

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, 134 § i kommunikationsmarknadslagen och lagen om televisions- och radioverksamhet

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Kommunikationsutskottet bad den 4 maj 2010 kulturutskottet lämna ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, 134 § i kommunikationsmarknadslagen och lagen om televisions- och radioverksamhet (RP 13/2010 rd).

- direktör Arto Tamminen, Kopiosto ry
- direktör Marcus Wiklund, Television Förbundet i Finland
- intressebevakningsdirektör Martti Kivistö, Teosto
- projektdirektör Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry
- jurist Minna Miettinen, Elisa Abp
- biträdande direktör, kommunikationspolitik Petra Wikström, MTV MEDIA.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör, juridiska ärenden Satu Kangas, Mediernas Centralförbund
- ombudsman Kirsi Niittyinperä, AV-tuottajien tekijänoikeusyhdistys Tuotos ry

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Finnet-förbundet rf
- FiCom
- Centralförbundet för Finlands filmproducenter
- Finlands skiv- och videoproducenter SVP rf
- Plus TV, Digi TV Plus Oy
- TeliaSonera
- Rundradion Ab.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna i kommunikationsmarknadslagen om skyldighet att distribuera programutbud ändras och att bestämmelser

om textning och ljudtextning av programutbud fogas till lagen om televisions- och radioverksamhet. Tillämpningen av den nuva-

rande bestämmelsen om distributionsskyldigheten föreslås bli förlängd till utgången av juni 2011, då de föreslagna ändringarna träder i kraft.

Skyldigheten att distribuera programutbud begränsas så att den utöver allmännyttiga programutbud omfattar enbart sådana programutbud som tjänar allmänintresset som fritt kan tas emot och som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession och som ska förse med en ljud- och textningstjänst.

Syftet med ändringarna i lagen om televisions- och radioverksamhet är att främja syn- och hörselskadades möjlighet att ta del av tv-sändningar. Den föreslagna skyldigheten gagnar

också andra grupper, såsom äldre och invandrade.

Ändringen av bestämmelsen om ikraftträdande av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, som förlänger den nuvarande regleringen av distributionsskyldigheten, avses träda i kraft den 1 september 2010 och tillämpas till utgången av juni 2011. Ändringarna i kommunikationsmarknadslagen och i lagen om televisions- och radioverksamhet avses träda i kraft den 1 juli 2011. Bestämmelserna om skyldigheten att distribuera programutbud föreslås i fråga om de kommersiella kanalerna gälla till utgången av december 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Direktivet om samhällsomfattande tjänster ändrades som ett led i det s.k. telepaketet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG. Genom ändringen krympte sändningsskyldighetens räckvidd ytterligare. När direktivet genomförts kan skyldigheten endast omfatta programutbud som tjänar allmänintresset och som försetts med tjänster med vars hjälp syn- och hörselskadade kan ta del av programmen. Ändringarna i direktivet ska genomföras före den 25 maj 2011. Enligt propositionen kräver direktivet att den nuvarande distributions-skyldigheten preciseras och begränsas.

Utskottet framhåller att distributionsskyldigheten enligt 134 § i kommunikationsmarknadslagen har en direkt koppling till tillämpningen av upphovsrättslagen, eftersom upphovsmannen inte enligt 25 i § i den lagen har rätt till ersättning för vidare-sändning som omfattas av distributionsskyldigheten. När riksdagen 2005 behandlade en proposition (RP 28/2004 rd) med förslag till ändring av upphovsrättslagen ändrade den 25 i § så att upphovsmannen inte har rätt till ersättning för vidare-sändning enligt distributions-skyldighet av verk i oförändrad form samt

dig som den ursprungliga utsändningen. Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande (GrUU 7/2005 rd) att sett utifrån ett övergripande perspektiv och med tanke på egendomsskyddet uppfyller bestämmelsen om rätt till ersättning inte proportionalitetsprincipen för teleföretagens del.

Kulturutskottet framhöll i sitt betänkande (KuUB 6/2005 rd) om ändringen av upphovsrättslagen att allmänheten inte tillmäter systemen någon betydelse om innehållet inte är mångsidigt och högkvalitativt och bygger på upphovsrättsligt skyddat material. Kreativt arbete, scenkonst och innehållsproduktion utgör ett allt viktigare element i den kreativa ekonomin som utnyttjas i kommunikationen. Om distributionsskyldigheten framöver breddas bör upphovsmännens rättigheter tryggas genom att rätten till ersättning återinförs för program som omfattas av den skyldigheten, poängterade utskottet.

Riksdagen godkände på förslag från kulturutskottet ett uttalande där det förutsatte att det görs en uppföljning av vilka konsekvenser den slopade ersättningsbestämmelsen i upphovsrättslagens 25 i § får och att det ses till att rättigheterna enligt upphovsrättslagen framöver tillgodoses i den utsträckning Finlands internationella förpliktelser kräver i det fall att vidare-sändnings-

skyldigheten ändras eller nya koncept att överföra televisions- och radioutsändningar tas i bruk eller mottagningssätten ändras avsevärt.

