tylko ze względu na faktyczną gwarancję ochrony praw podstawowych, lecz również dlatego, iż zróżnicowanie przepisów krajowych zagraża sprawnemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Komitet zaleca więc przyjęcie na poziomie wspólnotowym ogólnej definicji minimalnego wieku w przypadku reklam skierowanych głównie do dzieci.

1.7 Komitet sądzi, że należy zwrócić szczególną uwagę na rozbudowywanie potencjału dzieci, informowanie i kształcenie ich od najmłodszych lat w zakresie prawidłowego korzystania z technologii informacyjnych i właściwego interpretowania przekazów reklamowych. Zagadnienia te należałoby wpisać do programów szkolnych we wszystkich klasach. Również rodzice powinni zwiększać swoje kompetencje, by pomagać dzieciom zrozumieć przekazy reklamowe.

1.8 Zdaniem Komitetu należy informować i kształcić obywateli, a szczególnie rodziny i nauczycieli, aby mogli lepiej wypełniać swoje funkcje pedagogiczne wobec niepełnoletnich.

1.9 EKES wzywa reklamodawców i sponsorów, by w ramach inicjatyw dotyczących samo- i współregulacji, które zostały już przyjęte i które należy rozpropagować, przyjęli i stosowali najwyższe standardy ochrony praw dzieci oraz dbali o ich przestrzeganie.

1.10 EKES sądzi, że wspólnotowe ramy prawne nie są adekwatne do obecnych wymogów w zakresie ochrony praw dzieci przed treściami komercyjnymi, zwłaszcza w wypadku mediów audiowizualnych, internetu i sieci społecznych. Wzywa Komisję do pilnego rozważenia potrzeby przedsięwzięcia bardziej restrykcyjnych środków o charakterze przekrojowym, skutecznie gwarantujących te prawa.

<sup>(1)</sup> Wniosek ten doprowadził do przyjęcia decyzji: decyzja 2008/1351, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 118.

1.11 Apeluje do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, by odważnie kontynuowały tradycję ochrony praw dzieci w tym specyficznym obszarze.

## 2. Wpływ reklam na dzieci

2.1 EKES opowiada się za społeczną gospodarką rynkową, odpowiednio uregulowaną w celu zapewnienia zdrowej i uczciwej konkurencji oraz wyższego poziomu ochrony konsumentów, tak aby urzeczywistnić rynek wewnętrzny stanowiący instrument poprawy warunków życia i pracy ludności, przy poszanowaniu godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa i praw człowieka.

2.2 W tym kontekście Komitet uznaje, że reklama – we wszystkich swoich formach – odgrywa ważną rolę, dobrze opisaną przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Reklamy (IAA), przede wszystkim jeśli chodzi o rozpowszechnianie innowacji, zachęcanie do kreatywności i rozrywki, stymulowanie konkurencji i zwiększanie możliwości wyboru. EKES uznaje również ważną funkcję reklamy w zakresie informowania konsumentów i objaśniania im pewnych kwestii, co stanowi uzasadnienie i podstawę regulacji na poziomie wspólnotowym.

2.3 W tego typu opinii stawiającej sobie taki cel naturalne wydaje się poświęcenie części tekstu ogólnej tematyce wpływu mediów, zwłaszcza telewizji, internetu i sieci społecznych stanowiących najważniejsze narzędzia przekazów reklamowych, na dzieci i młodzież – zarówno jako użytkowników, jak i pasywnych odbiorców. Ponadto trzeba zbadać różne reakcje dzieci na środki komunikacji społecznej, w zależności od przedziału wiekowego i warstwy społecznej, w tym dobrze znany fenomen wyboru bohaterów i społecznych ram zachowania bądź stylu życia, które definiują osobowość i są wykorzystywane w reklamie<sup>(2)</sup>. Niemniej jednak, ze względu na brak miejsca należy przyjąć, że zostały one przyswojone, a wszystkie aspekty związane z tym zagadnieniem poznane i uzgodnione, zwłaszcza współczesna rola mediów w informowaniu, kształceniu, edukacji i rozrywce młodych ludzi oraz czas, jaki na to poświęcają. Niektóre kwestie były już przedmiotem innych opinii EKES-u, opracowanych w przeszłości bądź przygotowywanych obecnie<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Oprócz obszernej bibliografii na ten temat, której nie ma potrzeby tu przytaczać, warto wspomnieć, ze względu na jego znaczenie, o badaniu Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej Parlamentu Europejskiego „Les règles en matière de publicité et leurs effets en vertu de la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels” („Przepisy dotyczące reklam i ich wpływu w świetle nowej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych”) (04/2009).

