

VALTIONEUVOSTON ASETUS AUDIOVISUAALISISTA PALVELUISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Pääasiallinen sisältö

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin ("AVMS-direktiivi") 2010/13/EU tehdyt muutokset¹ edellyttävät muutoksia audiovisuaalisia palveluita koskevan valtioneuvoston asetuksen (1245/2014) 1 §:n säännöksiin audiovisuaalisen sisältöpalveluntarjoajan sijoittautumisesta. Direktiivimuutoksen myötä asetukseen lisätään myös uusi 2 a § videonjakoalustapalvelun tarjoajan sijoittautumisen määräytymisestä tietyissä säännöksessä tarkemmin määriteltyissä tilanteissa.

Asetuksen 6 §:n 1 momenttiin sisältyvä yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien lista päivitetään katsojatottumusten muutokset huomioon ottaen siten, että listalle lisätään listalla jo olevia miesten kilpailuja vastaavat naisten kilpailut. Lisäksi asetuksen 8 § 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

2 Nykytila

2.1 Audiovisuaalisten sisältöpalvelun tarjoajien sijoittautuminen

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 207 § sisältää säännökset audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan sijoittautumisesta. Audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan katsotaan olevan sijoittautunut Suomeen, jos: 1) toiminnan harjoittajan päätoimipaikka on Suomessa ja ohjelma-aikataulua tai ohjelmaluetteloa koskevat päätökset tehdään Suomessa; taikka 2) toiminnalla on ohjelma-aikataulua tai ohjelmaluetteloa koskevien päätösten, työntekijöiden työskentelypaikan, toiminnan aloittamisen, taloudellisesti merkittävän toiminnan, satelliittilähetysaseman tai satelliittikapasiteetin taikka muun vastaavan seikan perusteella merkittävä liityntä Suomeen.

Säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun merkittävän liitynnän arvioimisessa huomioon otettavista seikoista.

Uudistetussa AVMS-direktiivissä sijoittautumisen peruslähtökohta on säilynyt ennallaan eli audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan katsotaan sijoittautuneen jäsenvaltioon, jos sen päätoimipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa ja audiovisuaalisia sisältöpalveluja koskevat päätökset tehdään samassa jäsenvaltiossa. Sijoittautumisen määräytymiseen muissa tilanteissa vaikuttaa

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808 audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi.

muun muassa se, missä valtiossa merkittävä osa ohjelmaan liittyvän audiovisuaalisen media-palvelun tarjonnan harjoittamiseen osallistuvista työntekijöistä työskentelee. Direktiivin säännökset edellyttävät muutoksia asetuksen 1 §:n 1 momenttiin.

2.2 Videonjakoalustapalvelun tarjoajien sijoittautuminen

Uudistetussa AVMS-direktiivissä direktiivin soveltamisala laajenee televisiotoiminnan harjoittajien ja tilausohjelmopalvelun tarjoajien ohella videonjakoalustapalvelun tarjoajiin. Videonjakoalustapalvelun tarjoajien sijoittautuminen määräytyy AVMS-direktiivin 28 a artiklan nojalla. Kyseinen artikla on saatettu osittain voimaan 1.1.2021 voimaan tulleella sähköisen viestinnän palvelulain 226 b §:llä. Lain 226 b §:n 1 momentin mukaan videonjakoalustan tarjoajan katsotaan olevan Suomeen sijoittautunut tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY ("Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä") 2 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan mukaisissa tilanteissa. "Sijoittautuneella palvelun tarjoajalla" tarkoitetaan palvelun tarjoajaa, joka tosiasiallisesti harjoittaa taloudellista toimintaa pysyvässä sijoittautumispaikassa määräämättömän ajan.

Lain 226 b §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään videonjakoalustan tarjoajan sijoittautumisesta audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin (2010/13/EU) 28 a artiklan 2-4 kohdan mukaisissa tilanteissa. Asetuksessa säädetään siten sijoittautumisen määräytymisestä tilanteissa, joissa videonjakoalustan tarjoajalla on jäsenvaltiossa emoyritys tai tytäryritys, tai kyseinen videonjakoalustan tarjoaja on osa yritysryhmää. Lisäksi säännellään menettelyä tilanteissa, jossa jäsenvaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen siitä, mille jäsenvaltiolle lainkäyttövalta kuuluu.

2.3 Yhteiskunnallisesti merkittävät tapahtumat

Asian tausta

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 212 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, mitkä tapahtumat ovat Suomessa yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi sellaisia, että niitä koskevat lähetykset on välitettävä Suomen alueelle siten, että merkittävä osa yleisöstä voi seurata niitä vapaasti vastaanotettavissa olevassa muodossa kokonaan tai osittain joko suorana tai nauhoitettuna lähetyksenä. Säännöksen perusteella yhteiskunnallisesti merkittävää tapahtumaa koskeva televisiolähetys katsotaan välitetyksi merkittävälle osalle yleisöä, jos 90 prosenttia väestöstä voi vastaanottaa lähetyksen ilman erillistä korvausta. Säännöksen tarkoituksena on turvata yleisölle mahdollisuus seurata erityistä yhteiskunnallista merkitystä omaavia tapahtumia maksuttomien televisiokanavien välityksellä.

