

PAO/PKU

16.02.2022

Offentlig
VN/7543/2022
LVM010:00/2022

Skyldigheten att distribuera tv- och radioprogram

1 Promemorians bakgrund, syfte och struktur

Teleföretag som är verksamma i kabel-tv-nät och tillhandahåller nättjänster ska distribuera Rundradions tv- och radioprogramutbud i sina nät i Finland. Förutom kabeloperatörernas distributionskyldighet ska också förvaltare av centralantennsystem såsom bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag och liknande se till att programutbudet tillhandahålls i deras system.¹

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (teledirektivet) möjliggör på vissa villkor att EU:s medlemsstater inför sändningsplikt (distributionsskyldighet). I fall sådan skyldighet införs ska den ses över regelbundet.² I denna promemoria bedöms den befintliga distributionsskyldighetsregleringen i detta syfte. Intressenterna ser mycket olika på regleringen. Utgående från deras synpunkter granskas här olika hypotetiska regleringsalternativ:

- hel avreglering (skyldigheten avskaffas för tv- och radioprogram)
- delvis avreglering (skyldigheten avskaffas för radioprogram)
- oförändrad reglering (förlängning av den nuvarande skyldigheten att distribuera Yles programutbud)
- utökad distributionsskyldighet (noggrannare reglering gällande överföring av HbbTV-signaler eller annan möjlig föreslagen utökning av skyldigheten)

Kommunikationsministeriet har upprättat en bedömningspromemoria om de olika alternativen. En konsult (KPMG) fick i uppdrag att utreda hur olika regleringsalternativ påverkar aktörerna, konsumenterna och marknaden. Därtill utreddes hur distributionsskyldigheten regleras i vissa andra länder (Cullen International). I ärendet anordnades ett intressentmöte 7.12.2021. Utlåtanden om bedömningspromemorian kan lämnas under remissbehandlingen.

Utöver nämnda sammanhang togs regleringen upp vid 2019 års reformering av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

2 Teledirektivets villkor för distributionsskyldighet

Artikel 114 i teledirektivet möjliggör på vissa villkor att distributionsskyldighet (sändningsplikt) införs. Före teledirektivet reglerades skyldigheten i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster på liknande villkor. Enligt artikel 114 i teledirektivet ska distributionsskyldigheter vara *skäliga, proportionella och transparenta och i rätt proportion sett till det eftersträvade målet. Skyldigheterna får införas där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät och tjänster använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och tv-sändningar*. Sådana skyldigheter ska också vara *nödvändiga för att uppfylla mål avseende allmänintresset* som klart definierats.

Enligt skälen till direktivet kan distributionsskyldigheter åläggas företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller -tjänster. Elektroniska kommunikationsnät och -tjänster inbegriper kabelnät, IP-tv samt nät för satellitsändningar och markbundna sändningar. De kan också inbegripa andra nät.

¹ 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

² Artikel 114 i teledirektivet och skäl 309 till direktivet.

Skyldigheterna kan gälla radio- och tv-sändningar och kompletterande tjänster såsom EPG, tjänster för slutanvändare med funktionsnedsättning eller hybrid-tv-tjänster. Skyldigheterna kan bl.a. omfatta tjänster som är avsedda att förbättra tillgängligheten för slutanvändare med funktionsnedsättning, till exempel text-tv, textning för döva slutanvändare och slutanvändare med hörselnedsättning, syntolkning, uppläst textning och teckenspråkstolkning, "Mot bakgrund av det ökande tillhandahållandet och mottagandet av internetanslutna tv-tjänster och den fortsatta betydelsen av EPG:er för slutanvändarens valfrihet kan överföringen av programrelaterade uppgifter som är nödvändiga för att stödja uppkopplade tv-tjänster och EPG omfattas av sändningsplikt". I skälen anges att "sådana programrelaterade uppgifter bör kunna innehålla information om programmets innehåll och hur man kommer åt detta, men inte själva programinnehållet."³

Vidare anges att medlemsstaterna bör ge en objektiv motivering till den sändningsplikt som de föreskriver i sin nationella lagstiftning för att säkerställa att denna plikt är transparent, proportionell och tydligt definierad. Sändningsplikten bör utformas på ett sådant sätt att det ger tillräckliga incitament till effektiva investeringar i infrastruktur.⁴

Distributionsskyldigheterna ska ses över med regelbundna intervaller (artikel 114.2). I skälen anges att sändningsplikten bör ses över regelbundet minst vart femte år för att hålla den aktuell i förhållande till den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen och för att säkerställa att den fortsätter att vara proportionell i förhållande till de mål som ska nås.⁵

Därtill ges medlemsstaternas möjlighet att bestämma lämplig ersättning med avseende på åtgärder som vidtas enligt artikeln (artikel 114.3). Då ska kriterierna för beräkning av ersättningen i regel fastställas i lagstiftningen.⁶

3 Reglering av distributionsskyldigheten i Finland

3.1 Gällande reglering av distributionsskyldigheten

Distributionsskyldigheten regleras i 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionens nät är skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera

- sådant allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab som kan tas emot i den kommun där nätet är beläget, och
- sådant material som fritt kan tas emot och som redigerats för program som ingår i programutbudet samt special- och tilläggstjänster i anslutning till programutbudet.⁷

Distributionsskyldigheten gäller också teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionens nät, om teleföretaget förmedlar sitt programutbud med annan teknik än traditionell kabeltelevisionsteknik, och det är möjligt att ta emot utbudet med sedvanliga mottagaranordningar.⁸ Med tanke på bestämmelsen har det ingen betydelse hur kabeltelevisionens nät tekniskt har genomförts och med vilken teknik programutbudet distribueras, enligt motiveringen till lagen,⁹ Distributionsskyldighet föreligger dock inte, om kabeltelevisionens nätets förmedlingskapacitet utnyttjas av teleföretaget i dess egen televisions- eller radioverksamhet eller om den behövs för detta ändamål med tanke på företagens eget rimliga framtida

³ Artikel 114 i teledirektivet och skäl 308 och 310 till direktivet.

⁴ Skäl 308 till teledirektivet.

⁵ Skäl 309 till teledirektivet.

⁶ Skäl 309 till teledirektivet.

⁷ 227 § 1 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

⁸ 227 § 2 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

⁹ RP 13/2020 rd, s. 12.

behov. Teleföretag behöver inte i syfte att fullgöra distributionsskyldigheten göra sådana förbättringar i kabeltelevisionenätet som kräver betydande ekonomiska investeringar.¹⁰

Distributionsskyldigheten gäller kabeloperatörer men också förvaltare av centralantennsystem såsom bostadsaktiebolag. 227 § i lagen föreskriver att bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag och med dem jämförbara förvaltare av centralantennsystem som äger eller administrerar sådana centralantennnät som är fastighetsinterna eller gemensamma för flera fastigheter och som används för förmedling av masskommunikation i fastigheten till användarnas terminalutrustning, ska se till att programutbud och tjänster tillhandahålls användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.¹¹ Vad bostadsaktiebolagens skyldigheter innebär i praktiken specificeras i motiveringen och tillämpningsanvisningen till Transport- och kommunikationsverket Traficoms föreskrift 65 D/2019. 249 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation lagen reglerar planering och byggande av fastigheters och byggnaders fysiska infrastruktur och interna nät. Enligt den ska nätet uppfylla kraven i denna lag. I praktiken innebär kraven i 227 § 6 mom. och 1 mom. att innehavaren eller ägaren av det interna nätet ska utreda vilka program, såväl tv- som radioprogram, Rundradion Ab tillhandahåller i den kommun fastigheten är belägen och därefter se till att programmen är tillgängliga via detta nät. Ett bostadsaktiebolag, ett fastighetsaktiebolag eller andra med dem jämförbara håll som driver ett centralantennsystem ska se till att program som omfattas av distributionsskyldigheten förmedlas i fastighetens interna nät. Detta nät ska vid behov renoveras så att program som omfattas av distributionsskyldigheten kan förmedlas.¹²

Programutbud och tjänster som avses i 1 mom. ska tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.¹³

Programutbudet och tjänsterna ska tillhandahållas användarna kostnadsfritt. Teleföretag kan dock kräva en skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet.¹⁴

Distributionsskyldighetens omfattning har i viss mån tagits upp av Transport- och kommunikationsverket Traficom. Vad gäller tolkningen av vilka tilläggs- och specialtjänster som ska distribueras har det bland aktörerna diskuterats om den s.k. HbbTV-signalen omfattas av distributionsskyldigheten. Kommunikationsverkets ståndpunkt har varit att HbbTV-signalen inte omfattas av den distributionsskyldighet som avses i lagen, dvs. att operatörerna ska distribuera tjänsten i oförändrad form, samtidigt och utan ersättning i sina nät. Med hybrid-tv-tjänsten kan tilläggstjänster för tittarna kopplas till det linjära tv-utbudet via nätet. Exempel på detta är omröstningar i realtid, tillgänglighetstjänster (t.ex. textnings-tjänster) och kompletterande utbud/tilläggstjänster i programhusens nättjänster (t.ex. Arenan).

3.2 Tidigare reglering av distributionsskyldigheten

¹⁰ 227 § 3 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

¹¹ 227 § 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

¹² Motivering och tillämpning av Traficoms föreskrift 65 D/2019, s. 118.

¹³ 227 § 5 mom. samt 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

¹⁴ 227 § 4 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

Skyldigheten att distribuera Rundradions programutbud har ansetts behövlig för att trygga fullgörandet av dess allmännyttiga uppdrag.¹⁵ Tidigare har distributionsskyldigheten omfattat en större grupp kanaler, senast kanaler som "tjänar allmänintresset".¹⁶ På senare tid har distributionsskyldigheterna gällande andra kanaler än Yle varit tidsbegränsade och gradvis försvunnit eftersom ett tryggande av distributionen för dessa enskilda kanaler inte längre ansetts proportionellt på det sätt som direktivet (nu teledirektivet) och de grundläggande rättighetsaspekterna kräver. När skyldigheterna avskaffats har ändringen kunnat förutses i god tid utifrån de framlagda förslagen. Skyldigheten att distribuera Rundradions programutbud har gällt tills vidare. Just nu gäller den bara Rundradions utbud och dess tilläggstjänster.