<sup>(3)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 287 z 22.9.1997, s. 11; Dz.U. C 407 z 28.12.1998, s. 193; Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 27; Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 32; Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 52; Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 136; Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 87; Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 65; Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 61; Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 8; Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 43; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 69; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 138; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 154; Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 34; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90, „Odpowiedzialne korzystanie z sieci społecznościowych”, (Zob. str. 31 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz „Europejska strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci”, (Zob. str. 68 niniejszego Dziennika Urzędowego).

## 3. Reklama wykorzystująca dzieci jako narzędzie przekazów komercyjnych w jakiegokolwiek formie

3.1 Odnosnie do reklamy wykorzystującej dzieci, należy wspomnieć o godności ludzkiej i prawach dziecka, zwłaszcza zapisanych w różnych konwencjach międzynarodowych i na poziomie UE, wśród których obecnie na plan pierwszy wysuwa się Karta praw podstawowych (art. 1 ust. 2 lit. c) oraz szczególnie art. 24 i 32).

3.2 Zdaniem EKES-u harmonizacja na szczeblu wspólnotowym jest konieczna, aby wprowadzić ogólny zakaz reklamy nadmiernie wykorzystującej dzieci do celów niemających nic wspólnego z zagadnieniami, które ich bezpośrednio dotyczą.

## 4. Reklama skierowana przede wszystkim do dzieci

4.1 Do pewnego wieku dzieci nie są w stanie ocenić reklam, zwłaszcza jeśli przekaz jest przesadzony i powtarzany bez końca, przez co postrzegają je jako prawdziwe i mogą przekształcić się w kompulsywnych konsumentów. Jest to tym bardziej prawdopodobne, im gorsza sytuacja społeczno-gospodarcza, w jakiej się znajdują. Informacje i ostrzeżenia zawarte w reklamie również są niezrozumiałe dla dzieci i nie można ich postrzegać jako czynnik zapobiegawczy lub zniechęcający.

4.2 Z drugiej strony odbiór reklamy zależy od wieku. Do piątego roku życia dzieci są niezdolne do rozróżnienia programów i reklam. Zresztą starsze dzieci i tak nie rozumieją nakłaniającej funkcji reklamy. Umiejętność ta kształtuje się dopiero około ósmego roku życia i to nie u wszystkich dzieci, a co więcej, nie oznacza to, że potrafią ocenić reklamę jako tendencyjną, uwypuklającą pozytywne i pomijającą negatywne strony danego produktu.

4.3 Kiedy starsze dzieci zaczynają postrzegać reklamę jako rozrywkę, wpływ staje się coraz większy, zaś ich umiejętność przetworzenia przekazów wcale nie uodparnia ich na reklamy i cele, jakie pragną zrealizować, gdyż inne techniki perswazji, bardziej finezyjne i równie skuteczne, pozwalają oddziaływać na zachowanie.

4.4 Rozwój zdolności poznawczych i interpretacyjnych poprzez programy edukacyjne w zakresie umiejętności korzystania z mediów pozytywnie przekłada się na radzenie sobie z reklamami. Umiejętność korzystania z mediów oraz lepsze zrozumienie mechanizmów i skutków reklam ze strony dzieci i rodziców nie stanowią jednak uniwersalnego rozwiązania problemu szkodliwości reklam skierowanych do dzieci. Zasadnicze znaczenie ma przygotowanie dzieci do roli odpowiedzialnych konsumentów poprzez wspieranie umiejętności korzystania z mediów oraz rozbudowywanie potencjału dzieci od najmłodszych lat. Niemniej jednak nie rozwiąże to od razu problemu wpływu nadmiernej i powtarzającej się reklamy, a ponadto może nie objąć wszystkich dzieci, zwłaszcza jeśli żyją one w gorszych warunkach społeczno-gospodarczych i są szczególnie narażone na szkodliwy charakter reklam.

