

RP 100/2007 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i bestämmelserna av kommunikationsmarknadslagen om skyldigheten för teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät att i nätet distribuera vissa radio- och televisionsprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster i anknytning till dem. Propositionen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsömfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

I propositionen begränsas den nuvarande distributionsskyldigheten så att avgiftsbelag-

da televisionsprogramutbud inte längre omfattas av skyldigheten. Skyldigheten avses gälla Rundradion Ab:s televisions- och radioprogramutbud samt kommersiella riksomfattande televisions- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot. I fråga om de senare nämnda föreslås dock att lagbestämmelsen utfärdas för viss tid så att den tillämpas fram till den 31 augusti 2010. Vid behov kan frågan till vissa delar omprövas senast när tidsfristen löper ut.

De nuvarande bestämmelserna upphör att gälla den 31 december 2007. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2008.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis	4
134 § i kommunikationsmarknadslagen.....	4
Tidigare lagstiftning i Finland.....	4
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	5
Artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster	5
Skyldighetens inriktning	6
Klart fastställda mål som avser allmänintresset	6
Proportionalitetsprincipen.....	6
Öppenhet för insyn.....	6
Regelbunden översyn av bestämmelserna	7
Distributionsskyldigheten i vissa EU-medlemsstater och i Förenta staterna.....	7
Nederländerna.....	7
Spanien	7
Storbritannien	8
Sverige	8
Tyskland	8
Danmark	9
Norge	9
Förenta staterna.....	10
2.3 Bedömning av nuläget.....	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	11
3.1 Målsättning.....	11
3.2 Alternativ till genomförandet	11
3.3 De viktigaste förslagen	11
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	12
4.1 Ekonomiska konsekvenser	12
4.2 Konsekvenser för informationssamhället	12
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	12
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	12
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	12
DETALJMOTIVERING.....	15
1 LAGFÖRSLAG.....	15
2 IKRAFTTRÄDANDE.....	21
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	22
LAGFÖRSLAG	24
om ändring av kommunikationsmarknadslagen.....	24
BILAGA.....	26
PARALLELLEXT.....	26
om ändring och temporär ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen.....	26

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Distributionsskyldigheterna (sändningsplikten, must carry) i medlemsstaterna inom Europeiska unionen baserar sig i dagens läge på artikel 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (nedan direktivet om samhällsomfattande tjänster). I vissa medlemsstater, Finland medräknat, hade det dock redan tidigare utfärdats bestämmelser om skyldigheterna. I Finland ingår den nuvarande regleringen i 134 § i kommunikationsmarknadslagen (393/2003), som trädde i kraft den 25 juli 2003. Enligt paragrafen riktas skyldigheten till kabeltelevsionsbolag och omfattar alla Rundradion Ab:s televisions- och radioprogramutbud som tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget samt alla koncessionsberoende kommersiella riks- omfattande radio- och televisionsprogramutbud som likaså tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget.

Bestämmelserna i 134 § har utfärdats för viss tid och upphör att gälla den 31 december 2007. Det behövs därför nya bestämmelser. Innehållet i skyldigheten bör granskas också med anledning av att Europeiska kommissionen har ansett att regleringen i Finland inte motsvarar artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Skyldigheten är alltför vidsträckt i Finland. I fråga om ärendet inledde kommissionen på hösten 2006 ett överträdelseförfarande i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Det föreslås att 134 § skall ändras så att distributionsskyldigheten inte längre skall gälla avgiftsbelagda televisionsprogramutbud, eftersom det att de omfattas av distributionsskyldigheten inte kan motiveras med krav avseende allmänintresset enligt artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. I praktiken förändras deras situation nästan inte alls, eftersom endast ett par av betaltelevsionskanalerna har verkat med stöd av

riksomfattande koncession sedan slutet av 2006.

Koncessionsberoende kommersiella riks- omfattande televisions- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot skall omfattas av skyldigheten till och med den 31 augusti 2010. Efter det bör ärendet omprövas i fråga om vissa koncessionsberoende kommersiella riks- omfattande televisions- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot. Det behövs en övergångsperiod för att televisions- och radiokanalerna, kabeltelevsionsbolagen och eventuella andra rättighetshavare skall kunna komma överens om hur vidareändringen skall ske i fortsättningen. Att televisions- och radioprogramutbudet faller utanför distributionsskyldigheten innebär inte i något avseende att de inte alls sänds i kabeltelevsionsnät. De sänds däremot utan att statsmakten ingriper på avtalsbasis.

Rundradion Ab:s televisions- och radioprogramutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten utan någon särskilt angiven tidsfrist. Det är motiverat att de omfattas av distributionsskyldigheten, eftersom Rundradion Ab enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab (1380/1993) ålagts skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet samt skyldighet att tillhandahålla programutbud i allmännyttigt syfte för alla på lika villkor. När lagar stiftas längre fram skall lagstiftaren se till att Rundradion Ab har möjlighet att fullgöra denna skyldighet. Till följd av detta är det naturligt att Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten. I Finland har innehållet i skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet reglerats genom 7 § 2 mom. i lagen om Rundradion Ab. Genom skyldigheten eftersträvas just sådana kulturpolitiska mål som stödjer värdepluralism vilka allmänt har betraktats som uttryck för det allmänintresse som anges i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. När det gäller Rundradion Ab:s programutbud kan distributionsskyldigheten också motiveras med att programutbudet finansieras med offentliga medel.

Den föreslagna regleringen måste i vilket fall som helst ses över regelbundet. Artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster förpliktar till detta, men det blir tidvis nödvändigt att ompröva skyldigheten också på grund av att tekniken utvecklas. Under de närmaste åren kan behov av omprövning förändras också av de ändringar i skyldigheten på EU-nivå som är att vänta i samband med att lagstiftningsramarna avseende elektronisk kommunikation ses över.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

134 § i kommunikationsmarknadslagen

De nuvarande bestämmelserna om distributionskyldighet i 134 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen lyder som följer:

”Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionnät är skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera

1) sådana televisions- och radioprogramutbud enligt 7 § 1 mom. lagen om Rundradion Ab (1380/1993) som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som inom gränserna för den kapacitet som har anvisats Rundradion Ab i enlighet med radiolagen fritt kan tas emot i den kommun där nätet är beläget,

2) special- och tilläggstjänster som ansluter sig till dessa programutbud och som fritt kan tas emot,

3) televisions- och radioprogramutbud som tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget med stöd av en riksomfattande programkoncession enligt 7 § 1 mom. lagen om televisions- och radioverksamhet,

4) material som redigerats för ett program som ingår i programutbudet enligt 3 punkten, reklam som anknyter till programutbudet samt andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet.”

Distributionskyldigheten riktas således till kabeltelevisionsbolag som tillhandahåller nättjänster och skyldigheten omfattar

a) alla Rundradion Ab:s televisions- och radiokanaler, både de riksomfattande och de regionala; ordalydelsen gäller bara kanaler

som fritt kan tas emot, men Rundradion Ab har inte några betalkanaler,

b) special- och tilläggstjänster som ansluter sig till dessa programutbud och som fritt kan tas emot, t.ex. textningar av olika slag,

c) alla kommersiella riksomfattande televisions- och radiokanaler, både de kanaler som fritt kan tas emot och de avgiftsbelagda kanalerna,

d) material som redigerats för ett program som ingår i dessa programutbud, reklam samt andra motsvarande tjänster som anknyter till programutbudet.

I paragrafen föreskrivs dessutom att teleföretag inte i syfte att fullgöra distributionskyldigheten behöver göra några sådana förbättringar för att öka nätets distributionsförmåga som kräver betydande ekonomiska investeringar. Teleföretag har ingen distributionskyldighet, om kabeltelevisionnätets distributionsförmåga är i teleföretagets bruk i dess egen televisions- eller radioverksamhet eller om det behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov. De programutbud som fritt kan tas emot jämte tjänster i anknytning till dem skall avgiftsfritt tillhandahållas användaren. Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionnät kan dock kräva en skälig avgift av sina användare för upprätthållande av nätet. Programutbud och tjänster som omfattas av distributionskyldigheten skall tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Giltighetstiden för 134 § har begränsats så att den gäller fram till den 31 december 2007. Regeringspropositionen utgick från att distributionskyldigheten skulle vara tidsbestämd för att lagstiftningens funktion och konsekvenser skulle kunna jämföras och för att tolkningen av direktiven i lagstiftningspaketet om elektronisk kommunikation skulle hinna etableras.

Tidigare lagstiftning i Finland

Bestämmelser om distributionskyldighet utfärdades första gången i 16 § i kabelsändningslagen (307/1987). I den finska lagen användes då termen ”jakeluvolveite”, i den

svenska ”skyldighet att distribuera”. Skyldigheten riktades till utövare av kabelsändningsverksamhet och gällde enbart rundradiosändningar. I regeringspropositionen (RP 108/1985 rd) konstaterades att det handlade om att garantera synbarheten uttryckligen för program som bekostades med licensmedel. Av propositionen framgick också att det redan då förhöll sig så att de som bodde i kabelhushåll inte förfogade över antennenordningar som lämpade sig för enskilt mottagande, och därför riktades skyldigheten just till kabeltelevisionsbolag.

Bestämmelserna om skyldighet att distribuera togs senare in i 42 § i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998). Skyldigheten riktades till dem som äger eller besitter ett telenät som huvudsakligen är avsett för distribution av televisions- och radioprogramutbud. Det här inrymmer också bl.a. distribution via satellit. Utöver Rundradion Ab:s programutbud började skyldigheten omfatta sändningar som kunde tas emot med sedvanliga mottagningsanordningar i den kommun där nätet fanns och som var avsedda för mottagning i hela landet och som gjordes av sådana utövare av televisions- och radioverksamhet som hade beviljats koncession av statsrådet.

Enligt regeringspropositionen (RP 34/1998 rd) var målet att trygga verksamhetsförutsättningarna inte bara för de med licensmedel belagda kanalerna utan också för de riksomfattande utövare av televisions- och radioverksamhet som betalade betydande koncessionsavgifter. Det ansågs att sedvanliga mottagningsanordningar inte avsåg sådana kanaler där det behövdes en avkodningsanordning för att de skulle kunna tas emot. Avgiftsbelagda televisionskanaler ansågs därmed inte omfattas av skyldigheten. I fråga om regionala sändningar konstaterades att den rådande praxisen skulle fortsätta, dvs. ordnandet av distributionen var en fråga som skulle bygga på ett inbördes avtal mellan utövaren av radio- och televisionsverksamhet och nättinnehavaren.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster

Bestämmelserna om sändningsplikt (mot svarar distributionsskyldighet enligt lagstiftningen i Finland) dök upp på EU-nivå 1999, då kommissionen lade fram sitt förslag till ett lagstiftningspaket om elektronisk kommunikation. Kommissionen avsåg att inskränka skyldigheten till allmännyttiga kanaler, men förslaget ändrades under behandlingen. Den nuvarande ordalydelsen för sändningsplikten ingår i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (2002/22/EG), och artikel 31.1 lyder som följer:

”Företag som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av radio- och tv-sändningar till allmänheten, där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och tv-sändningar, får av medlemsstaterna åläggas skälig sändningsplikt ("must carry") för överföring av vissa angivna kanaler och tjänster för radio- och televisionssändningar. Sådana skyldigheter skall endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset, och de skall vara proportionerliga och öppna för insyn. Skyldigheterna skall ses över regelbundet.”

