

Asia: VN/11443/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

Sanoma Oyj ("Sanoma") lausuu esityksestä AV-sisältöpalveluiden sekä eräiden muiden palveluiden osalta. Sanoma pitää hyvänä, että tuotteiden ja palveluiden käytön esteettömyyttä yhtenäistetään EU-tason sääntelyllä. Yleisesti ehdotetut muutokset lisäävät kuitenkin toimijoiden velvoitteita ja kustannuksia. Sen takia esteettömyysdirektiivin kansallisessa toimenpanossa on tärkeä löytää sellaiset oikeasuhtaiset tavoitteet ja käytännön ratkaisut, joiden toteuttamisen kustannukset eivät johda kokonaisuuden kannalta haitallisiin lopputuloksiin, esimerkiksi mediapalveluiden monimuotoisuuden kaventumiseen.

Kun kyseessä on kokonaan uusi sääntelykehys, on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esteettömyysdirektiivin kansallinen täytäntöönpano sekä siihen mahdollisesti liittyvät valvojan viranomaisen käytännön ohjeistukset huomioivat eri toimialojen olosuhteet, eivätkä johda määräysten ylitulkintoihin. Esteettömyysdirektiivin velvoitteita ei tule laajentaa kansallisella lainsäädännöllä tai viranomaistulkinnoin.

Merkittävän osan kansallisista AV-sisältöpalveluista tuottava kaupallinen televisioala on haastavassa taloudellisessa tilanteessa sisältöjen kulutuksen siirtyessä kasvavassa määrin verkkopalveluihin, joissa tuotto muodostuu eri tavoin kuin perinteisessä TV:ssä ja alan kuluttajista kilpailevat kotimaisten toimijoiden lisäksi isot kansainväliset toimijat sekä Yleisradio voimakkaiden panostustensa kautta. Televisiotoimijat on suurin kotimaisten AV-sisältöjen tilaaja ja tuottaja. Televisio-ohjelmat muodostavat rungon kotimaiselle AV-kulttuurille. Palveluiden esteettömyyssääntelyn osalta on olennaista huomioida, että esteettömyyden toteuttamisen kustannukset vaikuttavat väistämättä palveluntarjoajan mahdollisuuksiin investoida sisältöön. Tämän johdosta kansallisesti on varmistettava, että esteettömyyttä koskevat konkreettiset vaatimukset ovat sellaisia, jotka on mahdollista toteuttaa kohtuullisin kustannuksin. Nykyisestä

soveltamisalasta tulee myös pitää kiinni, eikä soveltamisalaa saa laajentaa. Esteettömyyssäätelyn tulee olla EU-tasoista. Suomi ei saa ylisäännellä kotimaisia mediatoimijoita ja sisältöjä, vaan sen tulee edistää yhdenvertaista sääntelyä, joka kohtelee yhtäläisesti kotimaisia ja muita toimijoita.

Pidämme tärkeänä, että direktiivissä säädetty kohtuuttoman rasituksen poikkeus toteutetaan kansallisesti siten, että sitä koskeva hallinnollinen taakka ei kasva liian suureksi. Kohtuuttoman rasitteen olemassaoloon vetoamisen on oltava tosiasiallisesti mahdollista kaikissa tilanteissa, joissa esteettömyysvaatimuksien toteuttaminen aiheuttaa elinkeinotoiminnan kannattavuudelle suhteettoman rasitteen.

Direktiivin mukaan esteettömyysvaatimuksia voisi noudattaa vain siltä osin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta. On tärkeää, että tämän hetkisen ehdotuksen mukaisesti elinkeinonharjoittajalle säädetään direktiivissä säädetty liikkumavara, joka mahdollistaa sen, että palvelusta tehdään mahdollisimman saavutettava ja esteetön, vaikka kaikilta osin esteettömyysvaatimuksia ei ilman kohtuutonta rasitetta voisikaan toteuttaa.

