Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skyldighet för leverantörer av audiovisuell beställ-tv att investera i audiovisuellt innehåll

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skyldighet för leverantörer av audiovisuell beställ-tv att investera i audiovisuellt innehåll (RP 194/2026 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- kulturråd Laura Mäkelä, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Aura Lehtonen, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Henri Terho, Konst- och kulturmyndigheten
- public service-expert Sakari Ilkka, Rundradion Ab
- Senior Legal Counsel Sonia Meltti, Elisa Abp
- chef för samhällskontakter Suvi Aherto, MTV Ab
- ansvarig för samhällskontakter Peppiina Huhtala, Sanoma Media Finland Oy
- verkställande direktör Stuba Nikula, Finlands filmstiftelse sr
- styrelseordförande Roope Lehtinen, Audiovisual Producers Finland - APFI ry
- verksamhetsledare Matti Numminen, Avate Aktörer inom audiovisuella branschen i Finland
- verkställande direktör Valtteri Niiranen, Kopiosto ry
- verkställande direktör Tero Koistinen, Finlands Filmkammare rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- kommunikationsministeriet
- Transport- och kommunikationsverket
- Innovationsfinansieringsverket Business Finland
- Netflix
- Viaplay Group Finland AB
- Medieförbundet rf
- Suomen Elokuvateatteriliitto - Finlands Biografförbund - SEOL ry
- Suomen elokuvatoimistojen liitto - Finlands filmbyråers förbund ry
- Finlands Journalistförbund rf.

Betänkande

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om skyldighet för leverantörer av audiovisuell beställ-tv att investera i audiovisuellt innehåll.

Enligt förslaget åläggs leverantörer av beställ-tv som är etablerade i Finland att delta i finansieringen av europeisk produktion av audiovisuellt innehåll i Finland. Investeringsskyldigheten föreslås också gälla leverantörer av beställ-tv som är etablerade i någon annan EU-medlemsstat och som riktar avgiftsbelagd beställ-tv till en publik i Finland. Genom förslaget genomförs de bestämmelser i direktivet om audiovisuella medietjänster som gäller finansieringen av produktionen av audiovisuellt innehåll.

Leverantörer av beställ-tv åläggs en investeringsskyldighet som motsvarar fem procent av leverantörens omsättning i Finland under den senast avslutade räkenskapsperioden. Investeringsskyldigheten ska kunna uppfyllas antingen genom att investera i produktion av nytt audiovisuellt innehåll, genom att betala en avgift som intäktsförs till staten eller genom att kombinera investering och avgift. Den föreslagna regleringen innebär att en ny avgift av skattenatur tas i bruk. Enligt förslaget övervakas fullgörandet av investeringsskyldigheten av Transport- och kommunikationsverket, som också ska svara för påförandet av avgiften av skattenatur och för myndighetsuppgifterna i anslutning till den. Det är fråga om nya myndighetsuppgifter.

De medel som intäktsförs till staten via den avgift som leverantörer av beställ-tv betalar ska enligt förslaget beviljas, med avdrag för administrativa kostnader, av Finlands filmstiftelse som statsunderstöd för produktion av manusbaserade filmer, dokumentärer eller dramaserier. Finlands filmstiftelse ska utföra uppgifter som ankommer på en statsbidragsmyndighet när den beviljar statsunderstöd.

Propositionen bedöms öka finansieringen av inhemsk film- och tv-produktion, stärka europeiskt och inhemskt innehålls synlighet i beställ-tv samt stärka den audiovisuella branschens tillväxt, mångfald och internationella konkurrenskraft.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2027.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter och syften

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om skyldighet för leverantörer av audiovisuell beställ-tv att investera i audiovisuellt innehåll. Skyldigheten grundar sig på Europeiska unionens direktiv om audiovisuella medietjänster (2010/13/EU, nedan AVMS-direktivet), vars syfte är att skapa en gemensam marknad för audiovisuella medietjänster inom Europeiska unionen och garantera att dessa fungerar på ett lämpligt sätt samtidigt som kulturell mångfald främjas och en tillräcklig skyddsnivå säkerställs för konsumenter och minderåriga.