Distributionsskyldigheten har blivit smalare men ändå bibehållits av bl.a följande skäl:

- Innan det direktiv som reglerar saken (direktivet om samhällsomfattande tjänster) trädde i kraft hade Finland en lag om televisions- och radioverksamhet med krav på distribution av vissa tv- och radiosändningar. När direktivet om samhällsomfattande tjänster trätt i kraft gjordes en översyn av innehållet och terminologin i distributionsskyldighetsregleringen. Distributionsskyldigheten (då enligt 134 § i kommunikationsmarknadslagen) motiverades speciellt med hur viktigt det är för tryggandet av yttrandefriheten att alla har rätt att ta emot ett så mångsidigt programutbud som möjligt, vilket därför ansågs förenligt med allmänintresset på det sätt som artikel 31 i direktivet förutsatte. Lagen syftade till att allmänheten tillhandahålls ett omfattande allmännyttigt tv- och radioprogramutbud inklusive special- och tilläggstjänster samt till en så mångsidig tv- och radioverksamhet som möjligt.¹⁷
- Distributionsskyldigheten ändrades 2007 så att avgiftsbelagda tv-programutbud inte längre omfattas. Bakom detta låg kommissionens tolkning att den dåvarande distributionsskyldighetsparagrafen inte motsvarade direktivet om samhällsomfattande tjänster. Efter ändringen omfattade skyldigheten distribution av Rundradion Ab:s allmännyttiga tv- och radioprogramutbud samt kommersiellt riksomfattande tv- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot. Denna ändring ansågs inte ha stor praktisk effekt eftersom endast ett par av de dåvarande betal-tv-kanalerna hade verkat med stöd av en riksomfattande koncession och omfattats av den dåvarande distributionsskyldigheten. Kommersiellt riksomfattande tv- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot och krävde koncession omfattades av skyldigheten fram till tidsgränsen (2010).¹⁸

¹⁵ Enligt 7 § i rundradiolagen ska bolaget "tillhandahålla ett mångsidigt och omfattande allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor". "Ovannämnda tjänster och andra allmännyttiga innehållstjänster ska tillhandahållas i allmänna kommunikationsnät både riksomfattande och på landskapsnivå" (7 § 1 mom. i rundradiolagen). Därtill innehåller 7 § en definitionsmässig förteckning över uppgifter som anses centrala i allmännyttig rundradioverksamhet. Bland dessa finns t.ex. att producera tjänster för grupper som talar minoritets- och teckenspråk samt sörja för programutbudet för minoriteter och specialgrupper (7 § 2 mom. 4-5 punkten i rundradiolagen). En specialuppgift för Yles allmännyttiga verksamhet är t.ex. att förmedla myndighetsmeddelanden (som anges närmare genom förordning) och ha beredskap för att sköta televisions- och radioverksamheten under undantagsförhållanden (7 § 2 mom. 7 punkten).

¹⁶ I nuläget berörs dessa av bl.a. 26 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation enligt vilken programkoncession för televisionsverksamhet som tjänar allmänintresset ska beviljas bl.a. då sändningarna kan tas emot i hela landet, med undantag för landskapet Åland (3 mom. 3 punkten), sändningarna dagligen innehåller finsk- eller svenskspråkiga program (3 mom. 4 punkten), sändningarna dagligen innehåller nyheter och aktualitetsprogram (3 mom. 5 punkten) och det i sändningarna ingår sådana ljud- och textningstjänster som avses i 211 § (3 mom. 6 punkten) samt då vissa andra villkor uppfylls, En koncessionshavare som har beviljats programkoncession för ett kanalknippe vilket anvisats för televisionsverksamhet som tjänar allmänintresset ska under hela koncessionsperioden uppfylla de förutsättningar som föreskrivs i 26 § 3 mom. för att trygga televisionsutbudets mångsidighet (27 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation). Enligt 27 § 3 mom. i lagen kan statsrådet förena en programkoncession med villkor som gäller 1) sändningarnas regionala hörbarhet eller sebarhet, 2) sändningstiden per dygn, eller 3) sändningstekniken och överföringskapaciteten. Statsrådet kan dessutom förena programkoncessionen med sådana villkor för programverksamheten som är nödvändiga för att trygga ett mångsidigt programutbud och tillgodose behoven hos särskilda grupper bland allmänheten (27 § 4 mom. i lagen).

¹⁷ Promemoria LVM/571/03/2016, s. 1.

¹⁸ RP 100/2007.

- Efter ändringen 2010 omfattade distributionsskyldigheten det allmännyttiga programutbudet samt televisionsutbud som tjänar allmänintresset som fritt kan tas emot och som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession och som ska förses med en ljud- och textnings-tjänst. Skyldigheten i fråga om annat utbud än Yles skulle gälla för viss tid och upphöra vid utgången av 2016, då en stor del av televisionskoncessionerna upphörde att gälla. I fråga om kommersiellt televisionsutbud förutsågs att distributionsskyldigheten sannolikt inte behövs därefter i och med att alternativa distributionsvägar utvecklas.¹⁹
- Vid bedömningen 2016 (LVM/571/03/2016) förlängdes skyldigheten i den tidsbegränsade paragrafen inte efter 31.12.2016 för kanaler som tjänar allmänintresset. Sedan 2017 finns det alltså inget krav i lagstiftningen att riksomfattande kanaler som tjänar allmänintresset ska tillhandahållas av teleföretagen i kabel-tv-nätet. Skyldigheten att distribuera Rundradions programutbud finns kvar och gäller tills vidare.

Vid bedömningen 2016 beaktades bl.a. följande:

- Distributionsskyldigheten förutsätter ett allmänintresse, som enligt vedertagen tolkning i Finland hänför sig till tryggheten av yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen (rätt att ta emot meddelanden). I Finland har skyldigheten att distribuera allmännyttigt programutbud (dvs. Yles program, nuv. 227 § 1 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) vedertaget setts som ett minimivillkor för att tillgodose yttrandefriheten.²⁰ Så mångsidiga möjligheter som möjligt att ta emot programutbud (tidigare gällande skyldighet att distribuera kanaler som tjänar allmänintresset) ansågs på sin tid stödja yttrandefriheten optimalt.²¹ Tjänster som tryggar syn- och hörselskadades rätt att ta emot meddelanden inom ramen för yttrandefriheten ingår också i denna helhet. EU:s ursprungliga mål var att distributionsskyldigheten skulle gynna rundradiobolagen, även om en utvidgning av skyldigheten till andra kanaler senare ansågs möjlig.²²

¹⁹ RP 13/2010.

²⁰ LVM/571/03/2016, s. 2. Skyldigheten att distribuera tv- och radioprogram hör nära samman med tryggheten av yttrandefriheten enligt 12 § grundlagen därför att yttrandefriheten också innefattar rätt att ta emot meddelanden, säger promemorian. Framförallt tillgången till det allmännyttiga innehållet (skyldigheten att distribuera Rundradions programutbud, nuv. 227 § 1 mom. 1 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) har vedertaget setts som ett minimivillkor för att tillgodose yttrandefriheten. Se även t.ex. RP 100/2007 rd, s. 3: "Rundradion Ab:s televisions- och radioprogramutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten utan någon särskilt angiven tidsfrist. Det är motiverat att de omfattas av distributionsskyldigheten, eftersom Rundradion Ab enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab (1380/1993) ålagts skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet samt skyldighet att tillhandahålla programutbud i allmännyttigt syfte för alla på lika villkor. När lagar stiftas längre fram skall lagstiftaren se till att Rundradion Ab har möjlighet att fullgöra denna skyldighet. Till följd av detta är det naturligt att Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten. I Finland har innehållet i skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet reglerats genom 7 § 2 mom. i lagen om Rundradion Ab. Genom skyldigheten eftersträvas just sådana kulturpolitiska mål som stödjer värdepluralism vilka allmänt har betraktats som uttryck för det allmänintresse som anges i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. När det gäller Rundradion Ab:s programutbud kan distributionsskyldigheten också motiveras med att programutbudet finansieras med offentliga medel." Se även t.ex. RP 112/2002, s. 210-211, enligt vilken "Rundradion Ab fullgör en allmännyttig uppgift som föreskrivits för den i lag. Rätten att ta emot programutbud som ingår i den allmännyttiga verksamheten har ansetts som ett minimivillkor för tillgodoseendet av yttrandefriheten."

²¹ LVM/571/03/2016, s. 2. Så mångsidiga mottagningsmöjligheter som möjligt ansågs optimalt för yttrandefriheten och man hänvisade till då gällande skyldigheter att distribuera annat programutbud än Rundradions (227 § 1 mom. 2 och 3 punkten i dåvarande informationssamhällsbalken, vilkas giltighet inte förlängdes efter tidsgränsen). Se även t.ex. RP 112/2002 rd, s. 211.

²² Se promemorian LVM/571/03/2016 samt t.ex. RP 100/2007 rd, s. 6, som säger följande: "Generellt har det ansetts att det är just rundradiobolagen som drar nytta av sändningsplikten. Förhållandet mellan skyldigheten avseende samhällsomfattande tjänster och allmänintresset har inte diskuterats närmare speciellt mycket, men det är klart att det redan i bakgrunden till sändningsplikten finns en koppling mellan de skyldigheter avseende samhällsomfattande tjänster som medlemsstaterna infört å ena sidan och garanterandet av allmän och lika tillgång å andra sidan. Diskussionerna har snarare gällt frågan om huruvida något annat programutbud än ett allmännyttigt programutbud kan omfattas av skyldigheten. Enligt den gällande regleringen är svaret jakande, även