Säännös perustuu AVMS-direktiivin 14 artiklaan, joka sisältää yksinoikeuksien käyttöä koskevat määräykset. Artiklan 1 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi toteuttaa unionin oikeuden mukaisesti toimenpiteitä varmistaakseen, että sen lainkäyttövallan piiriin kuuluvat lähetystoiminnan harjoittajat eivät lähetä yksinoikeudella tapahtumia, joilla kyseinen jäsenvaltio katsoo olevan erityistä yhteiskunnallista merkitystä, siten, että merkittävää osaa jäsenvaltion yleisöstä estetään seuraamasta näitä tapahtumia suorana tai nauhoitettuna lähetyksenä maksuttoman television kautta. Jos se toimii näin, kyseisen jäsenvaltion on laadittava luettelo sellaisista kansallisista tai muista kuin kansallisista tapahtumista, joilla se katsoo olevan erityistä yhteiskunnallista merkitystä. Näin menetellessään jäsenvaltion on toimittava selkeästi ja avoimesti sekä hyvissä ajoin. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava EU:n komissiolle viipymättä sellaisista toimenpiteistä, joilla rajoitetaan televisiolähetyksiin liittyvien yksinoikeuksien käyttöä.

Komissio tarkistaisi ilmoituksen saatuaan, että ehdotetut toimenpiteet ovat unionin oikeuden mukaisia ja ilmoittaa niistä muille jäsenmaille.

Direktiivin mukainen menettely on tuotu osaksi kansallista lainsäädäntöä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 212 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jos televisiotoiminnan harjoittaja on hankkinut yksinoikeuden lähettää sellaisen tapahtuman, joka sisältyy yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien luetteloon, se ei saa käyttää yksinoikeutta siten, että merkittävä osa kyseisen valtion yleisöstä ei voi seurata tapahtumaa koskevaa lähetystä maksuttomalla televisiokanavalla niin kuin kyseisessä valtiossa säädetään.

AVMS-direktiivin johdantokappaleen 52 mukaan yhteiskunnallisesti merkittävällä tapahtumalla tarkoitetaan tapahtumia, jotka täyttävät tietyt vaatimukset eli ovat ainutlaatuisia tapahtumia ja jotka kiinnostavat suurta yleisöä unionissa tai tietyssä jäsenvaltiossa tai tietyn jäsenvaltion merkittävässä osassa ja jotka järjestetään ennakkoon ja joiden järjestäjällä on laillinen oikeus myydä näiden tapahtumien lähetysoikeudet. Direktiivissä todetaan edelleen, että on tärkeää, että jäsenvaltiot voisivat toteuttaa toimenpiteitä suojataksaan tiedonsaantioikeuden ja varmistaakseen televisiolähetysten laajan saatavuuden yleisölle, kun on kyse kansallisista tai muista kuin kansallisista yhteiskunnallisesti erityisen merkittävistä tapahtumista, kuten olympialaiset, jalkapallon maailmanmestaruuskilpailut ja jalkapallon Euroopan mestaruuskilpailut. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot varaavat itselleen oikeuden toteuttaa unionin oikeuden mukaisia toimenpiteitä säännelläkseen lainkäyttövaltaansa kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien käyttämiä yksinoikeuksia tällaisten tapahtumien osalta (johdantokappale 46).

Direktiivin 14 artiklan perusteella yhteiskunnallisesti merkittävät tapahtumat tulee lähettää maksuttoman television kautta. Direktiivissä televisiolähetystoiminnalla tai televisiolähetyksellä (lineaarinen audiovisuaalinen mediapalvelu) tarkoitetaan audiovisuaalista mediapalvelua, jonka mediapalvelun tarjoaja tarjoaa ohjelmien seuraamiseksi reaaliajassa tietyn ohjelma-aikataulun mukaan (1 artikla e-alakohta). Direktiivin johdantokappaleen 27 mukaan televisiolähetystoimintaan kuuluvat tällä hetkellä erityisesti analoginen ja digitaalinen lähetystoiminta, streaming-lähetykset, webcasting-lähetykset ja jälkilähetysvideot, kun taas tilausvideopalvelu (video-on-demand) on tilattavaa audiovisuaalista mediapalvelua. Sähköisen viestinnän palvelulain perusteluissa (HE 221/2013 vp) todetaan lisäksi, että televisiotoiminta on lineaarista, koko yleisölle saman ohjelmavirran tosiaikaista lähettämistä. Määritelmän kannalta käytettävällä lähetystekniikalla ei sen sijaan ole merkitystä. Lähetystekniikan osalta kyseeseen voi siten tulla antenniverkon lähetystekniikka kuten myös esimerkiksi kaapeli, satelliitti ja IPTV.

