

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond (RP 29/2012 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 14/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande förvaltningsrevisor Ari Hoikkala, Statens revisionsverk
- kommunikationsråd Elina Normo och konsultativ tjänsteman Elina Thorström, kommunikationsministeriet
- budgetråd Tuomas Sukselainen, finansministeriet
- förvaltningsdirektör Jorma Koivunmaa, Kommunikationsverket
- tf. resultatsområdeschef Tiina Peltola, Nationella audiovisuella arkivet
- biträdande direktör Seppo Reimavuo, Konkurrensverket
- forskardoktor Johanna Jääsaari, Helsingfors universitet

- universitetslektor Marko Ala-Fossi, Tammerfors universitet
- verkställande direktör Lauri Kivinen och chef för juridiska ärenden Katri Olmo, Rundradion
- Senior Legal Counsel Hanna Kotola, Digita Ab
- biträdande direktör Petra Wikström, MTV Media
- verkställande direktör Riku Lahtinen, Nicewood Oy
- direktör Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland och Sanoma News
- expert Veijo Turunen, Finlands Näringsliv rf
- ordförande Tapio Räihä, Radio- och televisionsredaktörernas förbund rf
- verkställande direktör Stefan Möller och intressebevakningschef Johanna Töyrylä, RadioMedia
- ombudsman Sari Väänänen och styrelseordförande Aleksi Bardy, Centraförbundet för Finlands filmproducenter
- direktör Anna Lundén, Företagarna i Finland
- verkställande direktör Valtteri Niiranen och direktör Satu Kangas, Mediernas Centraförbund rf
- ordförande Jari Niemelä, Yleisradion ohjelmatyöntekijät
- ombudsman Stiina Laakso, Suomen audiovisuaalisen alan tuottajat SATU ry
- professor Heikki Hellman
- professor Raimo Salokangas.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Kommunikationsverket
- Försörjningsberedskapscentralen
- Barnombudsmannens byrå
- Delegationen för romernas ärenden
- Finlands filmstiftelse
- Svenska Finlands folkting

- Alma Media Abp
- Veikkaus Abp
- Dövas Förbund rf
- De Synskadades Centralförbund rf
- Finlands Journalistförbund FJF ry
- Mediernas Centralförbund rf
- Electronic Frontier Finland EFFI ry
- Pensionstagarnas Centralförbund PCF
- Teatteri- ja Mediatyöntekijät ry
- Tuotos ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond ändras. Propositionen syftar till att trygga finansieringen av Rundradion Ab och precisera både tillsynen över bolagets allmännyttiga verksamhet och bolagets allmännyttiga uppdrag.

I propositionen föreslås det att Rundradion Ab:s nuvarande skyldighet att tillhandahålla ett heltäckande programutbud ersätts med en skyldighet att tillhandahålla ett mångsidigt och täckande televisions- och radioprogramutbud för alla på lika villkor. Enligt förslaget kompletteras uppdragsformuleringen så att tjänster också kan erbjudas regionalt. Det föreslås att de särskilda uppgifter som ingår i den allmännyttiga programverksamheten kompletteras så att det i uppgifterna utöver att producera, skapa och utveckla också ingår att bevara inhemsk kultur, konst och stimulerande underhållning. I programutbudet ska dessutom också utbudet för ungdomar betonas.

Det föreslås att förvaltningsrådets uppgifter preciseras så att också en förhandsprövning av nya betydande tjänster och funktioner ingår i förvaltningsrådets uppgifter. Enligt förslaget tas det i lagen in bestämmelser om förhandsprövning. Riksdagens möjlighet att få information förbättras genom att förvaltningsrådet åläggs att årligen lämna en berättelse till riksdagen om den allmännyttiga verksamheten.

I propositionen föreslås det att Kommunikationsverkets får större befogenheter än de nuva-

rande att utöva ekonomisk tillsyn över den allmännyttiga verksamheten. Kommunikationsverket ska övervaka att den särredovisningsskyldighet i fråga om verksamhet, material och nättjänster som förutsätts av Rundradion i denna lag följs samt att varken underprissättning eller korssubventionering förekommer. Verket ska också övervaka att förbudet mot reklam och sponsring följs. I lagen tas det också in bestämmelser om sanktioner. Rundradion ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet samt sina bokslutshandlingar till Kommunikationsverket som utifrån dem ska avge ett utlåtande till statsrådet. Utlåtandet ska delges det riksdagsutskott som behandlar ärenden som gäller Rundradion Ab.

Det föreslås att den televisionsavgift som är baserad på användningen av televisionsapparater ska slopas. Enligt förslaget ska finansieringen från ingången av 2013 grunda sig på ett anslag som överförs från statsbudgeten till statens televisions- och radiofond och som är avsett att täcka kostnaderna för Rundradions allmännyttiga verksamhet. Avsikten är att det belopp som motsvarar anslaget ska samlas in genom den nya rundradioskatten i samband med inkomstbeskattningen och intäktsföras i statsbudgeten.