- Distributionsskyldigheten har även en koppling till bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § i grundlagen och måste därmed vara så nödvändig för att skydda yttrandefriheten att det motiverar en inskränkning av egendomsskyddet. Eftersom distributionsskyldigheten inskränker teleföretagens egendomsskydd måste grunderna för detta vara godtagbara och proportionella sett till syftet.²³
- När kommunikationsmarknadslagen var aktuell nämnde motiveringen kabelnäten som en nödvändig del i distributionen av programutbudet (RP 112/2002, s. 212). Distributionsskyldigheten skulle säkerställa att samhällselikt viktiga kanaler även tillhandahålls i kabelnäten. Den ansågs vara nödvändig för säkerställandet av att riksomfattande programutbud förmedlas till allmänheten. Mottagningssätten och -möjligheterna har sedermera blivit avsevärt fler. I samband med den senaste bedömningen (2016) konstaterades bl.a. att distributionssätten blivit fler, att det finns ett stort utbud av olika tv-kanaler i kabelnäten och att kabelhushållen även har andra möjligheter att ta emot programutbudet. Dessutom beaktades att det hade blivit möjligt att fritt ansöka om status som en kanal som tjänar allmänintresset, varvid enskilda aktörer själv kunde avgöra om de skulle söka statusen. Enligt bedömningen skulle skyldigheten att distribuera kanaler som tjänar allmänintresset inte längre kunna säkerställa att de mest publikdragande, samhällselikt viktigaste tv-kanalerna förmedlas i kabel-tv-nätet. Bredbandsutvecklingen ansågs ha minskat behovet av skyldigheten att i kabel-tv-nätet distribuera kanaler som tjänar allmänintresset.²⁴
- Med beaktande av nämnda utgångspunkter fortsatte distributionsskyldigheten att gälla Rundradions programutbud, men skyldigheten att distribuera kommersiella kanaler som tjänar allmänintresset ansågs 2016 inte längre vara tillräckligt motiverad med tanke på tryggande av allmänintresset enligt proportionalitetsprincipen (på det sätt som avsågs i dåvarande direktivet om samhällsomfattande tjänster) eller behövas för att uppnå målen med allmänintresset. Det ansågs också finnas ett stort programutbud i kabel-tv-nätet, vilket sågs minska behovet av att trygga distributionen av enskilda kanaler i kabelnätet på lagstiftningsnivå. Eftersom distributionsskyldigheten inskränker teleföretagens egendomsskydd måste grunderna för detta vara legitima och proportionella sett till syftet. Den tidsbegränsade skyldigheten att distribuera kanaler som tjänar allmänintresset förlängdes inte. Möjligheterna att trygga tillhandahållandet av tjänster för syn- och hörselskadade på annat sätt än genom distributionsskyldighetsregleringen skulle utredas. Det ansågs motiverat att behålla skyldigheten att distribuera Rundradions programutbud i kabel-tv-nätet. Distributionsskyldighetsregleringen för Rundradion Ab:s program ansågs nödvändig för fullgörandet av dess allmännyttiga uppdrag.²⁵

På ovannämnda grunder gäller distributionsskyldigheten i nuläget Yles allmännyttiga programutbud.

3.3 Intressenternas synpunkter på fortsatt distributionsskyldighetsreglering

Intressenterna är oeniga om behovet och motiveringen av regleringen samt i vilken form den bör fortsätta. Vissa förordar hel eller delvis avreglering och anser det inte motiverat att behålla distributionsskyldigheten på dagens mediemarknad, vissa anser den fortfarande motiverad medan andra å sin sida föreslagit en utökning.

om kommissionen ursprungligen hade ett annat mål.” och RP 13/2010 rd, s. 5, som säger följande: ”Det anses allmänt att sändningsplikten gagnar rundradiobolagen. Syftet med den allmännyttiga verksamheten och sändningsplikten är åtminstone i viss mån detsamma; att trygga tillgången till information. Det har närmast diskuterats huruvida något annat programutbud än allmännyttiga programutbud kan omfattas av sändningsplikten. Svaret på frågan är enligt gällande bestämmelser jakande, trots att kommissionens ursprungliga mål var ett annat.”

²³ LVM/571/03/2016, s. 2 och 6. Ett liknande exempel finns i ovannämnda regeringspropositioner som behandlar distributionsskyldigheten.

²⁴ LVM/571/03/2016, s. 5-6.

²⁵ Se LVM/571/03/2016, s. 5-6.

Teleföretagen förordar en avreglering helt och hållet (skyldigheten att distribuera radio- och tv-program avskaffas) eller åtminstone delvis (skyldigheten att distribuera radioprogram avskaffas). Teleföretagen ser dagens distributionsskyldighet som ett oproportionellt ingrepp i näringsfriheten. Skyldigheten anses inte heller vara teknikneutral eller ha någon grund i nuläget mot bakgrund av de olika sändningsmottagningsätt och -vanor som finns. Den anses inte proportionell på det sätt som avses i teledirektivet eller nödvändig med beaktande av alla alternativa mottagningsätt, och enligt dem kan skyldigheten inte heller i övrigt anses motiverad. Enligt dem har kabel-tv inte längre en sådan inverkan på tv-utbudet att distributionsskyldigheterna skulle vara nödvändiga. Näten bör behandlas lika. Aspekter kring avtal om upphovsrättsersättning har framhållits starkt av teleföretagen. Enligt dem kan det fortfarande finnas en risk att teleföretag får betalningskrav på upphovsrättsersättning för innehåll som omfattas av distributionsskyldigheten. Teleföretagen ser detta som en oproportionell risk att bära i situationer där de har lagstadgad distributionsskyldighet. Eftersom det är tv-bolag liksom Yle vilka avgör programmets innehåll och andra omständigheter vore det naturligt att dessa även står för upphovsrättsersättningen. Distributionen av radioprogram i kabelnätet förhindrar enligt teleföretagen ett effektivt och bättre nyttjande av nätet. Vidare anser de att radiolyssnandet via kabel är marginellt och kan ersättas med andra lösningar så att ingen drabbas, om distributionsskyldigheten avskaffas. Enligt FiCom är framförallt det traditionella FM-lyssnandet mycket marginellt i kabelnätet. Teleföretagen betonar dagens alternativa sätt att ta emot programutbudet, inklusive Yle Arenan. Enligt teleföretagen garanteras tillgången till Yles programutbud framöver i alla fall av konkurrensen. Mot bakgrund av den allmänna statistiken är Yles programutbud kontinuerligt bland de mest sedda, och teleföretagen måste i praktiken behålla det även utan distributionsskyldighet till följd av konkurrensläget. Vidare åberopar teleföretagen det faktum att kanaler som inte längre omfattas av distributionsskyldigheten ännu finns med i kabeldistributionen. Detta visar enligt teleföretagen att distributionen av kanalerna fortsatt utan distributionsskyldighet och att man kunnat enas om sakerna. Om distributionsskyldigheten avskaffas finns det enligt teleföretagen inte skäl att anta att överföringen av Yles kanaler upphör.

Yle har betonat distributionsskyldighetens betydelse för att garantera tillhandahållandet av Yles allmännyttiga programutbud. Så säkerställs att public service-innehållen är tillgängliga för mottagarna med säkerhet. Enligt Rundradion Ab är Yles uppgift att tillhandahålla ett allmännyttigt programutbud för alla på lika villkor. Alla finländare ska ha en tekniskt fungerande åtkomst till allt tv-innehåll från Yle utan tilläggsavgift. Allmänhetens möjlighet att använda samtliga Yles tjänster är viktig bl.a. därför att Yle erbjuder tillgänglighetstjänster riktade till hörsel- och synskadade, vilket stöder likabehandlingen av särskilda grupper. Enligt Yle är mottagningen via kabelnät fortfarande betydande och i själva verket något som ökat på senare tid. Utifrån teledirektivets perspektiv är det väsentliga enligt Yle inte alla varierande vägar på vilka programutbudet tillhandahålls. Däremot är det enligt Yle väsentligt vilka distributionsvägar som faktiskt används. Enligt Yle utgör kabel fortfarande en betydande distributionsväg, även mot bakgrund av den offentliga statistiken. Yle har vidare framfört hur man utan distributionsskyldighet skulle behöva föra olika diskussioner med teleföretagen: vissa teleföretag tillåter exempelvis inte ens nu överföring av HbbTV-signalen i sina nät enligt Yle. Ett annat exempel som tagits upp är det kanal-distributionsavbrott som hotade 2016 då distributionsskyldigheterna senast minskades. Med avseende på avbrottshotet har teleföretagen framfört att saken till slut ändå löstes och avtalades samt att kanalerna ännu finns kvar i kabeldistributionen. Parter på båda sidor har alltså använt 2016 års händelser som exempel på vad en avreglering kan leda till.

Företrädare för särskilda grupper och Konsumentförbundet har framhållit distributionsskyldighetens betydelse för de särskilda grupperna och konsumenterna. Företrädare för särskilda grupper betonar Yle-utbudets betydelse för dessa. Särskilt viktiga för dem är enligt företrädarna Yles teckenspråkstolkade samt hundraprocentigt/helt textade programutbud. Vidare ska det enligt företrädarna beaktas att övrigt programutbud har mer begränsade lagstadgade textningskrav än Yle och det finns även skillnader i t.ex. tillhandahållandet av teckenspråkstolkat innehåll i utbudet. Man har också betonat tv-sändningarnas betydelse, särskilt för äldre. I den gruppen är tv-apparaten enligt organisationerna fortfarande ett

viktigt (primärt) mottagnings sätt. Företrädare för särskilda grupper åberopar också tillgänglighetsbestämmelserna (tillgänglighetsdirektivet, teckenspråkslagen). Distributionsskyldighetens betydelse i förmedlingen av varningsmeddelanden har också framhållits. Man ser det som viktigt för användarna att en avgiftsfri mottagning av Yles kanaler tryggas även framöver.

Vissa intressenter anser att distributionsskyldigheten bör utökas. Exempelvis Yle och några andra kanalbolag samt Digita förordar att HbbTV-signalen inkluderas i distributionsskyldigheten. Enligt Digita är HbbTV den enda internationella standarden för förmedling av tilläggstjänster i linjär distribution. Teleföretagen anser å sin sida att det rör sig om ett teknikval som lagstiftaren inte kan föregripa. De har också tagit upp eventuella oklarheter kring upphovsrättsfrågorna i HbbTV-tjänster och anfört detta som ytterligare ett skäl till att en utvidgning av distributionsskyldigheten till HbbTV-signaler inte är motiverad. Vad gäller utvidgningen anser några kanalbolag att distributionsskyldigheten (åter) bör utvidgas till att omfatta även andra än Yles kanaler. Sanoma motiverar detta med bl.a. konkurrensneutralitetsaspekter och att kommersiella kanaler haft kvar olika slags skyldigheter trots att deras must carry-rättigheter avskaffats. Likaså anser MTV att rättigheterna och skyldigheterna för kanaler som tjänar allmänintresset inte är i balans. Det finns bara skyldigheter. Balansen rättas till, om distributionsskyldigheten återigen skulle omfatta kanaler som tjänar allmänintresset. Ytterligare konkurrensneutralitetsaspekter har framförts liksom krav på granskning av hur distributionsskyldighetsregleringen eventuellt segregerar konkurrensen (t.ex. i distributionskostnader) samt av upphovsrättsförvärsaspekter, även ur statsstödsreglernas perspektiv.

Operatörerna har framfört att lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation bör preciseras, ifall distributionsskyldigheten inte slopas i sin nuvarande form, så att upphovsrättsersättningen för det programutbud som omfattas av skyldigheten har betalats.