Kommissionen har meddelat att den nuvarande artikeln 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster kommer att ses över i samband med att lagstiftningsramarna avseende elektronisk kommunikation revideras. I praktiken innebär det antagligen att de nuvarande villkoren skärps, eftersom bl.a. kravet avseende allmänintresset väntas få en centralare ställning än tidigare.

Den nuvarande artikeln har i praktiken tolkats framför allt inom det kommittéarbete som kommissionen leder och i den rättsliga litteraturen, som också till stor del baserar sig på det nämnda kommittéarbetet. I det följande presenteras de viktigaste tolkningsaspekterna.

Skyldighetens inriktning

Artikel 31 gäller företag som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av radio- och tv-sändningar till allmänheten, där ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och tv-sändningar. Det är inte nödvändigt att inskränka skyldigheten enbart till kabeltelevisionsbolag. Det är däremot klart att skyldigheten kan riktas enbart till nätföretag. Som ett betydande antal slutanvändare kan betraktas ett antal som motsvarar 40-procentsregeln enligt den allmänna konkurrensrätten.

Klart fastställda mål som avser allmänintresset

Begreppet allmänintresse ger fingervisningar om att det handlar om ett undantag från principen om tillhandahållande av tjänster inom EU. Detta har varit en av de svaga punkterna vid det nationella genomförandet i medlemsstaterna. Uppfyllandet av mål som avser allmänintresset måste fastslås för varje sådant programutbud som omfattas av sändningsplikten. I ingressen 43 i direktivet nämns ”berättigad allmän ordning”, vilket inte definieras närmare. Det har dock ansetts att värderingarna kan omfatta pluralism och kulturell mångfald. Allmänintresset bör definieras i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Ekonomiska faktorer kan inte användas som motivering. Kulturpolitik kan också vara ett allmänintresse av detta slag, men under det paraplyet kan en medlemsstat likväl inte rikta skyldigheten till vilka kanaler som helst. Medlemsstaterna kan inte åberopa allmänintresset t.ex. när det gäller avgiftsbelagda televisionskanaler eller kanaler som koncentrerar sig på en sak (t.ex. köpkanaler).

Generellt har det ansetts att det är just rundradiobolagen som drar nytta av sändningsplikten. Förhållandet mellan skyldigheten avseende samhällsomfattande tjänster och allmänintresset har inte diskuterats närmare speciellt mycket, men det är klart att det redan i bakgrunden till sändningsplikten finns en koppling mellan de skyldigheter avseende

samhällsomfattande tjänster som medlemsstaterna infört å ena sidan och garantierandet av allmän och lika tillgång å andra sidan. Diskussionerna har snarare gällt frågan om huruvida något annat programutbud än ett allmännyttigt programutbud kan omfattas av skyldigheten. Enligt den gällande regleringen är svaret jakande, även om kommissionen ursprungligen hade ett annat mål.

Proportionalitetsprincipen

Med proportionalitetsprincipen avses diskussioner kring huruvida målen kan nås genom åtgärder som innebär mindre betydande ingrepp än lagstiftningen. Som en annan dimension av principen har betraktats att om det har föreskrivits att hälften eller mer än hälften av kanalerna omfattas av sändningsplikten, är skyldigheten oskälig för nätoperatören.

Diskussionerna om oskälighet är också förenade med frågan om huruvida skyldigheten skall riktas till både det analoga och det digitala sändningsformatet. I Förenta staterna har den statliga kommunikationskommittén (Federal Communications Committee) slagit fast att kabeloperatörernas konstitutionella rättigheter kränks av att kravet samtidigt gäller båda sändningsformaten. Frågan har inte diskuterats speciellt mycket på EU-nivå.

Öppenhet för insyn

Målet med öppenhet för insyn är att skapa bättre förutsägbara förhållanden för de nätföretag som skyldigheten gäller. Som huvudregel har till denna del framförts att lagstiftning där det bara hänvisas till sändningsorganisationer (broadcasting organisations) utan att de kanaler som skyldigheten omfattar definieras inte skall klara ett test avseende öppenhet för insyn. Öppenhet för insyn är också förenad med frågan om klart fastställda mål som avser allmänintresset.

Kravet på skälighet när det gäller sändningsplikten utökar inte egentligen kriterierna med någon självständig faktor, utan betonar ur nätföretagets perspektiv behovet av klart fastställd öppenhet för insyn och klart fastställda programutbud som skall överföras.

Regelbunden översyn av bestämmelserna

Här är avsikten att frågan om huruvida skyldigheten behövs skall diskuteras regelbundet i ljuset av den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Intervallet bör dock inte vara kortare än ett år, eftersom det krävs en viss beständighet i företagens verksamhetsförutsättningar.

Distributionsskyldigheten i vissa EU-medlemsstater och i Förenta staterna

Nederländerna

I Nederländerna är sändningsnätoperatörerna skyldiga att sända minst 15 tv-program avsedda för allmänna syften. Skyldigheten inrymmer ett åläggande att sända programmen i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen. På vissa villkor får sändningsnätoperatörerna också sända färre program än det antal som nämns ovan.

I medielagen (Media Act) anges sju riksomfattande kanaler av de 15 kanaler som omfattas av distributionsskyldigheten. Beslut om valet av de åtta återstående kanalerna fattas regionalt av "programrådet" (programme council). Sändningsnätoperatörerna kan ta ut en avgift för distribution som omfattas av skyldigheten. Avgifternas storlek anges i en separat föreskrift.

Spanien

Genom förordning av regeringen kan som allmännyttiga skyldigheter införas ålägganden att vissa kanaler och vissa radio- och televisionsprogramtjänster skall förmedlas till allmänheten. Det förutsätts då att 1) ett betydande antal slutanvändare av näten använder dem som huvudsakliga medel för mottagning av televisions- och radioprogram, 2) skyldigheterna är nödvändiga för att uppnå klart fastställda mål som avser allmänintresset, 3) skyldigheterna är proportionerliga och öppna för insyn och att 4) skyldigheterna skall ses över regelbundet.

Kabeloperatörer är skyldiga att överföra bl.a. följande program i sina nät: program som de offentliga televisionskanalerna sänder, program som de privata televisionskana-

lerna sänder samt program i de lokala televisionskanalerna. Kabelnätoperatörerna har rätt att få ersättning för distributionsskyldigheten.

I Spanien utfärdades 2006 en ny allmän förordning om kabelradio- och kabeltelevisionstjänster ("General Regulation on cable radio and TV services provision, approved by Royal Degree 920/2006"). Genom den nya förordningen upphävdes den distributionsskyldighet som hade införts för leverantörer av kabelsändningar. I förordningen åläggs kabelsändningsleverantörerna likväl att under en övergångsperiod, dvs. tills de analoga sändningarna upphör, i sitt utbud ta in följande operatörers kanaler: TVE 1 y, TVE 2 y, de Televisión Española, S.A., Antena 3 TV, de Antena 3 TV S.A., Telcinco, de Gestevisión-telecinoco S.A., Cuatro, de Sogegable S.A., La sexta, de Gestora de inversión audiovisuals la sexta S.A. Dessutom skall leverantörerna av regionala sändningar samtidigt ta in analoga kanaler i sitt utbud vilka administreras från ett autonomt område och i vilka de utövar sin verksamhet.

Om de regionala sändningsleverantörerna sänder fler än 30 tv-kanaler, skall minst 30 procent av dessa kanaler som sänds på spanska ha förvärvats av rättsägare i oberoende kanaler, vilka uppfyller särskilda krav. Distributionsskyldigheten enligt den nya förordningen är därmed lindrigare än enligt lagen från 1995. Distributionsskyldigheten enligt den tidigare och den nuvarande förordningen gäller leverantörer av kabeltelevisionssändningar, men inte kabelnätoperatörer eller sändning av signaler i elektroniska kommunikationsnät.

Distributionsskyldighet har införts bara för sändningsleverantörer, inte för nätoperatörer. Parterna kommer överens om ersättningen. Om parterna inte når samförstånd om ersättningen, skall ersättningen bestämmas genom skiljemannaförfarande. I praktiken betalas det inte någon ersättning för distributions-skyldigheten. Ett lagförslag som gäller den audiovisuella politiken är under arbete. Enligt förslaget skall ledningen på centralnivå och den regionala ledningen inom ramen för sina befogenheter kunna införa distributions-skyldighet för tillhandahållarna av sändningstjänster avseende överföring av rundradiokanaler. Det är dock osannolikt att lagför-

slaget godkänns under den nuvarande regeringsperioden, som upphör 2008.

Storbritannien

I Storbritannien kan kommunikationsmyndigheten (the Office of Communications "OFCOM") bestämma att distributionsskyldigheten skall gälla sådana kommunikationsnät som ett betydande antal slutanvändare använder som huvudsakligt medel för mottagande av televisionsprogram.

I kommunikationslagen (Communications Act 2003) har distributionsskyldighet införts för i digital form tillhandahållna BBC:s televisionstjänster, Channel 4, Channel 3, Channel 5 och S4C. Dessutom omfattas offentliga teletexttjänster (Public Teletext Service) av skyldigheten. Statssekreteraren (Secretary of State) kan utöka förteckningen över tjänster som omfattas av distributionsskyldigheten, om statssekreteraren anser det vara nödvändigt med hänsyn till bl.a. kapacitetsbegränsningar och ett allmänintresse för vars tryggande tjänsten bör upptas på listan. Dessutom bör det säkerställas att skyldigheten att distribuera tjänster står i rimlig proportion till målet att säkra att så många medborgare som möjligt har tillgång till allmännyttiga tjänster.

OFCOM har föreslagit (Proposal for must-carry obligation) att distributionsskyldighet bör införas för ntl och Crown Castle-bolagen. I förslaget anser OFCOM att ett betydande antal slutanvändare använder det digitala markbundna nät som administreras av ntl och Crown Castle som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och televisionssändningar.

OFCOM anser i sitt förslag att det redan nu finns tillräcklig lagstiftningsmässig beredskap för att trygga fullgörandet av den allmännyttiga skyldigheten i satellit- och kabelsändningar. OFCOM föreslår att det skall betalas ersättning för distributionsskyldigheten i det digitala markbundna nätet.

Sverige

I Sverige har distributionsskyldighet (vidaresändningsplikt) införts för dem som äger eller innehar annan rätt att använda kabel-

sändningsnät och som använder kabelsändningsnätet för att förmedla televisionsprogram till allmänheten. En förutsättning är att en betydande del av hushållen använder nätet som huvudsakligt medel för att ta emot televisionssändningar. Vidaresändningsplikten gäller inte sändningsverksamhet över telekommunikationsnät.

