

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av upphovsrättslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av upphovsrättslagen (RP 249/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- projektdirektör Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry

- direktör Martti Kivistö, Teosto ry.
- verkställande direktör Pekka Rislakki, Kopiosto ry.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Konkurrens- och konsumentverket
- Finlands näringsliv rf
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- Mediernas Centralförbund rf
- Elektroniikan tukkukauppiat ry
- Tuotos ry — AV tuottajien tekijänoikeusyhdistys.

PROPOSITIONEN

Upphovsrättslagen ska enligt förslaget ändras så att kompensationen för framställning av exemplar av verk för enskilt bruk betalas med anslag i statsbudgeten.

I syfte att dimensionera kompensationen på rätt sätt ska en utredning göras om framställningen av exemplar för enskilt bruk och om hur allmän sådan framställning är.

De paragrafer som gäller kompensationsavgiften och som enligt förslaget inte ändras ska

upphävas. När lagen träder i kraft upphävs även de paragrafer i upphovsrättsförordningen som gäller kompensationsavgiften.

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I regeringsprogrammet sägs det att systemet med ersättningsavgifter ska reformeras under valperioden för att säkra de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten inom branschen under förhållanden då den tekniska utvecklingen är snabb.

Kulturutskottet konstaterar att förslaget har klara positiva konsekvenser. Genom att övergå från en kompensationsavgift som är kopplad till försäljningen av inspelningsunderlag till en kompensation som ingår i statsbudgeten garanteras ett stabilt system som inte är beroende av om alla inspelningsunderlag och -medier som i betydande grad används för privatkopiering omfattas av avgiften vid en viss tidpunkt eller inte.

Reformen ger en smidigare administration och klart högre kostnadseffektivitet. Under 2011 var kostnaderna för administrationen av systemet i olika led av handeln uppskattningsvis en miljon euro. Också lagstiftningen blir mindre invecklad om bestämmelserna om kompensationsavgift i upphovsrättslagen och upphovsrättsförordningen kan upphävas. Administreringen av kompensationen kommer inte längre att kräva pengar, utan hela anslaget kan, förutom den del som används för att utreda privatkopieringen, betalas som kompensation till upphovsmännen. Kostnaderna för uttag och administration har årligen uppgått till cirka 500 000-700 000 euro. Tillsynen över avgifterna, som hittills har bundit upp myndigheterna, försvinner också.

Kulturutskottet understyrker att då kompensationsavgiften inte längre är bunden vid en viss typ av anordning bör också priset på inspelningsunderlag och -medier sjunka.

Efter att reformen trätt i kraft tar den organisation som för närvarande tar ut kompensationsavgiften hand om åtgärderna enligt det nuvarande systemet ända tills alla redovisningar av kostnaderna och övriga redovisningar som det gamla systemet kräver är behandlade. Återbäring för

betald avgift i fall som föreskrivs i lagen ska också kunna sökas till slutet av mars 2015.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med följande kommentarer.

Finansieringen av kompensationsavgiften

I och med reformen blir beslutsfattandet om ersättning för privatkopiering en del av beredningen av statsbudgeten och beslutsfattandet kring den. Kulturutskottet menar att utgångspunkten för att reformen ska kunna godtas är att den finansieras på det sätt som föreslås i propositionen, dvs. med ett budgetanslag som läggs till finansramen för undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel. Enligt utskottet kan föreslagena 11 miljoner betraktas som ett godtagbart belopp i det här skedet.

Utskottet understryker att den föreslagna avgiften som staten ska stå för baserar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet, nedan informationsområdesdirektivet. Rättsinnehavarna ska få en rimlig kompensation (fair compensation) för kopiering om upphovsrätten begränsas genom att tillåta privatkopiering.