Toimialalla on arvoitu, että esteettömyysdirektiivin toimeenpanemisen kustannukset televisiotoimijoille voisivat olla useiden miljoonien eurojen suuruusluokkaa. Esteettömyyspalveluille ei ole tunnistettu kaupallista potentiaalia. Edellä kuvatusti palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset olisi siten katettava vähentämällä esimerkiksi kotimaisten AV-sisältöjen tilaamista. Sanoman tavoitteena on tuottaa eri yleisöryhmille mahdollisimman paljon monipuolisia AV-sisältöjä.

Hallituksen esitystä tulisi täydentää siten, että kohtuuttomuutta rasitusta arvioitaisiin myös suhteessa sen palvelun kokonaisuuteen, johon velvoite kohdistuu. Ehdotetut vaatimukset voivat muodostua palveluntarjoajalle kohtuuttomiksi esimerkiksi kertaantuvien kustannusten johdosta, kun palvelusta on tehtävä esteetön jokaisessa erilaisessa käyttöliittymässä, vaikka sinällään kohtuutonta rasitusta koskevan arvioinnin perusteella todettaisiin, että palvelun tekeminen esteettömäksi yhdessä käyttöliittymässä ei olisi kalliimpaa kuin toisessa. Esimerkiksi tilausvideopalvelut toimivat useissa eri käyttöliittymissä, kuten smart-TV:issä, verkkosivuilla ja mobiilissa ja eri käyttöjärjestelmissä (esim. Android, iOS). Näihin kaikkiin yhteensopivat palvelun versiot ja niihin tehtävät muutokset on koodattava erikseen, sekä ylläpidettävä myös vanhempien ohjelmistoversioiden osalta. Esteettömyyspalvelut tulisi tällä perusteella olla mahdollista rajata esimerkiksi koskemaan ainoastaan yhtä alustaa, kuten esimerkiksi tietokoneelta käytettävälle määrätyle verkkoselaimelle suunniteltua versiota.

Sanoma ehdottaa lisäksi, että hallituksen esitystä täydennetään siten, että kohtuuttoman rasituksen kustannus-hyötyarvion sekä nettokustannusarvion yhteydessä tehtävässä kokonaisharkinnassa otetaan huomioon myös esteettömyysmääräysten toteuttamisen kustannusten vaikutus palvelun tuottamaan voittoon. Mahdollinen palvelun tappiollisuus tulisi huomioida kohtuuttoman rasituksen perusteena.

Sanoman näkemyksen mukaan esteettömyyspalveluiden rahoitusta tulisi tukea julkisin varoin. Esimerkiksi valtion Televisio- ja radiorahastosta tai vastaavalla tavalla voitaisiin Yleisradion esteettömyyspalveluiden lisäksi myös kaupallisten AV-sisältöpalveluiden esteettömyysvelvoitteiden täyttämistä. Tämä vähentäisi myös alan sisäistä vääristynyttä kilpailutilannetta, sillä Yleisradion osalta ehdotettujen velvoitteiden täyttäminen kustannetaan joka tapauksessa julkisin varoin.