Det föreslås att nivån på finansieringen av Rundradion bestäms i lagen om statens televisions- och radiofond. Enligt förslaget är finansieringsnivån 500 miljoner euro år 2013. Från och med 2014 justeras nivån så att den motsva-

rar den årliga stegringen i kostnadsnivån. Som grund för justeringen används ett index som till en tredjedel består av levnadskostnadsindexet och till två tredjedelar av förtjänstnivåindexet.

Propositionen hänför sig till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om

rundradioskatt och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den. I den propositionen föreslås bestämmelser om den nya rundradioskatten och skattens genomförande.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2013.

Propositionen inverkar på budgeten för 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Propositionen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab (nedan Rundradion) och lagen om statens televisions- och radiofond (RP 29/2012 rd) bygger på det meddelande som godkändes den 16 december 2011 av riksdagsgruppernas ordförande och bostads- och kommunikationsminister Krista Kiuru (nedan meddelandet) och det principbeslut som statsrådet antog den 21 december 2011 (nedan statsrådets principbeslut). Meddelandet och principbeslutet innehåller de centrala riktlinjerna för reformen av den allmännyttiga verksamhetens finansiering, styrning, tillsyn och definiering.

Utskottet ser mycket positivt på att den långt utdragna beredningen och alla förhandlingar om finansieringen av Rundradion nu har resulterat i ett avgörande. Den nya modellen tryggar en adekvat och långsiktig finansiering av Rundradion som kan fortsätta sin verksamhet i nuvarande omfattning. Utskottet har behandlat Rundradions finansiering i sitt utlåtande till finansutskottet (KoUU 8/2012 rd) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rundradioskatt och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 28/2012 rd). Utskottet vill även i detta sammanhang poängtera att det i fortsättningen gäller att med jämna mellanrum se på vilka effekter eventuella förändringar på marknaden eller i tjänstebehovet kan få för indexbundenheten av Rundradiofinansieringen och för en opartisk och rättvis beskattning.

Propositionen understryker det riksdagsvalda förvaltningsrådets roll som högsta beslutande organ. Förvaltningsrådet ska se till och övervaka att uppgifter som hör till den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte blir fullgjorda. Det kan i sitt styr- och övervakningsuppdrag sörja för att utbudet och prioriteringarna i den allmännyttiga verksamheten är korrekta. I och med avgörandet blir det också lättare för riksdagen att påverka inriktningen och definitionen av Rundradions verksamhet, påpekar utskottet. Förvaltningsrådet ska härnäst årligen lämna riksdagen en berättelse. Riksdagsbehandlingen av den öppnar för en bred parlamentarisk debatt om Rundradions verksamhet.

Utskottet sätter i detta betänkande särskild fokus på räckvidden för Rundradions allmännyttiga verksamhet, riksdagens och förvaltningsrådets roll i styrningen av Rundradions verksamhet, förfarandet med förhandsprövning i samband med ändringar i verksamheten och annan tillsyn över Rundradion.

Den allmännyttiga verksamhetens räckvidd

Bestämmelserna om den allmännyttiga rundradioverksamheten bygger på konkurrensreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, Amsterdamprotokollet om system för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, som fogades till Amsterdamfördraget 1997, och meddelandet från EU-kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv (nedan kommissionens meddelande).

I propositionsmotiven sägs det att kommissionens meddelande kräver att definitionen av den allmännyttiga verksamheten ska vara så

exakt som möjligt. Men enligt rapport till utskottet har medlemsstaterna trots allt ganska fria händer att definiera den allmännyttiga verksamhetens innehåll. Definitionen måste göras med hänsyn till att den främjar yttrandefriheten och tillåter att man reagerar på förändringar i omvärlden. Enligt meddelandet kan definitionen omfatta ett brett programutbud med olika slag av program och innehåll, oberoende av om motsvarande program erbjuds kommersiellt på marknaden. Enligt rapporten ska den allmännyttiga verksamheten alltså inte definieras uteslutande utgående från exempelvis det kommersiella utbudet, utan utbudet kan överlappa det kommersiella utbudet, förutsatt att det är förenligt med det allmännyttiga uppdraget. I meddelandet har också beaktats framtida behov av diversifiering av verksamheten och utnyttjande av den tekniska utvecklingen, bl.a. användningen av nya distributionsplattformar. Den definitionen av Rundradions allmännyttiga verksamhet som ingår i lagen uppges fylla kraven i kommissionens meddelande.

Utskottet framhåller att man hädanefter måste inse att det offentligt finansierade innehållsutbudet påverkar marknaden när det förekommer överlappningar i det offentliga och kommersiella utbudet och utvecklingstrenderna och teknikutvecklingen går i samma riktning som inom den kommersiella sektorn. Det offentligt finansierade programutbudet får inte öka eller tillspetsa denna överlappning och partiella konkurrenssituation, om man inte utgående från programtyp eller innehåll kan motivera det med de principer som styr den allmännyttiga verksamheten.