Yhteiskunnallisesti merkittävät tapahtumat

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n 1 momentissa on listattu ne tapahtumat, joiden katsotaan olevan Suomessa yhteiskunnallisesti merkittäviä. Näitä tapahtumia ovat:

- 1) Kansainvälisen olympiakomitean järjestämät kesä- ja talviolympialaiset;
- 2) Kansainvälisen jalkapalloliiton järjestämien miesten jalkapallon maailmanmestaruusloppukilpailujen avaus-, puolivälierä-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut;
- 3) Euroopan jalkapalloliiton järjestämien miesten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailujen avaus-, puolivälierä-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut;

- 4) Kansainvälisen jääkiekkoliiton järjestämät miesten jääkiekon maailmanmestaruuskilpailut;
- 5) Kansainvälisen hiihtoliiton järjestämät pohjoismaisten hiihtolajien maailmanmestaruuskilpailut;
- 6) Kansainvälisen yleisurheiluliiton järjestämät yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailut;
- 7) Euroopan yleisurheiluliiton järjestämät yleisurheilun Euroopan mestaruuskilpailut.

Asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan miesten jalkapallon maailmanmestaruusloppukilpailujen avaus-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut, miesten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailujen avaus-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut, miesten jääkiekon maailmanmestaruuskilpailujen välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut on lähetettävä kokonaan suorina lähetyksinä. Säännöksen 3 momentin mukaan muut 1 momentissa tarkoitetut tapahtumat voidaan lähettää kokonaan tai osittain suorina tai nauhoitettuna lähetyksinä.

Edellä mainittua yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien televisiointia koskevaa listausta valmisteltiin edellisen kerran vuonna 2007. Lista ja säännökset tapahtumien lähettämisestä suorina ja nauhoitettuna lähetyksinä notifiointiin tuolloin komissiolle AVMS-direktiivin 14 artiklan mahdollistamin tavoin. Komissio antoi 25.6.2007 päätöksen yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listauksen osalta AVMS-direktiivin mukaisten Suomessa toteutettujen toimenpiteiden yhteensopivuudesta unionin lainsäädännön kanssa. Komissio katsoi, että Suomen ilmoittamissa toimenpiteissä luetellut tapahtumat täyttivät vähintään kaksi seuraavista, tapahtuman yhteiskunnallista merkitystä luotettavalla tavalla ilmentävistä kriteereistä:

- i) erityinen kaikupohja asianomaisessa jäsenvaltiossa ja merkitys muillekin kuin niille, jotka säännöllisesti seuraavat kyseistä urheilulajia tai tapahtumaa;
- ii) yleisesti tunnustettu erityinen kulttuurinen merkitys asianomaisen jäsenvaltion väestölle kulttuuri-identiteetin muokkaajana;
- iii) maajoukkueen osallistuminen kyseiseen tapahtumaan merkittävän kansainvälisen kilpailun tai turnauksen yhteydessä; ja
- iv) tapahtuma on perinteisesti lähetetty maksuttomilla televisiokanavilla ja sillä on ollut suuret katsojamäärät.

Listan laatimisesta on kulunut 12 vuotta ja listan ajantasaisuus on ollut syytä arvioida uudelleen mm. katsojatottumusten muutokset huomioon ottaen.

Naisten jääkiekko ja jalkapallo

Asetuksen 6 §:n listalle lisätään listalla jo olevia miesten urheilutapahtumia vastaavat naisten tapahtumat. Listalle lisätään siten Kansainvälisen jääkiekkoliiton (IIHF) järjestämät naisten jääkiekon MM-kisat sekä Kansainvälisen jalkapalloliiton järjestämät naisten jalkapallon MM-loppukilpailujen avaus-, puolivälierä-, välierä-, ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut sekä Euroopan jalkapalloliiton järjestämät naisten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailujen avaus-, puolivälierä-, välierä-, ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut.

Kansainvälisen jääkiekkoliiton järjestämällä naisten jääkiekon maailmanmestaruuskilpailuilla on komission kriteerien mukainen erityinen kaikupohja Suomessa, koska Suomessa naiset pelaavat jääkiekkoa ja tapahtumat ovat suosittuja suuren yleisön eivätkä pelkästään urheilutapahtumia yleensä seuraavien keskuudessa. Tapahtumilla on lisäksi vahva kaikupohja suomalaisessa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kulttuurissa. Naisten kilpailuilla voidaan katsoa olevan myös yleisesti tunnustettu erityinen kulttuurinen merkitys suomalaisille, koska Suomen naisten jääkiekkomaajoukkue on menestynyt hyvin kyseisissä kansainvälisissä turnauksissa. Naisten jääkiekon maailmanmestaruuskisoja on komission nimeämien kriteerien mukaisesti lähetetty perinteisesti maksuttomilla tv-kanavilla ja tapahtumilla on suuret katsojamäärät - erityisesti viime vuosina, mikä ilmenee Yleisradion toimittamista selvityksistä. Esimerkiksi vuoden 2019 naisten maailmanmestaruuskilpailujen loppuottelua seurasi keskimäärin 725 000 katsojaa. Välieräotteluissa katsojaluvut olivat parhaimmillaan keskimäärin yli 400 000. Karsinnoissa Suomen joukkueen otteluita seurasi keskimäärin 200 000-300 000 katsojaa.