Vidaresändningsplikten gäller fyra samtidigt sända med tv-avgifter (offentligt) finansierade programtjänster som sänds av bl.a. Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB. Fram till den 1 februari 2008 gäller vidaresändningsplikten även en annan tillståndshavare av programtjänster, TV4 AB. Vidaresändningsplikten gäller endast televisionssändningar som enligt koncessionen är opartiska och objektiva och som kräver ett mångsidigt programutbud.

I ett förslag (prop. 1997/98:184) som gäller ändring av radio- och tv-lagen föreslås att vidaresändningsplikten skall gälla även digitala tilläggstjänster.

I ett lagförslag som gäller vidaresändningsplikten (prop. 2004/04:105) föreslås att regeringen skall ta ställning till frågan om huruvida tilläggstjänster skall tas in i lagstiftningen efter det att utredningen om ändring av radio- och tv-lagen har behandlats.

I radio- och tv-lagen finns inte några särskilda bestämmelser om ersättning för utgifterna. Den senaste ändringen av vidaresändningsplikten i kabelnät trädde i kraft den 31 juli 2005. Den bestämmelse som trädde i kraft avviker från den bestämmelse som gällde tidigare på så vis att vidaresändningsplikten utöver kabelnät också gäller andra nät som används för distribution av tv-sändningar. För detta förutsätts likväl att hushållen använder näten som huvudsakligt medel för att ta emot televisionssändningar.

Tyskland

Tysklands s.k. radiostatsfördrag (Rundfunkstaatsvertrag RStv) innehåller en tudelning av tillämpningsområdet, enligt vilken avtalet är tillämpligt på offentlig sändnings- och televisionsverksamhet (rundradioverksamhet) medan privat sändnings- och televisionsverksamhet regleras i radiostatsfördraget och författningar på delstatsnivå. I radio-

statsfördraget ingår bestämmelser om fördelning av överföringskapaciteten i digitala nät.

I fråga om analog sändningsverksamhet gäller enligt 52 § 1 punkten i radiostatsfördraget att varje delstat får reglera distributionsskyldigheten och besluten om prioriteringsordningen. Om det råder brist på kapacitet, regleras också fördelningen av överföringskapaciteten på delstatsnivå. Delstaternas bestämmelser om fördelningen av överföringskapacitet motsvarar varandra till sitt innehåll.

Skyldigheten att sända program i nätet gäller minst en programtjänst som kan tas emot via markbunden distribution inom ett område i närheten av tyska gränsen. Mediemyndigheten kan besluta om sändning av två programtjänster på främmande språk för utläningar i kabelnätet i områden där utläningarna utgör en betydande del av invånarna.

Beträffande den andel som överstiger kapaciteten tillämpar mediemyndigheterna följande kriterier vid fördelningen av överföringskapaciteten: mångsidiga program, specialgrupper och yttrandefrihet, kulturell och språklig mångfald, minoriteter samt nationell produktion och andra tysktalande länders produktion.

Bestämmelserna i 52 § i radiostatsfördraget reglerar skyldigheten att distribuera programtjänster inom digital kabelsändningsverksamhet. Syftet med bestämmelsen om distributionsskyldighet avseende digital kabelsändningsverksamhet är att effektivisera prövningsrätten för leverantörerna av kabelsystem och göra det möjligt att anpassa deras program så att de svarar mot kommersiella behov.

Enligt 52 § 3–5 punkten skall varje leverantör av kabelsystem säkerställa att det finns erforderlig överföringskapacitet för särskilt fastställda offentliga rundradiosändningar i varje delstat. Dessutom skall leverantören av digitala kabelsystem säkerställa att det digitala kabelnätet innehåller överföringskapacitet för lokala och regionala televisionstationer och att det i en analog televisionskanal finns överföringskapacitet för Open Channel, som beviljats koncession av delstaten. Den överföringskapacitet som erbjuds skall i båda fallen beträffande såväl kanalknippen som de analoga televisionskanalerna i tekniskt hän-

seende stå i ett likvärdigt förhållande till de övriga digitala kanalerna.

En tredjedel av överföringskapaciteten skall användas i enlighet med mångfaldsaspekterna. Inom programutbudet gäller detta avgiftsfria program, specialprogram och program på främmande språk. Den del som överstiger kapaciteten får innehavaren använda enligt egna önskemål, dock så att användningen motsvarar de allmänna reglerna enligt lag. Det betalas inte någon särskild ersättning för distributionsskyldigheten, och det har inte bestämts särskilt om detta.

Danmark

I den danska lagen om radio- och televisionsverksamhet (Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed) har kabelsändningsföretag ålagts skyldighet att säkerställa att ljud- och televisionsprogram som Danmarks Radio eller TV2 har sänt via radioutrustning i det markbundna nätet, inbegripet sändningar som är avsedda att tas emot inom ett visst område, har distribuerats via kabelsystem. Det finns ett undantag från denna regel. Undantaget gäller digital sändningsverksamhet. Danmarks Radios och TV2:s digitala sändningar skall förmedlas endast när kabelsystemet är digitalt. Denna skyldighet har avlägsnats ur det digitala kabelsystemet genom en lagändring i december 2005. Skyldigheten gäller numera endast radion.

Danmarks Radio har planerat att grunda en ny barn-tv-kanal mot slutet av 2009, då digitaliseringen utvidgas i Danmark. Den aktuella kanalen anses vara en allmännyttig kanal, men distributionsskyldigheten tillämpas inte på den.

Norge

I Norge har distributionsskyldighet införts för kabeltelevisionbolag. Distributionsskyldigheten gäller dessutom små och lokala digitala markbundna sändningsföretag som är belägna i områden där hushållen på grund av geografiska förhållanden inte har möjlighet att ta emot sändningar från Norska rundradion.

I Norge gäller distributionsskyldigheten Norska rundradions televisionssändningar

och TV2:s sändningar. TV2 är ett privat kommersiellt radiobolag vars koncessionsvillkor innehåller skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet. Distributionsskyldigheten gäller dessutom lokala televisionssändningar. De lokala televisionsbolagen är kommersiella privata bolag för vilka skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet har angetts i koncessionsvillkoren.

Det finns inte några särskilda bestämmelser om betalning av ersättning för distributionsskyldigheten. Leverantörer av kabelnätssystem kan debitera abonnenten för distributionen av program. Ersättningen kan innehålla kanal- eller upphovsrättsavgifter.

Distributionsskyldigheten har inte ändrats efter 2005. NTV AS:s (Norges Television) tillstånd att verka i det digitala markbundna nätet innehåller likväl ett villkor avseende distributionsskyldighet i det digitala markbundna nätet. Enligt tillståndsvillkoren kommer en sådan skyldighet att införas för NTV AS. Distributionsskyldigheten kommer att gälla NRK (Norsk Riksringkastings) och andra utövare av sändningsverksamhet vilka kan anses utöva rundradioverksamhet. Enligt tillståndsvillkoren för NTV AS kan distributionsskyldigheten dessutom utvidgas till att gälla avgiftsfria kanaler ("open channel") och lokala televisionskanaler. I Norge betalas inte någon ersättning för distributionsskyldigheten.

Ingen ändring av lagstiftningen om distributionsskyldighet är aktuell för närvarande. Med hänvisning till det som anförts ovan är det likväl tänkbart att distributionsskyldigheten kommer att gälla även sändningstjänster.

Förenta staterna

I Förenta staterna har den statliga kommunikationskommissionen ("Federal Communications Commission, FCC") upphävt bestämmelserna om dubbel distributionsskyldighet, dvs. både analoga och digitala kanaler. För närvarande gäller distributionsskyldigheten endast analoga sändningar. Utöver de analoga sändningarna är kabeloperatörerna skyldiga att överföra endast digitala signaler från varje enskilt televisionsbolag.

Den som beviljar koncession (delstatsmyndigheten) kan i enlighet med en lag från 1934

ställa övergripande krav på kabeloperatörerna i fråga om skyldigheter att överföra offentligt, pedagogiskt eller statligt material. I lagen fastställs ett graderat system för hur de kanaler som operatören förfogar över skall fördelas mellan kommersiell, lokal kommersiell och icke-kommersiell utbildnings-tv-verksamhet.

Kabeltelevisionsbolagens distributions-skyldigheter gäller lokala tv-stationers markbundna signaler som täcker samma marknad som kabelbolagets nät. Mycket små kabelbolag har inga distributionsskyldigheter, medan upp till en tredjedel av de största bolagens kanalkapacitet kan vara reserverad för lokalbolagens programutbud. Utgångspunkten är att det inte skall betalas någon avgift för distributionsskyldigheten.

2.3 Bedömning av nuläget

I ljuset av det tolkningsmaterial som uppkommit i fråga om artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster förefaller den nuvarande regleringen i Finland alltför omfattande. När artikeln genomfördes fanns tolkningsmaterialet givetvis inte. Man beredde sig på detta genom att låta 134 § i kommunikationsmarknaden gälla en viss tid, framför allt med tanke på tolkningspraxisens utformning. När tidsgränsen närmar sig blir det i vilket fall som helst nödvändigt att ompröva bestämmelsen.

Också enligt Europeiska kommissionens uppfattning är den nuvarande regleringen i Finland alltför vidsträckt. Kommissionen anser att lagstiftningen i Finland inte uppfyller kraven enligt artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster på följande grunder:

- 1) det finns inte något tydligt fastställt allmänintresse
- 2) distributionsskyldigheterna är bristfälligt öppna för insyn
- 3) proportionalitet saknas till följd av det obegränsade antalet kanaler som omfattas av distributionsskyldigheterna
- 4) distributionsskyldigheten avseende avgiftsbelagda televisionskanaler saknar proportionalitet och
- 5) kabeltelevisionoperatörerna diskrimineras när det gäller avgiftsbelagda televisionskanaler.

Kommissionens påstående komprimeras således i två omständigheter, dvs. det stora antalet programutbud som omfattas av distributionskyldighet, vilket också inbegriper bristfällig öppenhet för insyn, samt det bristfälligt fastställda allmänintresset.

Utöver det som anförts ovan har den nuvarande paragrafen varit förenad med vissa oklara tolkningar som avses bli undanröjda genom den ändring som nu föreslås. En oklarhet gäller t.ex. frågan om huruvida skyldigheten att överföra programutbudet i oförändrad form innebär att det är förbjudet att skydda och avkoda sändningen. Frågan behandlas i motiveringen, där det konstateras att kravet på oförändrad form innebär att också skyddet kvarstår oförändrat. Det föreslås dessutom att paragrafen kompletteras så att bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag och centralantennsystem åläggs att ända till terminalutrustningen och i oförändrad form överföra programutbud som omfattas av distributionskyldigheten.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Den nya formuleringen av 134 § i kommunikationsmarknadslagen syftar till att regleringen skall stämma överens med kraven enligt EG-bestämmelserna på så vis att den föreslagna omfattningen av skyldigheten samtidigt också motsvarar våra faktiska nationella behov. Det kan bedömas att utbudet av televisionstjänster via olika distributionsnät är betydligt mångsidigare 2010 än för närvarande. Distributionskyldigheten bör betraktas som ett exceptionellt ingripande i verksamheten på marknaden. Under de förändrade förhållandena behöver inte vidare sändning av kommersiella televisionskanaler längre basera sig på en lagbestämd skyldighet, utan frågan kan i regel bli något som parterna kan komma överens om genom inbördes avtalsarrangemang. Innan tidsfristen går ut bör ärendet likväl omprövas mycket noggrant i fråga om sådana riksomfattande kommersiella programutbud som fritt kan tas emot och där det i koncessionerna uppställts villkor som möjligtvis kan jämföras med

skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet.

