

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2012 rd

Kommunikationspolitiskt program för elektroniska medier: Statsrådets redogörelse till riksdagen 2012

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 oktober 2012 Kommunikationspolitiskt program för elektroniska medier: Statsrådets redogörelse till riksdagen 2012 (SRR 4/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att framtidsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kulturråd Leena Laaksonen, undervisnings- och kulturministeriet
- producent Marko Kulmala, Akun Tehdas
- chefsjurist Jyrki Arjanne, Elisa Abp
- verkställande direktör Toni Lindén, Kyynel Oy

- biträdande direktör, samhällsrelationer Petra Wikström, MTV MEDIA
- IPR Counsel Kalle Hynönen, Sanoma Media Finland
- servicechef Kari Haakana och chef för juridiska ärenden Katri Olmo, Rundradion Ab
- styrelseledamot Ville Oksanen, Electronic Frontier Finland EFFI ry
- direktör KooPee Hiltunen, Neogames Finland ry
- intressebevakningschef Johanna Halkola, RadioMedia rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Digita Ab
- DNA Ab
- Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat SATU ry
- TeliaSonera Finland Abp
- Ultra-Crea Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Framtidsutskottet anser att statsrådet lyckats utmärkt med sitt kommunikationspolitiska program för elektroniska medier. Programmet fångar bra upp de viktigaste kraven på förändringar inom mediemarknaderna. Också målet är välformulerat: att ta hänsyn till alla elektroniska me-

dieaktörers framtida villkor plus att även tillgoda konsumenternas behov.

Men programmålet är ytterst knepigt i ett läge där beslut ännu inte fattats om internationella standarder med återverkningar på det kommunikationspolitiska programmet. Absolut säkerhet råder inte ens om den närmaste framtidens tekni-

ker, och inom kommunikationsbranschen opererar en mängd stora internationella företag som genom sina egna beslut och åtgärder kan påverka branschens framtid.

Fler aktörer och nya verksamhetsmodeller har lett till förändringar i t.ex. televisionsverksamheten. I Finland finns det just nu ett tiotal televisionskanaler med traditionella linjära sändningar. Dessutom finns det nästa tjugo andra aktörer som erbjuder tv-innehåll av de mest varierande format. Som exempel kan nämnas tv-kanalernas webbtjänster, teleoperatörernas IPTV och videouthyrning på internet.

Medieinnehållet förläggs allt mer till tjänstemoln och utnyttjas via många kanaler. En del experter hävdar att traditionell linjär television snabbt kommer att förlora sin betydelse till följd av denna utveckling. Andra menar att televisionen utvecklas och ges nya former, men att linjär television trots det kommer att bevara sin starka position.

Nya och gamla tekniker konkurrerar i dag om kundernas gunst. Ambitionen bakom de politiska besluten är att likabehandla aktörer och tekniker i konsumentintressets namn. Det nu aktuella programmet har siktet inställt på detta uttryckliga mål.

De största stridsfrågorna på teknikfronten gäller den krympande frekvensreserven för television och tidplanen för övergång till DVB-T2-sändningar. Den tredje stora frågan gäller en effektiv bredbandsdistribution av tv-program. Parallellt med dessa medie- och kommunikationsbranschfrågor löper frågan om det framväxande ubikvitära samhället där allt fler apparater kommunicerar med sin omgivning (andra apparater). I framtiden kommer frekvenser att behövas även för annat än mediebruk (för intelligent infrastruktur).

De ännu mer intrikata frågorna gäller konsumentbeteende och upphovsrätt. Tidigare levererade ett tv-bolag innehåll till kunderna på det sätt bolaget bestämt. Numera kan kunderna själva ta

fram innehållet på önskad plats och med självvald terminalutrustning. Konsumenterna har blivit allt aktivare aktörer i värdenäten.

De här trenderna konkurrerar med den traditionella intäktsmodellen och har introducerat nya aktörer, tekniker och tjänster på marknaden. Den snabba förändringen i konsumentbeteendet har ibland också lett till konflikter med upphovsrättslagen. En del experter menar att det handlar om oreglerade beteendekulturer som bör stoppas. Andra experter hävdar att de oreglerade beteendekulturer som följer med de nya teknikerna bär bud om framtidens medier och kommunikation och är ett tecken på att lagstiftningen måste ändras om vi vill tillvarata de tekniska möjligheterna och tillgodose konsumentintresset.

