

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om televisions- och radioverk- samhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet (RP 82/2005 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsråd Ismo Kosonen, konsultativ tjänsteman Elina Normo och konsultativ tjänsteman Asta Virtaniemi, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- direktör Martti Virtanen, Konkurrensverket
- jurist Miina Ojajärvi, Konsumentverket
- direktör Jorma Koivunmaa, Kommunikationsverket
- vice verkställande direktör Seppo Härkönen, Rundradion

- jurist Sanna Tuominen, Digita Ab
- verkställande direktör Antti Pakkala, NRJ Finland Oy Ab
- programchef Harri Moisio, Radio Auran Aalot
- verkställande direktör Leena Ryytänen och vice verkställande direktör Jukka Lintula, SBS Finland Oy
- jurist Marko Vuorinen, TeliaSonera Oyj
- juristchef Jukka Rahikkala, Finnet-förbundet rf
- verkställande direktör Timo Savola, Förbundet för Radiorna i Finland FRF
- direktör Jorma Miettinen, Television Förbundet i Finland
- direktör Satu Kangas, Mediernas Centralförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— MTV3 Ab
— SWelcom Oy.

PROPOSITIONEN

Lagen om televisions- och radioverksamhet ändras i fråga om koncessionsregleringen. Lagen får precisare bestämmelser om överföring av koncession. Det ska fortfarande vara förbjudet att överföra en koncession. Om den faktiska bestämmanderätten i förhållande till koncessions-

havaren eller koncessionsenlig verksamhet förändras, kan koncessionsmyndigheterna godkänna förändringen på villkor som anges i lagen. Kan förändringen inte godkännas ska koncessionsmyndigheten återkalla koncessionen. Koncessionshavaren kan begära ett förhandsbeslut i

ärendet. Genom lagen tydliggörs också hur en koncession förfaller. Dessutom görs vissa meddelats tekniska ändringar i en rad andra paragra-

fer som gäller koncession. Lagen avses träda i kraft senast den 1 januari 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Utskottet vill apropå vissa överföringar av befogenheter som gjorts inom radioverksamheten påpeka att det finns starka skäl att förmoda att det enbart varit fråga om en företeelse jämförbar med handel med radiofrekvenser. Utskottet menar att utvecklingen bidragit till att förändra den nationella radioverksamheten särskilt för lokalradiostationernas del.

Koncessionsvillkor

Enligt 11 § i lagen om televisions- och radioverksamhet har koncessionsmyndigheten rätt att i anslutning till koncessionerna meddela sådana bestämmelser om programverksamheten som behövs för att säkerställa ett mångsidigt programutbud och med hänsyn till behoven hos särskilda grupper bland allmänheten. I 12 § sägs det att koncession kan beviljas för högst tio år. Koncessionsvillkoren är i 35 § avsedda bestämmelser som givits med stöd av lagen om televisions- och radioverksamhet. Paragraferna om koncessionsvillkor föreslås inte bli ändrade.

Koncessionskravet för televisions- och radioverksamhet innebär en avvikelse från det förbud att på förhand lägga hinder i vägen som ingår i grundlagens yttrandefrihetsbestämmelse. Grundlagsutskottet har konstaterat (GrUU 19/1998 rd) att den knappa tillgången på frekvenser är en sådan teknisk begränsningsgrund som i konstitutionellt hänseende gör det befogat att hålla kvar koncessionssystemet. Koncessionssystemet hänger också samman med den i grundlagen tryggade näringsfriheten. Grund-

lagsutskottet har konstaterat att systemet är förenligt med utskottets ståndpunkt att viktiga och starka samhälleliga intressen kan tala för tillståndsplikt.

Befogenheten visavi koncessionerna förblir klart och tydligt hos statsrådet genom de föreslagna bestämmelserna. Statsrådet har rätt att som koncessionsmyndighet fritt pröva vem som ska få koncession. Statsrådets prövningsrätt är inte bunden när koncession beviljas.

Nuvarande koncessioner. Merparten av de gällande koncessionerna beviljades i mars 1999. Giltighetstiden för samtliga koncessioner löper ut 2006.