Myös Kansainvälisen jalkapalloliiton järjestämällä naisten jalkapallon MM-loppukilpailuilla ja Euroopan jalkapalloliiton järjestämällä naisten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailuilla voidaan katsoa olevan erityinen kaikupohja Suomessa. Suomessa naiset pelaavat jalkapalloa ja kyseiset tapahtumat ovat suosittuja suuren yleisön joukossa. Tapahtumilla on lisäksi vahva kaikupohja suomalaisessa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kulttuurissa. Tapahtumia on perinteisesti lähetetty maksuttomilla tv-kanavilla ja tapahtumilla on suuret katsojamäärät. Erityisesti viime vuosina kiinnostus tapahtumia kohtaan on kasvanut. Esimerkiksi vuoden 2019 naisten jalkapallon MM-loppuottelua seurasi keskimäärin 537 000 katsojaa. Välieräotteluissa keskimääräiset katsojaluvut kohosivat 350 000-450-000 välille. Vastaavasti vuoden 2017 naisten jalkapallon EM-loppukilpailujen loppuottelua seurasi keskimäärin 424 000 katsojaa ja puolivälierä- ja välieräotteluissa katsojaluvut olivat 100 000-200 000 välillä. Komission kriteerien mukaisesti myös Suomen maajoukkue on osallistunut kyseisiin tapahtumiin.

Tapahtumien lähettäminen suorina lähetyksinä

Televisio- ja radiotoiminta-asetuksen 6 §:n 2 momentissa luetellaan ne tapahtumat, jotka tulee lähettää kokonaan suorina lähetyksinä. Näitä tapahtumia ovat miesten jalkapallon maailmanmestaruusloppukilpailujen avaus-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut, miesten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailujen avaus-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut, miesten jääkiekon maailmanmestaruuskilpailujen välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut. Säännöstä muutetaan siten, että myös vastaavat naisten kilpailut tulee lähettää kokonaan suorina lähetyksinä.

2.4 Useita eri yleisöryhmiä palvelevat ohjelmistot

Asetuksen 8 § 1 momentin mukaan ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisöryhmiä palveleviin ohjelmistoihin. Ohjelmistot katsotaan useita eri yleisöryhmiä palveleviksi, jos 1) ne ovat vapaasti vastaanotettavissa; 2) niitä voidaan vastaanottaa valtakunnallisesti; 3) ne sisältävät päivittäin suomen- tai ruotsinkielisiä ohjelmia ja 4) niillä on merkittävä vuosittainen katseluosuus ja vuosittainen keskimääräinen päivätavoittavuus.

Säännöksen 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa päätöksellään ne 1 momentissa tarkoitetut ohjelmistot, joihin ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä. Kyseinen säännös ehdotetaan kumottavaksi. Asiasta säädetään 1.1.2021 voimaan tullessa sähköisen viestintän palvelulain 211 §:n 7 momentissa. Säännöksen mukaan Liikenne- ja viestintäministeriö määrää päätöksellään ne useita yleisöryhmiä palvelevat ohjelmistot, joihin ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä.

3 Asetusehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Asetuksen 6 § 1 momenttiin sisältyvä yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien lista päivitetään listalla olevia miesten tapahtumia vastaavilla naisten tapahtumilla. Lisäyksellä turvataan yhteiskunnallisesti merkittävien naisten kilpailujen laaja näkyvyys maksuttomilla televisiokanavilla.

Asetuksen 6 §:n 2 momenttiin sisältyvää säännöstä tapahtumien lähettämisestä kokonaan suorina lähetyksinä muutettaisiin siten, että säännöksessä mainitut miesten kisoja vastaavat naisten kisat on lähetettävä kokonaan suorina lähetyksinä.

4 Asetusehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset listalle otettavien tapahtumien näkyvyyteen

Yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listalle lisättävät naisten tapahtumien televisiointioikeudet on vakiintuneesti hankkinut Yleisradio, ja ne ovat olleet maksuttomasti yleisön vastaanotettavissa. Kaupallisista televisiotoimijoista lähetysoikeuksia on hankkinut Discovery Networks Finland Oy.

