

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av 25 i och 47 § i upphovsrättslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 december 2014 regeringens proposition med förslag till ändring av 25 i och 47 § i upphovsrättslagen (RP 305/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 64/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- direktör Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Laura Tarhonen, kommunikationsministeriet
- jurist Jyrki Ojala, DNA Oy
- jurist Mikko Raito, Elisa Abp
- direktör för samhällskontakter Petra Wikström, MTV Ab
- direktör Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland Oy
- chef för juridiska ärenden Katri Olmo, Rundradion Ab

- direktör, juridiska ärenden Satu Kangas, Mediernas Centralförbund rf
- projektdirektör Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry
- ordförande Jukka Liedes, Upphovsrättsliga Föreningen i Finland r.f.
- verksamhetsledare Sari Väänänen, Centralförbundet för Finlands filmproducenter ry
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- jurist Kirsi Salo, Tuotos ry — AV-tuottajien tekijänoikeusyhdistys
- JD, professor i handelsrätt Rainer Oesch, Helsingfors universitet
- verkställande direktör Pekka Rislakki, Kopio-sto ry.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Digita Oy
- Finlands näringsliv rf
- Finnet-förbundet rf
- Centralhandelskammaren
- Konkurrens- och konsumentverket
- Suomen Kirjailijaliitto ry
- Finlands Journalistförbund FJF ry
- Teatteri- ja mediatyöntekijöiden liitto
- TeliaSonera
- Teosto r.y.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller förslag om att man i upphovsrättslagen återinför rätten till ersättning för vidareändring av sådana verk och levande framföranden av utövande konstnärer samt av

ljudupptagningar som ingår i program som omfattas av distributionskyldighet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft våren 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Kulturutskottet konstaterar att bakgrunden till propositionen är en officiell anmärkning från kommissionen den 21 februari 2014 angående 25 i och 47 § i upphovsrättslagen. Enligt kommissionen strider bestämmelserna mot artikel 3 i direktiv 2001/29/EG (upphovsrättsdirektivet) och artikel 8.2 i direktiv 2006/115/EG (direktivet om närstående rättigheter). Den gällande upphovsrättslagen har till denna del fått sitt innehåll med utgångspunkt i grundlagsutskottets ståndpunkt (GrUU 7/20015 rd, s. 6/II). Propositionens utgångspunkt är att grunderna för en rättslig bedömning av genomförandet av en begränsning av de grundläggande rättigheterna har ändrats väsentligt såväl juridiskt som reellt efter den bedömningen som presenterades i grundlagsutskottet år 2005 och att det i nuläget därför finns starka skäl för en omvärdering av frågan. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande kommit fram till att det som sägs i propositionen om ändrade förhållanden möjliggör en uppdatering av grundlagsutskottets ståndpunkt från 2005. Men grundlagsutskottet har emellertid på det sätt som framgår nedan ställt vissa villkor för att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Distributionskyldighet

Kulturutskottet understyrker att föreliggande proposition endast gäller upphovsrättsersätt-

ningar för vidareändring inom ramen för distributionskyldigheten (s.k. must carry). För vidareändring som inte omfattas av distributionskyldigheten har hittills betalats ersättningar. Med distributionskyldigheten avses att de som erbjuder nättjänster i kabeltelevisionsnätet är skyldiga se till att kanaler av samhällelig betydelse är tillgängliga också i kabelnätet.

Bestämmelser om distributionskyldigheten finns i informationssamhällsbalken (917/2014, 227 §). Det finns inalles 7 kanaler, fyra public service-kanaler och tre kommersiella kanaler, som omfattas av distributionskyldigheten. Distributionskyldigheten för de kommersiella kanalerna gäller till den 31 december 2016 och tanken är att distributionskyldighetens omfattning ska omprövas före det. Grundlagsutskottets bedömning att förhållandena har ändrats sedan 2005 grundar sig delvis på att antalet kanaler med distributionskyldighet har minskat stadigt. Det betyder att den föreslagna skyldigheten att betala upphovsrättsersättningar för vidareändring som omfattas av distributionskyldigheten har begränsats i samma mån. Skyldigheten är nu ett lindrigare ingrepp i teleföretagens egendoms-skydd än vad det var tidigare.