Utskottet understryker att möjligheten att nå målgrupperna framför allt hänger samman med programkvaliteten. Rundradion bör också framöver koncentrera sig på att erbjuda diversifierade, intresseväckande program och innehåll av hög klass som producerats med sakkunskap, nya fungerande tjänster och god tillgänglighet till programmen. Utskottet anser att bolaget särskilt bör fokusera på att ta fram kvalitativa kriterier för programmen och analysera programkvaliteten. Det gäller också att med utgångspunkt i Rundradions uppdrag titta på verksamhetens ut-

fall, lägga fast effektkriterier och bestämma vilka delområdena ska vara.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid den grundlagsfästa tvåspråkigheten. Finlands svenskspråkiga befolkning måste garanteras tjänster i programverksamheten.

Riktlinjer för den allmännyttiga verksamheten. Regeringen föreslår ändringar i uppdragsformuleringen i 7 § i lagen om Rundradion. Ändringarna uppges inte leda till särskilt stora förändringar i de gällande bestämmelserna och den rådande situationen. Skyldigheten för bolaget att tillhandahålla ett heltäckande programutbud ersätts med skyldigheten att tillhandahålla ett mångsidigt och täckande televisions- och radioprogramutbud för alla på lika villkor. Uppdraget kompletteras med att tjänster kan tillhandahållas såväl riksomfattande som regionalt. Dessutom ändras terminologin genom att "alla telenät" byts ut mot "allmänna kommunikationsnät".

De särskilda uppgifter som ingår i den allmännyttiga programverksamheten föreslås bli kompletterade med att de förutom att producera, skapa och utveckla också inkluderar att bevara inhemsk kultur, konst och stimulerande underhållning. I programutbudet ska vikt läggas även vid utbudet för ungdomar.

Genom att ta in ungdomar vill man enligt uppgift få Rundradion att erbjuda med definitionen av allmännyttiga tjänster förenliga innehållstjänster som alternativ till det kommersiella utbudet även till sådana målgrupper som av tittar- och lyssnarstatistiken att döma föredrar det kommersiella innehållsutbudet. Genom ändringen blir alla under 18 år en viktig målgrupp för bolaget.

Ändringarna ovan, som bygger på meddelandet och statsrådets principbeslut, kan i och för sig understödjas, men risken finns att de stora linjerna för den allmännyttiga verksamheten mister sin stringens när nya särskilda grupper och prioriteringar tas in i lagdefinitionen. Utskottet understryker att Rundradions primära uppgift är att erbjuda alla ett varierat programutbud på lika villkor, även med invägande av behoven hos grupper med särskilda behov.

De kommersiella aktörernas programutbud har vanligen riktat sig till ungdomar. Det nya programutbud som Rundradion hädanefter riktar till ungdomar måste skilja sig från det kommersiella utbudet t.ex. i fråga om innehåll eller framförande, så att sändningen även i det rådande konkurrensläget kan motiveras med ett behov av allmännyttiga tjänster. Det är viktigt, menar utskottet, att den nya satsningen på ungdomar inte leder till nedskärningar i barnprogrammen.

I sitt betänkande (KoUB 1/2012 rd) om Rundradion Ab:s förvaltningsråds berättelse till riksdagen om bolagets verksamhet 2009 och 2010 (B 16/2011 rd) ansåg utskottet det ytterst angeläget att Rundradions public service-uppdrag inte förlorar i bredd utan att programverksamheten täcker in allt från nyheter och faktaprogram till kultur, sport och underhållning. För att klara av sitt lagfästa uppdrag måste bolaget i största möjliga omfattning nå ut till sin målpublik genom sändningar över ett brett kanalsortiment. Utskottet vidhåller sina synpunkter och bedömer att propositionen lägger fast en fungerande plattform för att Rundradion ska klara av sitt public service-uppdrag i nuvarande omfattning och vidareutveckla det.

Utskottet vill särskilt framhålla den stora roll Rundradions regionala tv- och radioverksamhet spelar för att stärka den regionala identiteten och som garant för en heltäckande kommunikation, yttrandefrihet och information på det regionala planet. Reformen kräver mer pengar och därför gäller det att se till att den regionala verksamheten ges möjligheter och resurser.

Särskilda programbehov. Under sakkunnigutfrågningen framfördes åsikter om hur stor andelen bör vara för olika programtyper och vilka slags program som bör ingå i Rundradions programutbud. Det gällde bl.a. sport, kulturell mångfald, barnprogram (särskilt i radion), undervisnings- och utbildningsprogram, program på romani samt bättre service till hörsel- och synskadade exempelvis i form att mer textning, syn- och teckenspråkstolkning och program på lätt finska, svenska osv. Utskottet är dock av den

meningen att frågorna täcks in av uppdraget i 7 § i lagen om Rundradion.

När efterfrågan på program av en viss typ inte backar upp någon marknad för kommersiella medier, är Rundradion den enda serviceleverantören som kan tillhandahålla kompletterande tjänster. Det här gäller exempelvis finländsk kultur och sådan finländsk idrott där utbud saknas. Tjänster för grupper med särskilda behov och minoriteter ingår självfallet i Rundradions allmännyttiga verksamhet.