Konsumenterna kan i dag ladda ner och dela närapå obegränsat bl.a. böcker, musik och HD-videor. Den nya tekniken har gjort nedladdningen, delningen och till och med redigeringen lättare. För att det nuvarande upphovsrättsystemet ska kunna upprätthållas i en sådan situation krävs det en bred kontroll som gäller privat kommunikation människorna emellan. Trots att detta tekniskt är möjligt är det förknippat med problem att utveckla ett allt effektivare och minutiöst kontrollsamhälle.

Situationen kompliceras av att de inhemska medierna också har en specialroll som bildningsbärare, informationsförmedlare och skapare av den finländska världsbilden. Medierna stärker vår nationella identitet och utgör ett viktigt element i medborgarnas fria opinionsbildning. Därför kan kommunikationspolitik inte drivas enbart på ekonomiska och tekniska premisser.

Utskottet sätter därför i sitt utlåtande fokus på

1. utveckling av ett inhemskt ekosystem för innehållsproduktion med sysselsättande effekt
2. fri användning av innehåll producerade med offentliga medel
3. tilldelningspolitiken för frekvenser och
4. nya tekniker och användning av frekvenser utanför medieverksamhet.

1. Utveckling av ett inhemskt ekosystem för innehållsproduktion med sysselsättande effekt

Det kommunikationspolitiska programmet ger en heltäckande bild av ett inhemskt ekosystem för audiovisuell innehållsproduktion och särskilt tv-innehåll och hur det ska utvecklas.

Nya distributionskanaler och en fördjupad internationalisering har lett till att det inte längre är enbart traditionella medieföretag som erbjuder audiovisuella innehåll utan också nya inhemska och utländska aktörer, såsom teleföretag och en lång rad internationella internetjänster. Finländarna erbjuder internationella innehåll billigare, enklare och från olika plattformar.

I en hårdnande internationell konkurrens är inhemska innehåll en tydlig konkurrensfördel för ett inhemskt mediebolag i ett litet språkområde. Mediebolagen har också en framträdande roll som sysselsättare. Televisionen är den största sysselsättaren inom den audiovisuella branschen. År 2009 sysselsatte den över hälften av alla heltidsanställda inom den branschen. Sysselsättartvåa är produktionen av filmer och tv-program med en andel på en femtedel.

Radion har stor betydelse inte minst som spridare av inhemsk musik. Den privata radioverksamheten i Finland består av 12 rikstäckande och 55 regionala eller lokala frekvensblock. Den privata radiobranschen hade 2011 en total omsättning på 57,2 miljoner euro. De privata radiobolagen i Finland betalar i snitt 15 procent av sin omsättning i upphovsrättsersättning till Teosto och Gramex. Det är mer än i Europa i genomsnitt (8,5 procent). År 2011 betalade radio- och tv-bolagen sammantaget närapå 35 miljoner euro till Teosto och Gramex.

När det gäller inhemsk produktion har Rundradion en särroll på grund av sitt lagfästa uppdrag. Av kostnaderna för bolagets programproduktion 2011 gick 89 procent till sådan produktion. Utgifterna för inhemsk produktion inbegriper såväl egen produktion som inköp från externa produktionsbolag. Medlen täcker också in en omfattande regional produktion och närvaro. Utom Rundradion investerar även privata, kommersiella mediebolag avsevärda summor i in-

hemsk produktion och inhemska innehåll och hör till de största beställarna av inhemsk oberoende innehållsproduktion.

Utskottet stöder regeringens policy att öka de oberoende tv-producenternas andel (den s.k. indiebolagskvoten), som räknas utifrån tv-kanalernas sändningstid eller programbudget, från 15 till 19 procent. Det får det inhemska innehållet och produktionen att öka, sysselsättningssiffrorna att stiga och de inhemska mediebolagen att stå sig bättre i den internationella konkurrensen.

Priset sätter gränser för den inhemska produktionen av premiärer; inhemskt innehåll är ungefär tiofaldigt dyrare än utländsk produktion. I och för sig är produktionskostnaderna för inhemska program inte särskilt höga, men i praktiken måste de täckas redan när de första gången säljs till en tv-kanal, eftersom volymen än så länge är liten och andrahandsmarknaden outvecklad.