I 227 § 1 mom. i informationssamhällsbalken föreskrivs att teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät är skyldiga att utan ersättning distribuera allmännyttigt televisions- och radioprogramutbud. I paragrafens 6 mom. sägs det att bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag och med dem jämförbara förvaltare av centralantennsystem ska se till att programutbud och tjänster som avses i 1 mom. tillhandahålls användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen.

Enligt propositionsmotiven till informations-samhällsbalken avses med teleföretag en aktör som tillhandahåller nättjänster eller kommunikationstjänster till en på förhand oavgränsad krets av användare, det vill säga utövar allmän televerksamhet.

Den fullständiga begränsning av upphovsrätten som i gällande 25 i § i upphovsrättslagen har kopplats till distributionsskyldigheten och den i propositionen föreslagna rätten till ersättning för vidareändring av material som omfattas av distributionsskyldigheten gäller teleföretag som tillhandahåller "nättjänster i kabeltelevisionsnät 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".

Med stöd av bestämmelserna i informations-samhällsbalken och motiveringarna till dem i regeringens proposition är det klart att 25 i § i upphovsrättslagen och de ändringar som föreslås i den inte kan tillämpas på bostadsaktiebolag, fastighetsaktiebolag och med dem jämförbara förvaltare av centralantennsystem.

Vidareändring och upphovsrätt

Utskottet konstaterar att vidareändring av televisionsprogram är en från upphovsrättslig synpunkt betydelsefull åtgärd som den som vidare-sänder bör ha tillstånd till för sin egen affärs-verksamhet och som det ska betalas avtalad ersättning för. Däremot behövs det inget tillstånd för vidareändring av sådant som omfattas av distributionsskyldigheten, eftersom vidareändringen då grundar sig på lag. I propositionen förslås det att lagens 25 i § 2 mom. kompletteras med en skyldighet att betala upphovsrättsersättning för vidareändring. Vid utfrågningen av sakkunniga var innehållet i och avgränsningen av begreppet vidareändring föremål för mycket diskussion.

Enligt expertisen baserar sig det internationella skyddet för upphovsrätten vid utsändning och vidareändring på artikel 11 bis i Bernkonventionens Parisutformning (1971). Enligt Bernkonventionen får konventionsparterna i sin lag-

stiftning föreskriva villkor för tillämpningen av de i artikeln nämnda rättigheterna. Men villkoren får inte kränka upphovsmännens moraliska rättigheter eller rätt till ersättning. Avgörande med tanke på vidareändring är att vidareändringen av den ursprungliga utsändningen sköts av en annan aktör än det ursprungliga sändarföretaget.

Också EU-lagstiftningen erkänner upphovsmännens rätt vid vidareändring. I satellit- och kabeldirektivet (93/83/EEG) föreskrivs särskilt om vidareändring via kabel av ursprungliga televisions- och radioprogram från andra medlemsländer. I det så kallade informationssamhällsdirektivet (2001/29/EG) föreskrivs det om upphovsmännens rättigheter vid utsändning och vidareändring.

Enligt utredning till utskottet har begreppet vidareändring en innebörd som definieras i ovan nämnda avtal och direktiv och som för klarhetens skull bör följas också i den nationella lagstiftningen. Utskottet återkommer till denna fråga i detaljmotiveringen.

Verkställande och uppföljning

De sakkunniga har understrukit att det system som gäller program som omfattas av distributionsskyldigheten trots ändringarna i lagstiftningen fortsättningsvis måste vara tillgängliga till ett skäligt pris för konsumenterna. Den ersättningsrätt som rättsinnehavarna tillerkänns kommer att öka teleföretagens kostnader och de kommer sannolikt att överföras på prisen för de avgifter som tas ut hos konsumenterna för konsumenttjänster. Utskottet konstaterar att det är främst konsumenterna som i form av en utökad och mångsidigare kommunikation drar nytta av distributionsskyldigheten, som begränsar sig till bara ett fåtal kanaler. Detta ligger även i den allmänna yttrandefrihetens intresse. Kabelaktörerna, dvs. teleföretagen, får förstärkning av en allt större kundkrets och kan också sälja kommersiella tevetjänster till den.

Utskottet understryker att det finns all anledning att följa förhandlingarna mellan parterna, ersättningsnivån och andra detaljer. Grundlagsutskottet har baserat sitt utlåtande delvis på den

bedömningen att ersättningskyldigheten till sin storleksordning i praktiken torde bli betydligt lägre - 0,03 euro/hushåll/kanal - än år 2005, enligt propositionsmotiven (s. 14/II).