Utskottet hoppas att man i framtiden följer principen om fri tillgång till offentlig information och ställer mer Rundradiomaterial till allmänt förfogande i den mån upphovsrätten tillåter. Principen utgår från att materialet är gratis.

Rundradions förvaltningsråd har därför ett särskilt ansvar för att Rundradions programverksamhet följer public service-principen och tar hänsyn även till grupper med särskilda behov. Situationer där det gäller att noga tänka sig för är exempelvis tydliga omläggningar av kanalprofiler, där en väsentlig omdefinition görs av kanalernas huvudsakliga målgrupper. Exempelvis ungdomar och unga vuxna är en grupp som konsumerar program och underhållning över en så vid skala att det sannolikt inte går att nå dem som tittargrupp över en viss kanal på samma sätt som äldre åldersgrupper. Det här bör rimligen påverka hur mycket det är förnuftigt att satsa för att nå ungdomar eller unga vuxna. Att försöka locka en målgrupp som denna att använda en viss kanal får inte väsentligt inkräkta på den sammantagna service som andra, särskilt trogna målgrupper får. Följaktligen bör bolaget satsa på att utveckla webbtjänsterna, exempelvis Yle Arenan, ytterligare för att ge grupper med särskilda behov bättre service.

Inhemsk innehållsproduktion. I motiven till propositionen framhåller regeringen att Rundradions allmännyttiga verksamhet spelar en stor roll för att bevara den finländska kulturen, behålla den inhemska innehållsproduktionen och sysselsätta människor inom kreativa områden. Enligt uppgifter till utskottet står Rundradion för en betydande insats när det gäller att utveckla

och utöka den kommersiella innehållsproduktionen, särskilt i produktionen av drama, film, dokumentärer och andra liknande verk. Det är säl-lan lönande för kommersiella kanaler att köpa in den typen av program, men de har trots det ett stort värde med avseende på den allmännyttiga verksamheten.

Lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998) har bestämmelser om andelen euro-peiskt programutbud (16 §) och den andel av programbudgeten eller sändningstiden som ska avsättas för oberoende producenters program (17 §). Bestämmelserna bygger på Europaparla-mentets och rådets direktiv 2010/13/EU om audiovisuella medietjänster och de gäller alla te-levisionsaktörer. Den gällande lagen om Rund-radion Ab har inga särskilda kvalitativa bestäm-melser som reglerar hur bolaget ska ordna sin upphandling av allmännyttig verksamhet. Bola-get kan alltså välja att själv producera program eller att köpa program från högkvalitativa fin-ländska eller utländska innehållsleverantörer.

Enligt 7 § 2 mom. i lagen om Rundradion Ab ska bolaget särskilt producera, skapa och ut-veckla inhemsk kultur och stimulerande under-hållning. Skrivningen om innehållsproduktion täcker in både intern programproduktion och köp av program från utomstående. När den all-männyttiga verksamheten kommer att bli skatte-finansierad får bolaget en större förpliktelse att stötta finländsk innehållsproduktion i olika for-mer, påpekar utskottet. Det är bra att förvalt-ningsrådet, enligt uppgifter till utskottet, den 11 april i år lade upp strategier för ekonomin och verksamheten och samtidigt bestämde att satsa på ökad inhemsk programupphandling plane-ringsperioden 2013—2015. Det vore önskvärt att den inhemska programupphandlingen utökas långsiktigt.

Riksdagens och förvaltningsrådets roll

Syftet med propositionen är att nationellt stärka styrningen och tillsynen över Rundradions all-männyttiga verksamhet. Rundradion är ett stat-ligt bolag med stor samhällelig betydelse och där riksdagen, statsrådet, förvaltningsrådet och re-

geringen alla intar en viktig roll. Först och främst är Rundradion Ab dock ett bolag som riksdagen styr och utövar tillsyn över. Däremot är det ett helt självständigt företag i redaktio-nellt och programmässigt hänseende.

Riksdagen utövar tillsyn över verksamheten huvudsakligen via förvaltningsrådet. Förvalt-ningsrådet är Rundradions högsta förvaltnings-organ. Det väljs av riksdagen och har 21 med-lemmar. Bestämmelser om dess befogenheter in-går i 6 § i lagen om Rundradion Ab. Parlama-tarisk tillsyn på bred bas säkerställer att bolaget och verksamheten är oberoende. Förvaltningsrå-det beslutar om riktlinjerna för ekonomi och verksamhet och det granskar och godkänner sty-relsens årsberättelse. Förvaltningsrådet ska dessutom bland annat se till och övervaka att uppgifter inom den allmännyttiga programverk-samheten fullföljs. Regeringen föreslår att upp-gifterna preciseras och det innebär att förvalt-ningsrådet får en starkare roll som Rundradions högsta organ. Vidare kompletteras dess lagstad-gade uppgifter genom en ny bestämmelse om förhandsprövning av nya betydande tjänster och funktioner.