4.5 Badania dowodzą, że funkcja rodziny jako mediatora ma duże znaczenie dla łagodzenia skutków reklam. Jednak coraz więcej dzieci i to najmłodszych ma dostęp w domu do telewizji i internetu, co powoduje, że obcowanie z tymi środkami przekazu ma miejsce w samotności i bez kontroli. Innym czynnikiem narażającym dzieci na reklamy i techniki marketingowe jest coraz większa ekspansja internetu w codziennym życiu najmłodszych dzieci. W projekcie sprawozdania PE słusznie stwierdza się, że „Internet towarzyszy dzieciom, często bardziej niż rodzina, szkoła i przyjaciele.”<sup>(4)</sup> Najnowsze badania, jak np. Kids Online, wskazują, że 38 % dzieci między 9 a 12 rokiem życia posiada już profile w internecie. Odsetek ten wzrasta do 78 % w przedziale wiekowym 13–16 lat. Wiele firm produkujących zabawki i działających w obszarze rozrywki posiada strony internetowe, gdzie dzieci mogą grać i bawić się, lecz jednocześnie stanowią cel strategii zmierzających do przekonania ich do danej marki i przywiązania do niej.

4.6 Jeśli chodzi szczególnie o **zachęcanie do nadmiernej konsumpcji prowadzącej do nadmiernego zadłużenia**, niektóre przekazy komercyjne skierowane do dzieci mogą sprzyjać powstawaniu wzorców przesadnej konsumpcji i sztucznie wywoływać pragnienia, które nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom, a tym samym dawać fałszywe poczucie zadowolenia. Statystyki pokazują, że 54 % młodzieży dokonuje kompulsywnych zakupów tylko dlatego, że ich przyjaciele posiadają dany produkt. Tym samym konsumpcjonizm staje się czynnikiem włączenia społecznego.

4.7 Istnieje związek przyczynowo-skutkowy między narażeniem na reklamy a proszeniem rodziców o kupienie danej rzeczy. Konflikty związane z wpływem reklam i prośbami o kupowanie mają miejsce we wszystkich rodzinach, lecz szczególnie w tych o niższym statusie społeczno-gospodarczym, gdyż dzieci spędzają wówczas więcej czasu przed telewizorem. Rodziny te w większym stopniu odczuwają negatywne skutki reklam, ponieważ albo nie mają środków finansowych, albo potencjał do dialogu jest w nich mniejszy.

4.8 Konsumpcja, do której zachęca reklama, prowadzi ponadto do przywiązania sporej liczby dzieci i młodzieży do niektórych marek, co stawia w trudnej sytuacji osoby niemające do nich dostępu. Jednym z przykładów może być nękanie w szkole rówieśników, którzy nie posiadają produktów markowych. Dzieci doświadczające takich praktyk czują się skrzywdzone, co może prowadzić do odchyleń w zachowaniu bądź poczucia osobistego nieszczęścia i w konsekwencji prowadzić do wykluczenia, przemocy i cierpienia, które z kolei często leżą u źródła zachowań przestępczych, takich jak np. drobna kradzież czy rabunek.

4.9 Jeśli chodzi o reklamy zachęcające do **kupowania produktów spożywczych, które są niezdrowe, szkodliwe lub niebezpieczne dla zdrowia fizycznego i psychicznego**, na pierwszy plan wysuwa się wpływ dzieci na decyzje

zakupowe w tym zakresie, zwłaszcza odnośnie do gotowych posiłków lub dań typu *fast food*. W reklamach skierowanych do dzieci bez przerwy promuje się złe nawyki żywieniowe. Już obecnie otyłość wśród dzieci stanowi olbrzymi problem. Według Consumers International 1 na 10 dzieci na świecie ma nadwagę lub jest otyłe; obecnie na nadwagę cierpi 22 mln dzieci w wieku poniżej 5 lat, a główną przyczyną jest spożywanie produktów wysokoprzetworzonych, bogatych w cukry i tłuszcze.