Det behövs en tillräckligt lång övergångsperiod för att behövliga avtalssystem skall kunna utformas. De nuvarande koncessionerna i kanalknippena B och C gäller till utgången av augusti 2010. Det kan därför också till denna del anses att förutsättningarna för och planeringen av de kommersiella televisions- och radioaktörernas verksamhet kräver en tillräckligt lång övergångsperiod.

När det gäller Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud är det däremot nödvändigt att även i fortsättningen lagstiftningsmässigt säkerställa att det distribueras för alla på lika villkor, för att Rundradion Ab skall kunna fylla sin skyldighet att tillhandahålla programutbudet för alla på lika villkor.

3.2 Alternativ till genomförandet

Den gällande bestämmelsen förefaller alltför vidsträckt i förhållande till artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och i förhållande till tolkningen av direktivet. Därför bör den nuvarande distributionskyldigheten göras snävare. Distributionskyldigheten bör fortsätta att gälla för programutbud som tillhandahålls i allmännyttigt syfte, för att de även i fortsättningen skall vara tillgängliga på lika villkor.

Reduceringen gäller således kommersiella programutbud. Det är speciellt betydelsefullt att de avgiftsbelagda kommersiella televisions- och programutbuderna faller utanför distributionskyldigheten genast den 1 januari 2008.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att distributionskyldigheten även i fortsättningen skall omfatta Rundradion Ab:s televisions- och radioprogram som omfattas av skyldigheten att utöva allmännyttig verksamhet. De kommersiella avgiftsbelagda televisionskanalerna faller däremot utanför distributionskyldigheten genast när den nya bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2008. I praktiken förändras deras situation dock nästan inte alls i sak, eftersom endast ett par av betaltelevision ska-

nalerna har verkat med stöd av riksomfattande koncession sedan slutet av 2006.

I fråga om koncessionsberoende riksomfattande kommersiella televisions- och radioprogramutbud skulle en övergångsperiod till slutet av augusti 2010 ge parterna möjlighet att ordna överföringen av programutbuden genom avtal som ingås på normalt sätt. Innan övergångsperioden går ut bör ärendet likväl omprövas mycket noggrant i fråga om sådana riksomfattande kommersiella programutbud som fritt kan tas emot och där det i koncessionerna uppställts villkor som möjligtvis kan jämföras med skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

I 25 i § i upphovsrättslagen (404/1961) sägs att teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionnät som huvudsakligen används för sändning av televisions- och radioprogramutbud och som en betydande del av nätets slutanvändare använder som huvudsaklig väg att ta emot televisions- och radioutsändningar får via ledning för allmänheten vidaresända verk som ingår i sådana radio- och televisionsutsändningar som avses i 134 § i kommunikationsmarknadslagen i oförändrad form samtidigt som den ursprungliga utsändningen. I enlighet med bestämmelsen behöver upphovsrättsavgifter inte betalas för programutbud som omfattas av distributionsskyldigheten. När distributionsskyldigheten görs snävare så som föreslås, faller de aktuella programutbuden också utanför tillämpningsområdet för 25 i § i upphovsrättslagen. I denna proposition föreslås inte några ändringar av upphovsrättslagen, vilket innebär att 25 i § alljämt gäller televisions- och radiokanaler som omfattas av distributionsskyldigheten.

Generellt kan det bedömas att propositionen inte har några speciellt betydande konsekvenser för vare sig samhällsekonomin eller enskilda företag. Övergångsperioden gör det möjligt för de televisions- och radiokanaler som faller utanför distributionsskyldigheten den 31 augusti 2010 att ordna sin verksamhet på avtalsbaserad grund.

4.2 Konsekvenser för informationssamhället

Propositionen har inte några omfattande konsekvenser för informationssamhällsutvecklingen, eftersom distributionsskyldigheten till övriga delar än i fråga om programutbud i allmännyttigt syfte håller på att förlora sin betydelse. När mottagningsformerna blir mångsidigare förändras formerna och sätten för tv-tittandet. Genom den föreslagna regleringen garanteras att de allmännyttiga televisions- och radioprogramutbuden jämte special- och tilläggstjänster kan tas emot i oförändrad form av alla och på lika villkor. I övrigt kan överföringen av programutbudet till största delen bli en avtalsfråga för parterna. Det kan anses vara positivt för informationssamhällsutvecklingen att branschvis specialreglering inte utövas där det inte är absolut nödvändigt.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid kommunikationsministeriet. Under beredningens gång fördes diskussioner med bl.a. de största utövarna av televisions- och radioverksamhet samt med representanter för kabeltelevisionsbolagen, teleföretagen och upphovsrättsorganisationerna.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utkastet till regeringsproposition sändes för utlåtande till alla ministerier och i övrigt till intressegrupper i vida kretsar. Remissmaterialet har varit tillgängligt på kommunikationsministeriets webbsidor ända från det att remissbehandlingen inleddes.

Sammanlagt 41 utlåtanden lämnades in. Utlåtande gavs av handels- och industriministeriet, undervisningsministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, Konkurrensverket, Riksomfattande handikapprådet, Kommunikationsverket, Ålands landskapsregering, C More Entertainment Finland Oy, Digita Ab, Elisa Abp, Esittävien

taiteilijoiden ja äänitteiden tuottajien tekijänoikeusyhdistys Gramex ry, FiCom ry, Finnet-förbundet rf, Jyväskylän universitet, Centralhandelskammaren, Kapiosto ry, Hörselvårdsförbundet rf, Finlands Dövas Förbund rf, Markkinointiviestinnän Toimistojen Liitto ry, MTV Ab, Nokia Apb, NRJ Finland Oy Ab, Pohjois-Pohjanmaan Liitto, Satelliitti- ja antenniliitto SANT ry, Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat – SATU ry, Suomen Kapelitelevisioliitto ry, Finlands Fastighetsförbund rf, Finlands Kommunförbund, Förbundet för Radiorna i Finland FRF rf, Television Förbundet i Finland rf, Svenska Finlands folkting, Swelcom Oy, Säveltäjien Tekijänoikeustoimisto Teosto ry, Tammerfors universitet, TeliaSonera Finland Abp, Åbo universitet, Mediernas Centralförbund rf och Rundradion Ab. Dessutom meddelade Konsumentverket att det inte har någonting att yttra om propositionen.

Ingen remissinstans meddelade sig motsätta sig propositionen som helhet, utan alla godtog utgångspunkten att avgiftsbelagda televisionsprogramutbud inte skall omfattas av distributionsskyldigheten med början den 1 januari 2008. Utgångspunkten ansågs vara allmänt godtagbar i ljuset av tolkningen av artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och å andra sidan också på grund av praktiska omständigheter. För förmedling av avgiftsbelagda kanaler i kabelnät behövs det nämligen enligt vissa remissinstanser i vilket fall som helst avtal om avkodningssystemet och abonnentadministrationen.

I övrigt framgår det tydligt av utlåtandena att ärendet är förenat med betydande intressekonflikter. Lagstiftaren bör därför, inom de gränser som EU-rätten medger, finna en sådan balans mellan parternas intressen som bedömts som skälig.

Infallsvinklarna avviker bl.a. i fråga om huruvida alla programutbud som Rundradion Ab tillhandahåller i allmännyttigt syfte bör upptas i distributionsskyldigheten och huruvida de kan behandlas annorlunda än kommersiella radio- och televisionsprogramutbud som fritt kan tas emot. Till denna del är utgångspunkten att EU-rätten inte reglerar medlemsstaternas möjligheter att införa allmännyttiga skyldigheter för sina rundradioblag eller deras finansiering när rundradio-

företag beviljas finansiering för att utföra det uppdrag i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat. I Finland gäller enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab att bolagets uppgift är att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. När andra lagar stiftas skall lagstiftaren se till att Rundradion Ab har möjlighet att fullgöra denna skyldighet. Till följd av detta är det naturligt att Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten.

Rundradion Ab:s skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet har preciserats i 7 § 2 mom. i lagen om Rundradion Ab genom konstaterandet att den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte särskilt skall 1) stödja demokratin och enskildas möjlighet att påverka, genom att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av fakta, åsikter och diskussioner samt en möjlighet till växelverkan, 2) producera, skapa och utveckla inhemsk kultur, konst och stimulerande underhållning, 3) i programutbudet beakta synpunkter som har att göra med allmänbildning och jämställdhet, erbjuda möjligheter till lärande och självutveckling, lägga vikt vid program avsedda för barn samt tillhandahålla andaktsprogram, 4) behandla den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen på lika grunder i programverksamheten samt tillhandahålla tjänster på samiska, romani och teckenspråk och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet, 5) stödja tolerans och kulturell mångfald samt sörja för programutbud även för minoriteter och specialgrupper, 6) främja växelverkan mellan olika kulturer och upprätthålla ett programutbud som riktar sig utomlands och 7) förmedla myndighetsmeddelanden som anges närmare genom förordning och ha beredskap för att sköta televisions- och radioverksamheten under undantagsförhållanden. Rundradion Ab har konstruerat egna programprofiler för sina televisions- och radiokanaler för att dessa programutbud tillsammans skall fullgöra de skyldigheter avseende allmännyttig verksamhet som ålagts bolaget. Om något av dessa programutbud utesluts ur distributions-skyldigheten, kan följden bli att någon del av

skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet inte fullgörs.

Några remissinstanser ansåg att Rundradion Ab inte kan försättas i en annan ställning än de koncessionsberoende kommersiella kanalerna och att konkurrensen snedvrids om bolaget särbehandlas. Så som konstaterats ovan har det i Finland beslutats om att inrätta ett rundradiobolag som genom lag har ålagts skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet samt skyldighet att göra programutbudet tillgängligt för alla på lika villkor. När lagar stiftas längre fram skall lagstiftaren se till att Rundradion Ab har möjlighet att fullgöra denna skyldighet. Till följd av detta är det naturligt att Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten. Rundradion Ab och de koncessionsberoende kommersiella televisionskanalerna konkurrerar inte heller sinsemellan i traditionell konkurrensrättslig mening, eftersom Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud helt och hållet finansieras med offentliga medel medan kommersiella programutbud som fritt kan tas emot finansieras med reklampengar. Det är speciellt anmärkningsvärt att Konkurrensverket inte hade någonting att anmärka mot förslaget utan ansåg det vara positivt att regleringen inom branschen luckras upp.