Det finns också nya aktörer på marknaden som använder samma audiovisuella innehåll i sin affärsverksamhet utan att betala ersättning till rättsinnehavaren. Producenter och upphovsmän får ingen ersättning exempelvis för den inspelningsfunktion som ingår i IPTV, dvs. bredbandsanslutningen. Problemet bottnar dels i att distributionen över flera plattformar utvecklats, dels i de upphovsrätter som är kopplade till denna verksamhetsmodell. För mediebolagen utgör program som sänds över olika distributionsvägar samtidigt och oförändrade en enda produkt för vilken det behöver betalas endast en avgift, vilken den tekniska lösningen än är. Det handlar inte bara om pris utan också om ett invecklat upphovsrättssystem. I dagsläget tvingas mediebolagen skaffa rättigheter till en och samma programsändning flera gånger om, separat för varje distributionskanal.

Utskottet anser att upphovsrättssystemet och särskilt hithörande avtalspraxis behöver förenklas för att andrahandsmarknaden för det inhemska innehållet ska kunna utvecklas och den inhemska produktionens konkurrenspositioner stärkas. Men

samtidigt måste man värna innehållsproducenternas upphovsrätter och inkomster och se till att aktörer av olika slag behandlas lika.

Utskottet vill också påpeka att enligt 30 § 2 mom. i lagen om televisions- och radioverksamhet får sändningstiden för radioreklam inte överstiga tio procent av den dagliga sändningstiden. För jämförelsens skull kan det nämnas att i tv får reklam sändas 20 procent av sändningstiden. Den nationella gränsen för radioreklam är även i internationell jämförelse exceptionellt sträng. Med tanke på att reklambefäring är den enda inkomstkällan inom radiobranschen gör den kvantitativa reklambegränsningen det svårt för branschen att utvecklas och erbjuda radioinnehåll som håller hög kvalitet i alla avseenden.

Utskottet anser att bestämmelserna om tidsgränser för radioreklam måste ändras så att reklam får sändas i radio högst 20 procent av sändningstiden precis som i tv. Frågan om hur mycket reklam som får sändas i radio kan tas upp till ny behandling i samband med verksamhetsplanen för radioverksamheten.

En chans att skapa arbetstillfällen ges också om vi kan locka utländska produktioner till Finland. Under de senaste åren har man ute i världen allt mer gått in för stimulansordningar med statlig finansiering i syfte att locka utländska produktionsbolag att producera eller spela in filmer och tv-dramaserier i det egna landet. Tanken bakom detta är att stärka infrastrukturen, kompetensen och sysselsättningen inom branschen.

Stimulansordningarna är mycket vanliga exempelvis inom EU. Här i Finland saknar vi dessa incitament och därför sker en del finländska produktioner redan i länder som erbjuder sådana. Håller trenden i sig kan det få negativa effekter för sysselsättningen och infrastrukturen inom den audiovisuella branschen hos oss och radera produktionsbolagens strukturer.

Undervisnings- och kulturministeriet hade satt som en punkt i de politiska riktlinjer för den

audiovisuella kulturen som publicerades i oktober i år att Finland bör hitta sätt att utveckla ett nytt incitamentsystem för den audiovisuella branschen.

Utskottet uppmanar undervisnings- och kulturministeriet att tillsammans med arbets- och näringsministeriet med det snaraste ta fram ett förslag till en ny incitamentordning.

2. Fri användning av innehåll producerade med offentliga medel

Fri användning av innehåll producerade med offentliga medel är ett angeläget mål som öppnar för möjligheten till ny affärsverksamhet och ökad sysselsättning. Det gäller inte bara färdiga program utan också material bakom dem plus annat material, såsom källkoden till program på nätet, som kan tjäna som stomme för nya innehåll, tillämpningar och tjänster.

Det är svårt att främja fri användning genom politisk reglering. Trots att audiovisuella innehåll som produceras i Finland ofta får offentligt stöd utgör detta stöd sällan den huvudsakliga finansieringen. Det offentliga stödet täcker mindre än hälften av produktionskostnaderna för filmer. Merparten av pengarna kommer från leverantörer, distributörer typ tv-bolag, utländska finansierare och sponsorer. Bara för dokumentärer och kortfilmer kan det offentliga stödet på sin höjd täcka 70 procent av produktionskostnaderna. Tv-dramor och andra tv-program får i regel inte stöd från staten.