Teleföretagen har också tagit upp eventuella upphovsrättsfrågor kring skyldigheten att distribuera HbbTV-signalen.

Vidare har de framfört att tv-bolagen bör betala en skälig ersättning till operatörerna för användningen av överföringskapacitet. FiCom har hänvisat till artikel 114.3 i telepaketdirektivet enligt vilken medlemsstaterna kan bestämma lämplig ersättning med avseende på åtgärder som vidtas i enlighet med artikeln, och enligt FiCom skiljer sig kabeldistribution inte avtalsmässigt från markbunden. I båda fallen utförs sändningen enligt FiCom av en från tv-bolaget fristående nätoperatör och ersättningen betalas likadant som i det markbundna nätet. Enligt FiCom ska näten behandlas teknikneutralt.

Nedan granskas de alternativa regleringsmodellernas eventuella effekter på konsumenterna, aktörerna och marknaden. Jämsides med dessa och teledirektivet ska även andra, nedan granskade omständigheter beaktas då distributionsskyldigheten bedöms.

4 Omständigheter som ska beaktas vid bedömningen utöver teledirektivet

4.1 Grundläggande rättigheter (yttrandefrihet och egendomsskydd)

Skyldigheten att distribuera tv- och radioprogram har ovan ansetts höra nära samman med tryggnad av yttrandefriheten enligt 12 § grundlagen därför att yttrandefriheten också innefattar rätt att ta emot meddelanden. Framförallt tillhandahållandet av public service-innehåll (nuv. 227 § 1 mom. 1 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) har vedertaget setts som ett minimivillkor för att tillgodose yttrandefriheten.²⁶ Införande av skyldigheten har också en koppling till egendomsskyddet i

²⁶ Se t.ex. RP 13/2017 rd, s. 9: "I Finland har den etablerade synen varit att det viktigaste målet för den allmännyttiga rundradioverksamheten har varit att trygga individens yttrandefrihet enligt 12 § i grundlagen. Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta

15 § i grundlagen. Inskränkningen av egendomsskyddet ska enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning vara godtagbar i förhållande till det eftersträfvade syftet.²⁷ Den införda distributionsskyldigheten måste då vara så nödvändig i skyddet av yttrandefriheten att det motiverar en inskränkning av skyddet för egendom.

4.2 Skyldigheter i Rundradions allmännyttiga verksamhet (inkl. varningsmeddelanden)

7 § i rundradiolagen reglerar Yles allmännyttiga uppdrag. Enligt lagen ska Yle ”tillhandahålla ett mångsidigt och omfattande allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor”. Paragrafen säger att ”ovannämnda tjänster och andra allmännyttiga innehållstjänster ska tillhandahållas i allmänna kommunikationsnät både riksomfattande och på landskapsnivå” (7 § 1 mom. i lagen). I 7 § ingår också en förteckning där de uppgifter definieras som anses vara av central betydelse inom den allmännyttiga rundradioverksamheten.²⁸ Bland dessa finns t.ex. att producera tjänster för grupper som talar minoritets- och teckenspråk samt sörja för programutbudet för minoriteter och specialgrupper (7 § 2 mom. 4-5 punkten i rundradiolagen). En specialuppgift för Yles allmännyttiga verksamhet är att förmedla myndighetsmeddelanden (som anges närmare genom förordning) och ha beredskap för att sköta televisions- och radioverksamheten under undantagsförhållanden (7 § 2 mom. 7 punkten). Enligt 14 § i statsrådets förordning om audiovisuella tjänster (18.12.2014/1245) är Rundradion Ab skyldig att förmedla varningsmeddelanden till allmänheten i televisions- och radioprogramutbud.

I den senaste bedömningen ansågs distributionsskyldighetsregleringen alltså nödvändig med tanke på fullgörandet av Yles allmännyttiga uppdrag, särskilt för specialuppgiften myndighetskommunikation. Bedömningen 2016 var följande: ”Med tanke på myndighetskommunikationen är det viktigt att distributionsskyldigheten bibehålls, åtminstone för Yles allmännyttiga tv-programutbud. Kommunikationen till medborgarna i undantagsförhållanden är tänkt att skötas via Yles kanaler. Vidare finns skäl att beakta undantagsförhållanden och kriser där internet är otillgängligt eller så överbelastat att rörlig bild inte kan följas eller då nätet har störningar eller inte fungerar. Därför anses distributionsskyldighetsregleringen alltså behövas för Yles programutbud.”²⁹

Regleringen av varningsmeddelanden ändrades efter 2016 års bedömning av distributionsskyldigheten till följd av artikel 110 i teledirektivet och paragrafen har reviderats. I samband med implementeringen av teledirektivet introducerades en mobilapp som officiell förmedlingskanal jämte radio och tv (5 § i lagen om varningsmeddelanden). Enligt 5 § i den nuvarande lagen om varningsmeddelanden ska varningsmeddelandet förmedlas i radio och till mobilappen och kan också förmedlas i tv, om den utfärdande myndigheten beslutar det. Här är regleringen oförändrad i fråga om radio och tv. Tidigare har även Suomi112-appen använts parallellt med dessa trots att lagstiftningen inte krävt det. Vilka krav som ställs på teleföretag och utövare av televisions- och radioverksamhet i förmedlingen av varningsmeddelanden regleras i 243 § 1 mom. 15 punkten och 279 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (samt i rundradiolagen såsom nämnts ovan).³⁰ Skyldigheter för teleföretag och utövare av

emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om yttrandefrihet ingår dessutom i flera internationella avtal som är förpliktande för Finland.”

²⁷ Föregående promemoria

²⁸ RP 13/2017, s. 4.

²⁹ LVM/571/03/2016, s. 3.

³⁰ 279 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation säger att teleföretag och den som har programkoncession enligt 34 § för radioverksamhet eller programkoncession enligt 26 § för televisionsverksamhet som tjänar allmänintresset, är skyldiga att utan dröjsmål till allmänheten förmedla varningsmeddelanden enligt lagen om varningsmeddelanden. För mottagande av varningsmeddelanden får ingen separat ersättning tas ut av användaren. Verksamhetsutövare ska se till att varningsmeddelanden kan förmedlas också vid störningar under normala förhållanden och under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Verksamhetsutövaren ska

televisions- och radioverksamhet fanns även i den tidigare regleringen.³¹ Det ökade utbudet av metoder för förmedling av varningsmeddelanden förbättrar klart varningsmeddelandenas spridning i synnerhet vid sådana tidpunkter då befolkningen nås i mera begränsad utsträckning med hjälp av television och radio, enligt regeringens proposition om reformering av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation som trädde i kraft 2021. I motiveringen sägs det vidare att den centrala nationella utgångspunkten för att i vår lagstiftning införliva kodexdirektivets krav gällande varningsmeddelanden är att det inte samtidigt får genomföras försvagningar av de traditionella sätten för förmedling av varningsmeddelandena och att de i kodexdirektivet förutsatta nya metoderna för att varna befolkningen ska komplettera det nationella systemet med varningsmeddelanden, inte ersätta det.³² Detaljmotiveringen till 279 § om varningsmeddelanden hänvisar dessutom till att Rundradion intar en viktig ställning i processen med att förmedla varningsmeddelanden (och framhålls därför också i 279 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation).³³

4.3 Syn- och hörselskadades tillgång till programutbudet samt tillgänglighetsaspekter

Ljud- och textningskraven behövs för att trygga syn- och hörselskadades yttrandefrihet, där rätten att ta emot meddelanden ingår. Dessutom gynnas andra grupper såsom äldre och invandrare³⁴. Textningskraven kan för sin del också anses främja likvärdig behandling av bl.a. personer som använder teckenspråk som modersmål.³⁵

också delta i regelbunden testning på myndighetsinitiativ av systemet för förmedling av varningsmeddelanden. Samma paragraf anger att bestämmelser om Rundradion Ab:s skyldighet att förmedla varningsmeddelanden och ha beredskap för att sköta telefons- och radioverksamheten under undantagsförhållanden finns i 7 § 2 mom. 7 punkten i lagen om Rundradion Ab.

³¹ Under den förra bedömningen fanns det reglering motsvarande Rundradions skyldigheter i fråga om koncessionsinnehavare för utövande av radioverksamhet (34 §) samt programkoncession för telefonsverksamhet som tjänar allmänintresset (26 §). Dessutom har teleföretag haft skyldighet att förmedla riktade myndighetsmeddelanden, dvs. riktade nödunderrättelser eller andra riktade myndighetsmeddelanden (280 § i informations samhällsbalken). 243 § (Kvalitetskrav på kommunikationsnät och kommunikationstjänster) 1 mom. 15 punkten i informations samhällsbalken har krävt att "varningsmeddelanden från myndigheter kan förmedlas till allmänheten i enlighet med vad som föreskrivs särskilt". Enligt regeringens proposition (RP 221/2013 rd, s. 183) är syftet med den föreslagna 15 punkten att säkerställa att de aktörer som enligt lagförslaget 279 § är skyldiga att förmedla varningsmeddelanden, redan då kommunikationsnät och kommunikationstjänster planeras, byggs och även när de underhålls beaktar att näten och tjänsterna kan användas för att förmedla varningsmeddelanden till allmänheten. I lagen om varningsmeddelanden föreskrivs om utfärdande av varningsmeddelanden (466/2012)." Med en ändring av lagen genom RP 98/2020 har paragrafens förmedlingskrav upphävts och teleföretag ska i enlighet med 279 § förmedla varningsmeddelanden på samma sätt som andra aktörer med denna skyldighet. Motiveringen (RP 98/2020 rd, s. 268) anger följande: "I 1 mom. föreslås ett förtydligande om teleföretagens ansvar vid förmedlingen av varningsmeddelanden. I den gällande lagen föreskrivs det om teleföretagens skyldighet i fråga om varningsmeddelanden i 243 § 1 mom. 15 punkten. Enligt bestämmelsen ska allmänna kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt kommunikationsnät och kommunikationstjänster som ansluts till dem planeras, byggas och underhållas så att varningsmeddelanden från myndigheter kan förmedlas till allmänheten i enlighet med vad som föreskrivs särskilt. De särskilda bestämmelser som det hänvisas till i bestämmelsen finns för närvarande i lagen om varningsmeddelanden (466/2012), där det föreskrivs om bland annat myndigheter som har behörighet att utfärda varningsmeddelanden och om processen med att utfärda varningsmeddelanden. Eftersom det å ena sidan föreslås att teleföretagens skyldighet enligt 280 § att förmedla riktade nödunderrättelser upphävs och det å andra sidan föreslås att lagen om varningsmeddelanden ändras så att den myndighet som utfärdar ett varningsmeddelande alltid ska rikta varningsmeddelandet, föreslås det att bestämmelserna om teleföretagens skyldighet att förmedla varningsmeddelanden ska ingå i 279 § på samma sätt som för andra aktörer som är skyldiga att förmedla varningsmeddelanden."

