

Asia: VN/7543/2022

Lausuntopyyntö: Arviomuistio televisio- ja radio-ohjelmistojen siirtovelvoitteesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

A. YLEISRADION EHDOTUS LVM:LLE SIIRTOVELVOLLISUUSTARKASTELUN LOPULLISEKSI JOHTOPÄÄTÖKSEKSI

Yle ehdottaa, että LVM säilyttää SVPL 227 §:n siirtovelvoitesäännöksen nykyisellään eli että LVM ei ryhdy toimenpiteisiin lain muuttamiseksi. Tämä tarkoittaa, että tv-kanavien ja yhteisantenniverkkojen siirtovelvollisuus säilyy ennallaan kuten arviomuistiossa ehdotetaan. Myös radiokanavien siirtovelvollisuus säilyy ennallaan eli arviomuistion radiokanavia koskevista vaihtoehtoista hylätään velvoitteen purkamista ja keventämistä tarkoittavat vaihtoehdot.

Mikäli LVM kuitenkin vastoin Ylen ehdotusta päättää ryhtyä valmistelemaan SVPL 227 §:n siirtovelvoitesäännöksen muuttamista, niin siinä tapauksessa Ylen tv- ja radiokanavien kaapelitelevisioverkkojen sekä yhteisantenniverkkojen siirtovelvollisuus tulee säilyttää nykyisellään.

Yle pitää laajaa siirtovelvollisuutta tärkeänä median monimuotoisuuden tukemiseksi ja misinformaatiouhkien torjumiseksi. Näitä tavoitteita voidaan tukea laajentamalla siirtovelvollisuus myös tiedonvälityksen kannalta tärkeimpiin kaupallisiin tv-kanaviin.

B. PERUSTELUT YLEISRADION EHDOTUKSELLE

B.1. Ylen radiokanavien säilyttäminen siirtovelvollisuuden piirissä on välttämätöntä koska:

a) Arviomuistion jaksossa 4.2. on kuvattu koko väestölle välttämättömän vaaratiedottamisen kehitystä mm. älypuhelimiin suunnatuilla vaaratiedotteilla. Kuten muistiossa todetaan,

älypuhelimien ja toisaalta ULA- ja tv-verkkojen vaaratiedotteet täydentävät toisiaan, kun mikään näistä keinoista ei tavoita koko väestöä. Ainoastaan käyttämällä kaikkia näitä keinoja rinnakkain on mahdollista varmistaa vaaratiedotteiden perillemeno koko väestölle. Vaaratiedotteiden täysi kattavuus on nyt maaliskuussa 2022 entistäkin tärkeämpää Euroopan sotilaallisen tilanteen kiristyttyä. Suomalainen yhteiskunta ei voi ottaa riskiä siitä, että osa väestöstä ei kykene suojautumaan vakavilta uhilta sen takia, että vaaratiedotteiden jakelu kaapeli-tv-verkkojen ULA-radiokanavilla on lopetettu. Kriisitilanteessa vaaratiedotteet pelastavat ihmishenkiä, joihin verrattuna radiokanavien siirtovelvollisuuden purkamista puoltavat seikat ovat selvästi vähempiarvoisia.

b) ULA-vastaanotto Digitan maanpäällisestä ULA-radioverkosta ei ole mahdollista suuressa osassa kaapeli-tv-kotitalouksia, koska Digitan ULA-verkon lähetystehoja ei ole mitoitettu sisävastaanoton mahdollistaviksi. Se seikka, että Ylen radiokanavia lähetetään suuritehoisilla ULA-radiolähettimillä, ei tuota kattavaa sisävastaanottomahdollisuutta, koska suurteholähettimien peittoalue määritellään katto- ja ulkoantennivastaanoton perusteella. Tästä seuraa, että asuinhuoneiston sisällä oleva ULA-sisäantenni ei riitä Digitan ULA-verkon signaalin vastaanottoon, vaan vastaanotto edellyttää ulkoantennia, eli tyypillisesti kattoantennia. Traficom ohjeistaa tästä asiasta seuraavasti: "Radioiden kuuluvuusalueiden suunnittelussa oletetaan, että vastaanotossa käytetään kattoantennia. Suunnitellun kuuluvuusalueen ulkopuolella ei voida taata, että radiolähetykset kuuluvat häiriöttä." (<https://www.traficom.fi/fi/viestinta/tv-ja-radio/radio-ohjelmien-vastaanotto>).

c) Arviomuistion jaksossa 5.2.2 on määritelty oikea kysymyksenasettelu: "...Jos kaapeliverkon radiojakelua koskevaa siirtovelvoitetta päätettäisiin purkaa tai lieventää, nousisi käytännössä esille kysymys siitä, miten turvattaisiin radiopalvelut erityisesti sellaisille kuluttajille, joilla ei ole mahdollisuutta tai kykyä siirtyä muihin jakeluteihin. ..."