Av de kommersiella kanaler som fritt kan tas emot är dock en del sådana att det för dem i koncessionen har ålagts skyldighet att utvidga kanaldistributionen så att den täcker hela landet, dvs. även sådana regioner där det inte nödvändigtvis är kommersiellt lönsamt. I koncessionerna har dessutom uppställts villkor enligt vilka behoven hos olika befolkningsgrupper skall beaktas i programverksamheten, kommunikations- och kulturpolitiska aspekter skall beaktas i programutbudets struktur, programutbudet skall främja den audiovisuella kulturen, programutbudet skall vara mångsidigt samt innehålla nyhets-, aktualitets- och underhållningsprogram samt god journalistisk sed skall iaktas i programverksamheten. Sådana kanaler är t.ex. MTV3, Fyran, SubTV och JIM. Villkoren innebär att det är möjligt att jämföra programutbud av detta slag med programutbud som tillhandahålls i allmännyttigt syfte. En del av koncessionsvillkoren är också sådana

som inom tolkningspraxisen av EU-rätten har ansetts vara sådana motiveringar i enlighet med allmänintresset som berättigar till att det föreskrivs att programutbudet skall omfattas av distributionsskyldigheten. I fråga om dessa programutbud blir det därför nödvändigt att mycket noggrant överväga huruvida de skall omfattas av distributionsskyldigheten även efter augusti 2010. Omprövningen skall göras i god tid innan tidsfristen löper ut.

I fråga om radiokanalerna fäste några remissinstanser uppmärksamhet vid att det ursprungliga utkastet skulle ha utökat antalet radiokanaler som skall överföras under perioden från den 1 januari 2008 till den 31 augusti 2010. Detta var en följd av den ändrade koncessionspraxisen i kombination med strävan att finna ett tydligt avgränsat kriterium för överförbarheten. Remissinstanserna fäste dessutom uppmärksamhet vid att största delen av de riksomfattande eller därmed jämförbara radiokanalerna enligt de nuvarande koncessionerna dock i själva verket är partiellt riksomfattande i fråga om täckningsområdet. Radio Nova som hör till Suomen Uutisradio Oy är den enda radiokanal som fortfarande kan betraktas som riksomfattande i egentlig mening. Detta är motiverat också därför att till skillnad från andra koncessionsberoende rador grundar sig Radio Novas sändningsnät på användningen av så kallade högeffektfrekvenser. Trots att distributionsskyldigheten enligt propositionsutkastet inte skulle ha gällt utanför hörbarhetsområdet, fäste remissinstanserna uppmärksamhet vid att i de fall där radiokanalens hörbarhetsområde och kabelnätens täckningsområde avvek från varandra, skulle följderna bli stora tekniska och ekonomiska svårigheter. Eftersom andra kommersiella radiokanaler enligt remissinstanserna inte heller hittills har överförts med stöd av distributionsskyldigheten, förändras inte deras situation på grund av att de även i fortsättningen faller utanför distributionsskyldigheten. I motiveringen har därför den faktiska situationen avseende rikstäckningen dokumenterats i respektive fall samt det att Radio Nova är den enda kommersiella riksomfattande radiokanal som fritt kan tas emot och som omfattas av distributionsskyldigheten under tidsperioden från den 1 januari 2008 till den 31 augusti 2010.

I fråga om bostadsaktiebolag och fastighetsaktiebolag ansåg Finlands Fastighetsförbund att den föreslagna nya bestämmelsen i 5 mom. är onödig och att bostadsaktiebolag och fastighetsaktiebolag inte kan betraktas som nätbolag. Med anledning av anmärkningen har skyldigheten för bostadsaktiebolag och fastighetsaktiebolag ändrats terminologiskt så att det av bestämmelsen tydligt framgår att det inte handlar om egentlig distributionsskyldighet. Bostads- och fastighetsaktiebolagen åläggs skyldighet att se till att programutbud som omfattas av distributionskyldigheten kan tas emot av alla slutanvändare i fastigheten i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen. En uttrycklig bestämmelse anses vara nödvändig eftersom det har förekommit ovisshet om detta i offentligheten. I synnerhet handikapporganisationerna ansåg det vara viktigt att bestämmelsen tas in i lagen. Samtidigt intogs i motiveringen ett uttalande om varför samma skyldighet inte har riktats till exempelvis offentliga inrättningar och hotell.

Utlåtandena innehöll rätt så motstridiga åsikter om huruvida distributionskyldigheten skall gälla även andra distributionskana-

ler än kabelnäten. Utgångspunkten för propositionen har varit att skyldigheten inte kan riktas till exempelvis distribution av nätprogram över Internet (IPTV), eftersom det åtminstone för närvarande förhåller sig så att inte ett betydande antal finländare eller tittare som är bosatta i Finland (minst 40 procent) använder det nätet som huvudsaklig kanal för att ta emot televisionssändningar. Ett sådant krav uppställs i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. För tydlighetens skull har det i motiveringen däremot tagits in ett omnämnande av att förslaget inte tar ställning till det tekniska genomförandet av kabelnätet, om det tekniska genomförandet inryms i definitionen enligt 2 § 8 punkten i kommunikationsmarknadslagen.

Med anledning av Kommunikationsverkets utlåtande togs bl.a. i 134 § 5 mom. in ett omnämnande av centralantennsystem som kan jämföras med bostads- och fastighetsaktiebolag. Dessutom ändrades motiveringen till det nya 5 mom. när det gäller skyldigheten för bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag och centralantennsystem som kan jämföras med dem.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

134 §. *Skyldighet att distribuera programutbud och tjänster.* I 1 mom. i den föreslagna paragrafen fastställs distributionskyldighetens inriktning och omfattning. I artikel 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (nedan direktivet om samhällsomfattande tjänster) bestäms om medlemsstaternas rätt att ålägga skälig sändningsplikt ("must carry") för överföring av vissa angivna kanaler och tjänster för radio- och televisionssändningar. Sändningsplikten får åläggas företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät, om ett betydande antal slutanvändare av sådana nät använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot radio- och tv-sändningar. Sådana skyldighe-

ter skall endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset, och de skall vara proportionerliga och öppna för insyn.

Den föreslagna skyldigheten skall gälla teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionnät. Med kabeltelevisionnät avses enligt 2 § 8 punkten i kommunikationsmarknadslagen ett masskommunikationsnät som fungerar via ledning eller med någon annan fast förbindelse. I regeringspropositionen RP 112/2002 rd konstateras till denna del att i kabeltelevisionnät tas sändningar emot via kabel till skillnad från markbundna masskommunikationsnät där de tas emot via antenn. Det väsentliga är sålunda hur förbindelsen mellan sändaren och mottagaren tekniskt är upprättad. Enligt propositionen skall distributionskyldigheten alltså riktas sig enbart till traditionella kabeltelevisionnät, eftersom det för de övriga näten

gäller att det villkor inte uppfylls enligt vilket ett betydande antal slutanvändare använder dem som sitt huvudsakliga medel för att ta emot televisions- och radiosändningar. Som tolkningsregel har till denna del införts kravet på minst 40 procent av slutanvändarna. Skyldigheten riktas därför inte heller till IPTV. Av den tekniska utvecklingen följer att det är tänkbart att ett eller flera nät i Finland av något annat slag än det traditionella kabelnätet uppfyller kraven enligt artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Skyldigheten bör då omprövas. Bestämmelsen kan också avfattas på ett teknologineutralt sätt, men det bör anses vara ett tydligare och med tanke på rättssäkerheten bättre alternativ att det i samband med stiftandet av lagen avgörs vilka nät som uppfyller direktivets krav på ett betydande antal slutanvändare.

Framför allt i de största tätorterna finns det områden där televisionsprogramutbudet i praktiken kan tas emot bara via kabel, och därför omfattas en betydande del av befolkningen av kabelmottagning. Sammanlagt mer än 50 procent av hushållen i Finland är kabeltelevisionsanslutna. I dessa hushåll är kabeltelevisionsnätet i praktiken ett oundgängligt element för distributionen av televisions-signaler. Husbolagets bolagsstämman beslutar om anslutning till kabelnätet, och därför har slutanvändarna inte beslutanderätt i ärendet. Kabeltelevisionsnät har också gynnats genom byggbestämmelser.

Förslaget tar inte ställning till det tekniska genomförandet av kabelnäten, dvs. huruvida t.ex. kopparkabel eller optisk kabel används, om det är förenligt med definitionen enligt 2 § 8 punkten. Internet bör inte betraktas som ett i 2 § 6 punkten avsett masskommunikationsnät och därmed inte heller som kabeltelevisionsnät, eftersom Internet i regel inte används för sändning eller tillhandahållande av televisions- eller radioprogramutbud eller annat material som förmedlas till alla mottagare i samma form.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 1 mom. 1 punkten skall teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät vara skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera sådana televisions- och radioprogramutbud enligt 7 § 1 mom. i lagen om

Rundradion Ab (1389/1993) som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som kan tas emot i den kommun där nätet är beläget, i fråga om televisions- och radioverksamhet som utövas i ett sådant markbundet masskommunikationsnät som avses i 2 § 7 punkten i kommunikationsmarknadslagen.

Enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab är bolagets uppgift att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. Enligt 7 § 2 mom. skall den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte särskilt 1) stödja demokratin och enskildas möjlighet att påverka, genom att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av fakta, åsikter och diskussioner samt en möjlighet till växelverkan, 2) producera, skapa och utveckla inhemsk kultur, konst och stimulerande underhållning, 3) i programutbudet beakta synpunkter som har att göra med allmänbildning och jämställdhet, erbjuda möjligheter till lärande och självutveckling, lägga vikt vid program avsedda för barn samt tillhandahålla andaktsprogram, 4) behandla den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen på lika grunder i programverksamheten samt tillhandahålla tjänster på samiska, romani och teckenspråk och i tillämpliga delar även för andra språkgrupper i landet, 5) stödja tolerans och kulturell mångfald samt sörja för programutbud även för minoriteter och specialgrupper, 6) främja växelverkan mellan olika kulturer och upprätthålla ett programutbud som riktar sig utomlands och 7) förmedla myndighetsmeddelanden som anges närmare genom förordning och ha beredskap för att sköta televisions- och radioverksamheten under undantagsförhållanden.

Enligt den föreslagna 1 punkten skall de programutbud som distribueras kunna tas emot i den kommun där nätet är beläget. En motsvarande avgränsning ingår också i den gällande paragrafen. Genom bestämmelsen riktas skyldigheten att distribuera programutbud till att gälla enbart deras ursprungliga sändningsområde. Programutbud kan inte enbart med stöd skyldigheten sändas utanför det ursprungliga sändningsområdet, eftersom utövaren av televisions- eller radioverksamhet betalar programmakarna ersättning för sändningsrätten bara avseende ett överens-

kommet område. Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud omfattar även regionala programutbud. Också dessa programutbud omfattas således av distributionsskyldigheten, om de kan tas emot i den kommun där nätet är beläget.

Enligt 7 a § i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998) får Rundradion Ab utöva allmännyttig televisions- och radioverksamhet utan koncession. Rundradion Ab har för närvarande också koncessionspliktigt programutbud, eftersom bolaget den 18 januari 2007 beviljades koncession för att sända SVT Europas programutbud. Programutbudet hör inte till det allmännyttiga programutbudet och omfattas därför inte heller av distributionsskyldigheten.

Enligt 2 § 7 punkten i kommunikationsmarknadslagen avses med markbundet masskommunikationsnät ett masskommunikationsnät som fungerar med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt. Avgränsningen innebär att t.ex. allmännyttiga programutbud som sänds enbart över Internet inte omfattas av distributionsskyldigheten.