4.10 Poziom narażenia dzieci na reklamy żywności jest szczególnie wysoki w programach skierowanych do dzieci i wzrósł jeszcze w wyniku coraz powszechniejszego dostępu do kanałów telewizyjnych i internetu lub sieci społecznych. Z drugiej strony zmienił się charakter przekazów – w coraz bardziej wyszukany sposób reklamuje się produkty, dzięki czemu wzrasta siła perswazji<sup>(5)</sup>.

4.11 Reklama może mieć również wpływ na zaburzenia żywieniowe, takie jak anoreksja czy bulimia. Dzieci i młodzież nieustannie konfrontowane są z pewnym modelem sylwetki i wizerunkiem młodych ludzi w reklamach. Wpływ tego kultu szczupłego ciała na młodzież, a zwłaszcza na dziewczynki, uwytkła jeszcze ideał piękna, który prowadzi do nawyków żywieniowych zagrażających życiu.

4.12 Amerykańskie Towarzystwo Psychologiczne jest nawet zdania, że należy ograniczyć reklamy kierowane do dzieci poniżej 8 lat (lub wręcz ich zakazać), ze względu na niezdolność małych dzieci do przetworzenia przekazów, których zamiarem jest przekonanie ich do pewnych postaw. Zakaz ten miałby na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania reklam na kształtowanie niezdrowych nawyków żywieniowych, powstawanie konfliktów między dziećmi a rodzicami, wywołanych prośbami o kupienie pożądanego produktu, jak też narażenie na przemoc<sup>(6)</sup>.

4.13 Komitet jest zdania, że obawy te, uwzględnione już w prawodawstwie różnych państw członkowskich<sup>(7)</sup> i państw spoza Europy, powinny zostać odnotowane na płaszczyźnie wspólnotowej. Należy określić minimalny wiek w wypadku

<sup>(4)</sup> Projekt sprawozdania w sprawie ochrony dzieci w świecie cyfrowym z 2 kwietnia 2012 r., Komisja Kultury i Edukacji PE, sprawozdawca: Sílvia Costa, (PE486.198v01-00): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPART&mode=XML&language=EN&reference=PE486.198>.

<sup>(5)</sup> W Australii Kelly et al. (2007) zauważyli, że dzieci między 5 a 12 rokiem życia oglądają w tygodniu przeciętnie 96 reklam żywności, z czego 63 to przekazy zachwalające produkty wysokotłuszczowe i bogate w cukier (Kelly, B. P., Smith, B. J., King, L., Flood, V. M. & Bauman, A. (2007) „Television food advertising to children: the extent and nature of exposure”, Public Health Nutrition, vol. 10, nr 11, s. 1234-1240. Copyright Cambridge University Press.). W Stanach Zjednoczonych badanie Powell et al. (2007) wykazało, że 27,2 % treści telewizyjnych nadawanych poza programami odnosi się do produktów żywnościowych, co przekłada się na średnio 23 reklamy dziennie (Powell LM, Szczypka G, Chaloupka FJ (2007) „Exposure to Food Advertising on Television Among US Children”, Arch Pediatr Adolesc Med. 161:553-560).

<sup>(6)</sup> <http://www.apa.org/pi/families/resources/advertising-children.pdf>.