Vastaus kysymykseen kuuluu: sellaista keinoa ei ole käytettävissä. Siirtovelvollisuus on ainut keino turvata Ylen radiokanavien käyttömahdollisuus sille osalle yleisöä, joka ei osaamisen tai maksukykyyn puuttumisen takia kykene siirtymään kaapeli-tv-vastaanotosta Ylen radiokanavien vastaanottoon muita jakeluteitä käyttäen. Vammaiset henkilöt ovat tyypillisesti useammin heikossa sosio-ekonomisessa asemassa eli aliedustettuina työelämässä ja yliedustettuina köyhyystilastoissa. Haitalliset vaikutukset korostuvat näkövammaisten kohdalla, joille radio joukkotiedotusvälineenä on erityisen tärkeä. Radiokanavien siirtovelvoitteen kumoaminen heikentäisi välittömästi näiden väestöryhmien perusoikeutta monipuolisen viestinnän vastaanottamiseen (Peruslaki 12 § Sananvapaus ja julkisuus)

d) Arviomuistion jaksossa 6 mainitut radiokanavien siirtovelvoitteen keventämisen vaihtoehdot "... 1) Ylen radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei olisi, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on välttämätöntä osoittaa kaapelilaajakaistaliikenteen tarpeisiin; tai 2) Ylen radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei olisi, jos siirtovelvoitteen täyttäminen radio-ohjelmistojen osalta estää teleyritystä kehittämästä verkkoaan teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla." johtaisivat käytännössä radiokanavien siirtovelvoitteen päättymiseen.

Nämä kriteerit "välttämätöntä osoittaa kaapelilaajakaistaliikenteen tarpeisiin" ja "estää teleyritystä kehittämästä verkkoaan teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla" antaisivat kaapeli-tv-

verkko-operaattoreille käytännössä vapaan harkintavallan Ylen radiokanavien jakelun lopettamiseen, jos kriteerien täyttymisen arviointi jäisi operaattorin itsensä harkittavaksi. Vaikka kriteerien täyttymisen valvonta asetettaisiin Traficomin tehtäväksi, verkko-operaattorit kykenisivät aina esittämään Traficomille riittävät perustelut. Traficomilla ei ole käytännössä mahdollisuutta hankkia tuollaista valvontaa varten tarvittavia perusteellisia objektiivisia tietoja, vaan Traficomin valvonta olisi riippuvainen siitä, mitä tietoja operaattori valitsee esitettäväksi Traficomille verkostaan ja verkon kehittämisen eri vaihtoehdoista.

B.2. Tekijänoikeuskustannukset ja kaapeli-tv-operaattorien liittymätulot

Arviomuistio ei anna täsmällistä ja kattavaa kuvaa kaapeli-tv-operaattorien kustannuksista, tuloista ja väitetystä edelleenlähettämiskorvausta koskevasta riskistä.

a) Tv-kanavien edelleenlähettämistä koskevan tuomioistuinratkaisun MAO:285/19 mukaan kaapeli-tv-operaattorien ei tarvitse maksaa edelleenlähettämiskorvauksia Ylen tv-kanavista. KKO myönsi asiassa valitusluvan prosessioikeudellisesta asiavaltuuskysymyksestä, johon KKO on hakemassa EUTin ennakkoratkaisua.

b) OKM:n valmistelee parhaillaan tekijänoikeuslain muutosta, joka tulee muuttamaan tekijänoikeuslain 25 h §:n säännöstä "Radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettäminen". Tämä pykälä koskee muita tv-kanavia kuin siirtovelvoitteen piirissä olevia Ylen tv-kanavia. Ylen tv-kanavien edelleenlähettämisestä säädetään tekijänoikeuslain 25 i §:ssä "Jakeluelvoitteen alaisten ohjelmien edelleen lähettäminen". Valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä ei tulla ehdottamaan 25 i §:n muuttamista, joten juuri siirtovelvoitteen alaisten Ylen tv-kanavien edelleenlähettämiskorvauksia ei koske mikään keskeneräisen lainsäädäntöprosessin aiheuttama oikeudellinen epävarmuus.