I och med de nya förslagen kommer förvalt-ningsrådet, som alltså väljs av riksdagen, att ha en allt mer framträdande roll i styrningen och tillsynen över Rundradions verksamhet och all-männyttiga verksamhet. I principbeslutet och propositionen framhåller regeringen att den nu-varande modellen för att styra och utöva tillsyn över förvaltningsrådet är bra och fungerande. Utskottet håller med om detta och framhåller det positiva i att förvaltningsrådet får en starkare roll.

Förvaltningsrådets berättelse till riksdagen. I betänkandet från mars i år om förvaltningsrå-dets berättelse framhåller kommunikationsut-skottet hur viktig riksdagen är för att bestämma kursen för Rundradions verksamhet. Det nuva-rande systemet med en berättelse från förvalt-ningsrådet vartannat år ger inte riksdagen till-räckligt goda möjligheter att vid rätt tidpunkt på-verka verksamhetsstrategierna, ansåg utskottet. Berättelsen bör komma varje år och utan dröjs-

mål. Regeringen föreslår att berättelsen ska lämnas årligen senast i april. Det ger riksdagen bättre möjligheter att få aktuell information om bland annat den allmännyttiga verksamheten. Det är riksdagens kommunikationsutskott som behandlar berättelsen från förvaltningsrådet och lämnar ett betänkande om den.

Det är mycket motiverat och välkommet att förvaltningsrådet kommer med en berättelse årligen vid en bestämd tidpunkt. Enligt propositionen ska förvaltningsrådet i berättelsen redogöra för hur den allmännyttiga verksamheten har genomförts och hur det har fullgjort sina styrnings- och tillsynsuppgifter. I tidigare betänkanden om berättelser från förvaltningsrådet har kommunikationsutskottet uttalat sig om bland annat den allmännyttiga verksamheten, dess innehåll och dimensioner. I fortsättningen bör berättelsen innehålla mer information om ekonomiska frågor kring Rundradions verksamhet, påpekar utskottet. Vidare ska riksdagen framöver få Kommunikationsverkets utlåtande till statsrådet om laglighetsövervakningen enligt 12 b § i lagen om Rundradion Ab för kännedom.

Till följd av riksdagens framträdande roll är det befogat att riksdagen genom propositionen ges större möjligheter att få information om Rundradions verksamhet i allmänhet och den allmännyttiga verksamheten i synnerhet.

Förhandsprövning av Rundradions nya betydande tjänster och funktioner

Regeringen föreslår att lagen om Rundradion Ab får en bestämmelse om ett nytt förfarande med förhandsprövning av Rundradions tjänster och funktioner. Det är förvaltningsrådet som ska stå för förhandsprövningen och den ska gälla Rundradions nya betydande tjänster och funktioner. Förvaltningsrådet ska bedöma en tjänst eller en funktion i relation till dels den allmännyttiga verksamheten, dels den samlade kommunikationsmarknaden. I prövningen ska det ingå en bedömning av den planerade tjänstens eller funktionens marknads- och konkurrensinverkan plus dess övriga inverkan.

Utifrån prövningen ska förvaltningsrådet besluta om tjänsten eller funktionen ska tillhandahållas eller inte. För prövningen ska förvaltningsrådet höra bland annat konkurrens- och konsumentmyndigheterna och centrala branschaktörer. Tanken är att bedöma om en ny tjänst är förenlig med den lagstadgade allmännyttiga verksamheten och om dess effekter är godtagbara i relation till de sannolika marknadseffekterna.

Den gällande lagen har inga bestämmelser om förhandsprövning av nya tjänster. Men redan våren 2011 gjorde förvaltningsrådet en förhandsprövning av högupplösta sändningar som Rundradion hade för avsikt att starta. Enligt regeringen kräver kommissionen i sitt meddelande om statligt stöd att medlemstaterna utifrån öppet offentligt samråd som grundar sig på en förhandsbedömning undersöker om väsentliga nya audiovisuella tjänster som planeras av offentliga programföretag uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet. De ska då bedöma om väsentliga nya tjänster tillgodoser samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov samtidigt som hänsyn tas till de potentiella effekterna på handelsvillkor och konkurrens.

För en objektiv förhandsprövning är det nödvändigt att bedömningen görs av någon som är oberoende av ledningen för public service-företaget, också vad gäller utnämning och avskedande av medlemmar, och som har adekvata färdigheter och resurser för uppdraget. Med hänvisning till inkommen information anser utskottet att Rundradions förvaltningsråd kan anses uppfylla kraven. Redan de gällande bestämmelserna kräver att de som väljs in i förvaltningsrådet ska ha kännedom om vetenskap, konst, bildningsarbete och näringsliv och representera olika samhälls- och språkgrupper. De som ingår i förvaltningsrådet får inte höra till bolagsledningen i övrigt. Ledamöterna i förvaltningsrådet utnämns av riksdagen.

Enligt nya 6 a § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab ska en förhandsprövning göras av sådana nya tjänster eller funktioner som har mer än obetydlig inverkan på helhetsutbudet av innehållstjänster. Förhandsprövningen ska göras om

den nya tjänsten eller funktionen är väsentlig till sin betydelse, sin varaktighet och sina kostnader.

I utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att man inte bör utgå från att alla kriterier i 6 a § 1 mom. ska vara uppfyllda för att starta en förhandsprövning. Det bör räcka med att ett kriterium är uppfyllt för att starta en förhandsprövning. Enligt uppgifter till utskottet är formuleringen av paragrafen tänkt att framhålla de faktorer som medverkar till hur väsentlig en tjänst eller en funktion är. Tack vare att det finns flera kriterier kan enskilda pilotprojekt, regionala engångsprojekt eller försök starta utan förhandsprövning. Utskottet anser att denna aspekt är viktig och framhåller att bestämmelserna måste tillåta tillräckligt stor flexibilitet i förfarandet. Enligt inkommen utredning är avsikten med propositionen att förvaltningsrådet ska kunna inleda en förhandsprövning när det är motiverat att göra det. Då kan förvaltningsrådet också behandla den typen av nya tjänster och funktioner som inte uppfyller kriterierna i 6 a § 1 mom. men som förvaltningsrådet i övrigt anser vara så betydande att en förhandsprövning behövs.

I utfrågningen av de sakkunniga framhölls det att förhandsprövning också bör krävas om en betydande tjänst eller funktion ska dras in. Betydande ändringar i befintliga tjänster kommer att prövas på samma sätt som nya betydande tjänster, framgår det av propositionen. Enligt uppgifter till utskottet är syftet med lagförslaget att också indragning av en tjänst eller en funktion ska kunna förhandsprövas. Det är en rationell lösning att förvaltningsrådet i förekommande fall ska kunna starta förhandsprövning av en tjänst eller en funktion som dras in.

Förhandsprövningen ligger i linje med kommissionens meddelande om statligt stöd, menar utskottet. Vidare anser utskottet att förhandsprövningen i den form som regeringen föreslår medverkar till likvärdiga konkurrensvillkor på marknaden. Trots det föreslår utskottet vissa förtydligande språkliga och strukturella ändringar i 6 och 6 a §. Det bör observeras att ändringarna på intet sätt inverkar på det rättsliga innehållet i propositionen.

En tjänsteman knuten till riksdagens kommunikationsutskott kunde svara för eller bistå förvaltningsrådet i förberedelserna av förhandsprövningen av nya tjänster, sägs det i motiven till propositionen. Några sådana bestämmelser ingår inte i paragraferna. Arvodet för uppdraget ska betalas från televisions- och radiofonden. Vidare sägs det att riksdagens personella resurser påverkas om riksdagen ändrar sin arbetsordning i detta syfte. Dessutom påpekar regeringen att man bör ta hänsyn till att tjänstemannen måste kunna komma loss från utskottsarbetet när en förhandsprövning behövs. Följaktligen är det uppenbart att det behövs extra resurser för att garantera arbetet i utskottet, säger regeringen. Det hör till riksdagen att besluta hur detta görs rent praktiskt.

Förvaltningsrådets förhandsprövning är en viktig mekanism, anser utskottet och framhåller att förvaltningsrådet bör ges adekvata resurser för uppdraget. Tanken är att förberedelsearbetet ska ha företräde framför utskottsarbetet, också när det är bråttom i utskottet, om förberedelserna knyts till utskottet. Därför understryker kommunikationsutskottet att uppdraget under inga omständigheter får riskera arbetet i utskottet.

Dessutom understryker utskottet att den tjänsteman som är sekreterare i kommunikationsutskottet, som i fortsättningen kommer att behandla allt fler ärenden om Rundradion och branschen i övrigt, på grund av jäv inte kan förbereda en förhandsprövning.

Övrig övervakning av Rundradion

Det är ytterst viktigt att också i praktiken se till att de föreslagna bestämmelserna följs, menar utskottet. I detta avseende har Kommunikationsverket en central lagstadgad roll som tillsynsmyndighet över att Rundradions (Yle) verksamhet följer lagen. Utskottet noterar att den laglighetskontroll som Kommunikationsverket svarar för enligt lagen om televisions- och radioverksamhet och lagen om Rundradion Ab kompletterar den övervakning och styrning av Yle som förvaltningsrådet har hand om.

Regeringen föreslår nu att Kommunikationsverkets uppgifter ska ses över och att verkets roll ska stärkas när det gäller ekonomisk tillsyn över den allmännyttiga verksamheten. Enligt propositionen ska Kommunikationsverket övervaka att de skyldigheter att särredovisa övriga uppgifter och nättjänster som lagen kräver av Yle fullgörs och att det inte används underprissättning och korssubventionering. Verket ska också övervaka att reklam- och sponsringsförbudet iakttas. Regeringen föreslår också att Kommunikationsverket kan förena sina ålägganden med de sedvanliga administrativa tvångsmedlen.