<sup>(7)</sup> Obecnie 5 państw członkowskich zakazało wszelkich reklam w programach dla dzieci, w 4 państwach obowiązuje zakaz częściowy lub inne restrykcje w programach dziecięcych, w niektórych okresach bądź w odniesieniu do niektórych produktów. 7 państw członkowskich zakazało pokazywania w programach dziecięcych logo sponsorów. Zob. [http://ec.europa.eu/comm/avpolic/reg/tvwf/contact\\_comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolic/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm).

reklam skierowanych przede wszystkim do dzieci, co zasugerował już w sprawozdaniu poseł do Parlamentu Europejskiego Kyriacos Triantaphylides<sup>(8)</sup>, a Parlament potwierdził 22 maja 2012 r.<sup>(9)</sup>

## 5. Reklama wywierająca wpływ na dzieci

5.1 Odnośnie do reklamy, która może **poważnie zaszkodzić rozwojowi psychicznemu i moralnemu dzieci**, nawet jeśli nie jest skierowana głównie do nich, trzeba wspomnieć o **reklamach zachęcających do przemocy lub pewnych agresywnych typach zachowań**. Przykładem może tu być reklama zabawek lub gier promujących postawy pełne przemocy.

5.2 Wiarygodne badania dowodzą szkodliwych skutków eksponowania przemocy w niektórych reklamach w środkach audiowizualnych promujących agresywne zachowania, większego narażenia na przemoc i podwyższonej wrogości. Przyswajanie tych agresywnych przekazów może źle wpłynąć na zdrowie psychiczne i prowadzić do niepokoju, narastania obaw, zaburzeń snu i hiperaktywności.

5.3 Coraz częściej wykorzystuje się znane osoby w reklamach produktów potencjalnie szkodliwych dla zdrowia, takich jak alkohol czy papierosy. Powiązanie postrzeganego za atrakcyjny stylu życia z tymi produktami zwiększa chęć konsumpcji i buduje ich pozytywny wizerunek.

5.4 Na normalny rozwój psychologiczny i moralny dzieci wpływ ma także **reklama o treści erotycznej lub pornograficznej nawołująca do perwersyjnych i wypaczonych zachowań seksualnych lub przesydy w tej dziedzinie**. Znaczna część reklam ma charakter nie tylko seksualny, ale i seksistowski i wykorzystuje kobiety jako obiekt pożądania, często w sytuacjach niższości lub serwilizmu lub wręcz przemocy seksualnej. Z drugiej strony nadmierna obecność treści erotycznych, a nawet pornograficznych, prowadzi do przedwczesnego zainteresowania dzieci tą tematyką. Choć wiele znanych marek zostało zmuszonych do wycofania reklam ze względu na nadmierną seksualizację dzieci i oburzenie społeczeństwa obywatelskiego niewłaściwym wykorzystywaniem wizerunku cielesnego niepełnoletnich w reklamie, brakuje jasnej definicji prawnej na szczeblu wspólnotowym w odniesieniu do takich sytuacji.

5.5 Dziedzina ta została uregulowana w różnych państwach członkowskich, jednak w niejedolity sposób, co utrudnia sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego i nie znajduje uzasadnienia w podstawowych rozbieżnościach kulturowych. Dlatego też należałoby rozważyć te kwestie na poziomie wspólnotowym.

<sup>(8)</sup> A7-0369/2011 z 21 października 2011 r.

<sup>(9)</sup> A7-0155/2012, a szczególnie punkty 24, 28 i 29 (sprawozdawca: Maria Irigoyen Pérez).

## 6. Wspólnotowe ramy prawne i ich oczywiste niedociągnięcia

6.1 Trzeba koniecznie zauważyć, że krajowe przepisy prawne i procedury stosowane przez podmioty zajmujące się reklamą skierowaną do dzieci, rozumianą jak najszerszej jako przekazy komercyjne, nie są jednolite w poszczególnych państwach członkowskich.

6.2 Wspólnotowe ramy prawne są zaś niepotrzebnie skomplikowane i niejasne, a ponadto najczęściej transponowane i stosowane w różny sposób w państwach członkowskich. Komisja odnotowała ten fakt w komunikacie „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online”<sup>(10)</sup>, w sprawozdaniu „Ochrona dzieci w świecie cyfrowym”<sup>(11)</sup> oraz w „Europejskiej strategii na rzecz lepszego internetu dla dzieci”<sup>(12)</sup>. Większość państw członkowskich ograniczyła się do minimalnej transpozycji dyrektyw wspólnotowych; pozostałe<sup>(13)</sup> stosują ostrzejsze normy, aż po zakaz reklam kierowanych do dzieci<sup>(14)</sup>.