c) Sen lisäksi, että edelleenlähettämiskorvausriskin oikeudellinen kuvaus ei ole arviomuistiossa täsmällinen, niin muistio antaa myös epätasällisen kuvan Kopioston vaatimien ja MAOn hylkäämien edelleenlähettämiskorvausten suuruudesta. Kopioston aikanaan vaatima korvaustariffi oli 0,038 euroa per kuukausi per kotitalous. Esimerksi 1,5 miljoonan KTV-kotitalouden määrällä laskettuna Ylen kolmen tv-kanavan vuosittainen korvausvaatimus oli noin 2 miljoonaa euroa kaikilta KTV-operaattoreilta. Tämä on alle 1,5 % kaapeli-tv-operaattorien vuonna 2020 KTV-liittymien perusmaksuista keräämistä tuloista 147 miljoonasta eurosta (<https://www.stat.fi/til/jvie/tau.html>).

SVPL 227.4 § määrää "Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta." Kaapeli-tv-liittymistä perittäviin maksuihin ei kohdistu viranomaisvalvontaa, joten kaapeli-tv-operaattoreilla on käytännössä hinnoitteluvapaus. Hinnoitteluvapautta kuvaa osuvasti se, että niissä asuinkiinteistöissä, joihin on rakennettu useamman keskenään kilpailevan kaapeli-tv-operaattorin verkkoliittymä, kaapeli-tv-perusmaksut ovat kilpailupaineen takia hyvin matalia, joissakin tapauksissa 0 euroa/kk. Toisaalta asuinkiinteistöissä, joissa kilpailua ei esiinny, maksut ovat selvästi korkeampi, suurimmillaan yli 5 e/kk. Kilpailupaineen vaikutus markkinahintoihin on sinänsä myönteinen ilmiö, mutta lakisääteisen hintakaton "kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta" kohdalla hintatason vaihtelu osoittaa, etteivät verkko-operaattorit noudata lain määräästä.

d) HbbTV-osoitesignaaliin ei liity tekijänoikeudellista epävarmuutta. EUTI-oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pelkän internet-osoitteen eli linkin julkaiseminen ei synnytä vastuuta linkin osoittaman sisällön tekijänoikeuksista. Oikeuskäytäntö tarkoittaa, että koska HbbTV-osoite signaali sisältää pelkän osoitetiedon siitä, mistä internetosoitteesta varsinainen sisältö (esim. tv-ohjelmaopas, videoklippit, urheilutuloluettelo jne) on saatavilla, HbbTV-signaalin välittämistä yleisölle ei katsota tekijänoikeudellisesti relevantiksi toimeksi eikä siihen kohdistu tekijänoikeudellisia velvoitteita.

B.3. HbbTV-osoitesignaali osana siirtovelvoitesääntelyä

Yle ei ehdota SVPL 227 §:n muuttamista HbbTV-osoitesignaalin sisällyttämiseksi säädöstekstiin. Katsomme, että Traficom tulee muuttaa vuonna 2015 tekemäänsä HbbTV-signaalia koskevaa kannanottoa seuraavista syistä (Viestintävirasto 10.7.2015 Dnro: 110/932/2015, Kannanotto HbbTV-signaalin siirtovelvoitteesta):

a) Ylen tv-kanaviensa osana lähettämä HbbTV-osoitesignaali on osa Ylen lakisääteiseksi tehtäväksi annettua julkisen mediapalvelun sisältöä. Ylen on tarjottava sisältönsä "... jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin" (YleL 7.1 §). Nykyisin osa kaapeli-tv-operaattoreista saattaa poistaa HbbTV-osoitesignaalin Ylen tv-kanavista eli muuttaa Ylen julkaiseman tv-kanavan sisältöä. HbbTV-signaalin jakaminen kaapeli-tv-verkoissa ei aiheuttaisi kaapeli-tv-operaattorille lisätyötä tai lisäkustannuksia HbbTV-signaalin lisäämisestä, vaan sen sijaan vähentäisi operaattorin kustannuksia, kun operaattori lopettaisi HbbTV-signaalin poissuodattamisen Ylen tv-kanavista. Oikeudellisesti näiden operaattorien menettely on ristiriidassa AV-direktiivin 7 b artiklan periaatteen kanssa: "Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että mediapalvelun tarjoajien tarjoamia audiovisuaalisia mediapalveluja ei ... muunnella ilman kyseisten tarjoajien nimenomaista suostumusta."