Voimassa olevat valtakunnalliseen televisiotoimintaan myönnetyt ohjelmistotoimiluvat oikeuttavat televisiotoiminnan harjoittamiseen 90 prosentin väestöpeitolla. Yhteiskunnallisesti merkittävälle tapahtumille asetettu 90 prosentin väestöpeittovaatimus on mahdollista toteuttaa myös käytännössä, sillä kaikissa televisio- ja radioyhtiöille verkkopalveluja tarjoavan Digita Oy:n tarjoamissa kanavanipuissa on mahdollisuus lähettää televisiolähetykset 90 prosentin väestöpeitolla. Voimassa oleva sääntely tai ohjelmistotoimiluvat eivät myöskään estä maksullisen ohjelmistotarjonnan muuttamista maksuttomaksi. Naisten kisojen lisääminen listalle ei siten rajaa toimiluvan nojalla toimivien televisioyhtiöiden mahdollisuuksia hankkia kisojen lähetysoikeuksia. Kisojen listalle lisäämisen ei lähtökohtaisesti voida katsoa vaikuttavan listalle otettavien tapahtumien näkyvyyteen kansallisessa televisiotarjonnassa vaan toimenpiteet turvaavat sen, että kyseiset tapahtumat televisioidaan myös jatkossa 90 prosentin väestöpeitolla maksuttomasti vastaanotettavien televisiokanavien puolella.

Vaikutukset oikeudenhaltijoihin ja lähetysoikeuksien markkinoihin

Televisiolähetyksiin liittyvien yksinoikeuksien käytön rajoittamisella voi olla vaikutuksia lähetysoikeuksien haltijoiden asemaan ja lähetysoikeuksista käytävään kilpailuun rajoittamalla tosiasiallisesti niiden televisiotoiminnan harjoittajien määrää, jotka voivat ja haluavat hankkia listalle otettavien tapahtumien lähetysoikeuksia. Tapahtumien listalle ottamisella voi olla vaikutuksia kyseisten tapahtumien lähetysoikeuksista käytävään kilpailuun ja niiden taloudelliseen arvoon. Toimenpiteet voivat vaikuttaa myös oikeudenhaltijoiden suunnitelmiin lajin suosion eteenpäin viemiseksi ja riittävän tulonsaannin mahdollistamiseksi. Toisaalta oikeuksienhaltijat ovat asiassa antamissaan lausunnoissa tuoneet esiin, että ne tekevät parhaansa kisojen näkymiseen maksutta olivatpa kisat listalla tai eivät. Vaikutuksia arvioitaessa on huomattava, että naisten kisojen lisääminen yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listalle ei kiellä mainostamista ja siten mainostulojen hankkimista kyseisten tapahtumien televisioinnin yhteydessä eivätkä estä kaupallisia televisiotoiminnan harjoittajia jatkossakin hankkimasta tapahtumien lähetysoikeuksia. Toimenpiteillä ei kokonaisuudessaan voida katsoa olevan merkittäviä vaikutuksia listalle otettavien tapahtumien lähetysoikeuksien markkinoihin Suomessa.

5 Asian valmistelu ja lausunnot

Lausuntokierrokset

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 15.5.2020 kotimaisilta ja kansainvälisiltä sidosryhmiltä alustavia näkemyksiä yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtuman listan päivitystarpeista. Lausuntoja saatiin yhteensä 33 kappaletta televisiotoiminnan harjoittajilta, oikeuksien haltijoilta, urheilujärjestöiltä, etujärjestöiltä sekä yksittäisiltä kansalaisilta. Lausunnot ja lausuntoyhteenveto on saatavilla hankeikkunassa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM028:00/2020>

Ensimmäisen lausuntokierroksen perusteella yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listan uudelleen arviointi ja päivittäminen nähtiin perusteltuna, minkä lisäksi listaa ehdotettiin täydennettävän uusilla tapahtumilla kuten naisten jääkiekon ja jalkapallon otteluilla sekä kesä- ja talviparalympialaisilla. Lausunnoissa korostettiin myös sitä, että listalla jo olevien tapahtumien tulee olla listalla jatkossakin.

Kriittisemmissä lausunnoissa korostettiin, että toimenpiteillä ei tule perusteettomasti puuttua lähetysoikeuksia koskevan markkinan toimintaan. Osa lausunnonantajista kyseenalaisti listan tarpeellisuuden ylipäättään muun muassa olympialaisten ja jalkapallon tapahtumien osalta. Lausunnoissa tuotiin esiin, että oikeudenhaltijoiden intressissä on varmistaa tapahtumien laaja makсутon näkyvyys, olivatpa kisat listalla tai eivät. Naisten jalkapallon listalle ottamisen nähtiin myös vaarantavan lajiin jo tehdyt panostukset ja lajin talouden kehittymisen vakaalle pohjalle.

Lausunnoissa tuotiin esiin myös teknologisen kehityksen mahdollistamat eri lähetystavat. Suomen kattavat internet-yhteydet huomioon ottaen listan tapahtumat voitaisiin saattaa kaikkien saataville myös ilman velvoitteita lineaariselle televisiojaketulle. Lisäksi tapahtumien lähetystavoiksi tulisi hyväksyä laajasti erilaisia keinoja kuten satelliitti, kaapeli, IPTV ja tilausvideopalvelu (video-on-demand).