6.3 Żadne przepisy wspólnotowe – słusznie zresztą – nie uznają, że w celu ochrony niepełnoletnich i godności ludzkiej należy stosować jakąkolwiek formę uprzedniej kontroli, zgodnie z podstawową zasadą wolności wypowiedzi silnie zakorzenioną w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących stosowania Europejskiej Konwencji w tej dziedzinie.

6.4 Jednakże podstawowy błąd pojawił się w zaleceniu Rady z 1998 r., którego celem było „osiągnięcie porównywalnego i efektywnego poziomu ochrony nieletnich i godności ludzkiej” i w którym przeważały obawy o „naturę konkurencyjności europejskiego przemysłu usług audiowizualnych i informacyjnych”. Z kompetencji legislacyjnych Unii Europejskiej wykluczono interwencje w dziedzinie treści audiowizualnych lub online szkodliwych dla niepełnoletnich bądź uderzających w godność ludzką<sup>(15)</sup>, uznając te zagadnienia za kwestię „dobrego smaku i przyzwoitości” i wyłączając je z uregulowań wspólnotowych<sup>(16)</sup>.

6.5 Jedynym obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie, by emisje telewizyjne (należy rozumieć, że uwzględniają one także przekazy komercyjne) nie zawierały programów mogących poważnie zagrozić rozwojowi fizycznemu, psychicznemu lub postawie moralnej niepełnoletnich, zwłaszcza programów o treściach pornograficznych lub nadmiernie agresywnych. Wyjątkiem są programy zawierające ostrzeżenie w postaci dźwięku lub symbolu oraz emisje, których ze względu na godzinę emisji lub jakiegokolwiek środki techniczne małoletni nie będą w stanie oglądać ani słuchać.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 942 final z 11 stycznia 2012 r.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 556 final z 13 września 2011 r.

<sup>(12)</sup> COM(2012) 196 final z 2 maja 2012 r.

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 6.

<sup>(14)</sup> W przypadku Szwecji wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 9 lipca 1997 r. potwierdził ich zgodność z prawem UE (sprawa C-34 i C-35/95 Konsumentombudsmannen/De Agostini (Svenska) bForlag AB oraz TV-Shop i Sverige AB).

<sup>(15)</sup> Komitet wypowiedział się przeciw tej koncepcji w jednej ze swoich opinii (Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 87).

<sup>(16)</sup> Por. dyrektywa 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r., punkt 7 preambuły (Dz.U. L 149 z 11.6.2005).

6.6 Argumentuje się, że widzowie mają coraz większe możliwości unikania reklam, jednak nie należy zapominać o specyficznej sytuacji dzieci jako pasywnych odbiorców. Obecne przepisy nie ograniczają spotów reklamowych, jeśli te nie naruszają w poważnym stopniu integralności programu.

6.7 Jedyne wyraźne zakazy obowiązujące dziś na szczeblu wspólnotowym dotyczą wyłącznie produktów tytoniowych, lekarstw i procedur medycznych dostępnych na receptę, reklam ukrytych czy działających na podświadomość. Wyłączono lokowanie produktu (choć uznano, że ogólnie należy tego zakazać), jeśli widz zostanie o tym odpowiednio poinformowany, a także rygorystyczne kryteria odnośnie do reklamy napojów alkoholowych.

6.8 W tym ostatnim wypadku reklama nie powinna być ukierunkowana na niepełnoletnich. We wszystkich pozostałych aspektach związanych ze szkodliwym wpływem na zdrowie fizyczne, psychiczne lub postawę moralną nieletnich, np. w kwestii bezpośredniego lub pośredniego namawiania rodziców do kupowania reklamowanych produktów lub usług, wykorzystując brak doświadczenia i łatwowierność dzieci bądź produktów o charakterze odżywczym lub fizjologicznym, takich jak tłuszcze, kwasy tłuszczowe, sól/sód i cukry, obowiązujące przepisy ograniczają się do ogólnych zaleceń lub odsyłaczy do kodeksów postępowania.