I lagstiftningen finns inga bestämmelser om vilken typs koncessioner som beviljas. Hittills har koncessioner beviljats för specialradioverksamhet som täcker hela riket eller en ansevärd bit av det och för lokal verksamhet. I koncessionsbestämmelserna anges arten av radioverksamheten. I koncessioner för lokal verksamhet ingår villkoret att programutbudet ska innehålla inslag om lokala frågor inom täckningsområdet och att det ska främja den lokala kulturen och en öppen medborgardiskussion. När det gäller koncessioner för specialradioverksamhet försöker man styra hela programinnehållet exempelvis så att tyngdpunkten i programutbudet bör ligga på kristna program, trafikrelaterade program eller nyhets- och aktualitetsprogram och andra talprogram eller att programutbudet huvudsakligen ska bestå av finländsk schlager- eller underhållningsmusik.

Lokal- och specialradiokoncessioner. Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid villkoren i de lokal- och specialradiokoncessioner som beviljades 1985—1994 innan lagen om televisions- och radioverksamhet trädde i kraft. I koncessionerna

finns en lång rad bestämmelser som senare lyftes in i lagen.

Villkoren i koncessionerna för lokalradioverksamhet har bl.a. handlat om programsammansättningen, skyldigheten att upplåta sändningstid åt lokala aktörer, samsändningar och kvoten för egna produktioner. Som krav har ställts att de program som sänts ska omfatta information om lokala frågor och främja regional kultur och öppen debatt mellan medborgarna. Följaktligen har man bland annat ställt som villkor att koncessionshavaren på lika grunder mot en ersättning som högst motsvarar produktionskostnaderna upplåta den sändningstid som radioen skäligen inte behöver för sin programverksamhet till kommunen och församlingarna samt kultur-, bildnings- och fritidssamfund samt andra ideella sammanslutningar och motsvarande organ som är verksamma inom stationens täckningsområde om dessa så önskar. Ett annat villkor har varit att av den totala sändningstiden under en kalendermånad ska minst 75 procent av programmen vara producerade av koncessionshavaren. Som lokal radioverksamhet har betraktats högst tre radiostationers samsändningar. Rätten till samsändningar kräver också när det gäller tre radiostationers gemensamma sändningar koncession av kommunikationsministeriet och ska gälla viktiga evenemang av regional- eller riksintresse. En annan begränsning i samsändningarna var att de fick pågå högst en timme mellan klockan 6.00 och 18.00.

I koncessionerna för specialradioverksamhet däremot har det krävts att programutbudet huvudsakligen består av till exempel musik av ett bestämt slag. Därtill har som villkor ställts att i programutbudet ingår nyhets- och aktualitetsprogram med kulturanknytning. Kravet har varit att programmen ska främja en öppen kulturpolitisk debatt mellan medborgarna. Som villkor har också gällt att programmen och den reklam som ingår i dem ska sändas samtidigt över alla sändare som anges i koncessionen.

Utskottet anser det motiverat med en sådan här begränsning av koncessionerna för lokal- och specialradioverksamhet.

Den förestående koncessionsomgången. I och med att alla koncessioner utlöper den 31 december 2006 började kommunikationsministeriet hösten 2005 bereda en ny koncessionsomgång. Statsrådet har än så länge inte dragit upp några riktlinjer för vilka slag av koncessionstillstånd som kommer att ledigförklaras och på vilka villkor. Statsrådet styr koncessionsbeviljandet dels när den fastställer den i 6 § i lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar avsedda planen för användning av frekvensområden, dels när den i enlighet med 9 § i lagen om televisions- och radioverksamhet ledigförklarar koncessioner. Enligt preliminära planer är det tänkt att koncessionerna ska ledigförklaras i december 2005. Under våren 2006 fattar statsrådet sedan beslut utifrån de inkomna ansökningarna om vem som får koncession och på vilka villkor.

Till grund för beredningen av koncessionsomgången ligger inte bara lagstiftningen utan också de erfarenheter som den nuvarande radioverksamheten och den föregående koncessionsomgången gett. När statsrådet beviljar koncessioner och meddelar koncessionsbestämmelser gör den en bedömning av hur omständigheterna i koncessionsansökan förhåller sig till kraven i 10 §. Kommunikationsministeriet har påpekat att koncessionsbestämmelserna inte bör spikas före ansökningsomgången, eftersom statsrådet behöver alla ansökningar för att göra en sammantagen bedömning. Ministeriet har också framhållit att om det inte finns sökande uppstår det inte nödvändigtvis lokal verksamhet inom alla regioner. Detta är enligt utskottets mening inte skäligt med tanke på de sökandes affärsverksamhet. För att koncessionsomgången faktiskt ska bli opartisk och uppmuntra till konkurrens måste de sökande vara på det klara med för en hurdan verksamhet de ledigförklarade koncessionerna är avsedda.