Kulturutskottet finner det viktigt att alla förhandlingsparter så snabbt som möjligt försöker finna gemensamma förhandlingsförfaranden så att tolkningsmöjligheterna i praktiken undanröjs.

Detaljmotivering

25 i §. Under sakkunnigutfrågningen har det påpekats att propositionsmotiven ifrågasätter den utgångspunkt som också konstaterats i detta betänkande, nämligen att innehållet i begreppet vidareändring redan har definierats på ett internationellt bindande sätt. Men så som i propositionsmotiven nu är utformade kan enligt sakkunnigutfrågningarna i praktiken hela rätten till ersättning äventyras. Enligt undervisnings- och kulturministeriets utredning är avsikten med skrivningarna i motiveringen inte att göra det möjligt för sändarföretaget och teleföretaget att avtala så att teleföretagets verksamhet med avseende på upphovsrätten skulle kunna betraktas som något annat än vidareändring.

Kulturutskottet konstaterar att när det gäller vidareändring är verksamhetens juridiska natur den avgörande faktorn. Det otydliga skrivningen i det sista stycket på sid. 11 i propositionen ska inte beaktas som grund för tolkning av begreppet vidareändring.

När den rätt till ersättning som avses i propositionen regleras bör utgångspunkten vara den allmänna princip som gäller vid tillämpningen av upphovsrättslagen, nämligen att den som utnyttjar ett verk på ett upphovsrättsligt relevant sätt ansvarar för ersättningen. Det är med andra ord i regel vidareändraren som svarar för ersättningarna. Kulturutskottet menar att det är viktigt att bestämmelsen är klar och entydig i detta avseende för att man ska kunna säkerställa att behövliga tillstånd skaffas och ersättningar betalas på vederbörligt sätt.

Utskottet noterar att det ursprungliga sändarföretaget i praktiken kan betala ersättning på en

tredje parts, dvs. vidareändraren, vägnar. Eventuella avvikande betalningsarrangemang ska i praktiken kunna redovisas på basis av enskilda program och rättsinnehavare, eftersom det är fråga om rättsinnehavarnas individuella och subjektiva rätt till ersättning. Vid behov ska det alltså gå att bevisa att det i ett avtal uttryckligen kommits överens om rätt till vidareändring och att ersättning betalats för denna rätt. På detta sätt kan man undvika dubbel ersättning vid vidareändring.

Det ursprungliga sändarföretaget måste alltså överväga i vilken utsträckning och med vilka avtal det är berett att utöver egna sändningsrättigheter också skaffa andra aktörer rättigheter och betala ersättningar på deras vägnar. Utskottet betonar vikten av gemensam avtalspraxis för att alla parter trots sekretessklausuler i avtal beträffande affärshemligheter o.dyl. är tillräckligt väl informerade om avtalade och eventuellt betalda ersättningar så att ingen av misstag betalar dubbla ersättningar.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande framhållit att om sändarföretaget avtalat om vidareändring med rättsinnehavaren och betalat ersättning för detta, ska rättsinnehavaren enligt propositionen (RP, s. 12/I, 14/I) inte ha rätt till ersättning av vidareändraren. Det finns ingen EU-rättslig grund för dubbel ersättning, och en sådan tolkning motsvarar inte heller grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt i samma fråga. För att den föreslagna bestämmelsen inte ska bli problematisk med tanke på proportionalitetskravet och det aktuella övergripande perspektivet måste kulturutskottet precisera bestämmelsen så att den motsvarar propositionsmotiven. Detta är en förutsättning för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kulturutskottet föreslår att paragrafens 2 mom. preciseras så att ersättningskyldigheten uttryckligen ska åvila vidareändraren men så att upphovsmannen har rätt till ersättning av vidareändraren för vidareändring, såvida ersättning inte redan har betalats i samband med att sändningsrättigheter skaffades. Den som åberopar redan betald ersättning ska kunna bevisa att betalning har skett. Utskottets ändringsförslag ge-

nomför grundlagsutskottets krav på att det inte ska kunna betalas dubbla upphovsrättsersättningar för vidareändring dock så att bestämmelsen tryggar rättsinnehavarnas rätt till den ersättning som avses i propositionen.