6.9 Należy ponadto podkreślić, że dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych, mimo iż obejmuje przepisy w zakresie praktyk handlowych skierowanych do dającej się jednoznacznie zidentyfikować grupy konsumentów szczególnie podatnej na daną praktykę, zwłaszcza ze względu na wiek lub łatwowierność, nie była w stanie zapobiec wcześniej wspomnianym praktykom ani nie została transponowana lub wdrożona w tym celu w państwach członkowskich<sup>(17)</sup>.

6.10 Obok tych przepisów prawa UE, inne instrumenty o charakterze umownym definiują fundamentalne zasady leżące u podstaw ostatnich zmian w prawie podstawowym UE (traktat z Lizbony oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej).

6.11 Jednocześnie przedstawiciele sektora opracowali na szczeblu międzynarodowym i na poziomie państw członkowskich zestaw przepisów w zakresie samoregulacji dotyczących stosowanych przez nich praktyk. Tym samym wykazali zaangażowanie na rzecz ochrony dzieci; należy tu wspomnieć

zwłaszcza o Europejskim Stowarzyszeniu Etyki Reklamy (EASA)<sup>(18)</sup>. Nie stoi to w sprzeczności z wielokrotnie przypomnianą przez organizacje międzynarodowe i instytucje wspólnotowe potrzebą zagwarantowania większego szacunku dla dzieci oraz ich ochrony, a tym samym ich rozwoju fizycznego, psychicznego i moralnego. Należy przy tym uwzględnić interes i dobre samopoczucie dzieci oraz utrzymanie otoczenia i więzi rodzinnych.

## 7. Reklama skierowana do dzieci i młodzieży a urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

7.1 Rynek reklam i marketingu w Europie jest bardzo konkurencyjny, podlega zmianom mody i szczególnie intensywnie reaguje na konsekwencje kryzysu gospodarczego i finansowego. Znaczące różnice między przepisami krajowymi dotyczącymi reklamy mogą nie tylko wpłynąć na wyniki, lecz również stanowić przeszkodę w jej rozwoju na rynku wewnętrznym oraz prowadzić do dyskryminacji i mniej uczciwej konkurencji. Zwłaszcza w dynamicznie rozwijającym się segmencie reklam skierowanych do dzieci i młodzieży istotne różnice między przepisami krajowymi oraz odmienne wymogi sprawiają, że pozycja firm reklamowych jest nierówna, gdyż są one zmuszone do większych wydatków na dostosowanie kampanii do różnych wymogów prawnych. Sprzyja to mniej prawidłowym praktykom konkurencyjnym służącym uniknięciu tych trudności i zdobyciu rynków. Harmonizacja przepisów mająca na celu stworzenie podobnych warunków w całej Europie i urzeczywistnienie w tym sektorze rynku wewnętrznego może się decydująco przyczynić do większej przejrzystości rynku, na którym wszystkie firmy reklamowe mogłyby rozwijać działalność w oparciu o potencjał i umiejętności ukierunkowane na usatysfakcjonowanie konsumentów, zamiast wykorzystywać różnice między przepisami krajowymi, co jest niekorzystne dla zdrowej i uczciwej konkurencji.

## 8. Podstawa prawna wspólnych działań na szczeblu wspólnotowym w zakresie reklamy skierowanej do dzieci i młodzieży

8.1 Dotychczas dyrektywy wspólnotowe regulujące na szczeblu UE zagadnienia związane z reklamą wykorzystywały powszechnie jako podstawę prawną postanowienia traktatu dotyczące urzeczywistnienia rynku wewnętrznego – obecnie art. 26 i 114, w dużym stopniu zmienione. Jest to ważne zagadnienie, aczkolwiek nie jedyne. Pozostałe inicjatywy wspólnotowe, w większym stopniu ukierunkowane na transmisje telewizyjne, stosują jako podstawę prawną postanowienia, które w ówczesnym kontekście odnosiły się do swobody przedsiębiorczości oraz do usług. Odpowiadają im obecnie – również w dużym stopniu zmodyfikowane – art. 49 i nast. oraz 56 i nast. Wreszcie, najnowsze inicjatywy dotyczące ochrony dzieci oraz zapobiegania pornografii dziecięcej, nieco wcześniejsze niż traktat z Lizbony, mają za podstawę prawną postanowienia dotyczące współpracy w sprawach karnych.