Enligt ministeriet kommer de beviljade koncessionerna att innefatta lämpliga frekvensblock där verksamheten är avsedd att bedrivas. Tanken är att alla beviljade frekvenser utnyttjas fullt ut. Om någon inte använder frekvenserna är det en grund för att koncessionen förfaller.

Ministeriet uppger att koncessionerna planeras få bestämmelser om den utövade radioverksamhetens karaktär eller format. Utskottet understryker att koncessionsbestämmelserna på denna punkt bör vara så klara och exakta att de effektivt styr koncessionshavarens verksamhet. I koncessionerna för lokal eller regional radioverksamhet kan verksamheten styras exempelvis genom att ange en minsta kvot för lokalt producerade program eller genom att begränsa mängden gemensamma sändningar. I koncessioner för ett större täckningsområde (rikstäckande, delvis rikstäckande, specialradioverksamhet) kan radioverksamhetens format anges exempelvis utgående från kanalens musikprofil, målgrupp och/eller programinnehåll. Det väsentliga i lokalradioverksamheten är att de program som sänds omfattar information om lokala frågor inom täckningsområdet och främjar regional kultur och öppen debatt mellan medborgarna. Det är också viktigt att programutbudet är regelbundet och allsidigt, menar utskottet.

Med hänvisning till det ovan sagda anser utskottet det angeläget att statsrådet särskilt ser till att villkoren är tydliga när den beviljar koncessioner för radioverksamhet. Det är av största vikt att koncessionshavarna genom koncessionsbestämmelserna binds till den verksamhet som uppgivits i koncessionsansökan. Enligt utskottets mening är de ovan nämnda villkoren i lokal- och specialradiokoncessionerna ändamålsenliga och styr verksamheten som de ska.

Tillsyn

Propositionen gäller inte direkt Kommunikationsverkets tillsynsuppdrag och där föreslås följaktligen inte några ändringar i paragraferna om tillsyn. Utfrågade experter har påpekat att Kommunikationsverket inte till alla delar varit effektiv i sin tillsyn, särskilt när det gäller lokal- och specialradiostationernas programinnehåll. Utskottet poängterar att också på denna punkt behövs det en effektiv kontroll av att koncessionen följs.

Bestämmelser om tillsyn och tillsynsinstrument. Lagen om televisions- och radioverksamhet ger Kommunikationsverket en uppsättning instrument som den kan använda för tillsynen och för att ingripa i förseelser. Verket har i kraft av sitt generella övervakningsuppdrag i 35 § rätt att vid behov kontrollera om verksamhetsutövaren iakttar förbudet i 13 § att överföra koncessionen vid reglering av verksamheten i ägaregenskap eller annars, och rätt att i förekommande fall för statsrådet föreslå att koncessionen återkallas av orsaker som nämns i 37 § (allvarliga och upprepade brott mot koncessionsvillkoren eller avsaknad av frekvens). Kommunikationsverket har också rätt med stöd av 36 § att vid behov tillgripa tvångsmedel mot utövare av televisions- och radioverksamhet, dvs. att ge anmärkning, eller ålägga utövaren att avhjälpa ett fel eller en försummelse. Tvångsmedlen kan förenas med vite. Verket kan med stöd av 36 a § för brott mot 3 eller 4 kap. föreslå en påföljdsavgift som påförs av Marknadsdomstolen. Lagens 41 § åter ger verket rätt att av utövare av televisions- och radioverksamhet få uppgifter om den utövade verksamheten, bl.a. programverksamhetens struktur och innehåll, för att kunna övervaka att koncessionsvillkoren följs. För att informationstillgången ska förbättras finns det planer på att koncessionerna ska innehålla en bestämmelse om att koncessionshavaren är skyldig att årligen lämna Kommunikationsverket en rapport om den verksamhet koncessionen gäller. Det här är något som behövs, menar utskottet.

Kommunikationsverket uppger att närapå alla övervakningsinstrument varit i bruk. Något som verket inte hittills gjort är att göra framställningar om påföljdsavgift eller förslag till återkallande av koncessioner.