³² RP 98/2020 rd s. 293-294

³³ RP 98/2020 rd s. 268.

³⁴ LVM/571/03/2016.

³⁵ RP 98/2020 rd, s. 170.

Distributionsskyldighetsregleringen har bidragit till att säkerställa att ljud- och textningstjänster är tillgängliga för slutanvändarna i kabel-tv-nät och centralantennhushåll då även tilläggs- och specialtjänster i programutbudet ska distribueras med stöd av distributionsskyldigheten och man ska se till att de tillhandahålls i enlighet med paragrafen. Exempel på dessa är tjänster för syn- och hörselskadade. Vid tidigare avreglering av distributionsskyldigheter har man uppmärksammat tryggheten av dessa tjänster på andra sätt.

211 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation reglerar skyldigheten att tillhandahålla ljud- och textningstjänster (syn- och hörselskadades tillgång till programutbud). Enligt ett tillägg i paragrafen ska televisionsoperatörerna fr.o.m. 1.1.2021 också tillhandahålla ljud- och textningstjänster i vissa on demand-tjänster så att det omfattar delar av det beställ-tv-utbud som hade tillgänglighetskrav redan på linjär-tv-sidan. Televisionsprogram på finska eller svenska och finskt och svenskt programutbud i beställ-tv ska enligt nuvarande 211 § i lagen förse med textning, och andra program ska förse med referat eller med en tjänst där texten i ett textat program omvandlas till ljud (ljud- och textningstjänst) i enlighet med denna paragraf. Ljud- och textningstjänsten ska införas i de allmännyttiga televisionsprogramutbud som avses i lagen om Rundradion Ab samt i de programutbud som tillhandahålls i beställ-tv. Ljud- och textningstjänsten och i sådana televisionsprogramutbud som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession och som betjänar flera olika grupper bland allmänheten och i televisionsprogramutbud inom televisionsverksamhet som tjänar allmänintresset samt i programutbudet i beställ-tv för dessa, med vissa undantag (211 § 2 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation). Ljud- och textningstjänstens andel ska i fråga om televisionsprogramutbud som tjänar allmänintresset och de programutbud som betjänar flera olika grupper bland allmänheten vara 75 procent av programmen och i fråga om allmännyttiga programutbud 100 procent av programmen samt i beställ-tv 30 procent av programutbudet (211 § 4 mom. i lagen). De kostnader som ljud- och textningstjänsten medför för utövare av annan än allmännyttig televisionsverksamhet får inte överskrida en procent av utövarens omsättning under den föregående räkenskapsperioden. Statsrådets förordning om audiovisuella tjänster (1245/2014) anger en kalkylerad referenskostnad per programtimme (9 § i förordningen). Enligt nämnda förordning ska ljud- och textningstjänsten införas i en så stor andel av program som möjligt utan att gränsen överskrids (10 § i förordningen).

Leverantörer av audiovisuella innehållstjänster ska rapportera till Transport-och kommunikationsverket om sina åtgärder för att säkerställa tjänsternas tillgänglighet samt utarbeta handlingsplaner för tillgänglighet om hur deras tjänster fortlöpande och stegvis görs tillgängliga (211 § 5 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och artikel 7 i AVMS-direktivet).

Tillgänglighetsregleringen ses över i ett pågående projekt för nationellt ikraftsättande av det nya tillgänglighetsdirektivet (2019/882/EU). Direktivet ska genomföras nationellt senast 28.6.2022 men tillämpningen av skyldigheterna enligt direktivet börjar efter en treårig övergångsperiod i juni 2025. Tillgänglighetsdirektivets krav tillämpas på bl.a. tjänster som ger åtkomst till audiovisuella innehållstjänster. Tjänster som omfattas av tillgänglighetsdirektivet ska uppfylla de krav som fastställs i direktivet och vissa tjänster såsom audiovisuella innehållstjänster ska därtill uppfylla direktivets kompletterande tillgänglighetskrav. De allmänna kraven på alla tjänster gäller främst information om deras funktion och att denna ska lämnas på ett tillgängligt sätt. De kompletterande tillgänglighetskraven gällande åtkomst till audiovisuella innehållstjänster motsvarar i stor utsträckning webbtillgänglighetsstandarden (WCAG, tjänsten ska vara uppfattningsbar, hanterbar, begriplig och robust). Enligt de kompletterande tillgänglighetskraven ska tjänsten också tillhandahålla information om tillgänglighetsmöjligheterna och tillgänglighetstjänsterna (bl.a. undertexter för döva och hörselskadade personer, syntolkning och tecken-språkstolkning) samt överföras fullt ut med adekvat kvalitet för en korrekt visning (textning/tolkning synkroniserad med video och användaren ska kunna kontrollera användningen av dem).

Rundradion ska tillhandahålla tjänster även på teckenspråk i sin allmännyttiga programverksamhet (lagen om Rundradion Ab (1380/1993) 7 § 2 mom. 4 punkten). Yle producerar bl.a. nyheter, aktualitetsprogram och barnprogram på teckenspråk eller teckenspråkstolkat. Dövas Förbund rf konstaterar i sitt yttrande om utvärderingen av teckenspråklagen att man är särskilt nöjda med att Yle förmedlat teckenspråkstolkning i sina sändningar både via tv och nätet.³⁶ Enligt uppgifter från en intressent är Yle just nu det enda mediebolag som tillhandahåller teckenspråkigt innehåll såväl tolkat som i form av teckenspråkiga program.

4.4 Upphovsrätts- och kostnadsfrågor kring distributionsskyldigheten

Upphovsrättsfrågor

Upphovsrättsfrågorna har diskuterats länge i samband med distributionsskyldigheten. Förutom kanaler som skyldigheten omfattar är det en bredare diskussion om upphovsrättsfrågor och förmedling av andra kanaler i allmänhet, så det handlar i sig inte bara om kanaler inom distributionsskyldigheten. Om skyldigheten avskaffas löser det i sig inte frågorna kring upphovsrättsaspekterna. Teleföretagen har dock ansett att även den nuvarande distributionsskyldigheten – trots att den bara gäller Yles programutbud – är oskälig och oproportionell, dvs. ses i denna mening strida mot bl.a. teledirektivet och vara problematisk ur grundläggande rättighetsaspekter på grund av eventuella upphovsrättsersättningar.

Operatörerna anser att den nuvarande distributionsskyldigheten är oskälig och oproportionell därför att lagen föreskriver dem skyldighet att distribuera Yles innehåll utan ersättning samtidigt som de har kvar den eventuella risken att avkrävas upphovsrättsersättning med stöd av upphovsrättslagen för förmedling av de innehåll som skyldigheten omfattar. Innehåll som distributionsskyldigheten omfattar ska kostnadsfritt tillhandahållas användarna, men teleföretag kan kräva en skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet (227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation).³⁷ Upphovsrättslagen reglerar vidare sändning av program som distributionsskyldigheten omfattar så att ”upphovsmannen har rätt till ersättning för vidare sändning av den som vidare sänder program, om denne inte visar att ersättning redan har betalats när sändningsrättigheterna skaffades” (25 § 2 mom). Om sändarföretaget inte betalat ersättning för vidare sändningen direkt till rättsinnehavarna, kan ersättningen betalas endast genom förmedling av en av undervisnings- och kulturministeriet godkänd organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Finland använda verk inom detta område. Lagen reglerar dessutom bl.a. inom vilken tid rätten till ersättning förfaller.³⁸

Marknadsdomstolen har behandlat ett fall där ett delområde handlade om upphovsrättsersättning för innehåll som omfattas av distributionsskyldigheten. Upphovsrättsersättningsfrågor i samband med vidare sändning behandlades då även för andra tv-innehåll än de som omfattas av distributionsskyldigheten. Frågan var om teleföretagets distribution av innehåll utgjorde en sådan vidare sändning som avses i lagen och för vilken teleföretaget, bl.a. enligt upphovsrättslagens paragraf om innehåll som distributionsskyldigheten omfattar, skulle vara skyldig att betala upphovsrättsersättning till upphovsrättsorganisationen (Kopiosto). Dessutom behandlades bl.a. den berörda organisationens (Kopiosto) rätt att vara företrädare i saken. Marknadsdomstolen kom fram till att ersättningsskyldighet inte förelåg. Med beaktande av bl.a. signalmottagnings sättet var det inte fråga om sådan vidare sändning av en

³⁶ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e79c1635-bf89-4c48-92b0-aae86d3e6f8b/f8411227-1237-4116-9abf-a6327c3dd1ec/LAUSUNTO_20211027111343.PDF s. 7.

³⁷ Enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är teleföretag skyldiga att i nätet distribuera allmännyttigt televisions- och programutbud utan ersättning (227 § 1 mom. 1 punkten). Programutbud och tjänster som omfattas av skyldigheten ska kostnadsfritt tillhandahållas användarna. Teleföretag kan dock kräva en skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet (227 § 4 mom.).

³⁸ Om inte ersättning bevisligen yrkas inom tre år efter utgången av det år då rätten till ersättning uppkommit förfaller rätten till ersättning (25 § 2 mom. i upphovsrättslagen).

ursprunglig sändning för allmänheten som avses i lagen. Kopiosto har erhållit besvärstillstånd (angående saklegitimation) och därmed har avgörandet inte vunnit laga kraft.³⁹

Dessutom kommer upphovsrättslagen att reformeras. Reformen är i beredningsskedet och innehållet i kommande lagförslag kan därför ännu inte bedömas. Lagförslaget avses komma våren 2022.⁴⁰

Teleföretagen har framfört att paragrafen om distributionsskyldighet bör omarbetas ifall skyldigheten inte avskaffas och då ställa som villkor (i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, inte upphovsrättslagen) att kanalen/YLE har förvärvat adekvat upphovsrätt/ersatt upphovsmännen.

Teleföretagen framhåller vidare att bl.a. upphovsrättsaspekterna bör beaktas vid en eventuell utökning av distributionsskyldigheten.