<sup>(17)</sup> Dyrektywa 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r., art. 5 ust. 3 (Dz.U., L 149 z 11.6.2005). Jednak w niedawnym komunikacie, który należy przyjąć z zadowoleniem, Komisja wydaje się ponownie interesować wykorzystaniem budzących wątpliwości lub zakazanych przekazów komercyjnych. Oczekuje się, że znajdą się wśród nich również te, o których wspomniał Komitet w niniejszej opinii (COM(2011) 942 final z 11 stycznia 2012 r.).

<sup>(18)</sup> Warto tu podkreślić wyrażone przez DG CNECT Komisji Europejskiej zainteresowanie przygotowaniem europejskiego kodeksu najlepszych praktyk (19 marca 2012 r.).

8.2 Należy przypomnieć, że obecny traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany we wszystkich tych aspektach i oferuje wiele nowych możliwości podjęcia działań wspólnotowych, które należy zbadać i wykorzystać. Najważniejszą nowością było włączenie do prawa pierwotnego Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zmiana natury prawnej w zakresie współpracy w sprawach cywilnych i karnych oraz zmiany wprowadzone w licznych postanowieniach traktatu dotyczących urzeczywistnienia rynku wewnętrznego oraz ochrony konsumentów i godności ludzkiej. Niedawno Komisja oparła swój wniosek dotyczący ochrony danych na postanowieniach Karty praw podstawowych i wspomnianych nowych postanowieniach traktatu lizbońskiego.

8.3 Kwestia reklamy kierowanej do dzieci i młodzieży to przede wszystkim zagadnienie z zakresu obywatelstwa i ochrony praw podstawowych. Cytowane już art. 1, 3, 24, 33 i 38 Karty stanowią merytoryczną podstawę prawną wystarczająco uzasadniającą działania wspólnotowe. Obok nich należy bez wątpienia przytoczyć art. 2, 3 ust. 5 oraz art. 6 Traktatu UE, jak też art. 4, 9 i 10 TFUE.

8.4 Zgodnie z art. 12 Traktatu UE parlamenty krajowe mają w tej dziedzinie do odegrania ważną rolę, do czego należy je zachęcać. Powinno to uzupełniać działania rządów państw

członkowskich podejmowane bądź na poziomie Rady, bądź w ramach wzmocnionej współpracy (art. 20 Traktatu UE).

8.5 Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego stanowi również jeden z ważniejszych celów w tej dziedzinie. Obowiązują tu art. 3 ust. 3 TUE oraz 26, 114 i nast. TFUE. Z drugiej strony art. 12 i 169 TFUE otwierają nowe możliwości w zakresie ochrony konsumentów. Z proceduralnego punktu widzenia art. 67 i nast., a zwłaszcza art. 81 i 82 TFUE, stanowią podstawę dla utworzenia ram cywilnych i karnych, co pozwoli urzeczywistnić przepisy prawne dotyczące ochrony dzieci i młodzieży w tym obszarze.

8.6 Podejście do tych zagadnień na poziomie wspólnotowym musi uwzględniać zasady pomocniczości i proporcjonalności (art. 5 ust. 3 i 4 traktatu), tj. może zostać zastosowane, jeśli ze względu na transgraniczny charakter celu nie uda się osiągnąć na poziomie państw członkowskich w ramach systemów krajowych. Cel inicjatywy może zostać zatem lepiej osiągnięty poprzez działanie na szczeblu Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości. Z drugiej strony, zakres inicjatywy powinien ograniczać się do zagadnień powodujących konkretne problemy, a nie aspektów, które mogą zostać w bardziej odpowiedni sposób uregulowane w prawodawstwie krajowym, dzięki czemu zapewnione zostanie poszanowanie zasady proporcjonalności.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---