Kommunikationsutskottet har bett kulturutskottet yttra sig om distributionsskyldigheten särskilt utgående från ett upphovsrättsperspektiv. Då upphovsrätten tas till bedömning är det viktigt att titta på distributionsskyldighetens räckvidd med avseende på de ingående programmen och själva distributionsnätet.

Program som ska distribueras

Enligt 134 § 1 mom. 1 och 2 punkten i kommunikationsmarknadslagen omfattar distributions-skyldigheten Rundradion Ab:s programutbud plus special- och tilläggstjänster. Regeringen föreslår inga ändringar på denna punkt.

I den gällande 3 punkten inkluderas i distributionsskyldigheten alla televisions- och radio-programutbud som kan tas emot fritt och som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession. Regeringen föreslår nu att denna punkt ska ändras och skyldigheten begränsas till att gälla programutbud som tjänar allmänintresset, som kan tas emot fritt och som sänds med stöd av en riksomfattande programkoncession. Enligt 4 punkten omfattas special- och tilläggstjänster som ansluter sig till programutbudet av distributionsskyldigheten. I 19 a § i lagförslag 3 ska i dessa programutbud införas ljud- och text-nästjänst.

Under sakkunnigutfrågningen påpekades det att det inte framgår av motiven när kommersiella programutbud tjänar allmänintresset. Vilka programutbud som tjänar allmänintresset preciseras i den nämnda 19 a § samt i den förordning som utfärdas med stöd av paragrafens 3 mom. Det handlar om programutbud som sänds med stöd av en rikstäckande programkoncession och som enligt koncessionen ska innehålla nyhets- och aktualitetsprogram. Enligt motiven ska vid bedömningen av om programutbuden tjänar allmänintresset eller inte deras mångsidighet och koncessionsbestämmelserna beaktas samt hur de i praktiken genomförs i programverksamheten. Utskottet konstaterar att kravet på att programut-

buden ska tjäna allmänintresset sammanfaller med kravet i direktiv om samhällsomfattande tjänster men föreslår att definitionen av program lyfts upp från motivnivå till lagnivå.

Antalet kanaler som omfattas av distributionsskyldigheten kommer enligt uppgift att minska drastiskt. Distributionsskyldigheten skulle gälla Rundradions televisions- och radio-kanaler och därtill MTV3, Fyran och eventuellt SuomiTV och Sub. Antalet kommersiella kanaler som ska distribueras minskar från åtta till tre eller fyra och den lagfästa distributionen av kommersiell radio upphör helt. Bland de sakkunniga fanns det sådana som trodde att upphovsrättsinnehavarnas inkomster kan komma att minska till följd av propositionen. Utskottets bedömning är emellertid att omläggningen leder till större inkomster för upphovsrättsinnehavarna och att räckvidden för 25 i § i upphovsrättslagen därmed snävas åt. Med hänsyn till paragrafens undantagskaraktär är detta välkommet.

Men observeras bör att avsikten med distributionsskyldigheten är att i harmoni med yttrandefriheten säkerställa rätten att sprida och ta emot meddelanden. I vilken utsträckning programutbud som inte omfattas av distributionsskyldigheten kan ses i kabeltelevision beror framöver på resultatet av förhandlingar med upphovsrättsinnehavarna om visningsersättning. Men enligt uppgift finns det också områden där mottagningen av sändningar över antennnätet inte är optimal eller där exempelvis kommunens byggnadsordning hänvisat hushållen till kabelnät. Grundlagsutskottet har konstaterat (GrUU 19/2007 rd) att det med tanke på yttrandefriheten och pluralismen är svårt att göra skillnad mellan kommunikation inom ramen för public service och kommersiell kommunikation. Det essentiella är mångsidighet och pluralism, som förverkligas genom produktion och distribution som flera aktörer deltar i, menar utskottet. Det finns bedömare som anser att det finns risk för att den nu aktuella reformen fråntar en del medborgare ett etablerat rikssänt programutbud, en icke-önskvärd konsekvens med hänsyn till grundlagsutskottets ståndpunkt ovan. Ersättningarna uppges inte vara så stora att de skulle blockera eta-

blerade programutbud. När man lägger fast vilka av de program som tjänar allmänintresset som ska omfattas av distributionsskyldigheten måste man också se till att medborgarna, oavsett var de bor, erbjuds delaktighet i den yttrandefrihet som pluralistisk kommunikation manifesterar, menar kulturutskottet.

Distributionsnät

I 2 § i kommunikationsmarknadslagen ingår en definition av kabeltelevisionsnät. Enligt 8 punkten avses med kabeltelevisionsnät masskommunikationsnät som fungerar via ledning eller med någon annan fast förbindelse. Masskommunikationsnät definieras i sin tur i 6 punkten som ett kommunikationsnät som i huvudsak används för sändning eller tillhandahållande av televisions- och radioprogramutbud eller annat material som förmedlas i samma form till alla mottagare. Definitionen av kabeltelevisionsnät är med andra ord teknikneutral. I Finland har ca 2,26 miljoner hushåll, dvs. 91 procent av samtliga hushåll, television. Ungefär hälften av tv-hushållen är kopplade till kabeltelevisionsnät. Utskottet konstaterar att i det nuvarande konceptet tittar hälften av finländarna på sändningar i markbundna nät och ungefär hälften, ofta tvingade till det bl.a. på grund av täckningsproblem, i kabelnät. Den nuvarande strukturen bygger på nät som kompletterar varandra, inte som enligt förslaget på paralleldistribution. Utskottet anser trots allt att distributionsskyldigheten inte kan utvidgas till bredbandsnätet.