När man talar om fri användning av innehåll producerad med offentliga medel måste man skilja på s.k. öppna data och programinnehåll, eftersom reglerna för dem inte är desamma. Det är också skillnad på om materialet förmedlas vidare som sådant eller om det senare även bearbetas och mixas. För det mesta omfattas öppna data inte av upphovsrättsskyddet, eftersom de i regel inte når över tröskeln för upphovsrättsliga verk.

Programinnehåll producerade med offentliga medel kan läggas ut på internet på olika sätt: 1) de kan publiceras på den egna webbplatsen, 2) de kan överlåtas för publicering på andra webb-

platser och 3) de kan överlåtas för att bearbetas av användarna. De två senare fallen stöter på fler upphovsrättsliga hinder. Att publicera innehåll på den egna webbplatsen hänger samman med flerkanalskonceptet och är främst en avtalsteknisk fråga.

Om innehåll överlåts att publiceras på utomstående webbplatser är tredje parter ofta involverade i avtalet, och det begränsar den fria användningen. I det fall att innehållet också kan bearbetas när det vidareanvänds måste hänsyn tas inte bara till upphovsrättsersättningar utan också till upphovsmännens och andra berördas moraliska rättigheter, god journalistisk sed och journalistetik. Pondera att det journalistiska innehållet skulle vara helt fritt att använda, då skulle det finnas risk för att de personers ära och privatliv kränks som utsätts för bearbetningen. Om ett program eller en intervju omredigeras eller används i en annan kontext kan de kränka intervjuobjektet eller åsamka honom eller henne lidande.

Framtidsutskottet uppmanar undervisnings- och kulturministeriet att med det snaraste bereda en proposition om ändring av 25 g § i upphovsrättslagen utifrån det enhälliga förslag som upphovsrättskommissionen presenterade den 6 maj 2011. Det blir då lättare att få tillgång till sändarföretagens (tv- och radiobolag) och tidningsförlagens arkivmaterial på internet.¹

Den nuvarande upphovsrättslagen är i grunden teknikneutral. Den täcker därmed in alla nuvarande och framtida distributionsformer. Avtalsfrihet är en av lagens bärande principer. Möjlig-

heten att avtala om olika sätt att använda verken tryggar upphovsmännens rättigheter även när nya distributionsformer utvecklas.

När exempelvis nya former för distribution av tv-program utvecklats har också kraven på lättare tillgång till rättigheter ökat. Leverantörer och distributörer ser helst att det ingås ett enda avtal om distributionen och att ersättningen täcker in alla distributionsformer i stället för att parterna avtalar om distributionen och leveransen separat för alla distributionsformer. Även om frågan kan lösas genom ett avtal mellan parterna är det inte helt lätt att ro i land ett avtal. En orsak är att i synnerhet utländska producenter i regel är ovilliga att sälja rättigheter som ett paket till alla distributionskanaler.

Lagstiftaren har ytterst få redskap att påverka avtal om rättigheter till flerkanalsdistribution. I och med att upphovsrättslagen utgår från en bred avtalsfrihet är det marknaderna som effektivast sätter rätt pris och skäliga villkor.

Utskottet menar att undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet och justitieministeriet tillsammans kunde tillsätta en arbetsgrupp bestående av aktörer från medie- och kommunikationsbranschen med uppgift att utveckla samverkan kring nya distributionsformer medan undervisnings- och kulturministeriet stakar ut en upphovsrättspolitisk policy till våren 2013. Undervisnings- och kulturministeriet kunde också i anknytning till det kommunikationspolitiska programmet för elektroniska medier utreda om upphovsrättslagens undantag gällande utbildning och forskning behöver uppdateras. Ändringar som kunde komma i fråga är dels ett undantag för s.k. stordata (Big Data), som medger insamling och användning av stora datamängder för forskningsändamål, dels att lägga fast att klassrumsundervisning är icke-offentlig verksamhet.