## Kysymyksiä lausunnonantajille

**Lakiuudistuksen valmistelun aikana on keskusteltu valvontakokonaisuuden järjestämisestä.**

**Valvontakokonaisuus on kuitenkin tässä vaiheessa osin avoin.**

**Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa valvontaan kokonaisuudessaan.**

**Miten tuotteiden ja palvelujen esteettömyyden valvonta olisi tarkoituksenmukaista järjestää?**

Sanoma kannattaa lähtökohtaisesti AV-sisältöpalveluiden esteettömyyden valvonnan järjestämistä tehokkaalla tavalla osana Traficomin muita samaan toimialaan liittyviä valvontavastuita. Uusi valvontatehtävä edellyttää kuitenkin uutta osaamista ja kyvykkyyksiä verrattuna Traficomin nykyisiin valvontatehtäviin. Valvonnasta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa kokonaisuudessaan julkisin varoin, jotta viranomainen pystyy parhaalla tavalla järjestämään valvonnan ehdotettujen sääntöjen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Valvovan viranomaisen toimintaa ei tule jatkossa rahoittaa edes osittain valvottavilta tahoilta perittävillä maksuilla. Muuten on uhkana, että valvova viranomaisen toiminta alkaa muistuttaa liikelaitosta, jonka toimintaa ohjaa mahdollisimman laajan ja kattavan valvontatoiminnon ylläpitäminen, jolloin tarkoituksenmukaisuus voi kärsiä.

Palveluiden markkinavalvonnan tulee olla joustavaa ja huomioida nopeasti kehittyä teknologia sekä muuttuvat kuluttajatottumukset. Valvonnan seurauksena asetettujen velvoitteiden tulee olla oikeasuhtaisia saavutettavaan hyötyyn nähden.

Sähkökirjoja koskeva valvonta ehdotetaan määrättäväksi Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Kyseisellä virastolla ei ole aiempaa kokemusta sähkökirjojen saavutettavuusvalvonnasta, mutta se valvoo muiltakin osin digipalvelulain soveltamista, eli ratkaisu vaikuttaa perustellulta.

**Lausunnonantajia pyydetään kommentoimaan erityisesti palvelujen valvontaa (esitysluonnoksen luku 4.2.6, sivut 83, 85 – 87), kun digitaalisten palvelujen valvonta on tarkoitus keskittää edelleen Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikköön. Lisäksi pyydetään ottamaan kantaa sähköisen viestinnän palvelujen ja audiovisuaaliseen mediaan pääsyn valvontaan sekä liikennettä koskevien esteettömyystietojen esittämisen valvontaan (laki liikenteen palveluista).**

Palvelujen valvonta tulee olemaan haastavaa, sillä erityisesti digitaalisten palveluiden ekosysteemi on hyvin monimutkainen. Palvelun sisällön ja toimintojen esteettömyyden toteutuminen voi olla riippuvainen käytössä olevan ekosysteemin, alustan tai päätelaitteen kulloisestakin ohjelmistoversiosta. Ehdotetun lainsäädännön kohteena olevan palveluntarjoajan oikeusturvan kannalta on olennaista rajoittaa esteettömyysveloitteet vain kyseisen palveluntarjoajan tosiasiallisessa hallinnassa olevaan osaan tätä digitaalista ekosysteemiä. Hallituksen esitystä tulisikin

tarkentaa siten, että palveluntarjoaja ei ole vastuussa esimerkiksi verkkoselaimessa tai päätelaitteessa mahdollisesti olevasta ominaisuudesta tai sen puutteesta, joka estää palvelun esteettömät ominaisuudet.

On joka tapauksessa selvää, että ehdotettujen uusien säännösten voimaantulon jälkeen tarvitaan läheistä yhteistyötä ja jatkuvaa vuoropuhelua valvovan viranomaisen ja esteettömyysvaatimuksen kohteena olevien palveluntarjoajien välillä.

**Erityisesti tuotteiden markkinavalvonnan järjestäminen on esityksessä vielä avoin. Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksenä alla esitettyihin (esitysluonnoksen luku 4.2.6.3, sivut 84-85) vaihtoehtoihin markkinavalvonnan järjestämisestä.**

Tuotteiden markkinavalvonnan tulee olla joustavaa ja huomioida nopeasti kehittyä teknologia sekä muuttuvat kuluttajatottumukset. Valvovan viranomaisen tulee varmistaa, että valvonta ei johda ylitulkintoihin esteettömyyssääntelyn vaatimuksista, Suomeen ei pidä syntyä muita jäsenvaltioita tiukempia tulkintoja siitä, millaiset tekniset ja käytännölliset toteutukset täyttävät ehdotetun lain vaatimukset. Valvonnan tulee olla myös linjassa sen kanssa, miten vastaava valvonta toteutetaan muissa jäsenvaltioissa.