I en proposition från 2007 om ändring av kommunikationsmarknadslagen (RP 100/2007 rd), utifrån vilken distributionsskyldighetens räckvidd senast begränsades, konstaterade regeringen att distributionsskyldigheten inte omfattar IP-tv, eftersom IP-nätverk inte uppfyller direktivets krav på nät som ett betydande antal slutanvändare huvudsakligen använder för att ta emot radio- och tv-sändningar. Som tolkningsregel har på denna punkt föreslagits att kravet ska vara minst 40 procent av slutanvändarna. Kravet finns fortsatt inskrivet i direktivet.

Enligt motiven till den nu aktuella propositionen avser man uppnå en teknikneutral reglering. Hur de nya bestämmelserna skiljer från de tidigare framgår inte. I motiven sägs det att det inte har någon betydelse hur kabeltelevisionsnätet tekniskt har genomförts och med vilken teknik programutbuden distribueras i nätet. "I praktiken tillämpas bestämmelsen på trådbundna nät som används för att erbjuda tittarna televisions- och radiosändningar som tittarna på konsumtionsmarknaden kan ta emot med sedvanliga mottagningsanordningar, såsom tv-apparater, tilläggsutrustning till televisionsapparater (set-top-box) eller radiomottagare", sägs det i propositionsmotiven. Enligt erhållen utredning begränsar detta den i propositionen avsedda verksamheten så att tv-tjänster som bjuds ut på den öppna webben, alltså webb-tv, inte kan omfattas av distributionsskyldigheten.

Den tekniskspecifika definitionen gällande kabelnät uppges ha satt käppar i hjulet för en ändamålsenlig utveckling av nät och vidhängande tjänster. Just nu pågår omfattande totalrenoveringar i hus från 1950–70-talen och i samband med dem dras ofta nya kablar för kommunikationstrafik. Propositionens teknikneutrala infallsvinkel garanterar att arbetena kan utföras med den lämpligaste tekniken. Enligt sakkunnigyttranden är merparten av de traditionella kabelnäten så kallade hybridnät, där DVB-C-teknik använts endast i den sista länken från fastighetsbolagets fördelningscentral till bostaden.

Också framöver kommer distributionsskyldigheten enligt 134 § i kommunikationsmarknadslagen att endast gälla nätföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionsnät, understryker utskottet. Direktivet är fortfarande så formulerat att det inte medger att skyldigheten utvidgas till allmänna kommunikationsnät. Programmen måste fortsatt erbjudas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Det är viktigt, menar utskottet, att upphovsrättsinnehavarna inte får det sämre till följd av reformen och propositionsmotivens teknikneutrala definition av kabelnät. Det är också angeläget att det allmänna inte styr så att kommunika-

tionsnäten byggs med en föråldrad teknik. Å andra sidan ger IP-distribution möjlighet att kombinera en mängd nya tjänster, såsom beställ-tv, där upphovsrätten blir en normal avtalsfråga mellan tjänstetillhandahållaren och upphovsmannen; det ges med andra ord fler chanser att bedriva upphovsrättsgenererande verksamhet.

Bevakning

Enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster bör distributionsskyldigheterna ses över regelbundet. Den nya skyldighet som föreslås i propositionen gäller till utgången av 2016, då merparten av tv-koncessionerna löper ut. Därefter finns det enligt propositionen sannolikt inte längre något behov av skyldigheten att distribuera kommersiella tv-utbud, eftersom alternativa distributionskanaler då utvecklats.

Direktivet och de tidsbegränsade bestämmelserna förpliktar myndigheterna att ge akt på vilka konsekvenser reformen får. Om nätutbudet under perioden 2011—2016 utvecklas på ett oförutsebart sätt och denna utveckling leder till en för upphovsmän och medborgare oskälig situation, måste undervisnings- och kulturministeriet vidta åtgärder för att ändra 25 i § i upphovsrättslagen så att rätten till ersättning för den vidareändring av program som distributionsskyldigheten avser återinförs helt eller delvis.

Utlåtande

Kulturutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 1 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna (delvis)
Paavo Arhinmäki /vänst
Merikukka Forsius /saml
Timo Heinonen /saml
Anneli Kiljunen /sd (delvis)
Sanna Lauslahti /saml

Jukka Mäkelä /saml
Lauri Oinonen /cent
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Tuomo Puumala /cent
Leena Rauhala /kd
Mirja Vehkaperä /cent
Pauliina Viitamies /sd (delvis)
ers. Ilkka Kantola /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.