De här åtgärderna kan enligt utskottet bidra till att data och innehåll som producerats offentligt eller annars är fria börjar användas mer inom un-

¹ Upphovsrättskommissionen föreslog att 25 g § i upphovsrättslagen (8.7.1961/404) ändras så att ut-sändningsbolagen och tidningsförlagen genom avtalslicens kan ingå avtal med organisationer som representerar upphovsmän, utövande konstnärer och producenter om nyanvändning av verk som ingår i arkiverade tv- och radio-program och arkiverade tidningar och tidskrifter. Bestämmelsen skulle bidra till att materialet bevaras och göra det möjligt att utnyttja arkiven och rättsinnehavarna att få ersättning.

dervisning och forskning, stimulera till ny affärsverksamhet och utveckla vidaranvändning av inhemska innehåll.

3. Tilldelningspolitiken för frekvenser

Den krympande frekvensreserven för television och tidplanen för övergången till DVB-T2-sändningar är de frågor i det kommunikationspolitiska programmet som väger tyngst i frekvenspolitiskt hänseende för dagens tv-verksamhet. Den tredje stora frågan gäller en effektiv bredbandsdistribution av tv-program.

Regeringen lägger i programmet fram en ny frekvensfördelningslösning som innebär en kommunikationspolitiskt radikal förändring mellan distribution av markbunden digital-tv och trådlösa bredbandsnät (700 MHz-bandet) och en ändring av frekvenserna för radiomikrofoner med kort räckvidd och audiovisuell produktion (800 MHz-bandet). Lösningen dikteras av praktiska och funktionella synpunkter men är omvälvande för dem som använder systemen.

Rundradions och de övriga tv-kanalernas markbundna (s.k. antenn-tv) sändningar sker nu huvudsakligen med DVB-T (även kallad DVB-T1). År 2011 introducerades högupplöst tv via marknätet men för att kunna se programmen måste hushållen ha DVB-T2-mottagare som stöder den nya standarden.

Nu inställer sig frågan hur snabbt man ska gå över till den nya tekniken (DVB-T2). Planer finns att en massivare övergång till den skulle ske 2020 samtidigt som trådlöst bredband övertar 700 MHz-bandet redan 2017. Med den lösningen vill man säkerställa den tilltagande data-trafiken i mobilnätet. Rundradion Ab:s kanaler och kanalerna som betjänar allmänintresset kan tas emot med nuvarande terminalutrustningar fram till 2026.

I den långa övergångstiden har konsumenterna tagits ad notam för att endast ett fåtal hushåll ska bli tvungna att skaffa en ny DVB-T2-mottagare enkom för att titta på basutbudet. Den långa och flexibla övergångstiden gör det alltså lättare för tv-tittarna att anpassa sig till den digitala tekniken. Av samma orsak anser i synnerhet de

kommersiella tv-bolagen och betal-tv-kanalerna att övergångstiden är alltför snävt tilltagen för deras vidkommande. Om 700 MHz-bandet tas i bruk för trådlöst bredband redan 2017 som planerat tvingas också betal-tv-kanalerna att ta i bruk den nya (DVB-T2) tekniken samma år. Också om tv-bolagen med sin egen verksamhet kan driva på inköp av DVB-T2-mottagare, finns det inte nödvändigtvis tillräckligt med sådana mottagare för att garantera en lönsam betal-tv-verksamhet 2017.

Hittills har endast en minimal minoritet (under 10 procent) av de hushåll som tittar på mark-sänd tv skaffat en DVB-T2-mottagare som lämpar sig för högupplösta sändningar. Men bedömare tror att det från och med 2013 bara finns nya DVB-T2-mottagare på marknaden för hushållsapparater. Det betyder att mottagarbeståndet i antennhushåll förnyas automatiskt på några år. Med tanke på att det inte säljs mer än 200 000—300 000 tv-mottagare per år till antennhushåll är det inte sagt att mottagarbeståndet hinner förnyas fram till 2017.

Förslaget i det kommunikationspolitiska programmet om frekvenstilldelningen är på det hela taget balanserat, menar utskottet. Bredbandsnäten får mer frekvenskapacitet inom en med europeiskt mått mätt kort tid samtidigt som affärsverksamheten inom tv-branschen och tv-tittarna kan tillgodoräkna sig en lång och flexibel övergångstid.