Den föreslagna distributionsskyldigheten gäller därmed följande Rundradion Ab:s televisionskanaler: YLE TV1, YLE TV2, YLE FST5, YLE Extra, YLE Teema, samt följande Rundradion Ab:s radiokanaler: YLE Radio 1, YleX, YLE Radio Suomi, YLE Radio Vega, YLE Radio Peili, YLE Mondo, Saamen Radio, YLE Radio Extrem, Ylen Klasinen och YLE FSR+.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 1 mom. 2 punkten åläggs teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionnät att utan ersättning utöver allmännyttiga programutbud också distribuera special- och tilläggstjänster i anslutning till dem. Enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab är bolagets uppgift att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. Digitaliseringen av televisions- och radioverksamheten möjliggör olika slags nya typer av tjänster i anslutning till programmen. Om de ansluter sig till Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud hör de till den allmännyttiga verksamheten. Med specialtjänster avses i den aktuella lagen t.ex. tjänster som gör det möjligt för handikappade att

ta del av programmen. En sådan tjänst är t.ex. den ljudtextning som Rundradion Ab tagit i bruk och med vars hjälp synskadade kan ta del även av textade program. Tilläggstjänster är t.ex. supertext-tv eller en tjänst med vars hjälp man får merinformation om ett visst program.

Det kan anses vara förenligt med artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud omfattas av distributionsskyldigheten. Som en bilaga till EU-grundfördragen ingår en separat bilaga om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna. I enlighet med det reglerar inte EU-rätten medlemsstaternas möjligheter att införa allmännyttiga skyldigheter för sina rundradiobolag eller deras finansiering när rundradioföretag beviljas finansiering för att utföra det uppdrag i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat. I Finland gäller enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab att bolagets uppgift är att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster för alla på lika villkor. När lagar stiftas längre fram skall lagstiftaren se till att Rundradion Ab har möjlighet att fullgöra denna skyldighet. Till följd av detta är det naturligt att Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud skall omfattas av distributionsskyldigheten. I Finland har innehållet i skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet reglerats genom 7 § 2 mom. i lagen om Rundradion Ab. Genom den eftersträvas just sådana kulturpolitiska mål som stödjer värdepluralism vilka allmänt har betraktats som uttryck för trygghet av det allmänintresse som anges i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Rundradion Ab har konstruerat egna programprofiler för sina televisions- och radiokanaler för att dessa programutbud tillsammans skall fullgöra de skyldigheter avseende allmännyttig verksamhet som ålagts bolaget. Om något av dessa programutbud utesluts ur distributionsskyldigheten, kan följden bli att någon del av skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet inte fullgörs. Ur ett inhemskt perspektiv kan det också konstateras att rätten att ta emot allmännyttiga programutbud är av central betydelse för tryg-

gandet av yttrandefriheten. Med anledning av det som anförts ovan bör skyldigheten att utan ersättning distribuera allmännyttiga programutbud vara förenlig med allmänintresset så som avses i direktivet.

Enligt den föreslagna 3 punkten skall teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionen vara skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera också sådana television- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot och tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget med stöd av en riksomfattande programkoncession enligt 7 § 1 mom. i lagen om television- och radioverksamhet (744/1998). Bestämmelsen är tidsbegränsad och gäller till slutet av augusti 2010. Därefter bör det noggrant prövas om skyldigheten eventuellt skall kvarstå för vissa programutbud.

Med programutbud som fritt kan tas emot avses programutbud som kan tas emot avgiftsfritt. Programutbud som fritt kan tas emot är i typiska fall inte sådana där det krävs en regelbunden tittaravgift. En filmkanal med månadsavgift eller en beställningsvideotjänst med engångsavgift är typiska exempel på programutbud som inte fritt kan tas emot. I samband med avgiftsbelagda tjänster används teknisk kryptering, som kan avkodas med ett avkodningssystem. Också krypterade sändningar kan i vissa fall betraktas som programtjänster som fritt kan tas emot. Om det system som krävs för avkodning av ett programutbud som skyddats med teknisk kryptering är tillgängligt mot en obetydlig ersättning och om det inte tas ut någon tittaravgift, kan det anses att programutbudet fritt kan tas emot. Som obetydlig betraktas en ersättning som motsvarar kostnaderna för de tekniska arrangemang som behövs.

När det gäller distributionsskyldigheten fastställs rikstäckningen utifrån koncessionsvillkoren. Som en riksomfattande televisionskanal betraktas i detta sammanhang en kanal som fått koncession för sändningsverksamhet som täcker hela landet. För radiokanalernas vidkommande är situationen den att de gällande analoga koncessionerna har beviljats för riksomfattande eller därmed jämförbar radioverksamhet. En granskning av hörbarhetsområdena enligt koncessionerna ger vid handen att Suomen Utiskanava Oy:s

Radio Nova är den enda radiokanal som kan anses vara riksomfattande i egentlig mening. Dessutom bör det beaktas att Radio Novas sändningsnät till skillnad från andra koncessionsberoende rador grundar sig på användningen av så kallade högeffektfrekvenser. Utifrån det som anges ovan riktas skyldigheten att distribuera radiokanaler som fritt kan tas emot riktas endast till Radio Nova.

Fram till den 31 augusti 2010 omfattar distributionsskyldigheten följande riksomfattande televisionskanaler som fritt kan tas emot: MTV3, Fyran, JIM, SubTV, Urheilukanava och the Voice, samt radiokanalen Radio Nova.

Enligt den föreslagna 4 punkten skall skyldigheten omfatta även material som redigerats för ett visst program som ingår i programutbudet, reklam som an knyter till programutbudet samt andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet. Som exempel kan nämnas textningar, olika slags handikapptjänster och teleköpsändningar. Som tjänster som hör till programutbudet bör betraktas sådana tjänster som innehåller material som redigerats för ett visst program. Enbart en länk till material som framställts för något annat ändamål gör inte materialet till en del av programutbudet. Tjänsterna i fråga innehåller sådant redaktionellt material som vanligen inte tillhandahålls självständigt, fristående från programmen. Som exempel på tjänster som hör till programutbudet kan nämnas merinformation som fås fram via en särskild meny, t.ex. poängsituationen för olika grenar i samband med friidrottstävlingar.

Elektronisk programguide (EPG) är en tjänst som kan ingå i mottagningsanordningen eller som kan tillhandahållas av nätkoncessionshavare eller utövare av programverksamhet. Det är därmed inte ändamålsenligt att en tjänst som tillhandahålls av en enda aktör börjar omfattas av distributionsskyldigheten. Också Europeiska kommissionen har i sina ställningstaganden ansett att det inte kan åläggas att elektroniska programguider skall överföras med stöd av sändningsplikten. Med hjälp av den skyldighet att överlåta nyttjanderätt som anges i 31 § i kommunikationsmarknadslagen säkerställs att utövarna av television- och radioverksamhet har tillträde till programguiderna.

Av den föreslagna bestämmelsen och motiveringen till den framgår entydigt vilka televisions- och radioprogramutbud som omfattas av distributionsskyldigheten. Rundradion Ab kan eventuellt lansera nya allmännyttiga televisions- och radioprogramutbud i fortsättningen, men trots det kommer omfattningen även i fortsättningen att vara mycket begränsad och det kan inte uppstå tolkningsproblem om att de omfattas av distributionsskyldigheten. Det finns inga utsikter för att statsrådet inom den närmaste framtiden kommer att bevilja nya koncessioner för riksomfattande televisions- och radioverksamhet som fritt kan tas emot. I samband med att koncessioner förnyas eller ändras eller eventuella nya koncessioner beviljas är det likväl skäl att i koncessionsbeslutet beakta huruvida programutbudet omfattas av distributionsskyldigheten. Direktivets krav på vissa, dvs. fastställda, programutbud samt på öppenhet för insyn uppfylls.

Den EU-rättsliga principen om proportionalitet innebär också att åtgärderna inte kan genomföras genom ingrepp som är mindre än den valda regleringsnivån. I fråga om Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud bör det garanteras att de är tillgängliga för alla på lika villkor, och därför bör de omfattas av den lagstadgade distributionskyldigheten. För deras vidkommande bör skyldigheten gälla så länge som den nuvarande regleringen avseende rundradiobolaget, den skyldighet som ålagts det och skyldigheten att göra det allmännyttiga programutbudet tillgängligt för alla på lika villkor gäller.

Bland de kommersiella riksomfattande radio- och televisionsprogramutbud som fritt kan tas emot kan det finnas sådana programutbud för vilka det gäller att distributionskyldigheten kan motiveras i enlighet med allmänintresset. Det är inte speciellt sannolikt att det ingås ett avtal om distributionen just av sådana kanaler. Det krav på minsta ingrepp som principen om proportionalitet uppställer förutsätter därför att kanaler av detta slag inte börjar omfattas av distributionskyldigheten. I koncessionen för dessa kanaler har det likväl införts skyldighet att utvidga distributionen till hela landet, dvs. även till sådana områden där det inte nödvändigtvis är kommersiellt lönsamt. I kon-

cessionerna har dessutom uppställts villkor enligt vilka behoven hos olika befolkningsgrupper skall beaktas i programverksamheten, kommunikations- och kulturpolitiska aspekter skall beaktas i programutbudets struktur, programutbudet skall främja den audiovisuella kulturen, programutbudet skall vara mångsidigt samt innehålla nyhets-, aktualitets- och underhållningsprogram samt god journalistisk sed skall iaktas i programverksamheten. Sådana kanaler är MTV3, Fyran, SubTV och JIM. Villkoren innebär att det är möjligt att jämföra programutbud av detta slag med programutbud som tillhandahålls i allmännyttigt syfte. En del av koncessionsvillkoren är också sådana som inom tolkningspraxisen för EU-rätten har ansetts vara sådana motiveringar i enlighet med allmänintresset som berättigar till att det föreskrivs att programutbudet skall omfattas av distributionskyldigheten. I fråga om dylika programutbud blir det därför nödvändigt att mycket noggrant överväga huruvida de skall omfattas av distributionskyldigheten även efter augusti 2010. Omprövningen bör göras i god tid innan tidsfristen löper ut. I annat fall behövs en tillräckligt lång övergångsperiod för att det skall vara möjligt att göra nödvändiga avtalsarrangemang och planera verksamheten.

Distributionskyldigheten gäller inte returkanalen i digitala nät. Returkanalen kan upprättas med hjälp av t.ex. telefonmodem, kabelmodem eller mobiltelefonanslutning. Det är förenligt med konsumenternas intressen att friheten att välja mellan olika möjligheter kvarstår. Returkanalen gör det möjligt att använda t.ex. interaktiva tjänster.

Enligt det föreslagna 2 mom. finns det dock ingen distributionskyldighet, om kabeltelevisionsnätets distributionsförmåga utnyttjas av ett teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnätet i företagets egen tv- eller radioverksamhet eller om det behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov. Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionsnät behöver inte i syfte att fullgöra distributionskyldigheten göra sådana förbättringar som ökar nätets distributionsförmåga och som kräver betydande ekonomiska investeringar.