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 15.10.2020 kotimaisilta ja kansainvälisiltä sidosryhmiltä lausuntoja asetusluonnoksesta ja asetuksen perustelumuijstosta. Lausuntoaika päättyi 12.11.2020. Lausuntoja saatiin kyseessä olevien ehdotusten osalta 26 kappaletta. Lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat julkisilta osin saatavilla hankeikkunasta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM056:00/2020>

Lausunnoissa yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listan täydentämistä listalla olevia miesten kisoja vastaavilla naisten kisoilla kannatettiin vahvasti. Lausunnoissa ehdotettiin myös kesä- ja talviparalympialaisten lisäämistä listalle. Listalle ehdotettiin lisättäväksi myös muita urheilutapahtumia.

Paralympialaisten osalta lausunnoissa viitattiin paralympialaisten ainutlaatuisuuteen kansainvälisenä tapahtuma. Lausunnoissa viitattiin myös muun muassa paralympialaisten kansainvälisellä tasolla kasvaneisiin katsojamääriin. Paralympialaisten listalle lisääminen olisi osoitus YK:n vammaissopimuksen mahdollistaman positiivisen erityiskohtelun tosiasiallisesta toteutumisesta. Paralympialaisten listalle lisäämisellä olisi vaikutusta yhteiskunnan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisessä. Paralympialaisten katsotaan täyttävän myös komission listalle ottamisen kriteerit.

Listaan kriittisemmin suhtautuvissa näkemyksissä viitattiin ensimmäisellä lausuntokierroksella jo esiin tuotuihin näkemyksiin. Lausuntojen mukaan muun muassa naisten jalkapallo-otteluiden listalle lisäämisellä olisi haitallisia vaikutuksia kisojen mediaoikeuksista käytävään kilpailuun. Mahdollisten tulojen menetyksen nähdään vähentävän naisten kisojen kykyä kehittyä omarahtoiseksi.

Lausuntojen huomioon ottaminen

Liikenne- ja viestintäministeriön Sponsor Insightilla teettämän selvityksen mukaan lähes 3.2 miljoonaa suomalaista aikuista seuraa urheilua vapailta kanavilta (maksuttomat lineaariset tv-kanavat ja maksuttomat suoratoistopalvelut). Maksullisten kanavien ja suoratoistopalvelujen osalta vastaava luku on noin 810.000. Toistaiseksi urheilua seurataan internetin kautta vielä vähänlaisesti eikä se ole korvannut perinteisiä lineaarisia tv-kanavia. Yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien lista ja mahdollisuus seurata yhteiskunnallisesti merkittäviä tapahtumia maksuttomilta televisiokanavilta nähdään kansalaisten edun ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta edelleen perusteltuna.

Edellä kohdassa 2.3 todetun mukaisesti yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien välittäminen maksuttomilla televisiokanavilla ei ole rajattu vain tietyn lähetystekniikan käyttöön. Käytettävä lähetystekniikka voi siten olla antenniverkon lähetystekniikka mutta myös esimerkiksi kaapeli, satelliitti ja IPTV.

Jotta tapahtuman voidaan katsoa olevan yhteiskunnallisesti merkittävän, tulee sen täyttää tietyt AVMS-direktiivin mukaiset kriteerit. Tapahtuman tulee olla muun muassa ainutlaatuinen ja kiinnostaa suurta yleisöä unionissa tai tietyssä jäsenvaltiossa. Kuten olympialaisia, voidaan myös paralympialaisia pitää yhteiskunnallisesti merkittävänä, ainutlaatuisena tapahtumana AVMS-direktiivin tarkoittamalla tavalla. Jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty harkintavaltaa sen suhteen, mitkä tapahtumat kyseisessä jäsenvaltiossa katsotaan yhteiskunnallisesti merkittäväksi siten, että lähetysoikeuksien harjoittajien yksinoikeuksia on tarpeen rajoittaa.

Kesä- ja talviparalympialaisten listalle ottamisen voitaisiin katsoa edistävän yhdenvertaisuutta ja positiivista suhtautumista vammaishuippu-urheiluun yhteiskunnassa. Liikenne- ja viestintäministeriön Sponsor Insightilla teettämän selvityksen mukaan yli 18-vuotiaista suomalaisista 23 %:a on kiinnostunut paralympialaisista. Vastaava luku listaan sisältyvän MM-jääkiekon osalta on 55 % ja MM-jalkapallon osalta 39 %. Selvityksen mukaan yli 18-vuotiaiden kymmenen suosituimman (top 10) urheilulajin joukossa ovat niin ikään listalla jo olevat tapahtumat. Vammaishuippu-urheilu on sijalla 21.