Allmänt mål och prioriteringar i fråga om övervakningen. Enligt uppgift från Kommunikationsverket har övervakningen av televisions- och radioverksamheten fokuserat på hur proportionalitetsprincipen följts i förvaltningen och, med beaktande av de till buds stående njugga resurserna, medier vars verksamhet lagen om televisions- och radioverksamhet i allt väsentligt

styr. I praktiken har övervakningen huvudsakligen gällt de största kommersiella televisionsbolagen. Tillsynen styrs också av klagomål från kunder och av förfrågningar som enligt erfarenheter hittills i regel gäller utövare av kommersiell televisionsverksamhet.

Övervakningen tar sig vanligen uttryck i undersökningar, utredningar och anvisningar samt stöd för självreglering inom branschen. Kommunikationsverket undersöker också den responsen som verket får ta emot från lyssnare och tittare.

Kommunikationsverket har påpekat för utskottet att varken lagen eller de nuvarande koncessionerna ger någon närmare definition av vad som avses med lokalt programutbud i koncessionsbestämmelserna. När det gäller det lokala inslaget är koncessionsvillkoren för lokalradioverksamhet så formulerade att de ger aktörerna stort svängrum att planera programinnehållet och köpa programpaket av utomstående. Kommunikationsverket framhåller att det inte fått motta klagomål avseende lokalvillkoren från aktörer eller lyssnare och har inte heller vid tillsyn och övervakning funnit några bevis för att bolagen i större utsträckning skulle bryta mot koncessionsvillkoren.

Den aktuella propositionen gör enligt Kommunikationsverket det lättare för verket att sköta sitt tillsynsuppdrag när det gäller övervakningen av förbudet mot överföring av koncession i 13 § i lagen om televisions- och radioverksamhet. De nya bestämmelserna gör det lättare att i varje enskilt fall bedöma om de avtalsarrangemang som koncessionshavaren vidtagit avseende ägarskap och programverksamhet innebär brott mot bestämmelsen om förbud mot överföring av koncession.

Den gällande lagen om televisions- och radioverksamhet saknar bestämmelser om krav på lokalt programproduktion i radioverksamhet. Regeringen kommer inte heller i sin proposition med några nya bestämmelser om saken. Av denna orsak är det av största vikt att dessa krav skrivs in i koncessionerna för lokalradioverksamhet, menar utskottet.

Övervakningen i praktiken. Kommunikationsverket uppger att det vid övervakningen av koncessionsvillkoren för lokal- och specialradioverksamhet inte fått något belägg för att utövarna av lokal- och specialradioverksamhet allmänt taget skulle bryta mot statsrådets koncessionsvillkor. Å andra sidan bedömer Kommunikationsverket att de koncessionsvillkor statsrådet ställt för lokal- och specialradioverksamheten är generella och lämnar verksamhetsutövaren svängrum och alternativ när det gäller att i praktiken lägga upp affärsverksamheten. Den strategi statsrådet gått in för visavi koncessionsvillkoren har de facto inneburit att Kommunikationsverket knappt alls stött på brott mot koncessionsvillkoren i sin övervakning av verksamheten.

Med hänvisning till den ovan beskrivna uppsättningen övervakningsinstrument vill Kommunikationsverket meddela att den gällande lagen om televisions- och radioverksamhet ger verket tillräckning med instrument bl.a. för att övervaka koncessionsvillkoren för lokal- och specialradioverksamhet. Verket har inte heller propat på utvidgade övervakningsrättigheter eller en bättre uppsättning övervakningsinstrument. Mot bakgrund av erhållna erfarenheter finns det enligt verket inget behov av att just nu bredda de övriga övervakningspremisserna mer än vad regeringen föreslagit i bestämmelsen i 13 § om förbud mot överföring av koncession.

Kommunikationsverkets möjligheter att fullgöra sitt övervakningsuppdrag påverkas inte bara av de lagfästa övervakningsinstrumenten utan också av det mål för övervakning av televisions- och radioverksamheten som kommunikationsministeriet årligen ställer upp för Kommunikationsverket bl.a. i syfte att inrikta övervakningen. Kommunikationsministeriet påpekar att med de resurser Kommunikationsverket förfogar över behövs det prioriteringar i övervakningen.

Hittills har lagen inte givit tillräckligt stöd för sådana regleringar visavi programverksamheten inom radioverksamheten där bestämmanderätten de facto övergått till någon annan. På denna punkt kommer situationen att förbättras i och med propositionen. När det gäller övervakning-

en av koncessionsvillkoren för televisions- och radioverksamhet finns inget liknande behov av att ändra lagen utan det viktiga är hur koncessionsvillkoren formuleras. Kommunikationsministeriet uppger att skrivningen kommer att bli föremål för särskild uppmärksamhet när nya koncessioner beviljas.