Utskottet vill poängtera att de elektroniska medierna är en betydande finansiär av finländsk kultur och innehållsproduktion. Det är allt annat än lätt att klara av den tekniska utvecklingen och den kommersiella evolutionen med traditionella metoder. Det offentliga måste värna att det finns en hållbar intäktmodell och kompetens inom området som säkerställer och främjar en professionell inhemsk innehållsproduktion.

Övergången till digitala DVB-T2-sändningar kommer enligt modellen i det kommunikationspolitiska programmet att primärt börja från betal-tv-tjänster. Genom att 700 MHz-bandet, som

nu används av tv, avsätts för mobilteleverksamhet blir det avsevärt lättare för teleoperatörerna att utveckla sin verksamhet samtidigt som eventuella risker och inkomstbortfall till följd av övergången till DVB-T2 företrädesvis drabbar betal-tv-kanaler. Betal-tv:ns lönsamhet stramas också åt när konkurrensen här hemma och på det internationella planet hårdnar och reklaminkomsterna sinar.

Även om valet av användargränssnitt, terminalutrustning och tjänstemodeller lämpligen bör överlåtas på kunderna, får man inte glömma bort de kommersiella tv-bolagens stora betydelse för en oavhängig inhemsk innehållsproduktion. Därför får man inte äventyra tv-bolagens lönsamhet och konkurrensförmåga med onödigt snäva tidplaner.

En tänkvärd lösning på teleoperatörernas och de traditionella tv-bolagens intressekonflikt kunde vara att snabba upp regleringen gällande flersändningsteknik (IP-multicasting) i det kommunikationspolitiska programmet för elektroniska medier. Enligt vissa studier kommer videonedladdningar att ta rentav 54 procent av den totala bredbandskapaciteten 2016. Ökade datamängder leder till att trafiken stockar sig och innehållskvaliteten försämras. Ett sätt att undvika stockning är att gå in för flersändningsteknik mellan bredbandsnäten.

Majoriteten finländska videokonsumenter tittar till övervägande del på linjära tv-kanaler via traditionella tv-sändningsnät. De normala distributionskanalerna för tv och radio är sändningsnät specialiserade på linjära tv- och radiosändningar, markbundna nät för digital-tv och UKV-radio samt kabel-tv-nät. Teleoperatörernas IPTV-tjänster har ökat under de senaste åren och täcker nu in närapå 10 procent av hushållen. Än så länge är den av teleoperatörer oberoende distributionen via det öppna internet av tv-innehåll på begäran (OTT, dvs. over-the top, och beställvideo) blygsam men kommer med säkerhet att öka. Allt fler tittar på OTT och beställvideo på sin egen dator och inte minst de yngsta åldersklasserna ägnar mer tid åt OTT-beställvideo tidsmässigt än åt de linjära tv-kanalerna. Enligt en studie som presenterats för utskottet förlägg-

er var femte ungdom (18—24 år) sitt tv-tittande till annan än egentlig sändningstid. Av dem prioriterar 70 procent internet framför tv, och bland unga män använder var sjunde pekdator eller mobil för att titta på program.

Enkelsändningar (unicast) som lockar till sig horder av tittare skapar stockningar i bredbandsnäten. Flersändningsteknik har kastats fram som en lösning på problemet. Med hänsyn till allmänhetens behov av tjänster bör tv-bolagen och bredbandsoperatörerna tillsammans se till att tjänster finns att tillgå även under idrottsevenemang som samlar de största tittarskarorna. Det säkraste sättet att distribuera videosändningar i realtid till en mängd mottagare är att använda flersändningar i stället för enkelsändningar. Vid flersändning utnyttjar tv-/videosändningen kapaciteten i en enda "kanal" i bredbandsstamnätet medan enkelsändning innebär att varje tittare får en individuell videosändning genom hela kedjan av bredbandsnät.

I dagsläget erbjuder de finländska teleoperatörerna inte tv-bolagen flersändningstjänster i sina fasta bredbandsnät och har inte heller avtalat om flersändning mellan olika operatörers bredbandsnät. För tv-bolagen betyder det att teleoperatörerna inte är villiga att utnyttja en redan existerande effektiv metod (flersändning) som motverkar stora trafikflöden och stockningar.