**Valmistelussa on ollut esillä erilaisia vaihtoehtoja:**

B.Traficom valvoo sähköisiin viestintäpalveluihin käytettäviä kuluttajapäätelaitteet ja kuluttajapäätelaitteet, joiden avulla käytetään audiovisuaalisia mediapalveluja ja ESAVI muita esteettömyysdirektiivin mukaisia tuotteita. Valvonta jakautuisi siis sen mukaan, mikä toimija valvoo vastaavia palveluja.

## Rakennettu ympäristö

**Esteettömyysdirektiivin vaatimukset rakennetulle ympäristölle on esitetty esteettömyysdirektiivin liitteessä III. Jäsenvaltiot voivat päättää kansallisesti, onko rakennetun ympäristön täytettävä liitteessä III vahvistetut esteettömyysvaatimukset. Tässä vaiheessa esitetään, että rakennettua ympäristöä koskevia vaatimuksia ei otettaisi mukaan tähän esitykseen vaan sen soveltamisesta päätettäisiin myöhemmin (ehdotus esitysluonnoksen sivuilla 92-94). Lausunnonantajia pyydetään lausumaan erityisesti siitä:**

- Miten esteettömyysdirektiivin soveltaminen palvelun tarjoajan vastuulla olevaan rakennettuun ympäristöön konkreettisesti edistäisi esteettömyyttä ja kuinka laajamittaiseksi arvioitte vaikutukset rakennetun ympäristön esteettömyyteen?**
- Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esteettömyysdirektiivin soveltamisella rakennettuun ympäristöön olevan palvelun tarjoajalle? Kuinka suuren osuuden esteettömyysdirektiivistä aiheutuvista kokonaiskustannuksista ne muodostaisivat?**

Sanomalla ei ole lausuttavaa rakennetun ympäristön esteettömyyden vaatimuksien soveltamisesta tai valvonnasta.

## Muita huomioita esityksestä

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sanoma kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Sanoma pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että tuotteiden ja palveluiden käytön esteettömyyttä edistetään.

Esteettömyyspalvelut on käytännössä rahoitettava palveluun liittyvästä liiketoiminnasta saaduilla tuotoilla. Tämä on tärkeä huomioida. Tämän vuoksi on myös äärimmäisen tärkeää, että kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen on aidosti mahdollista, ja kohtuuttoman rasitteen arvioinnissa tulisi huomioida myös esteettömyyden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ja muut haasteet, siten, että palveluvelvoitetta ei esimerkiksi kohdistettaisi täysimääräisenä tai ollenkaan tappiota tekeviin toimijoihin.

Eryteisesti digitaalisten palveluiden ekosysteemi on monimutkainen ja moniportainen, ja siinä palveluntarjoajan palvelun ulkoasuun ja toimivuuteen vaikuttaa myös muut toimijat, kuten verkkoselainpalvelun tuottaja. Tämä vaikeuttaa olennaisesti palveluiden esteettömyyden toteuttamista, sekä hämärtää rajaa siitä, kuka on vastuussa alun perin esteettömäksi suunnitellun palvelun toimimattomuudesta.

Hallituksen esityksen soveltamisalaa ei saa laajentaa esitysluonnokseen kirjatusta. Suomi ei saa ylisäännellä kotimaisia mediatoimijoita ja sisältöjä, vaan sen tulee edistää yhdenvertaista sääntelyä, joka kohtelee yhtäläisesti kotimaisia ja muita toimijoita. On myönteistä, että kotimainen lainvalmistelija ei ole lähtenyt laajentamaan direktiivin soveltamisalaa, vaan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät esimerkiksi sanomalehdet ja aikakauslehdet sekä äänikirjat.

Sananvapautta tulee rajoittaa mahdollisimman vähän – kirja-alan erityiskysymykset on otettava kestäväällä tavalla huomioon.