Det föreslagna 2 mom. motsvarar 2 och 3 mom. i den gällande lagen. Avsikten är inte heller att ändra den gällande lagen. Den inskränkning i egendomsskyddet som distributionskyldigheten medför avgränsas därmed till kabeltelevisionensbolagens egna televisions- och radioverksamhet. Syftet med avgränsningen är att främja lagens syfte och företagets yttrandefrihet. Bestämmelsen syftar särskilt till att trygga egendomsskyddet. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis förutsatt att skyldigheterna för ägaren begränsas av ägarens befintliga behov och skäliga behov i framtiden. Genom den föreskrivna begränsningen tryggas därmed även det nämnda kravet på skälighet. Det är tänkbart att bestämmelsen i viss mån har förlorat sin betydelse på grund av att övergången till digitala sändningar har frigjort kabelbolagens kapacitet i betydande grad. Bestämmelsen behövs trots allt med hänsyn till de nämnda aspekterna på egendomsskyddet och företagets yttrandefrihet.

Genom den avgränsade skyldigheten säkerställs att den som äger nätet kan använda det för sin egen televisions- och radioverksamhet. I bestämmelsen avses med televisions- och radioverksamhet verksamhet enligt lagen om televisions- och radioverksamhet. Televisions- och radioverksamhet definieras i 2 § i den nämnda lagen. Avgränsningen blir därmed tillämplig om kabeltelevisionensföretaget har egen programverksamhet för vars utövande det behöver sitt nät. Företaget bör ha ett konkret användningsbehov. Det räcker inte enbart med beredskap för framtida behov. Användningsbehovet bör också vara genuint. Om ett företag vägrar överföra programutbud enligt paragrafen, skall det bevisa sitt behov. Med stöd av 126 § i kommunikationsmarknadslagen kan Kommunikationsverket avgöra om vägran är motiverad.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall de programutbud som avses i 3 mom. jämte tjänster i anknytning till dem tillhandahållas användaren avgiftsfritt. Utan hinder av detta moment kan teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionensnät kräva en skälig avgift av sina användare för upprätthållande av nätet. Det föreslagna momentet motsvarar 4 mom. i den gällande lagen, och avsikten är inte heller att ändra den gällande

lagen. Syftet med bestämmelsen är att hindra att kabelföretag som tillhandahåller nättjänster kräver att användarna skall betala en avgift för distributionen av programutbudet jämte tjänster i anknytning till dem. Ett kabelföretag får t.ex. inte mot avgift tillhandahålla en avgiftsfri kanal som omfattas av distributionskyldigheten. Teleföretag skall kunna kräva en skälig avgift av användarna för upprätthållande av nätet. Bestämmelsen hindrar därmed inte kabeltelevisionensbolag från att ta ut sedvanliga avgifter av teknisk natur för en kabel-tv-anslutning.

Enligt det föreslagna 4 mom. skall programutbud och tjänster som avses i 1 mom. avgiftsfritt tillhandahållas användaren i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen. Regleringen motsvarar 5 mom. i den gällande lagen, men dess betydelse ökar på grund av att de analoga televisionssändningarna upphörde i Finland den 31 augusti 2007. Med anledning av detta får kabeltelevisionensbolagen inte omvandla programutbud som omfattas av distributionskyldigheten enligt denna lag från t.ex. digitala till analoga programtjänster. I lagen regleras däremot inte alls möjligheten att kabeltelevisionensbolagen utöver sin lagbestämda skyldighet sänder även omvandlat programutbud. En sådan situation baserar sig helt och hållet på avtalsförhållanden mellan parterna i fråga.

Programutbud eller tjänster skall också tillhandahållas så att sändningen inte skyddas tekniskt eller avkodas. Kabeltelevisionensföretag kan således inte tekniskt koda programutbud eller tjänster där det ursprungligen inte har funnits något sådant skydd eller avkoda programutbud i sådana fall då programutbudet, trots skyddet, så som anförts i samband med den föreslagna 3 punkten skall kunna betraktas som programutbud som fritt kan tas emot. Kabeltelevisionensföretag skall distribuera sådana programutbud och tjänster i kodad form som den ursprungliga sändaren har sänt i kodad form. Likaså skall programutbud och tjänster som enligt sändarens avsikt skall tas emot utan skydd överföras så att de kan tas emot utan avkodning.

Enligt det föreslagna 5 mom. skall bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag samt med dem jämförbara centralantennsystem som

äger eller administrerar en fastighets interna eller flera fastigheters gemensamma centralantennnät som används för förmedling av masskommunikation i fastigheten till användarnas terminalutrustningar se till att programutbud och tjänster som avses i 1 mom. tillhandahålls användarna i fastigheten i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Innan kommunikationsmarknadslagen stiftades ingick regleringen av distributionsskyldigheten i 42 § i lagen om televisions- och radioverksamhet. I regeringspropositionen (RP 34/1998 rd) konstaterades att skyldigheten enligt paragrafen gäller även fastigheters interna antennnät. När bestämmelserna i 134 § i kommunikationsmarknadslagen utfärdades uteblev omnämmandet ur lagen och förarbetena, men det fanns inte någon egentlig avsikt att ändra sakläget. Med centralantennsystem avses bl.a. antennandelslag. Bestämmelsen omfattar däremot inte t.ex. hotell och offentliga inrättningar. Hotellvistelser är i allmänhet kortvariga, och därför äventyras inte slutanvändarens rättigheter under vistelsen. När det gäller inrättningar har sjukhusen egna särskilda övergångsarrangemang. I fråga om övriga inrättningar har det inte framkommit några särskilda behov av att skapa klarhet i situationen genom reglering.

Det föreslagna momentet är speciellt viktigt på grund av att de analoga televisions-sändningarna upphörde i Finland den 31 augusti 2007. Distributionsskyldigheten tryggar som sådan tittarnas rätt att ta emot programutbud. Det är viktigt att förtydliga den omständigheten att programutbudet skall förmedlas i fastighetens interna nät och flera fastigheters gemensamma nät så att de når ända fram till tittarna. Distributionsskyldigheten gäller även programutbud som Rundradion Ab tillhandahåller i allmännyttigt syfte. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär att Rundradion Ab med sina programutbud jämte special- och tilläggstjänster i anslutning till dem skall betjäna olika kategorier av medborgare, bl.a. språkliga minoriteter och handikappade. Det kan därför inte godtas att bostads- och fastighetsaktiebolag genom majoritetsbeslut kan hindra någon medborgargrupp från att ta emot allmännyttiga programutbud eller till

dem anslutna special- och tilläggstjänster. Det bör observeras att bostads- och fastighetsaktiebolagens samt centralantennsystemens skyldighet att se till att programutbud som avses i det föreslagna 1 mom. görs tillgängliga i oförändrad form, dvs. digital form, för användarna gäller bostads- och fastighetsaktiebolag som tar emot sändningarna via kabelnät samt sådana som tar emot dem via antenn. Det föreslagna momentet reglerar inte alls sådana situationer där bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag eller med dem jämförbara centralantennsystem utöver digitalt programutbud som omfattas distributionsskyldigheten också vill göra omvandlade programutbud tillgängliga för slutanvändarna.

Som fastighetens interna ledningsnät betraktas inte nät som är internt begränsade till en enskild bostad. Definitionen inbegriper således inte WLAN-nät inbyggda i egnahemshus eller interna ledningsnät i höghusbostäder.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2008, då den nuvarande paragrafen upphör att gälla.

Verkningarna av distributionsskyldigheten kommer att följas på det sätt som krävs i direktivet. I fråga om 1 mom. 3 och 4 punkten i den föreslagna paragrafen är utgångspunkten redan nu att de skall gälla en viss tid. I övrigt är den föreslagna paragrafen inte förenad med någon tidsfrist, men på basis av uppföljning kan nödvändigheten av skyldigheten och dess omfattning prövas regelbundet, och vid behov kan skyldigheten ändras. Artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster förpliktar till detta, men det blir tidvis nödvändigt att ompröva skyldigheten också på grund av att tekniken utvecklas. Under de närmaste åren kan behov av omprövning föranledas också av de ändringar i skyldigheten på EU-nivå som är att vänta i samband med att lagstiftningsramarna avseende elektronisk kommunikation ses över. Situationen bör prövas speciellt noggrant för sådana televisions- och radioprogramutbud där koncessionerna inrymmer skyldigheter som möjligtvis

kan jämföras med skyldigheten att bedriva allmännyttig verksamhet.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Distributionsskyldigheten hör nära samman med tryggheten av yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen. Införandet av skyldigheten har också samband med egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Med tanke på yttrandefriheten har det ansetts vara nödvändigt att allmänhetens tillgång till allmännyttiga programutbud och tjänster säkerställs under alla förhållanden i hela landet. Det primära syftet med regleringen enligt den föreslagna 134 § i kommunikationsmarknadslagen är att Rundradion Ab:s allmännyttiga television- och radioprogrambud jämte special- och tilläggstjänster skall göras tillgängliga för allmänheten på bred front.

Riksdagens grundlagsutskott konstaterades i sitt utlåtande om kommunikationsmarknadslagen (GrUU 61/2002 rd) att distributionsskyldigheten avser att trygga den rätt att sprida och ta emot meddelanden som är en del av yttrandefriheten. Omkring hälften av hushållen kan i praktiken ta emot televisionssändningar bara via kabel. Det betyder att kabeltelevisionföretagen i själva verket har monopolställning i distributionen av televisionsprogrammen. Grundlagsutskottet ansåg därför att under rådande förhållanden kan televisionsverksamheten anses vara möjlig i hela riket bara om programutbudet distribueras via kabelnät. Enligt grundlagsutskottet fanns det därmed ett konstitutionellt acceptabelt skäl för distributionsskyldigheten. Grundlagsutskottet ansåg vidare att distributionsskyldigheten inte har varit enbart en ekonomisk belastning för kabeltelevisionföretagen. Grundlagsutskottet ansåg att distributionsskyldigheten harmonierade med proportionalitetskravet för en begränsning att nyttja egendom och därmed inte var oskälig för ägaren eller innehavaren av kabelnät.

Grundlagsutskottet ansåg det vara problematiskt med tanke på yttrandefriheten att Rundradion Ab:s programutbud och kommersiella programutbud behandlas olika i fråga om avgiftsbelagdhet och avgiftsfrihet i regeringspropositionen (RP 112/2002 rd).

Trafikutskottet bekräftade dock i sitt betänkande (TrUB 26/2002 rd) den temporära 134 § i den gällande kommunikationsmarknadslagen genom att konstatera att under den begränsade perioden kan det göras en utvärdering av hur lagstiftningen fungerar och vilka effekter den har. Samtidigt hinner tolkningen av direktiven ta form och de krav som gemenskapsrätten uppställer i fråga om distributionsskyldigheten förtydligas.