Betänkande

Konsumtionen av audiovisuellt innehåll har i allt större utsträckning förskjutits till streaming- och beställ-tv-tjänster. Samtidigt har de internationella tjänsternas betydelse på marknaden ökat, men deras investeringar i finländska produktioner har varit knappa. År 2018 fogades en bestämmelse till AVMS-direktivet (artikel 13.2) enligt vilken medlemsstaterna får ålägga leverantörer av audiovisuella medietjänster att finansiera europeiska produktioner för att främja den kulturella och språkliga mångfalden i Europa. Den investeringsskyldighet som möjliggörs genom AVMS-direktivet gäller redan i 15 europeiska länder, och i ytterligare några länder håller skyldigheten på att införas.

I Finland riktas konsumtionen av audiovisuellt innehåll i allt högre grad till internationella tjänsteleverantörers tjänster, särskilt bland yngre tittargrupper. De internationella leverantörerna av beställ-tv har hittills investerat förhållandevis lite i finskspråkiga audiovisuella produktioner och audiovisuella produktioner med anknytning till Finland i relation till leverantörernas marknadsställning i Finland. Under de senaste cirka tio åren har endast ett fåtal dramaserier och filmer producerats i Finland i samarbete med internationella beställ-tv-tjänster. Som det sägs i propositionen (s. 21) kan den nationella investeringsskyldigheten anses vara ett slags marknadsintervention som det finns kulturpolitiska grunder för när den audiovisuella sektorn internationaliseras och de europeiska regleringslösningarna ökar.

Med hänvisning till propositionen och sakkunnigyttrandena konstaterar utskottet att den föreslagna investeringsskyldigheten kan anses förbättra de inhemska produktionsbolagens internationella konkurrenskraft, öka exportintäkterna och förbättra tillgången till finländsk kultur. Genom att trygga och förbättra tillväxtförutsättningarna för inhemska audiovisuella produktioner kan man också stärka sysselsättningen inom branschen och trygga den egna audiovisuella produktionen i ett litet språk- och kulturområde.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Investeringsskyldighetens tillämpningsområde

Den föreslagna lagen gäller leverantörer av audiovisuella beställ-tv-tjänster som är etablerade i Finland och också leverantörer av beställ-tv som är etablerade i någon annan medlemsstat i Europeiska unionen och som riktar beställ-tv till en publik i Finland. Utanför investeringsskyldighetens tillämpningsområde lämnas Rundradion, linjära tjänster som tillhandahålls av tv-bolag, tjänster som baserar sig på videouthyrning och tjänster som är små till sin omsättning eller marknadsandel.

I ett sakkunnigyttrande framfördes det att linjär televisionsverksamhet inte bör lämnas utanför lagförslagets tillämpningsområde. Utifrån inkomna uppgifter konstaterar utskottet att AVMS-direktivet ger medlemsstaterna prövningsrätt när det gäller det nationella genomförandet av investeringsskyldigheten för audiovisuella medietjänster och skyldighetens omfattning. I skäl 37 i direktivet konstateras det uttryckligen att programföretag investerar mer i europeiska audiovisuella produktioner än leverantörer av audiovisuella medietjänster på begäran. Medlemsstaterna kan därför, med beaktande av de nationella kulturpolitiska målen och

marknadsstrukturen, lämna linjär televisionsverksamhet utanför skyldighetens tillämpningsområde.

De som bedriver linjär televisionsverksamhet i Finland är redan betydande finansiärer av inhemsk audiovisuell produktion. Dessutom omfattas de med stöd av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) av striktare skyldigheter än beställ-tv-tjänsterna när det gäller europeiska produktioner och oberoende producenter. Enligt uppgift skulle inte heller några nya aktörer omfattas av skyldigheten om leverantörer av linjära tv-kanaler inkluderades i tillämpningsområdet.

På de grunder som anges ovan anser utskottet att den avgränsning som föreslås i propositionen är motiverad och proportionerlig med hänsyn till regleringens mål.