Den nu gällande paragrafen i upphovsrättslagen ändrades senast genom en ändring som trädde i kraft 1.6.2015 och som återinförde upphovsrättsersättningen då det är fråga om en vidare-sändning som avses i lagen. Om förutsättningarna i lagen uppfylls, ska ersättning för denna betalas enligt bestämmelserna i lagen. Mellan 2006 och 2015 hade upphovsmännen inte rätt till ersättning för den vidare-sändning av program inom distributionsskyldighet som avses i 25 i § upphovsrättslagen. Innan lagändringen 2006 (821/2005) föreskrevs upphovsmannen rätt till ersättning för vidare-sändning inom distributionsskyldigheten (2 mom.). Grundlagsutskottet har dock förutsatt att bestämmelsen om upphovsmannens rätt till ersättning för vidare-sändning enligt distributionsskyldighet måste strykas i 25 i § 2 mom. (GrUU 7/2005 rd). Utskottet ansåg att bestämmelsen om teleföretagets skyldighet att betala ersättning till upphovsmannen för fullgörande av en lagstadgad skyldighet (distribution) inte uppfyller proportionalitetsprincipen med tanke på egendomsskyddet i grundlagen. Europeiska kommissionen skickade en formell underrättelse till Finland i februari 2014 där den ansåg att Finland inte hade iakttagit skyldigheterna enligt EU-lagstiftningen. Finland meddelade kommissionen i april 2014 att upphovsmännens rätt till ersättning för vidare-sändning inom distributionsskyldigheten återställs. I samband med detta meddelade Finland också att upphovsmännen emellertid inte kan föreskrivas ensamrätt till vidare-sändning eftersom detta strider mot grundlagsutskottets tolkning.⁴¹

I samband med den ändring av upphovsrättslagen som började gälla 1.6.2015 bedömdes de eventuella ersättningarnas skälighet (ifall ersättning för vidare-sändning skulle betalas enligt lagen).⁴²

³⁹ Marknadsdomstolen har i avgörandet MAO 285/19 bl.a. bedömt upphovsrättslig ersättningsskyldighet för vidare-sändning inom operatörens distributionsskyldighet och upphovsrättsligt relevant definition av vidare-sändning. I saken yrkade Kopiosto ry att marknadsdomstolen ska fastställa Telia Abp:s sändningsverksamhet i kabel-, iptv- och andra distributionsnät som upphovsrättsligt relevant vidare-sändning, dvs. att ett verk eller en framställning i den ursprungliga sändningen sänds i oförändrad form för att tas emot av allmänheten samtidigt som den ursprungliga sändningen av någon annan än den ursprungliga organisationen. På denna grund yrkade Kopiosto ersättning från Telia bl.a. för vidare-sändning enligt 25 i § 2 mom. i upphovsrättslagen fr.o.m. 1.6.2015. Marknadsdomstolen betraktade sändningen av programmen i Telias nät som förmedling för allmänheten, vilket hör till upphovsrättsinnehavarens ensamrätt. I saken skulle det utredas om villkoren för en sådan upphovsrättsligt betydande vidare-sändning för allmänheten som avses i upphovsrättslagen (25 h och 25 i §) hade uppfyllts. Den tv-signal som distribuerades i Telias nät kom via tv-bolagets krypterade anslutning och därför fann domstolen att Telia i detta fall inte hade distribuerat den ursprungliga tv-sändningen. Enligt domstolen var det således inte fråga om en sådan vidare-sändning av en ursprunglig sändning för allmänheten som avses i lagen. Marknadsdomstolens avgörande har inte vunnit laga kraft. Kopiosto har fått besvärstillstånd hos högsta domstolen. Tillståndet gäller frågan om Kopiostos saklegitimation.

⁴⁰ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OKM018:00/2019>

⁴¹ LVM/571/03/2016, s. 3-4.

⁴² Då beräknades vidare-sändningskostnaden för de sju kanaler som distributionsskyldigheten omfattade till ca 3,8 miljoner euro 2010 och därefter till högst 4,1 miljoner euro utifrån aktuell statistik och Kopiostos uppgifter om taxanivån (taxa/kanal/månad för hushållen, vars antal enligt Kommunikationsverkets statistik 2014 var ca 1,5 miljoner). "För ett enskilt hushåll innebär återinförandet av ersättningsrätten i lagen en årlig kostnad på högst 2,75

Kostnadsfrågor

Operatörerna har också tagit upp att Yle borde ersätta dem för innehåll som omfattas av distributionskyldigheten (likadant som för annan markbunden distribution). Enligt 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ska innehållet för närvarande förmedlas utan ersättning.

Enligt lagen kan teleföretagen dock kräva en skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet. I syfte att fullgöra distributionsskyldigheten behöver teleföretagen enligt lagen inte göra sådana förbättringar i kabeltelevisionenätet som kräver betydande ekonomiska investeringar.⁴³

Ersättningen och regleringslösningen har föregåtts av diskussioner, som resulterat i den nu gällande lösningen.⁴⁴

4.5 Nätneutralitet

Nätneutralitetsprincipen och i synnerhet nätneutralitetsförordningen (EU) 2015/2120 är något som behöver beaktas i distributionsskyldighetsregleringen. Förordningen anger en nätneutralitetsprincip som innebär att all trafik i internetanslutningarna ska behandlas likvärdigt. Trafikstyrningsåtgärder är tillåtna på vissa grunder. Med unionsrätten förenlig nationell lagstiftning eller myndighetsbeslut eller rättsliga avgöranden med stöd av denna är exempel på sådana grunder. Nätneutralitetsförordningen har varit i kraft sedan 2015.

5 Bedömning av effekterna av olika scenarier

5.1 Inledning

Enligt Finnpanels bakgrundsundersökning hade 1 166 000 finländska hushåll antenn-tv och 1 356 000 kabel-tv i slutet av 2020. Därtill var antalet IPTV-hushåll ca 550 000 och satellithushållen ca 50 000. Detta innebär att ca 46 procent av de finländska hushållen⁴⁵ tog emot tv-signalen via antenn och 54 procent via kabel-tv-nätet år 2020. Andelen för kabel-tv-abonnemang ökade med två procentenheter

euro”, sägs det i propositionen. Distributionen av kanaler som omfattas av distributionskyldigheten gynnar enligt den såväl vidaresändare av programutbud som de ursprungliga sändarna. För Rundradion innebär det enligt propositionen att alla hushåll nås och att skyldigheterna för public service uppfylls. ”För kabeloperatörer garanterar genomförandet av distributionsskyldigheten att kunderna stannar kvar och ger därmed möjligheter till försäljning av kommersiella televisionstjänster och produkter”, enligt propositionen. Vidare sägs följande: ”I relation till kabeloperatörernas affärsverksamhet är ersättningar av ovannämnda storlek dock synnerligen små. Till exempel uppgick grundavgifterna som kabeloperatörerna uppbar av hushållen till totalt 106 miljoner euro år 2013. Under samma tidsperiod var resultatet för de tre största kabeloperatörernas affärsverksamhet totalt ca 458 miljoner euro. På basis av kostnadsberäkningar enligt ovannämnda taxor kan man dra slutsatsen att kostnaderna inte blir oskäliga i förhållande till de ersättningskyldigas affärsverksamhet”. Se RP 305/2014 rd, s. 6.

⁴³ 227 § 3 och 4 mom. i lagen.

⁴⁴ Se t.ex. RP 112/2002, s. 211-212 samt KoUB 26/2002 rd, RP 100/2007 och RP 13/2010.

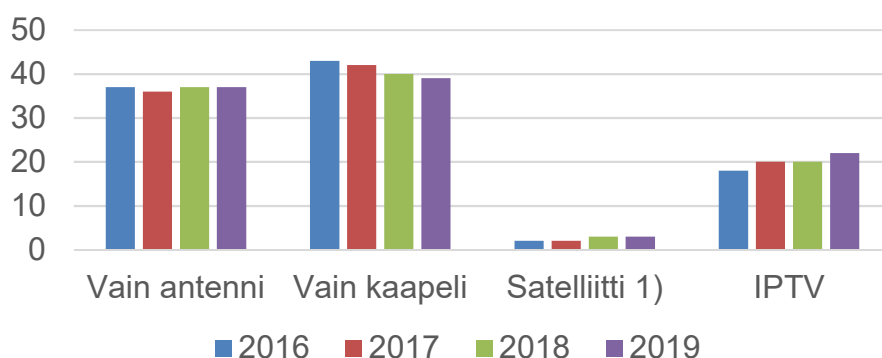
⁴⁵ Hushåll avser här tv-hushåll, dvs. hushåll med minst en tv-apparat

under perioden 2016–2020. IPTV har blivit vanligare och andelen för IPTV-hushåll ökade med fyra procentenheter åren 2016–2020. År 2020 hade 22 procent av hushållen IPTV-abonnemang.⁴⁶

Beaktansvärt är att hushållet kan ha flera tv-mottagningsätt samtidigt, t.ex. beställs en IPTV-tjänst ofta på sidan om andra mottagningsätt i samband med bredbandsabonnemang. Med IPTV-tjänster avses att via hushållets bredbandsabonnemang tillhandahålla tjänster genom vilka man kan titta på samma tv-programutbud som via kabel eller antenn i realtid. IPTV-abonnemang kräver en snabb, oftast fast bredbandsanslutning. I slutet av 2020 hade 85 % av finländarna möjlighet att få fast bredbandsanslutning på minst 10 Mbit/s. Tillgången till bredband varierar dock betydligt landskapsvis.⁴⁷

Mer traditionell mottagning av tv-innehåll enbart via antenn och kabel det är dock fortfarande vanligt. Andelen hushåll med enbart antennmottagning är 35 % och med enbart kabelmottagning 40 %. Åren 2016-2020 minskade andelen för hushåll som bara har antennmottagning med två procentenheter och för hushåll som bara har kabelmottagning med tre procentenheter. 77 procent av hushållen har bara en anslutningstyp för mottagning av tv-innehåll. Detta motsvarar ca 1,94 miljoner hushåll.

Tv-taloudet liittymätyyppittäin 2015 - 2019, Taulukko A.