Paralympialaisten katsojamäärissä ei Yleisradion toimittamien katsojalukujen perusteella ole Suomessa havaittavissa merkittävää kasvua siten kuin esimerkiksi naisten edellä mainituissa tapahtumissa, eivätkä katsojamääriä voida pitää suurina yksittäisiä paralympialaisten lähetyksiä lukuun ottamatta. Yleisradion toimittaman selvityksen perusteella esimerkiksi Korean talviparalympialaisissa päivän koosteet keräsivät korkeimmat katsojamäärät keskimääräisen katsojamäärän ollessa korkeimmillaan 246 000 ja vaihdellen muutoin 75 000-200 000 välillä. Rion kesäparalympialaisissa vuonna 2016 katsojia oli enimmillään 238 000. Muutoin keskimääräiset katsojamäärät vaihtelivat 100 000 molemmin puolin. Sotsin paralympialaisissa katsojia oli keskimäärin 174 000.

Yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listan tarkoituksena ei ole edistää tietyn tapahtuman suosiota ja yhteiskunnallista merkittävyyttä vaan kyseisen tapahtuman on tullut jo saavuttaa tämä asema, jotta listalle lisäämistä voidaan pitää perusteltuna. Paralympialaiset on vakiintuneesti olleet maksuttomasti yleisön vastaanotettavissa Yleisradion kanavilla. Tapahtumalla on sen laajan maksuttoman näkyvyyden nojalla mahdollisuus kasvattaa suosiotaan suuren yleisön keskuudessa.

Listaa ei ehdoteta täydennettävän myöskään muilla tapahtumilla. Valtioneuvoston asetukseen otettujen yksittäisten tapahtumien lista on tarkoituksenmukaista pitää suppeana. Toimenpi-

teillä ei tule perusteettomasti ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti puuttua urheilutapahtumien lähetysoikeuksia koskevien markkinoiden toimintaan. Muiden urheilulajien osalta katsotaan tarkoituksenmukaisesti, että ne kehittyvät kaupallisista perusteista. Listalta ei myöskään tässä yhteydessä ehdoteta poistettavaksi tapahtumia. Listaa on mahdollista tarkastella tarvittaessa uudelleen.

EU:n komission näkemykset

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti 5.11.2020 komissiolle alustavista aikeistaan listan päivittämiseksi. Komissio on antamissaan vastauksissa tarkentanut AVMS-direktiivin 14 artiklan sisältöä ja ilmoittanut, että notifiointi eli toimenpiteiden ilmoittaminen komissiolle komission tarkastettavaksi ja päätettäväksi on tarpeellinen ainoastaan, mikäli jäsenvaltio haluaa hyötyä säännöksen mahdollistamasta ns. vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että mikäli toiseen jäsenvaltioon, esim. Ruotsiin sijoittautunut ja siten Ruotsin lainkäyttövallan alaisuuteen kuuluva lähetystoiminnan harjoittaja lähettäisi Suomeen tapahtuman, joka on Suomessa yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listalla, tulisi sen lähettää tapahtuma Suomessa siten, että 90 väestöstä voi vastaanottaa lähetyksen maksuttomalla televisiokanavalla. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin toteuttaa myös puhtaasti kansallisesti kyseisiä toimenpiteitä edellyttäen, että toimet muutoin täyttävät EU-säännösten vaatimukset. Mikäli notifiointia ei tehdä, soveltuvat yhteiskunnallisesti merkittäviä tapahtumia koskevat säännökset ainoastaan Suomeen sijoittautuneisiin lähetystoiminnan harjoittajiin.

Tällä hetkellä ei ole nähtävissä merkittävää riskiä siitä, että naisten MM-jääkiekon ja EM- ja MM-jalkapallon otteluita lähettäisi Suomessa muu kuin Suomeen sijoittautunut lähetystoiminnan harjoittaja. Suomessa yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien televisiointioikeudet ovat perinteisesti olleet Yleisradiolla. Lähetysoikeuksia on hankkinut myös Discovery Networks Finland Oy. Tulevien tapahtumien osalta Suomen Jääkiekkoliitto on solminut kuuden vuoden (2020-2026) mittaisen sopimuksen Discovery Networks Finland Oy:n kanssa. Sopimus kattaa mm. naisten jääkiekon MM-kisat. Yleisradiolla on puolestaan oikeudet tuleviin naisten jalkapallon Euroopan mestaruuskilpailuihin ja maailman mestaruuskilpailuihin. Asiassa saadun lausuntopalautteen perusteella lähetysoikeuksien haltijoiden intressissä on niin ikään turvata kisojen kattava ilmainen näkyvyys huolimatta yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listan sisällöstä. Myös suuressa osassa muita yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listan omaavia EU-jäsenmaita listat on toteutettu täysin kansallisin toimenpitein ilman, että niitä on notifioitu komissiolle.