Teleoperatörerna har motiverat sitt motstånd bl.a. med att det kostar mycket att starta upp flersändningarna. Men då bör man komma ihåg att det enligt tv-bolagen kräver ännu större investeringar i näten för att på en och samma gång kunna erbjuda ett stort antal användare video överförd genom enkelsändning när bredbandsnäten måste dimensioneras att distribuera en personlig videosändning till varje tittare. I praktiken är det omöjligt att öka bredbandsnätens kapacitet så mycket att alla finländska hushåll skulle kunna betjänas med simultana högupplösta enkelsändningar av video.

När det gäller flersändningsteknik konstaterar regeringen i det aktuella programmet att det just nu inte finns några grunder för nationella regleringslösningar.

Framtidsutskottet anser att man bör utnyttja det kommunikationspolitiska programmet för elektroniska medier för att snabbt få igång även bredbandsdistribution av tv-innehåll i det öppna nätet genom att ålägga operatörerna att möjliggöra flersändningsteknik mellan näten. Detta är en angelägen åtgärd för televisionens framtid. I annat fall bör 700 MHz-bandet användas för tv-verksamhet åtminstone fram till 2020.

Nätkoncessioner och programkoncessioner

Utskottet understöder förslaget i programmet om att systemet med programkoncessioner behöver förenklas och att koncessionerna ska beviljas genom s.k. skönhetstävling på ett sätt som bäst främjar konkurrensen.

Dessutom anser utskottet att programmets strategi visavi skäligen frekvensavgifter och skönhetstävlingar även bör tillämpas på gällande frekvensband för mobilnätet när koncessionerna för dem förnyas.

Utskottet menar också att större hänsyn bör tas till en effektiv användning av frekvenserna när frekvensavgiften för tv-verksamhet läggs fast. Frekvensavgiften bör grunda sig på det frekvensband som är i användning (precis som när det gäller mobil kommunikation) i stället för kanalknippe.

I fråga om betal-tv bör även principen om ett kort i 136 § i kommunikationsmarknadslagen preciseras så att man lyckas nå målet i redogörelsen, "att konsumenternas möjlighet att på ett smidigt sätt utnyttja olika tjänsterproducenters betal-tv-tjänster i den markbundna televisionsverksamheten tryggas".

De snabba förändringarna inom elektroniska medier kan kräva nya lagstiftningsåtgärder som inte kunde förutses när programmet bereddes.

Därför är det viktigt att kommunikationsministeriet håller ett öga på vilket genomslag det kommunikationspolitiska programmet får och är redo att snabbt reagera på eventuella nya regleringsbehov. Det är all orsak att tillsätta en övergripande arbetsgrupp med uppgift att grunna på hur samarbetet mellan aktörerna och avtalspraxis inom medie- och kommunikationsbranschen kunde utvecklas såsom regeringen föreslagit i programmet.

Frågor som behöver bevakas är i vilken takt DVB-T2-apparaterna vinner insteg, behovet av lagstiftning gällande parallellsändningsteknik (flersändning) — förutsatt att beslut inte fattas redan nu enligt förslag från framtidsutskottet — och besluten om en global harmonisering av 700 MHz-bandet vid WRC 2015-mötet. Finland bör också ge akt på digitalradions utveckling.

I frekvensplaneringen bör hänsyn också tas till digitaliseringen av radio, menar utskottet. Exempelvis har Europeiska radioförbundet AER föreslagit att det återstående fria utrymmet på 174—230 MHz-bandet ska reserveras för ljudrundradio-sändningar.

De pågående digitalradioprojekten i Europa använder mestadels frekvensbandet 174—230 MHz. Det bandet lämpar sig bäst för digitala radiosändningar som bygger på standarden Eureka 147. Också hos oss använde Rundradion just samma band för digitala försökssändningar 1997—2005.

4. Nya tekniker och användning av frekvenser utanför medieverksamhet

Riksdagen har alldeles nyss behandlat en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om auktion av vissa radiofrekvenser (RP 72/2012 rd). I propositionen föreslogs ändringar dels i lagen om auktion av vissa radiofrekvenser, dels i kommunikationsmarknadslagen.

Efter ändringarna kan lagen även tillämpas på auktionen inom 800 MHz-bandet. Trådlösa mikrofoner bl.a. i studior, på teatrar och vid konserter använder det bandet. Mikrofonerna kommer

inte att kunna användas efter 2013, eftersom de inte fungerar inom det band som tilldelas dem.