Figur 1 TV-hushållens anslutningstyp, utveckling 2016-2019. (Källa: Statistisk-centralen massmediestatistik)

	Tv-hushåll per anslutningstyp 2015-2019, Tabell A.
	Enbart antenn
	Enbart kabel
	Satellit 1)

Förutom traditionella tv-apparater kan flera olika enheter såsom dator, surfplatta eller mobil användas för tv-tittande. Man är inte bunden till en viss tid eller plats utan

⁴⁶ Finnpanel Oy, TV-mittaritutkimuksen peruskartoitukset

⁴⁷ Traficom: kiinteän verkon laajakaistasaatavuus: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kiinteän-verkon-laajakaistasaatavuus?toggle=Muita%20tietol%C3%A4hteit%C3%A4%20ja%20lis%C3%A4tietoja>

tv-program kan ses vid önskad tidpunkt med bl.a. beställvideotjänster via internet. Enligt Finnpanels undersökning 2021 sker ca 74 procent av allt tv-tittande i befolkningen fortfarande via antenn eller kabel-tv-nät, men av tittandet i gruppen under 45 år sker redan hälften via bredband. Av den sammanlagda tittartiden för alla åldersgrupper kommer fortfarande 86 procent via traditionella tv-apparater.⁴⁸ Alternativa enheter (dator, telefon, surfplatta) står för bara 14 procent av tittartiden.⁴⁹ Procentandelarna varierar dock betydligt mellan åldersgrupperna. I gruppen över 65 år kommer 97 % av tittartiden via traditionella tv-apparater medan andelen i gruppen 15-24 år bara är ca 49 %.

Motsvarande statistik för radiosändningar saknas. Intressenterna ser också olika på detta. Operatörerna och FiCom anser att traditionellt FM-lyssnande på hemmastereon via kabelnätet numera är marginellt i och med den nya tekniken. Enligt Rundradion är lyssnandet ännu betydligt. En grov uppskattning baserad på intressenternas bedömningar är att 5-10 % av de potentiella nätanvändarna använder radio över kabelnätet. Detta blir ca 50 000 - 100 000 hushåll. Enligt vissa bedömningar är antalet större.

Antalet centralantennhushåll som berörs av distributionsskyldigheten är ca 60 000 - 200 000 enligt olika uppskattningar.

5.2 Effekterna av olika scenarier

5.2.1 Behålla eller avskaffa skyldigheten att distribuera Rundradions tv-programutbud

Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät är nu skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera Yles tv- och radioprogramutbud samt tjänster i anslutning till utbudet. Regleringen innebär också att bostadsaktiebolag och andra förvaltare av centralantennsystem ska se till att programutbudet tillhandahålls i deras system. Yles programutbud och de tjänster som hänför sig till dem ska kostnadsfritt tillhandahållas användarna. Teleföretag kan dock kräva en skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet.⁵⁰

Enligt utredningarna medför distributionsskyldigheten vissa distributionskostnader för kabeloperatörerna. På basis av utredningarna handlar det om allmänna kostnader för t.ex. planering, byggande och underhåll av nätet, monitorering av distributionen, kundservice, planering, byggande och underhåll av nätet, tv-plattformarna och tjänsterna samt drift och hantering av olika system. Utredningen bedömde dock inte i detalj vilka unika eller specifika kostnader som skyldigheten att distribuera Yles kanaler medför. På basis av uppgifter från teleföretagen uppskattades de tre största operatörernas kostnader för distribution av Yles samtliga nuvarande kanaler i kabelnätet och IPTV överstiga 700 000 euro per år. Kostnaderna bedömdes ändå som relativt små i förhållande till kabeloperatörernas årliga omsättning.

De högre kostnader som kommit upp i utredningar och intressentdiskussioner har att göra med eventuell upphovsrättsersättning ifall teleoperatörerna måste betala sådan ersättning för vidaresändning av programutbud inom distributionsskyldigheten. Mot bakgrund av tillgängliga uppgifter är det för närvarande inte fråga om en realiserad kostnad för operatörerna utan kostnader vilkas realisering inte kan uteslutas. Eventuella ersättningsbarhetsfrågor avgörs slutligen i domstol. Ett relaterat fall har såsom nämnts ovan behandlats i marknadsdomstolen men överklagats. Just nu bereder undervisnings- och kulturministeriet också ändringar av upphovsrättslagen. I en utredning uppskattar teleföretagen de eventuella kostnaderna för upphovsrättsersättning till ca 1 miljon euro per operatör och år, totalt flera

⁴⁸ Källa: TotalTv-undersökningen 2021: Inkluderar broadcast-tittande på mätningens tv-kanaler, Online-tittande (vod+simulcast) på taggade players (Yle Areena, Mtv-palvelu/C More och Ruutu & Ruutu+). Netflix, YouTube och HBO Max bara i hemmanätverk

⁴⁹ Finnpanel: Television katselu Suomessa 2021.

⁵⁰ 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

miljoner euro per år. Utredningen specificerar inte fördelningen mellan operatörerna, kostnadsberäkningsgrunderna såsom prislister och tittarsiffror eller andra relaterade omständigheter.

Distributionsskyldigheten har ansetts motiverad för fullgörandet av Yles allmännyttiga uppdrag.

Mot bakgrund av statistiken kan det uppskattas att en betydande mängd tv-tittare använder mottagningssätt som omfattas av distributionsskyldigheten.

Om skyldigheten avskaffas innebär det bl.a. att lagen inte längre är en slutlig garanti för distributionen av Yles offentligt finansierade tv-kanaler i kabeloperatörernas nät. Den slutliga distributionsöverenskommelsen blir i stället helt avhängig av kommersiella avtal både för programutbudet och för tilläggs-tjänsterna. Operatörerna har framfört att de i praktiken måste ha kvar programutbudet i distributionen bl.a. på grund av konkurrensaspekter. Enligt dem blir det praktiskt taget inte någon förändring eftersom man i praktiken skulle avtala om distributionen så att den därigenom fortsätter. Mot bakgrund av de framlagda utredningarna skulle en ändring öka taleoperatörernas handlingsfrihet. Å andra sidan har det även pekats på omständigheter som kan bli utmaningar i avtalsprocessen.

Distributionsskyldighetsregleringen har också bidragit till att trygga särskilda gruppers tillgång till tjänster. I distributionsskyldighetsparagrafen (227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) föreskrivs t.ex. att mottagningen ska vara kostnadsfri för användarna.

Distributionsskyldigheten i centralantennnät bidrar till att trygga tillhandahållandet av det programutbud som skyldigheten omfattar i dessa nät.

5.2.2 Behålla, lätta på eller avskaffa skyldigheten att distribuera Rundradions radioprogramutbud

Distributionen av Yles radiokanaler i kabelnätet skulle enligt intressentdata begränsa den kvalitativa utvecklingen av kabelbredband, framförallt nättrafiken uppströms. Begränsningen skulle bl.a. kunna påverka kundernas upplevda servicenivå samt eventuellt t.ex. videosamtalskvalitet, molntjänster och liknande funktioner där trafik uppströms behövs. Tekniskt visar sig begränsningen så att kabelnätets radiokanaler förhindrar ibruktagandet av en effektivare frekvensindelning och eventuellt även implementeringen av nyare teknikgenerationer. Detta kan anses ha klart negativa konsekvenserna för kabeloperatörernas affärsverksamhet. För kunderna kan konsekvenserna bedömas genom antalet nuvarande och potentiella bredbandskunder. En betydande mängd hushåll använder bredbandstjänster över kabelnätet antingen via bostadsaktiebolags- eller konsumentabonnemang. I slutet av 2021 hade hushållen ca 500 000 kabelbredbandsabonnemang.⁵¹ Den berörda regleringen påverkar sannolikt trafiken uppströms i alla dessa kabelbredbandshushåll. Hur stora de negativa konsekvenserna blir kan också bedömas utifrån antalet abonnemang hos nuvarande och potentiella kunder, vilket uppskattningsvis handlar om 500 000-600 000 abonnemangskunder.

Operatörerna har föreslagit att distributionsskyldigheten gällande radioprogramutbud avskaffas så att nätet kan nyttjas effektivare. Därmed torde slutsatsen bli att ett avskaffande av distributionsskyldigheten på sikt leder till att distributionen av Yles radiokanaler i kabeloperatörernas nät i praktiken upphör så att näten kan nyttjas på annat sätt. Då blir det framförallt en fråga om hur alternativ mottagning ordnas ur användarperspektiv och hur övergången kan ske kontrollerat och förutseende samt begripligt och smidigt för användaren. Vidare bör det övervägas om man i stället för ett avskaffande kan genomföra andra, mildare men effektiva regleringslösningar, såsom 1) ingen skyldighet att distribuera radiopro-

⁵¹ Traficom. Kiinteän verkon laajakaistaliittymät: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kiintean-verkon-laajakaistaliittymat>

gramutbud, om det är nödvändigt att anvisa kabel-tv-nätverkets förmedlingskapacitet för bredbandstrafikens behov eller 2) ingen skyldighet att distribuera radioprogramutbud, om fullgörandet av denna skyldighet förhindrar teleföretaget att utveckla sitt nät på ett ändamålsenligt sätt tekniskt och ekonomiskt. Man torde kunna hålla det troligt att radiodistributionen på sikt i praktiken upphör även i dessa fall.

Mot bakgrund av utredningarna är intressenterna eniga om att motsvarande användarstatistik som för tv-utbudets del inte finns för radioutbudet. Således blir även de nedanstående bedömningarna en grov uppskattning av användarantalen. Baserat på intressenternas bedömningar uppskattas 5-10% av de potentiella kabelanvändarna använda radio över kabelnätet. Detta är uppskattningsvis 50 000 - 100 000 hushåll. Enligt vissa bedömningar är antalet till och med större. Antalet kan anses vara betydande.

Förutom att denna mängd mottagare uppskattningsvis fortfarande använder kabelradio finns det sannolikt bland dem en mottagargrupp som kan få det svårare att övergå till ett alternativt distributionssätt. Om skyldigheten att distribuera radio över kabelnätet avskaffas eller minskas skulle det i praktiken väcka frågan om hur man då tryggar konsumenternas radiotjänster, särskilt för dem som inte har möjlighet eller förmåga att byta till andra distributionsvägar. Dessa begränsningar kan vara tekniska (t.ex. onåbar radiodistribution i antennätet), ekonomiska (konsumenten saknar tillräckliga ekonomiska resurser för att t.ex. skaffa lämplig terminalutrustning) eller kunskapsmässiga (konsumenten saknar kunskaper för användning av andra radiolyssningsätt, t.ex. internetradio). Antalet konsumenter som drabbas av begränsningarna är mycket svårt att uppskatta med nuvarande kunskap. Grovt räknat kan deras antal uppskattas till tusentals eller möjligen några tiotusentals mottagare.