Lausuntokierroksella olleessa asetusehdotuksessa ehdotettiin asetusta muutettavan lisäksi siten, että kesä- ja talviolympialaisten merkittävimmät tapahtumat olisi lähetettävä kokonaan suorina lähetyksinä. Lisäksi ehdotettiin, että muut tapahtumat tulisi lähettää pääosin suorina lähetyksinä. Kyseiset säännökset ovat aikoinaan notifioitu komissiolle ja komissio on antanut asiassa edellä mainitun päätöksen 25.6.2007. Koska yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien listan päivitys toteutetaan täysin kansallisin toimin, ei kyseisiä aiemmin komission päätöksellä vahvistettuja säännöksiä voida tässä yhteydessä muuttaa. Kesä- ja talviolympialaisten osalta tämä tarkoittaa, että lähetykset on mahdollista lähettää voimassa olevan asetuksen mukaisesti kokonaan tai osittain suorina tai nauhoitettuin lähetyksinä.

6 Asetusehdotuksen sisältö

Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan sijoittautuminen

Asetuksen 1 § sisältää säännökset tilanteista, joissa audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajalla katsotaan olevan sellainen merkittävä liityntä Suomeen, että sen voidaan katsoa olevan sijoittautunut Suomeen. Säännöksen 1 momentin 1-3 kohdat muutetaan vastaamaan direktiivillä (EU) 2018/1808 muutetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 2010/13/EU 2 artiklan 3 kohdan b alakohtaa. Samalla säännöksen 4-kohtaan tehdään lähinnä teknisluonteinen tarkistus siten, että kohta jaetaan kahteen osaan eli kohdiksi 4 ja 5. Näin säännös ilmentää selkeämmin direktiivin 2010/13/EU 2 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja tilanteita audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan sijoittautumismääräytymisestä. Kyseistä kohtaa ei muutettu direktiivin uudistamisen yhteydessä.

2 a § Videonjakoalustapalvelun tarjoajan sijoittautuminen

Pykälä sisältää säännökset videonjakoalustapalvelun tarjoajan sijoittautumisesta. Sen lisäksi, mitä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 226 b §:ssä säädetään, videonjakoalustan tarjoajan voidaan katsoa olevan sijoittautunut Suomeen, jos se kuuluu kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 §:n mukaiseen konserniin ja videonjakoalustan tarjoajan emon- tai tytäryritys on sijoittautunut Suomeen. Jos emoyritys tai tytäryritykset ovat sijoittautuneet useaan Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon, videonjakoalustan tarjoajan katsotaan sijoittautuneen Suomeen, jos emoyritys on sijoittautunut Suomeen.

Säännöksen 2 momentin mukaan, mikäli videonjakoalustan tarjoajan emoyritys ei ole sijoittautunut Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon, katsotaan videonjakoalustan tarjoajan sijoittautuneen Suomeen, jos sen tytäryritys on sijoittautunut Suomeen. Säännöksen 3 momentti sisältää sijoittautumisen määräytymisessä tilanteissa, joissa on useita tytäryrityksiä ja kukin niistä on sijoittautunut Euroopan talousalueeseen kuuluviin eri valtioihin. Videonjakoalustan tarjoajan katsotaan tällöin olevan sijoittautunut Suomeen, jos jokin sen tytäryrityksistä aloitti toimintansa Suomessa, ja se harjoittaa edelleen taloudellista toimintaa Suomessa. Säännöksellä saatetaan voimaan AVMS-direktiivin 28 a artiklan 2-4 kohdat.

6 § Yhteiskunnallisesti merkittävät tapahtumat

Asetuksen 6 §:ään sisältyvä yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien lista muutetaan siten, että 1 momentin 2-kohtaan lisätään Kansainvälisen jalkapalloliiton järjestämät naisten jalkapallon MM-loppukilpailujen avaus-, puolivälierä-, välierä-, ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut. Lisäksi 3-kohtaan lisätään Euroopan jalkapalloliiton järjestämien naisten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailujen avaus-, puolivälierä-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut. Niin ikään säännöksen 4-kohtaa muutetaan siten, että siihen lisätään Kansainvälisen jääkiekkoliiton järjestämät naisten jääkiekon maailmanmestaruuskilpailut.

Asetuksen 6 §:n 2 momentissa luetellaan ne tapahtumat, jotka tulee lähettää kokonaan suorina lähetyksinä. Näitä tapahtumia ovat miesten jalkapallon maailmanmestaruusloppukilpailujen avaus-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut, miesten jalkapallon Euroopan mestaruusloppukilpailujen avaus-, välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut, miesten jääkiekon maailmanmestaruuskilpailujen välierä- ja loppuottelut sekä Suomen maajoukkueen ottelut. Säännös muutetaan siten, että myös vastaavat naisten kilpailut tulee lähettää kokonaan suorina lähetyksinä.

Voimaantulo

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta. Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2021. Säätelyllä ei kuitenkaan ole taannehtivia vaikutuksia, eikä se siten

koske niiden listalle otettavien tapahtumien lähetysoikeuksien käyttöä, jotka on hankittu ennen voimaantulopäivää.

7 Esitys

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että valtioneuvosto antaa oheisen asetuksen audiovisuaalisista palveluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

8 Voimaantulo

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1.3.2021.