b) Traficom HbbTV-kannanotto perustuu keskeisesti vuonna 2015 voimassa olleeseen yleispalveludirektiivin 31 artiklaan, jossa tuolloin määriteltiin jäsenvaltioiden toimivalta siirtovelvollisuuden säätämiseksi. Nyt voimassa olevan teledirektiiviin lisättiin resitaalissa 310 yleispalveludirektiiviin verrattuna uusi nimenomainen maininta HbbTV-osoitesignaalista "... Hybriditelevisiopalvelujen tarjoamisen ja vastaanottamisen lisääntyessä ja sähköisten ohjelmaoppaiden säilyessä tärkeinä loppukäyttäjien valinnanvaran kannalta hybriditelevisiotoimintoja ja sähköisen ohjelmaoppaan toimintoja olennaisesti tukevan ohjelmiin liittyvän datan välittäminen voidaan sisällyttää siirtovelvollisuuksiin. Tällaisen ohjelmiin liittyvän datan olisi voitava sisältää tietoa ohjelman sisällöstä ja siitä, miten sisältöön pääsee, mutta ei itse ohjelman sisältöä." Tämä tarkoittaa että Traficom HbbTV-kannanoton keskeiset perustelut ovat kumoutuneet nykyisen teledirektiivin korvattua aiemman yleispalveludirektiivin.

c) Traficom toteaa HbbTV-kannanoton viimeisessä kappaleessa sivulla 16: "Viestintävirasto kannustaa televisioyhtiöitä ja kaapeli-tv-operaattoreita jatkamaan asiassa jo aloittamia kaupallisia

keskusteluita, jotta kaapeliverkon asiakkaille olisi tulevaisuudessa tarjolla samat mahdollisuudet HbbTV:n avulla saatavien palvelujen käyttöön kuin antennivastaanotossa. Tässä vaiheessa Viestintävirasto katsoo, ettei kaapelitelevisio-operaattoreita ole tarpeen velvoittaa HbbTV-herätesignaalin välittämiseen siirtovelvoitteen alaisten kanavien osalta. Viestintävirasto pitää mahdollisena, että asiaa joudutaan arvioimaan tulevaisuudessa uudelleen. Joka tapauksessa tekninen kehitys ja muuttuva mediaympäristö on syytä ottaa huomioon, kun siirtovelvollisuuden jatkumista vuoden 2016 jälkeen arvioidaan. Tässä yhteydessä myös HbbTV:n ja mahdollisten muiden uusien palveluiden suhdetta siirtovelvoitesääntelyyn on mahdollista arvioida uudelleen.”

Yleisradio on onnistunut sopimaan muutamien kaapeli-tv-operaattorien kanssa HbbTV-signaalin jakelusta sopimusperusteisesti. Merkittävä osa kaapeli-tv-verkkojen käyttäjistä on näiden sopimusten ulkopuolella, vaikka Ylen on tarjonnut samansisältöistä sopimusta tasapuolisesti kaikille operaattoreille. Tämä tarkoittaa, että antenni-tv-katsojien lisäksi osa kaapeli-tv-katsojista saa käyttöönsä Ylen tarjoamat HbbTV-palvelut, mutta osa kaapeli-tv-katsojista ei saa. Kun Yle lisää HbbTV-palveluihin saavutettavuuspalveluita, niin osa katsojista jää vaille näitä vammaisten perusoikeuksiin luettavia palveluita, mikä on yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavaa.

d) Yleisradiolla olevien epätasällisten tietojen mukaan osa niistäkin kaapeli-tv-operaattoreista, jotka eivät ole hyväksyneet Ylen tarjoamaa sopimusta, ilmeisesti jakaa HbbTV-signaalia kaapeli-tv-verkoissaan. Vapaaehtoiseen harkintaan perustuva yksittäisen kaapeli-tv-operaattorin tekemä päätös HbbTV-signaalin jakamisesta ei ratkaise arviomuistiossa ja edellä kuvattuja puutteita, koska operaattori voi halutessaan muuttaa omaan harkintaansa perustuvaa päätöstään. Eri operaattorien kaapeli-tv-verkkojen välillä valitsee kilpailu vain siinä osassa asuinkiinteistöjä, joihin on rakennettu useamman keskenään kilpailevan kaapeli-tv-operaattorin verkkoliittymä. Osa asuinkiinteistöistä sijaitsee yhden operaattorin tosiasiallisen monopolin alueilla, joten operaattorien välinen kilpailupaine ei varmista tv-katsojien tarpeiden täyttämistä.

Holopainen Janne
Yleisradio Oy - Yle Lakiasiat