Majoriteten av dem som använder radiomikrofoner är undervisningsanstalter och kulturinrättningar inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. De grupper som använder radiomikrofoner har föreslagit att användarna ska få ersättning av statliga medel för kostnaderna till följd av ändringarna. Man räknar med att det kommer att kosta runt 12 miljoner euro att ersätta de gamla apparaterna med nya.

Utskottet menar att kommunikationsministeriet bör undersöka om staten har möjligheter att stå för en del av de kostnader som ändringarna i lagstiftningen förorsakar.

Utskottet vill fästa särskild uppmärksamhet vid de möjligheter som öppnas i och med ny kommunikationsteknik. Exempelvis kommer radiofrekvensidentifiering (RFID) att bli allmänna under de närmaste åren bl.a. inom hälso- och sjukvården, handeln, industrin och trafiken. System som bygger på radiokommunikation kommer också att användas för att göra trafikstyrningen effektivare och trafiksäkerheten bättre och för att förebygga miljöskador. Utskottet understryker vikten av att man under de kommande åren noga håller ögonen på behovet av RFID-teknik och överlag en intelligent infrastruktur.

Ett annat aktuellt exempel på ny teknik är kognitiv radioteknik som använder sig av HF-frekvenser (3—30 MHz). För närvarande är den kommersiella verksamheten på HF-bandet minimal. Banden används företrädesvis för sjöfart, militärkommunikation och radioamatörverksamhet. Dessutom finns det på banden även bl.a. nödtrafikfrekvenser för luftfart samt rundradioverksamhet. HF-bandet medger också att apparater kommunicerar med varandra (t.ex. sensor-kommunikation och intelligenta elnät). Nya HF-radioapparater som tagits fram i Finland med kognitiv radioteknik kan också ersätta dyr dataöverföring via satellit.

I och med att den kognitiva radiotekniken är så ny är lagstiftningen ännu inte anpassad efter de krav som de nya kognitiva radiosystemen ställer. Utmärkande för den kognitiva radiotekniken är att den kräver ganska stora frekvensband för att frekvensutnyttjandet ska kunna optimeras.

För att kunna erbjuda användarna tillräcklig kapacitet använder de nya dataöverföringssystemen en större bandbredd än vad man varit van vid bl.a. i radiotelegrafen och analogt tal med nuvarande HF-system. Därför bör de kognitiva radionäten få stora frekvenstilldelningar med sekundära rättigheter, för då kan systemet utnyttja HF-bandet effektivt men stör inte andra användare genom att hålla sig undan från andra frekvenser.

Utskottet föreslår därför följande:

Det utreds i vilken utsträckning 1 606 kHz—29 700 kHz-bandet de facto utnyttjas. De frekvenser som inte är i användning frigörs för kommersiellt bruk/nya radiosystem och tilldelas för "nomadiserande datatrafik".

För de sjöradiofrekvenser som blir kvar inom 1 606 kHz—29 700 kHz-bandet (exkl. anrops- och nödfrekvenser och frekvenserna för existerande kustradiostationer (Åbo)) och frekvensbanden för telex och HF-radiolänkar beviljas i försökssyfte frekvenskoncessioner för nya HF-system.

a) Koncessionerna beviljas med sekundära rättigheter.

b) Koncessionerna beviljas i princip för ett så brett frekvensband som möjligt för att skapa plats för kognitiv radioteknik. Detta innebär flera frekvensband över hela frekvensspektret.

I framtiden kan motsvarande system också utvecklas för högre frekvensband (VHF/UHF).

Ställningstagande

Framtidsutskottet föreslår

*att kommunikationsutskottet beaktar det
som sägs ovan.*

Helsingfors den 14 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Päivi Lipponen /sd
vordf. Oras Tynkkynen /gröna (delvis)
medl. Mikko Alatalo /cent
Olli Immonen /saf
Harri Jaskari /saml
Mikael Jungner /sd
Saara Karhu /sd

Markus Mustajärvi /vg
Antti Rantakangas /cent
Leena Rauhala /kd
Juha Sipilä /cent
Sofia Vikman /saml (delvis)
Pertti Virtanen /saf
Ville Vähämäki /saf.

Sekreterare var

ställföreträdande utskottsråd Olli
Hietanen.