Modellen för fullgörande av investeringsskyldigheten

Enligt propositionen ska leverantörer av beställ-tv årligen delta i finansieringen av produktionen av audiovisuellt innehåll med ett belopp som motsvarar 5 % av tjänsteleverantörens omsättning i Finland (intäkter från beställningsavgifter och reklam). Intäkter från linjär programproduktion har, i likhet med intäkter från tillhandahållande av sport- och nyhetsprogram, lämnats utanför den föreslagna lagens definition av omsättning (2 § 3 punkten). Den föreslagna investeringsskyldigheten kan fullgöras genom att antingen göra en investering i produktion av audiovisuellt innehåll eller betala an avgift eller genom en kombination av dessa.

I somliga sakkunnigyttranden ansågs investeringsskyldigheten på fem procent vara för hög. Med hänvisning till inkomna uppgifter konstaterar utskottet att den föreslagna nivån på fem procent är motiverad och proportionerlig i förhållande till propositionens mål. Vid bedömningen av den föreslagna nivån har både storleken på den audiovisuella branschen i Finland och regleringslösningarna i andra europeiska länder beaktats. Investeringsskyldigheten på fem procent motsvarar exempelvis den nivå på fem procent som tillämpas i Nederländerna, Portugal och Spanien. I Danmark är skyldigheten 5—7 procent, och i Norge är avsikten att godkänna en investeringsskyldighet på fyra procent. I flera större medlemsstater ligger skyldigheterna på en betydligt högre nivå. I Frankrike är nivån exempelvis 20—25 procent, i Italien 16 procent och i franskspråkiga Belgien 9,5 procent.

Förslaget notifierades till Europeiska kommissionen under beredningen av propositionen. Kommissionen anser att en skyldighet på fem procent i princip kan anses godtagbar, förutsatt att regleringen som helhet uppfyller de krav som proportionalitetsprincipen ställer. Att skyldigheten är proportionerlig stöds av att den hänför sig till den omsättning som genererats i Finland och av att tjänsteleverantören flexibelt kan fullgöra skyldigheten genom direkta investeringar, en avgift eller en kombination av dessa. Modellen ger aktörerna möjlighet att välja det sätt att fullgöra skyldigheten som är mest ändamålsenligt med tanke på deras affärsverksamhet.

Villkor som gäller investeringar

I den föreslagna lagen (4 §) har investeringarna i audiovisuellt innehåll avgränsats till anskaffning av visningsrättigheter, produktion av nytt audiovisuellt innehåll eller samproduktion. De produktioner som visningsrättigheterna avser ska ha färdigställts under de senaste tre åren.

Mer än hälften av den totala investeringen i nytt audiovisuellt innehåll ska riktas till anskaffning av visningsrättigheter till eller produktion eller samproduktion av manusbaserade filmer, dokumentärer eller dramaserier. Återstoden av investeringarna kan riktas till exempelvis underhållnings-, reality-tv- eller spelprogram.

Av det nya audiovisuella innehållet som det investeras i eller innehållet som är föremål för anskaffade visningsrättigheter ska dessutom mer än hälften vara på finska, svenska eller samiska. Innehållet ska ha ett nära samband med Finlands historia, kultur eller samhälle. Produktionsbolaget som producerar nytt audiovisuellt innehåll, eller ett av de produktionsbolag som deltar i en samproduktion, ska vara ett i Finland eller i någon annan EU-medlemsstat registrerat produktionsbolag.

Med hänvisning till inkomna uppgifter anser utskottet att propositionens investeringsvillkor är motiverade. Genom den föreslagna lagens krav gällande audiovisuellt innehåll tryggas fullgörandet av investeringsskyldighetens kulturpolitiska mål, samtidigt som tjänsteleverantörerna ges möjlighet att på marknadsmässiga grunder rikta en del av sina investeringar också till annat audiovisuellt innehåll. Därtill är investeringsvillkoren tillräckligt omfattande och begränsar inte den redaktionella eller konstnärliga friheten för leverantören av beställ-tv. Dessutom får leverantören av beställ-tv själv avgöra genom vilka innehållsmässiga investeringar den visar att förutsättningarna uppfylls och vilka produktioner den anmäler som investeringar som uppfyller villkoren för skyldigheten.