Samtidigt med denna proposition behandlar riksdagen även regeringens proposition med förslag till lag om ändring av upphovsrättslagen (RP 181/2014). I nämnda proposition ingår ett förslag om att införa rubriker till alla paragrafer i lagen. Kulturutskottet föreslår att man för att undvika förvirring förser de nu aktuella paragraferna med rubrik.

47 §. I propositionen föreslås en strykning av den sista meningen i 2 mom., enligt vilken ersättning enligt 25 i § inte behöver betalas för vidareändring. Utskottet understöder förslaget. För att förhindra dubbel ersättning och i övrigt med hänvisning till det som sägs i samband med 25 i § föreslår utskottet ett tillägg till 2 mom., där det föreskrivs om vidareändringsansvaret för ersättning för sådan vidareändring som avses i 25 i §, om inte vidareändraren kan visa att ersättning redan har betalats.

Med hänvisning till det som sägs i samband med motiven till 25 i § kompletterar utskottet paragrafen med en rubrik.

48 §. I paragrafens 4 mom. hänvisas det till hela 25 i §. Hänvisningen är nödvändig för att sändning inom ramen för distributionsskyldigheten

även i fråga om tevebolags rättigheter ska betraktas som en tillåten begränsning av upphovsrätten. På grund av den ändring som föreslås i paragrafens 2 mom. om rätten till ersättning måste hänvisningen i 48 § begränsas till enbart 1 mom. i 25 i §. Utskottet föreslår att momentet preciseras i enlighet med detta.

Med hänvisning till det som sägs i samband med motiven till 25 i § kompletterar utskottet paragrafen med en rubrik.

Lagrubrik och ingress. Lagrubriken och ingressen måste också de ändras på grund av de ändringar utskottet har föreslagit ovan.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 25 i § 2 mom. beaktas på behörigt sätt. Kulturutskottet har på det sätt som framgår av detaljmotiven beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar och ändrat den paragraf som grundlagsutskottet avsåg.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av (utesl.) upphovsrättslagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i upphovsrättslagen (404/1961) 25 i §, 47 § 2 mom. och 48 § 4 mom., sådana de lyder i lag 821/2005, som följer:

25 i §

Vidaresändning av program som omfattas av distributionsskyldigheten

(1 mom. som i RP)

Upphovsmannen har rätt till ersättning för vidareändring av den som vidareändrare program, om denne inte kan visa att ersättning redan har betalats när sändningsrättigheterna skaffades. Om sändarföretaget inte betalat ersättning för vidareändringen direkt till rättsinnehavarna kan ersättningen betalas endast genom förmedling av en sådan organisation som avses i 26 § 1 mom. Om inte ersättning bevisligen yrkas inom tre år efter utgången av det år då rätten till ersättning uppkommit förfaller rätten till ersättning.

47 §

Användning av ljudupptagningar och av musikupptagningar med visuella element

(Som i RP)

Ersättning ska betalas till producenten och till den utövande konstnär vars framförande har tagits upp på en i 1 mom. avsedd anordning som använts för framförande, överföring eller vidareändring. För sådan vidareändring som avses i

25 i § 1 mom. ansvarar den som vidareänder, om denne inte kan visa att ersättning redan har betalats.

(Som i RP)

48 § (Ny)

Radio- och televisionsföretag

— — — — —
På fall som avses i 1 och 2 mom. tillämpas på motsvarande sätt 2 § 2 och 3 mom., 6–8 §, 11 § 2–5 mom., 11 a §, 12 § 1 och 2 mom., 13 a § 2 mom., 14 § 1, 3 och 4 mom., 15, 16 och 16 a–16 e §, 19 § 1 mom., 21, 22, 25 b och 25 d §, 25 f § 2 och 3 mom., 26 §, 27 § 1 och 2 mom. samt 29 §. På vidareändringar via kabel tillämpas dessutom på motsvarande sätt 25 h § 1 mom. och 25 i § 1 mom., utom när utsändningen har sitt ursprung i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, varvid i stället för nämnda bestämmelser på motsvarande sätt skall tillämpas 25 h § 3 mom.
— — — — —

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i RP)

Helsingfors den 3 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Mika Niikko /saf
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Simo Rundgren /cent (delvis)

Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.