Utgångspunkten för förbudet mot underprissättning är att icke-offentliga funktioner, såsom kommersiella avgiftsbelagda tjänster, inte ska prissättas på en nivå som skäligen kan anses understiga ett pris som bestäms enligt marknadsmissiga villkor. Avsikten med förbudet mot underprissättning är att hindra en snedvridning av marknaden i en situation där ett allmännyttigt bolag på marknaden också erbjuder produkter och tjänster som hänför sig till den del av verksamheten som inte är allmännyttig, t.ex. avgiftsbelagda tjänster. Avsikten med förbudet mot korssubventionering är å sin sida bl.a. att säkra att pengarna från televisions- och radiofonden endast används för att finansiera den lagstadgade allmännyttiga verksamheten och inte exempelvis för kommersiella ändamål eller för att tydligt snedvrida konkurrensen. Genom Kommunikationsverkets tillsynsuppgift är det meningen att framför allt se till att de skattemedel som anvisas för finansiering av den allmännyttiga verksamheten uttryckligen används för att tillhandahålla sådan service.

Enligt förslaget ska Yle årligen lämna Kommunikationsverket en verksamhetsberättelse och sina bokslutshandlingar. Kommunikationsverket bedömer utifrån berättelsen om Yles allmännyttiga verksamhet uppfyller kraven enligt de bestämmelser vars iakttagande verket enligt lag ska övervaka. Berättelsen ska innehålla de uppgifter som verket behöver för tillsynen. Bolaget ska på Kommunikationsverkets begäran trots se-

ketessbestämmelserna också lämna andra uppgifter som behövs för tillsynen. Verket ska enligt förslaget lämna statsrådet ett utlåtande utifrån de inkomna uppgifterna. Användningen av medlen för allmännyttig verksamhet kommer således att bedömas varje år i samband med att berättelsen behandlas. Enligt förslaget ska utlåtandet delges riksdagens kommunikationsutskott.

Enligt uppgift bedömer Kommunikationsverket inte innehållet i den allmännyttiga verksamheten eller hur den allmännyttiga verksamheten enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab bedrivs, eftersom detta klart ligger inom förvaltningsrådets behörighet. Också den berättelse som lämnas till Kommunikationsverket avviker således till sitt innehåll från berättelsen till riksdagen i det avseendet att den gäller lagenligheten i bolagets verksamhet, medan berättelsen till riksdagen granskar förvaltningsrådets verksamhet plus den service som tillhandahålls och dess innehåll. Med andra ord kompletterar förvaltningsrådets och Kommunikationsverkets tillsynsuppgifter varandra.

Kommunikationsverket kommer till följd av den nya finansieringsmodellen och sloandet av tv-avgifterna att behöva anpassa sin verksamhet och göra betydande personalnedskärningar. Det är enligt utskottets uppfattning viktigt att Kommunikationsverket före eventuella uppsägningar i möjligaste mån försöker omplacera de berörda inom verket och att man vid behov stöder omplaceringar inom statsförvaltningen.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna i Kommunikationsverkets uppgifter ytterligare förbättrar verkets möjligheter att övervaka hur anslaget för den allmännyttiga verksamheten används. Tillsynen över Yle kommer att effektiviseras och bli mer heltäckande tack vare översynen av bestämmelserna om Kommunikationsverkets uppgifter, inklusive tillsynsuppgifter. Tillsynen över Yle och dess praktiska genomförande är ytterst viktiga både när det gäller att sörja för den offentliga servicen och när det gäller konkurrensen och marknadens funktionssätt, understryker utskottet.

Övriga synpunkter

Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes det att lagen kommer att ge möjlighet att använda televisions- och radiofondens medel exempelvis till forskning och utveckling av radio- och tv-verksamhet. Bestämmelser om användningen av fondens medel finns i 5 § i lagförslag 2. Där står det i 2 mom. att medel ur fonden även i övrigt kan användas för att främja radio- och televisionsverksamheten. Reformen innebär att de medel som inflyter till fonden så gott som uteslutande är avsedda för Yle, vilket i praktiken kan förhindra stöd till föreslagen forskning. Kommunikationsutskottet understryker radio- och tv-verksamhetens övergripande betydelse för kommunikationen och kulturen. Det är viktigt att tillräcklig finansiering garanteras för forskning som gäller radio- och tv-verksamhetens innehåll och genomslag, särskilt Yles verksamhet.

Sakkunniga har också tagit upp samarbetet mellan Yle och Veikkaus Ab när det gäller visningen av dragningar på Yles kanaler. Det framfördes att det är fråga om ett marknadsförings-samarbete mot ersättning som Yle inte skulle få idka som offentligt finansierat bolag. Enligt inkomna tilläggsutredningar är det fråga om offentlig service som Yle och Veikkaus tillhandahåller som samproduktion, vilket inte är att anse som förbjudet. Utskottet anser att frågan bör utredas.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

6 §. Förvaltningsrådets uppgifter. Bakom förhandsprövningen ligger den EU-rättsliga regleringen om statligt stöd och kommissionens meddelande om statligt stöd.

Enligt punkt 84 i kommissionens meddelande är syftet med bedömningen att "undersöka om väsentliga nya audiovisuella tjänster som planeras av offentliga programföretag uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet, dvs. om de tillgodoser samhällets demokratiska, sociala och

kulturella behov samtidigt som hänsyn tas till de potentiella effekterna på handelsvillkor och konkurrens".