Vid beredningen av propositionen identifierades det att affärsverksamheten för de tjänsteleverantörer som omfattas av skyldigheten ofta baserar sig på ett brett innehållsutbud som utöver manusbaserat innehåll också omfattar underhållningsprogram, tävlingsprogram och andra formatbaserade program. Därför är det motiverat att även investeringar i sådant innehåll kan beaktas när investeringsskyldigheten fullgörs.

Med hänvisning till inkomna uppgifter anser utskottet också att den sammanlagda perioden på tre år som föreslås i lagförslaget (4 §) är balanserad och att lösningen beaktar både finansiering av nya produktioner och utveckling av eftermarknaden. Det är inte ändamålsenligt att förlänga den period under vilken godtagbara visningsrättigheter får anskaffas. Genom att begränsa anskaffningen av visningsrättigheter till treårsperioden bidrar man till att investeringarna riktas till relativt nya produktioner. Detta motsvarar det mål att främja audiovisuella produktioner som avses i artikel 13.2 i AVMS-direktivet. Samtidigt beaktar den föreslagna regleringen att även anskaffning av visningsrättigheter till färdiga verk stöder den audiovisuella produktionsbranschen genom att främja utvecklingen av eftermarknaden för inhemska verk. En motsvarande treårsmodell tillämpas exempelvis i Norge och Danmark.

Betänkande

Användning av de avgifter som inflyter tack vare investeringsskyldigheten

De avgifter som leverantörerna av beställ-tv betalar intäktsförs enligt lagförslaget till staten. Medlen beviljas sedan, med avdrag för administrativa kostnader, av Finlands filmstiftelse som stöd för audiovisuella produktioner. Understöd beviljas produktionsbolag för produktion av manusbaserade filmer, dokumentärer eller dramaserier. För tydlighetens skull konstaterar utskottet att begreppet dokumentär också omfattar dokumentärserier.

Enligt utskottet är Finlands filmstiftelse rätt aktör för att i fråga om de medel som inflyter genom avgifterna sköta de uppgifter som hör till statsbidragsmyndigheten. Stiftelsen har den kompetens och det kunnande om den audiovisuella branschen som behövs samt färdiga processer för beslutsfattande och rapportering. Utskottet understryker att de medel som samlas in genom den föreslagna investeringsskyldigheten ska utgöra en ny finansieringsform som stöder tillväxten inom den audiovisuella branschen och inte ersätta den finansiering som Finlands filmstiftelse redan delar ut.

Produktionen och det verk som produktionen resulterar i ska uppfylla minst tre av följande fem villkor:

1) verkets manuskript eller andra skriftliga grund har skrivits på finska, svenska eller samiska,
2) mer än 50 procent av verket är på finska, svenska eller samiska,
3) verket har ett nära samband med Finlands historia, kultur eller samhälle,
4) mer än 50 procent av inspelningen sker i Finland och
5) i verket och dess produktion ingår en betydande insats av finländska eller i Finland stadigvarande bosatta upphovsmän och utövande konstnärer, och de löner och arvoden som betalas till dem utgör en betydande andel av produktionens arvodeskostnader.

Understöd kan beviljas ett i Finland registrerat aktiebolag som har yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningar för produktion och som i tillräcklig utsträckning förvaltar de kommersiella nyttjanderätterna till verket. Enligt propositionens specialmotivering till 6 § (RP s. 48—50) kan stöd för produktion eller samproduktion endast beviljas sådana leverantörer av beställ-tv som omfattas av skyldigheten. I sakkunnigyttranden har formuleringen ansetts oklar och problematisk särskilt när det gäller filmer avsedda för biografdistribution, eftersom finansieringen och distributionsplaneringen av sådana filmer kan ha framskridit långt innan avtalsförhandlingar förs med en leverantör av beställ-tv. I yttrandena ansågs det att stöd ur de medel som betalas in till staten bör kunna beviljas ett produktionsbolag som uppfyller de föreskrivna behörighetsvillkoren utan att en beställ-tv-tjänst redan deltar i projektet. I ett yttrande framhölls det däremot att finansiering endast bör fördelas till produktioner som görs av sådana streamingtjänster som omfattas av skyldigheten.