Enligt bedömningar förmedlas Rundradions radioutbud i merparten av landet via sändare med mycket stor effekt. Då kan man typiskt uppnå en god inomhustäckning för radiokanalerna även i antennätet med en vanlig bordsradio eller en stereoförstärkares egen FM-antenn. I dessa lösningar bedöms övergången inte medföra extra kostnader för hushållen. Ifall de ovannämnda lösningarna inte ger tillräcklig hörbarhet inomhus bedöms detta kunna åtgärdas med en extra inomhusantenn för radiomottagning. Dessa kostar uppskattningsvis 10-30 euro. Med bredband går det att lyssna på Yles radiokanaler och merparten av det kommersiella utbudet genom webbplatsen för finländsk radio - radiot.fi. Yle Areena-appen ger möjlighet att lyssna på radio i bl.a. smarta enheter. Enligt Rundradion använder uppskattningsvis 2 % av lyssnarna Yle Areena för att lyssna på radio.

Ifall skyldigheten att distribuera Yles radiokanaler slopas är det också möjligt att all distribution av FM-radiokanaler i kabelnäten upphör. Å andra sidan är det möjligt att distributionen av radiokanalerna fortsätter på marknadsmässiga villkor åtminstone i vissa kabelnät i varje fall en tid. Distributionsskyldigheten gäller överlag bara Yles radiokanaler men ifall FM-frekvenserna i kabelnätet används för bredband bedöms ändringen naturligtvis även påverka kommersiella radiokanaler.

Skyldigheten att distribuera Yles radioutbud har bidragit till att trygga fullgörandet av Yles allmännyttiga uppdrag inklusive förmedlingen av varningsmeddelanden. De officiella kanalerna för varningsmeddelanden är radio, tv och numera även 112 Suomi-appen. Såsom sagts ovan har framförallt Yles betydelse för distributionen av varningsmeddelanden ansetts viktig.

I distributionsskyldighetsparagrafen (227 §) föreskrivs bl.a. att programutbudet ska distribueras utan ersättning, att mottagningen ska vara kostnadsfri för användarna och att kabeloperatörerna har möjlighet att kräva skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet.

Distributionsskyldigheten i centralantennät bidrar till att trygga tillhandahållandet av det programutbud som skyldigheten omfattar i dessa nät.

5.2.3 Utökning av distributionsskyldigheten (HbbTV-signalen)

Kommunikationsministeriet	Besöksadress Södra Esplanaden 4 (registratorskontor) Helsingfors	Postadress PB 31 00023 Statsrådet	Telefon 029516001	www.lvm.fi fornamn.efternamn@gov.fi kirjaamo.lvm@gov.fi
---------------------------	---	---	----------------------	---

Hybrid-TV refererar till olika interaktiva tjänster som kan berika tv-sändningarna. Exempel på sådana tjänster är röstningsmöjlighet i direktsända tv-program, program- och händelseinformation från kanalernas webbplatser, bilder, trailers eller länkar till olika typer av material. Tillgängliga uppgifter pekar på att det kan finnas skillnader mellan terminalutrustning eller i vilka egenskaper de stöder. Medan vissa enheter bara har stöd för mer begränsade tjänster kan nyare enheter t.ex. erbjuda mångsidigare mottagning av tjänster (t.ex. videobibliotek och andra specialtjänster). Enheten kräver bredbandsuppkoppling för att fungera. Enligt tillgängliga uppgifter kan tv-tittaren i praktiken använda HbbTV-tjänster via fjärrkontrollens färgknappar ifall dessa tjänster tillhandahålls i nätet. Kanalens hybridtjänster sänds då som en URL-adresslänk parallellt med programutbudet. TV:n kopplar upp sig till internetadressen (URL) och laddar ner de erbjudna hybridtjänsterna till tv-apparaten. Med hybrid-tv-tjänsten kan tilläggstjänster för tittarna kopplas till det linjära tv-utbudet via nätet. Exempel på detta är omröstningar i realtid, tillgänglighetstjänster (t.ex. textningstjänster) och kompletterande utbud/tilläggstjänster i programhusens nättjänster (t.ex. Arenan). Enligt tillgängliga uppgifter fungerar hybrid-tv-tjänsterna i de flesta smart-tv-apparater som lanserats 2014 eller därefter. År 2020 fanns det uppskattningsvis ca 600 000 internetanslutna HbbTV-mottagare.

I utredningarna om distributionsskyldigheten har det överlag framkommit att åtminstone en del om inte alla hörda tv-bolag ser HbbTV som ett element i utvecklingen av tillgänglighetstjänsterna. Mot bakgrund av erhållna utredningar skulle det åtminstone vara möjligt att distribuera extra textningstjänster över bredband med hjälp av HbbTV-signalen. Bland företrädare för de intressenter som hörts i samband med utredningarna har många uttryckt stöd för en inkludering av HbbTV i distributionsskyldigheten. Ifall HbbTV-signalen inkluderas och då omfattas av distributionsskyldigheten ska operatörerna sända den tillsammans med ljud- och bildsignalen.

På vilket sätt distributionsskyldigheten i detalj föreslås bli utökad med beaktande av ovan beskrivna egenskaper/funktioner har inte tagits upp mer exakt än på allmän nivå i utredningarna och intressentdiskussionerna. Ifall skyldigheten utökas ska dessa utgångspunkter ha klarlagts så att regleringen bl.a. blir transparent och förutsebar. En utökning bedöms minst innebära att lydelsen och/eller motiveringen av 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation preciseras så att HbbTV-signalen tydligare ingår i de special- och tilläggstjänster som enligt paragrafen ska förmedlas inom distributionsskyldigheten. Beroende på skyldighetens tänkta omfattning förefaller det vid en utökning även finnas ett möjligt behov av en större omarbetning av den nuvarande distributionsskyldighetsparagrafen (227 §). För närvarande hänvisar paragrafen exempelvis till samtidig sändning. Beroende på eventuell omfattning (t.ex. programbibliotek, länkar till webbplatser) bör man jämte distributionsskyldighetsparagrafen i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation åtminstone bedöma eventuella upphovsrättsrelaterade omständigheter (t.ex. eventuellt behov av preciseringar för material som distributionsskyldigheten omfattar). Upphovsrättslagen och -frågorna hör till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. I övrigt ska man bl.a. beakta de bestämmelser som också tagits upp i denna promemoria samt teknikneutraliteten. Exempelvis teledirektivet innefattar i och för sig en klar möjlighet att utöka distributionskyldigheten till att även gälla hybrid-tv-tjänster och data som stöder elektroniska programguider. Den fastställda distributionsskyldigheten ska uppfylla villkoren i artikel 114 i teledirektivet. Operatörerna har även lyft fram att regleringen skulle påverka deras avtalsfrihet eller till och med teknikvalen. Från operatörernas sida framhölls att de i och med skyldigheten inte skulle ha möjlighet att påverka hur tillhandahållandet av HbbTV-signaler i sändningarna genomförs. Enligt operatörerna bör också regleringens eventuella tolkningsbarhet beaktas. Dessutom tog man t.ex. upp eventuella konflikter, ansvarsfrågor och störningar.

Själva den tekniska överföringen av signalen förefaller inte nödvändigtvis innebära någon större belastning på nätet och kostnadsbördan är inte heller nödvändigtvis så betydande. Ett antal övriga frågeställningar som beskrivits ovan och berör saken bör dock beaktas.

En sådan här utökning av skyldigheten bedöms dock ha positiva effekter för konsumenterna/sändningsmottagarna och t.ex. främjandet av olika tillgänglighetstjänster.

Därtill bör man beakta att det enligt tillgängliga uppgifter tidigare förts även bredare diskussioner om HbbTV bl.a. mellan kanalbolag och teleföretag. 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är i nuläget begränsad till Rundradions programutbud. HbbTV-diskussionen förefaller beröra en ännu större grupp aktörer.

5.2.4 Övriga alternativ

Några intressenter har föreslagit att distributionsskyldigheten ska återinföras för kanaler som inte ingår i Yles utbud. Detta skulle innebära att krav på distribution av enskilda kanaler fastställs på lagstiftningsnivå såsom skett tidigare.

Kanaldistributionsskyldigheterna har minskats fram till nu. Den senaste gången 2016 bedömdes att distributionsskyldigheten inte längre är proportionell på det sätt som avses i teledirektivet när det gäller andra än Rundradions kanaler bl.a. med beaktande av de ökade mottagningsmöjligheterna och övriga ovan beskrivna aspekter, och den tidsbegränsade paragrafens giltighet förlängdes inte.

6 Slutsatser, förslag och särskilt begärda synpunkter från intressenterna

Mot bakgrund av ovanstående föreslås

- att distributionsskyldigheten gällande Rundradions tv-programutbud bibehålls,
- att skyldigheten för förvaltare av centralantennsystem bibehålls i alla delar (tv- och radioprogramutbud),
- att distributionsskyldigheten inte utökas i detta skede (t.ex. HbbTV-signalen, ytterligare kanaler). Distributionsskyldigheten ses över regelbundet och en ny granskning är inte utesluten.

Att behålla distributionsskyldigheten gällande radioprogramutbud anses motiverat bl.a. med beaktande av antalet potentiella kabelradioanvändare enligt den övre skalan i en grov uppskattning samt aspekter kring allmänintresset, men å andra sidan finns det argument för att avskaffa eller lätta på skyldigheten i syfte att möjliggöra annan användning i teleföretagens nät. Ändringar i skyldigheten att distribuera radioprogramutbud i centralantennsystem föreslås inte. Parallellt med en total avreglering bör det övervägas om man i stället för att avskaffa skyldigheten skulle kunna precisera paragrafen t.ex. enligt följande: 1) ingen skyldighet att distribuera radioprogramutbud, om det är nödvändigt att anvisa kabel-tv-nätverkets förmedlingskapacitet för bredbandstrafikens behov eller 2) ingen skyldighet att distribuera Yles radioprogramutbud, om fullgörandet av skyldigheten förhindrar teleföretaget att utveckla sitt nät på ett ändamålsenligt sätt tekniskt och ekonomiskt. Ifall teleföretagens skyldighet att distribuera Yles radioprogramutbud på något sätt ändras eller avskaffas helt bör man dessutom bl.a. beakta att det i 227 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation finns bestämmelser om kostnadsfri mottagning för användarna, rätt att ta ut en avgift för upprätthållande av nätet och förmedling av programutbud utan ersättning. Dessa bör också beaktas då en eventuell ändringsparagraf utformas.

De svarande ombeds ge synpunkter på ovan beskrivna tillvägagångssätt.