Kraven enligt gemenskapsrätten har så som anförts under 2.2 tagit form (etablerats) i tolkningen av artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Enligt tolkningen förutsätter införandet av distributionsskyldighet för det första att det i fråga om varje programutbud som skyldigheten gäller klart kan fastställas mål som avser allmänintresset och som motiverar att programutbudet omfattas av skyldigheten. I direktivet definieras inte begreppet allmänintresse närmare, men enligt tolkningspraxisen kan värderingarna omfatta t.ex. pluralism och kulturell mångfald. Allmänintresset bör definieras i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Ekonomiska faktorer kan inte användas som motivering. Kulturpolitik kan också vara ett allmänintresse av detta slag, men under det paraplyet kan en medlemsstat likväl inte rikta skyldigheten till vilka kanaler som helst. Medlemsstaterna kan inte åberopa allmänintresset t.ex. när det gäller avgiftsbelagda televisionskanaler eller kanaler som koncentrerar sig på en sak (t.ex. köpkanaler).

Med den proportionalitetsprincip som ingår i artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster avses överväganden av huruvida målen kan nås genom åtgärder som innebär mindre ingrepp. Som en huvudregel har framförts att om det har föreskrivits att hälften eller mer än hälften av kanalerna omfattas av sändningsplikten, är skyldigheten oskälig för nätoperatören. Målet med kravet på öppenhet för insyn är i sin tur att skapa en bättre förutsägbar omvärld för de nätföretag som skyldigheten gäller. Som huvudregel har till denna del framförts att lagstiftning där det bara hänvisas till sändningsorganisationer (broadcasting organisations) utan att de kanaler som skyldigheten omfattar definieras inte skall klara ett test avseende öppenhet för insyn. Öppenhet för insyn är också förenad

med frågan om klart fastställda mål som avser allmänintresset. Kravet på skälighet när det gäller distributionsskyldigheten utökar inte egentligen kriterierna med någon självständig faktor, utan betonar ur nätföretagets perspektiv behovet av öppenhet för insyn och behovet av klart fastställda programutbud som skall överföras.

Distributionsskyldigheten (sändningsplikten) kan ses som en exceptionell situation där statsmakten ingriper i verksamheten på marknaden. Med anledning av detta och med hänsyn till den tolkningspraxis som uppkommit utifrån tillämpningen av artikel 31 i direktivet om samhällsomfattande tjänster bör ingripandet vara så ringa som möjligt för att målen skall nås. Distributionsskyldighet avseende Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud behövs även i fortsättningen för att säkerställa att Rundradion Ab skall kunna fullgöra sin skyldighet enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab att tillhandahålla sitt allmännyttiga programutbud för alla på lika villkor. När det gäller Rundradion Ab:s allmännyttiga televisions- och radioprogramutbud bör det också anses att distributionsskyldigheten avseende dem kan motiveras med allmänintresset, eftersom den skyldighet att bedriva programverksamhet i allmännyttigt syfte som anges i 7 § i lagen om Rundradion Ab siktar till att uppnå bl.a. just den ovan nämnda kulturella mångfalden och pluralismen samt kulturpolitiska mål. Att distributionsskyldigheten skall gälla avgiftsbelagda televisionsprogramutbud kan däremot inte, så som anförts ovan, alls motiveras med ett allmänintresse. Detta är följdriktigt, eftersom tillgången på dem beror enbart av om tittaren är beredd att betala för mottagandet. På grund av det går det inte att tala om lika möjligheter att ta emot dem.

I fråga om koncessionsberoende kommersiella riksomfattande radio- och televisionsprogramutbud som fritt kan tas emot bör det konstateras att det bland dem kan finnas sådana programutbud för vilka det gäller att

distributionsskyldigheten eventuellt kan motiveras i enlighet med ett allmänintresse. Det är inte speciellt sannolikt att det ingås ett avtal om distributionen just av sådana kanaler. Det krav på minsta ingrepp som principen om proportionalitet uppställer förutsätter därför att kanaler av detta slag inte börjar omfattas av distributionsskyldigheten. I koncessionen för dessa kanaler har det likväl införts skyldighet att utvidga distributionen till hela landet, dvs. även till sådana områden där det inte nödvändigtvis är kommersiellt lönsamt. I koncessionerna har dessutom uppställts villkor enligt vilka behoven hos olika befolkningsgrupper skall beaktas i programverksamheten, kommunikations- och kulturpolitiska aspekter skall beaktas i programutbudets struktur, programutbudet skall främja den audiovisuella kulturen, programutbudet skall vara mångsidigt samt innehålla nyhets-, aktualitets- och underhållningsprogram samt god journalistisk sed skall iaktas i programverksamheten. Sådana kanaler är MTV3, Fyran, SubTV och JIM. Villkoren innebär att det är möjligt att jämföra programutbud av detta slag med programutbud som tillhandahålls i allmännyttigt syfte. En del av koncessionsvillkoren är också sådana som inom tolkningspraxisen har framförts som sådana motiveringar i enlighet med allmänintresset som berättigar till att det föreskrivs att programutbudet skall omfattas av distributionskyldigheten. I fråga om dylika programutbud blir det därför nödvändigt att mycket noggrant överväga huruvida de skall omfattas av distributionsskyldigheten även efter augusti 2010. Det är skäl att göra prövningen i god tid innan tidsfristen löper ut.

På ovan nämnda grunder kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är trots allt önskvärt att utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av kommunikationsmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunikationsmarknadslagen av den 23 maj 2003 (393/2003) 134 § som följer:

14 kap

Särskilda bestämmelser

134 §

Skyldighet att distribuera programutbud och tjänster

Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät är skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera

1) sådana televisions- och radioprogramutbud enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab (1380/1993) som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som kan tas emot i den kommun där nätet är beläget, i fråga om televisions- och radioverksamhet som utövas i ett sådant markbundet masskommunikationsnät som avses i 2 § 7 punkten i denna lag,

2) special- och tilläggstjänster som ansluter sig till dessa programutbud,

3) televisions- och radioprogramutbud som fritt kan tas emot och tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget med stöd av en riksomfattande programkoncession enligt 7 § 1 mom. i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998),

4) material som fritt kan tas emot och som redigerats för ett program som ingår i programutbudet enligt 3 punkten, reklam som anknyter till programutbudet samt andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet.

Distributionsskyldighet föreligger dock inte, om kabeltelevisionsnätets distributions-

förmåga utnyttjas av ett teleföretag i företagets egen tv- eller radioverksamhet eller om det behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov. Teleföretag behöver inte i syfte att uppfylla distributionsskyldigheten göra sådana förbättringar som ökar nätets distributionsförmåga och som kräver betydande ekonomiska investeringar.

De programutbud som avses i 1 mom. jämte tjänster i anknytning till dem skall avgiftsfritt tillhandahållas användaren. Ett teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionsnät kan dock kräva en skälig avgift av sina användare för upprätthållande av nätet.

Programutbud och tjänster som avses i 1 mom. skall tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag eller med dem jämförbara centralantennsystem som äger eller administrerar en fastighets interna eller flera fastigheters gemensamma centralantennnät som används för förmedling av masskommunikation i fastigheten till användarnas terminalutrustningar skall se till att programutbud och tjänster som avses i 1 mom. tillhandahålls användarna i fastigheten i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

—————
—————
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

Lagens 134 § 1 mom. 3 och 4 punkter till- Åtgärder som verkställigheten av lagen
lämpas dock till och med den 31 augusti förutsätter får vidtas innan lagen träder i
2010. kraft.

Helsingfors den 5 oktober 2007

Republikens President

TARJA HALONEN

Kommunikationsminister *Suvi Lindén*

*Bilaga**Parallelltext*

Lag

om ändring och temporär ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunikationsmarknadslagen av den 23 maj 2003 (393/2003) 134 § som följer:

Gällande lydelse

14 kap

Särskilda bestämmelser

134 §

Skyldighet att distribuera programutbud och tjänster

Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät är skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera

1) sådana televisions- och radioprogramutbud enligt 7 § 1 mom. lagen om Rundradion Ab (1380/1993) som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som inom gränserna för den kapacitet som har anvisats Rundradion Ab i enlighet med radiolagen fritt kan tas emot i den kommun där nätet är beläget,

2) special- och tilläggstjänster som ansluter sig till dessa programutbud *och som fritt kan tas emot,*

3) televisions- och radioprogramutbud som tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget med stöd av en riksomfattande programkoncession enligt 7 § 1 mom. lagen om televisions- och radioverksamhet,

4) material som redigerats för ett program som ingår i programutbudet enligt 3 punkten, reklam som anknyter till programutbudet samt andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet.

Föreslagen lydelse

14 kap

Särskilda bestämmelser

134 §

Skyldighet att distribuera programutbud och tjänster

Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät är skyldiga att i nätet utan ersättning distribuera

1) sådana televisions- och radioprogramutbud enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab (1380/1993) som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som kan tas emot i den kommun där nätet är beläget, *i fråga om televisions- och radioverksamhet som utövas i ett sådant markbundet masskommunikationsnät som avses i 2 § 7 punkten i denna lag,*

2) special- och tilläggstjänster som ansluter sig till dessa programutbud,

3) televisions- och radioprogramutbud som *fritt kan tas emot och* tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget med stöd av en riksomfattande programkoncession enligt 7 § 1 mom. i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998),

4) material *som fritt kan tas emot och* som redigerats för ett program som ingår i programutbudet enligt 3 punkten, reklam som anknyter till programutbudet samt andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet.

Teleföretag behöver inte i syfte att uppfylla distributionsskyldigheten göra sådana förbättringar som ökar nätets distributionsförmåga och som kräver betydande ekonomiska investeringar.

Oavsett denna paragraf har teleföretag dock ingen distributionsskyldighet, om kabeltelevisionens nätets distributionsförmåga är i teleföretagets bruk i dess egen tv- eller radioverksamhet eller om det behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov.

De programutbud som avses i 1 mom. och som fritt kan tas emot jämte tjänster i anknytning till dem skall avgiftsfritt tillhandahållas användaren. Utan hinder av detta moment kan teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionens nät kräva en skälig avgift av sina användare för upprätthållande av nätet.

Programutbud och tjänster som avses i 1 mom. skall tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Distributionsskyldighet föreligger dock inte, om kabeltelevisionens nätets distributionsförmåga utnyttjas av ett teleföretag i företagets egen tv- eller radioverksamhet eller om det behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov. Teleföretag behöver inte i syfte att uppfylla distributionsskyldigheten göra sådana förbättringar som ökar nätets distributionsförmåga och som kräver betydande ekonomiska investeringar.

De programutbud som avses i 1 mom. jämte tjänster i anknytning till dem skall avgiftsfritt tillhandahållas användaren. Ett teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltelevisionens nät kan dock kräva en skälig avgift av sina användare för upprätthållande av nätet.

Programutbud och tjänster som avses i 1 mom. skall tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag eller med dem jämförbara centralantennsystem som äger eller administrerar en fastighets interna eller flera fastigheters gemensamma centralantennnät som används för förmedling av masskommunikation i fastigheten till användarnas terminalutrustningar skall se till att programutbud och tjänster som avses i 1 mom. tillhandahålls användarna i fastigheten i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

Bestämmelserna i 1 mom. 3 och 4 punkten är dock i kraft till och med den 31 augusti 2010.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