Utifrån inkomna uppgifter konstaterar utskottet att AVMS-direktivet inte direkt förutsätter att endast aktörer som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde ska vara stödmottagare. Däremot ska de aktörer som omfattas av skyldighetens tillämpningsområde ha möjlighet att dra nytta av understöden på ett icke-diskriminerande sätt. Enligt nuvarande praxis ska produktioner som stöds av Finlands filmstiftelse ha en distributionskanal redan när stödet söks. Avsikten med propositionsmotiven har varit att understryka att de produktioner som stöds

med anslag som uppkommer med stöd av den föreslagna lagen i första hand ska finansieras och distribueras av aktörer som omfattas av skyldigheten. Sakkunnigyttrandena visar dock att det finns ett behov av att precisera tillämpningen av bestämmelsen så att det särskilt i fråga om långfilmer är möjligt att även andra aktörer än de som omfattas av den föreslagna lagen är finansiärer och distributörer.

Utskottet understryker att Finlands filmstiftelse, med avvikelse från formuleringen i propositionsmotiven (s. 49—50), när den fattar beslut om understöd kan beakta de olika distributions- och finansieringsmetoderna för tv-dramer och långfilmer. Metoderna påverkar också i vilket skede de aktörer som omfattas av skyldigheten enligt denna lag kopplas in i projektet som ska finansieras. Således hindrar inte den föreslagna 6 § filmstiftelsen från att bevilja stöd utan att en beställ-tv-tjänst redan förbundit sig till projektet.

I sakkunnigyttrandena framfördes ett behov av att produktionsstöd enligt den föreslagna lagen också ska kunna beviljas sådana produktioner som redan har beviljats Finlands filmstiftelses så kallade normala produktionsstöd. Utskottet konstaterar att understöd kan riktas till produktioner för vars tidigare skeden Finlands filmstiftelse har beviljat manus- eller utvecklingsstöd med stöd av lagen om statlig finansiering för främjande av filmkulturen (1174/2018). Understöd kan däremot inte beviljas produktioner som tidigare har beviljats produktionsstöd enligt den lagen. Syftet med avgränsningen är att undvika att överlappande stöd beviljas. Utskottet anser det vara viktigt att säkerställa att det nya finansieringsinstrumentet kan bredda urvalet av produktioner som stöds och möjliggöra bland annat stöd för inhemska tv-dramer, som inte omfattas av filmstiftelsens så kallade normala produktionsstöd.

Förhållandet mellan bestämmelserna om investeringsskyldigheten och bestämmelserna om upphovsmännens och andra rättsinnehavares rättigheter

I ett sakkunnigyttrande till utskottet framfördes det att det till 4 § i lagförslaget behöver fogas bestämmelser om den längsta tid för vilken visningsrättigheter till audiovisuellt innehåll får överlåtas, om upphovsmännens och de utövande konstnärernas rätt till lämplig och proportionerlig ersättning enligt upphovsrättslagen (404/1961) och om redovisning av hur verket har utnyttjats.

Utifrån inkomna uppgifter anser utskottet att de investeringsvillkor som föreslås i 4 § i lagförslaget är tillräckliga. Syftet med propositionen är inte att reglera innehållet i avtal som gäller audiovisuella produktioner eller villkoren för överlåtelse av rättigheter. På avtalsförhållandena mellan upphovsmännen, de utövande konstnärerna, produktionsbolagen och andra rättsinnehavare tillämpas den gällande upphovsrättslagen. Kraven på lämplig och proportionerlig ersättning enligt 28 a § i upphovsrättslagen och redovisningsskyldigheten enligt 30 a § i samma lag gäller parterna oberoende av om investeringen beaktas vid fullgörandet av investeringsskyldigheten enligt den föreslagna lagen.