Utskottet anser att Kommunikationsverket inte varit tillräckligt effektivt i sitt övervakningsuppdrag. Nya exaktare koncessionsbestämmelser är ett absolut måste för att övervakningen ska bli effektivare. Kommunikationsverket måste också högprioritera en övervakning av att koncessionerna för lokal- och specialradioverksamhet iakttas.

Fortsatta åtgärder

Radioverksamhetens utveckling bör enligt utskottet styras i samband med de nya koncessionsomgångarna genom att koncessionsvillkoren preciseras och övervakningen av dem effektiviseras. Av denna anledning föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande om att statsrådet ska se till att koncessionsbestämmelserna i de nya koncessionerna för radioverksamhet är så tydliga och exakta att de på ett effektivt sätt styr koncessionshavarens verksamhet men också att övervakningen av dem effektiviseras (*Utskottets förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

Ingressen. Utskottet föreslår att ingressen ändras till följd av en teknisk ändring i 4 §. Utskottet har sett över ingressen i enlighet härmed.

4§. Begränsning av tillämpningsområde. Utskottet föreslår en teknisk ändring i 2 mom. I momentet anges vilka bestämmelser som inte tillämpas på televisions- och radioverksamhet som utövas med stöd av koncession beviljad av Kommunikationsverket. I det gällande momentet hänvisas till 13 § 1 och 2 mom. Eftersom regeringen föreslår nya moment i 13 § måste hänvisningen ändras i analogi härmed. Det enda moment som fortfarande är tillämpligt gäller konkurs precis som i den gällande lagen. Utskottet har ändrat momentet i enlighet härmed.

13 §. Överföring av koncession och förändringar i den faktiska bestämmanderätten. Utskottet föreslår ett tillägg till 2 mom. där begreppet bestämmanderätt i fråga om koncessionsenlig verksamhet tydliggörs. Den preciserade paragrafen anger tydligare att begreppet avser den faktiska bestämmanderätt som koncessionshavaren har över verksamheten. Avsikten är inte att ge begreppet en annan innebörd än i propositionen. Det relevanta är att koncessionshavaren är den som har ansvar för planeringen av programutbudet och sänder eller låter sända programutbud på det sätt som avses i 2 § 3 och 4 punkten. Utskottet har omformulerat momentet i enlighet härmed.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

*Utskottets ändringsförslag***Lag****om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 9 oktober 1998 om televisions- och radioverksamhet (744/1998) 11 § 4 mom. och
ändras 4 § 2 mom. och 7 § 3 mom. samt 11 a och 12 §, 13 § och rubriken för den samt 14 §, sådana de lyder i lag 394/2003, som följer:

4 § <i>Begränsningar av tillämpningsområdet</i>	Om den faktiska bestämmanderätten i förhållande till koncessionshavaren (<i>utesl.</i>) förändras, kan koncessionsmyndigheten godkänna förändringen så som föreskrivs i 4 mom. eller återkalla koncessionen så som föreskrivs i 5 mom. <i>Koncessionsmyndigheten har samma behörighet, om koncessionshavarens faktiska bestämmanderätt i förhållande till den koncessionsenliga verksamheten förändras så att koncessionshavaren inte längre kan anses vara en i 2 § avsedd utövare av televisions- eller radioverksamhet i fråga om den koncessionsenliga verksamheten.</i> (3—7 mom. som i RP)
— — — — — På utövande av sådan televisions- eller radioverksamhet som avses i 7 § 2 och 3 mom. tillämpas inte 10 och 11 §, 13 § 1—6 mom. eller 14, 16 och 17 §. 7—12 § (Som i RP) 13 §	14 § (Som i RP) Ikraftträdandebestämmelsen (Som i RP)
Överföring av koncession och ändring av den faktiska bestämmanderätten (1 mom. som i RP)	

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet ser till att koncessionsbestämmelserna i de nya koncessionerna för radioverksam-

het är så tydliga och exakta att de på ett effektivt sätt styr koncessionshavarens verksamhet och sörjer för att övervakningen av koncessionsvillkoren effektiviseras.

KoUB 27/2005 rd — RP 82/2005 rd

Helsingfors den 29 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Leena Harkimo /saml
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Risto Kuisma /sd
Reijo Paajanen /saml

Erkki Pulliainen /gröna
Eero Reijonen /cent
Pertti Salovaara /cent
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /saml
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.