Enligt den föreslagna 6 § 1 mom. 4 punkten ska förvaltningsrådet göra en förhandsprövning av tjänster och funktioner i förhållande till den allmännyttiga verksamheten och kommunikationsmarknaden som helhet. Enligt uppgift ska den föreslagna ordalydelsen, "den allmännyttiga verksamheten och kommunikationsmarknaden som helhet", inbegripa kriterierna enligt meddelandet om statligt stöd.

Utskottet vill ändå hänvisa till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2012 rd och påpekar att kriterierna i Amsterdamprotokollet är viktiga i sammanhanget och utgör grunden för förhandsprövningen, vilket innebär att de bör fogas till 6 § 1 mom. 4 punkten.

Ändringsförslaget innebär ingen förändring av paragrafens rättsliga innehåll.

6 a §. Förhandsprövning. Enligt det föreslagna 6 a § 2 mom. ska en förhandsgranskning göras på begäran av Rundradion Ab eller på begäran av en person vars intresse ärendet berör. Enligt inkommen utredning är avsikten med propositionen att förvaltningsrådet beslutar om en förhandsprövning ska inledas utifrån en begäran.

Utskottet noterar att den föreslagna ordalydelsen i 2 mom., "på begäran av en person vars intresse ärendet berör", låter förstå att det främst bara är personer i partsställning som utöver Rundradion Ab kan be om en förhandsprövning. Enligt uppgift är syftet med den bestämmelsen ändå uttryckligen att vilken fysisk eller juridisk person som helst av grundad anledning kan be om förhandsprövning, dvs. utöver det att förvaltningsrådet kan inleda en sådan prövning på eget initiativ.

I detta avseende hänvisar utskottet till grundlagsutskottet (GrUU 14/2012 rd) och föreslår att ordalydelsen i 2 mom. preciseras i enlighet med vad som avsetts så att förhandsprövning entydigt kan begäras inte bara av Rundradion Ab, utan också av någon annan juridisk person eller av en fysisk person. I praktiken innebär detta enligt utskottets uppfattning bl.a. att kommersiella

marknadsaktörer kan be att förhandsprövning inleds. En sådan begäran ska motiveras så att förvaltningsrådet kan bedöma om en förhandsprövning ska inledas.

Utskottet anser det vara ytterst viktigt att också kommersiella marknadsaktörer har möjlighet att begära att en förhandsprövning inleds och att de blir hörda i tillräcklig utsträckning och på behörigt sätt när prövningen görs. Dessutom påpekar utskottet att det för dem som framställt en begäran är principiellt viktigt att förvaltningsrådet motiverar sitt beslut om den beslutar att inte inleda en förhandsprövning trots att en begäran om detta gjorts av grundad anledning.

I enlighet med vad som avsetts kan förvaltningsrådet inleda en förhandsprövning också på eget initiativ. Också i detta avseende föreslår utskottet en tydligare ordalydelse.

Vidare föreslår utskottet också några lagtekhniska och strukturmässiga ändringar för att göra 6 a § tydligare.

Dessa ändringsförslag innebär ingen förändring av paragrafens rättsliga innehåll.

Frågan om rätten att söka ändring i ett beslut om förhandsprövning kom upp under ärendets behandling, och i fråga om detta hänvisar utskottet till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2012 rd, inklusive motiven, och konstaterar utifrån det att lagförslagen inte behöver ändras i detta avseende.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 6 § och 6 a § med följande ändringar:

6 §

Förvaltningsrådets uppgifter

På förvaltningsrådet ankommer att

4) göra i 6 a § avsedd förhandsprövning av tjänster och funktioner i förhållande till den allmännyttiga verksamheten och kommunikationsmarknaden som helhet *och i förhållande till om de tillgodoser samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov* samt på basis av prövningen besluta om tjänsten eller funktionen ska erbjudas eller inte, och offentliggöra beslutet och motiveringarna till det,

(1 mom. 6 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

6 a §

En förhandsprövning ska göras av sådana nya tjänster eller funktioner som har mer än obetydlig inverkan på helhetsutbudet av innehållstjänster *och som är väsentliga* till sin betydelse, sin varaktighet och sina kostnader. *En prövning kan efter förvaltningsrådets bedömning göras också i andra fall, om det av grundad anledning är behövligt.*

Förhandsprövningen görs när Rundradion Ab, någon annan juridisk person eller en fysisk person begär det av grundad anledning eller på förvaltningsrådets eget initiativ.

(3 och 4 mom. som i RP)

KoUB 8/2012 rd — RP 29/2012 rd

Helsingfors den 13 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
vordf. Osmo Kokko /saf
medl. Mikko Alatalo /cent
Thomas Blomqvist /sv (delvis)
Ari Jalonen /saf
Kalle Jokinen /saml
Merja Kuusisto /sd
Suna Kymäläinen /sd

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Raimo Piirainen /sd
Janne Sankelo /saml
Eila Tiainen /vänst
Ari Torniainen /cent
Reijo Tossavainen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula
utskottsråd Kaj Laine.