Myönteistä on muun muassa se, että soveltamisala on rajattu direktiivin määritelmän mukaisiin sähköisiin kirjoihin. Oppimisympäristöt rajautuvat kokonaisuudessaan soveltamisalan ulkopuolelle, koska velvoitteet ulottuvat oppimateriaaleihin vain, kun kyse on nimenomaisesti direktiivissä määritellyistä sähkökirjoista. Tämän osalta hallituksen esityksen mukaiset esteettömyysvaatimukset tulee säilyttää lopullisessa laissa nykyisessä muodossaan ja niiden tulee koskea vain tekstisisältöä, joka on perusmuotoista.

Myös ns. vaikeat teostyytit otetaan esitysluonnoksessa huomioon. Tällaisia voivat olla esimerkiksi muuta kuin tekstiä sisältävät julkaisut, kuten sarjakuvat tai taidekirjat sekä matemaattisia kaavoja sisältävät teokset, joiden saattaminen esteettömyysvelvoitteiden mukaisiksi voi aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen tai olla nykyisillä ohjelmistoilla hyvin vaikeaa.

Esitysluonnoksen ehdotukset siitä, että digitaalisia palveluita koskevat velvoitteet ehdotetaan säädettäväksi lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja av-sisältöpalveluita koskevat velvoitteet lakiin sähköisen viestinnän palveluista ovat toimivia. Näiden ratkaisujen ansiosta uudet säännökset löytävät paikkansa jo olemassa olevasta lainsäädännöstä. Tämä luo osaltaan edellytyksiä selkeälle ja johdonmukaiselle lainsäädännölle.

Sanoma kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen lakiehdotuksissa (Laki sähköisen viestinnän palveluista 194b) säädetään palveluntarjoajalle velvollisuus varmistaa, että palvelut noudattavat esteettömyysdirektiiviä. Tämän lisäksi lakipykälässä viitataan kuitenkin myös valtioneuvoston asetukseen, johon käsityksemme mukaan pääosa direktiivin esteettömyysvelvoitteista on kerätty. Oikeusvarmuuden vuoksi ja mahdollisten ristiriitaisten ilmaisujen välttämiseksi lain vaatimuksien tulisi käydä selvästi ilmi itse lakitekstistä, tai selkeästi viitatusta valtioneuvoston asetuksesta, eivätkä tällaiset epätarkat viittaukset useampaan toisiaan vastaavia määräyksiä sisältävään eri lähteeseen ole hyväksyttäviä. Sanoma pitää tärkeänä, että lainsäädännön käytännössä edellyttämät esteettömyysvaatimukset on tarkennettu selkeästi lakitekstiin ennen niiden voimaantuloa.

Hallituksen esitykseen tulisi lisätä tarkennus koskien sähköisten palvelujen tarjoamista koskevan lain ehdotettua siirtymäsäännöspykälää 352, jonka mukaan ”Palveluntarjoajat voivat edelleen tarjota palvelujaan 28.6.2030 asti käyttäen tuotteita, joita ne käyttivät laillisesti ennen 28.6.2025 palvelujensa tarjoamiseen.” Hallituksen esitystä tulisi tarkentaa siten, että kohdassa käytetty termi ”tuote” viittaa muun muassa audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyyntarjoaviin palveluihin sekä tuotteisiin ja sovelluksiin, joiden avulla AV-sisältöpalveluja tarjotaan. Tällaisiin tuotteisiin on tehtävä säännöllisesti esimerkiksi tietoturvaa parantavia päivityksiä, eivätkä tällaiset vähämerkitykselliset päivitykset tarkoita, että tuote muuttuisi toiseksi.

Lisäksi Sanoma yhtyy Medialiiton ja Suomen Kustannusyhdistyksen lausunnoissa esitettyyn.

Nyberg Onni  
Sanoma Oyj