Utskottet konstaterar dessutom att en bedömning av enskilda avtalsvillkor, såsom giltighetstiden för överlåtelse av rättigheter eller ersättningsarrangemang, som en del av tillsynen över investeringsskyldigheten avsevärt skulle öka regleringens komplexitet och den administrativa

bördan för både myndigheten och aktörerna inom branschen. Avtalspraxis inom den audiovisuella branschen är varierande.

I ett sakkunnigyttrande framfördes det dessutom att det behöver föreskrivas om produktionsbolagens skyldighet att respektera upphovsmännens rätt till kollektiv förvaltning av upphovsrätt och att uttrycket ”förvaltning av rätterna” i propositionen bör ersättas med uttrycket ”ägande av immateriella rättigheter”.

Utskottet anser att termen ”förvaltar” inte behöver ersättas med termen ”äger”. Förvaltning av upphovsrätten betonar de ekonomiska rättigheterna i samband med upphovsrätten samt nyttjandet av verket. Kravet i den föreslagna bestämmelsen (6 §) på att produktionsbolaget i tillräcklig utsträckning förvaltar de kommersiella nyttjanderätterna till verket lämnar behövlig prövningsrätt för olika produktions- och finansieringsmodeller. Inom den audiovisuella branschen varierar arrangemangen för förvaltning och utnyttjande av rättigheter, det vill säga produktionernas finansierings- och avtalsstrukturer, avsevärt från en produktion till en annan. Förvaltning av rättigheter beskriver således bättre de olika arrangemang genom vilka ett produktionsbolag faktiskt kan nyttja rättigheterna till ett verk. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att produktionsbolaget har tillräckliga möjligheter att nyttja verket kommersiellt och därigenom generera värde ur det.

Tillsyn över och uppföljning av fullgörandet av investeringsskyldigheten

Enligt propositionen ska Transport- och kommunikationsverket övervaka att investeringsskyldigheten fullgörs. Verket ska också ansvara för påförandet av avgiften av skattenatur och för de myndighetsuppgifter som hänför sig till avgiften. Dessa uppgifter beräknas medföra merarbete motsvarande 1,5 årsverken för verket. Arbetsmängden ökar särskilt runt den tidpunkt då den nya regleringen träder i kraft.

Utskottet betonar att det krävs tillräckliga resurser för att de nya uppgifterna ska kunna skötas. Enligt propositionen täcks kostnaderna för tillsynen och verkställigheten av lagen genom att dra av kostnaderna från de avgifter som inflyter innan medlen riktas till statsunderstöd. Syftet med detta är att säkerställa att myndigheten har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter och att lagen kan verkställas effektivt, enhetligt och på ett administrativt ändamålsenligt sätt.

Utskottet anser det vara synnerligen viktigt att verkställigheten och konsekvenserna av lagen följs upp regelbundet och att regleringens funktion och proportionalitet samt eventuella utvecklingsbehov bedöms. Enligt inkomna uppgifter kommer detta att göras första gången tidigast 2030, då det har samlats praktisk erfarenhet av tillämpningen av lagen. Utskottet anser det vara motiverat att man i samband med bedömningen också granskar eventuella behov av att utveckla lagstiftningen och behovet av fortsatt uppföljning.

Enligt bedömningar i propositionen har den föreslagna investeringsskyldigheten positiva effekter på film- och tv-branschens tillväxtmöjligheter. Utskottet anser att det för att stödja tillväxten måste säkerställas att utbildningen inom branschen i rätt tid kan tillgodose de aktuella kompetensbehoven.

Betänkande

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 194/2026 rd utan ändringar.

Helsingfors 11.11.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
vice ordförande Ari Koponen saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Sara Seppänen saf
medlem Markku Siponen cent
medlem Jaana Strandman saf
medlem Oskari Valtola saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.