Utskottet understryker att kompensationsavgiften inte är ett sedvanligt behovsprövat kulturanslag eftersom begreppet "rimlig kompensation" begränsar regeringens möjligheter att efter behov sänka avgiften t.ex. på grund av allmänna statsfinansiella besparingsmål. Utskottet framhåller vidare att kompensationen kommer att fördela sig på ett brett fält av aktörer på kulturens område. Om kompensationsavgiften finansieras genom minskning av andra anslag för kulturen kan man de facto inte längre tala om kompensation för kopiering. Ett sådant förfarande skulle inte motsvara direktivets anda. För att systemet ska fungera bör kompensationsavgiften behandlas i statsbudgeten som en separat, på utomstående utredning baserad behovsprövad

post avsedd för framställning av enskilda exemplar.

Under utfrågningen av sakkunniga har det framförts synnerligen divergerande uppfattningar om hur väl det nuvarande anordningsbundna systemet fungerar och om behovet att övergå till det föreslagna systemet som utgår från statsfinansiering. Det nuvarande sättet att ta ut kompensationsavgift har ansetts gammalmodigt och oförenligt med en digital omvärld. De som har en avvikande åsikt har framfört att den anordningsbundna avgiften fungerar bättre än en skattemaserad finansiering eftersom den drabbar slutanvändaren/konsumenten som framställer kopior och drar nytta av begränsningarna i upphovsrätten i detta avseende. Det säljs årligen anordningar som lämpar sig för kopiering till ett belopp om ca 1,2-1,3 miljarder euro och därför skulle också en i snitt väldigt liten avgift inbringa en skälig kompensation. En avgift på exempelvis 2,5 % innebär över 30 miljoner euro.

Kulturutskottet understöder regeringens proposition men betonar att den slutliga acceptansen för förslaget kan mätas först då man under flera år har sett i vilken riktning anslaget för kompensationsavgiften utvecklas. Anslaget måste vara så väl tilltaget att rättsinnehavarna kan garanteras rätten till ersättning enligt direktivet mot att framställning av verk för eget bruk tillåts. De framställda farhågorna för reformens eventuella negativa konsekvenser för hela finansieringen av kulturfältet anser utskottet vara mycket allvarliga och motiverade. Reformen får under inga omständigheter finansieras genom framtida nedskärningar i den övriga statliga finansieringen av kultur. Utskottet påminner om att det nuvarande systemet med ersättning som är bunden till inspelningsanordningen inte medför samma typ av finansieringsproblem som anknyter till budgetförfarandet. Utskottet understöder därför principen om slutanvändarens ansvar för ersättningen till upphovsmännen.

Kulturutskottet förutsätter att regeringen har beredskap att göra finansieringen av kompensationsavgiften mångsidigare t.ex. genom att vid sidan av budgetfinansiering också åstadkomma ett täckande anordningsbundet avgiftssystem om

det visar sig att man inte med statlig finansiering klarar av att betala en rimlig ersättning (fair compensation) i överensstämmelse med EU:s informationssamhällsdirektiv 2001/29/EG. Utskottet förutsätter att regeringen lämnar en rapport om saken till kulturutskottet före utgången av 2018. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (Utskottets förslag till uttalande).

Definition av "rimlig ersättning"

I propositionen sägs att de årliga utredningsresultaten ska beaktas när storleken på anslaget i statsbudgeten bestäms. Tillförlitligheten när det gäller utredning av privatkopiering förbättras eftersom utredningsverksamheten sker via ett oberoende forskningsinstitut som godkänts av undervisnings- och kulturministeriet. Utvecklingen av den privata kopieringen ska bedömas av en rådgivande delegation tillsatt av statsrådet. Delegationen ska vara rådgivande expertorgan vid utredningen av framställning av exemplar för enskilt bruk. Under de kommande åren förväntas dock inga stora och snabba förändringar i antalet framställda exemplar, sägs det i propositionen.

Inflödet av kompensationsavgifter var cirka 12 miljoner euro åren 2004-2008. Därefter sjönk inflödet 2011-2013 till en nivå på ca 6,5-7 miljoner euro. Under 2014 beräknas inflödet bli ca 5 miljoner euro. I propositionen gör man den bedömningen att 2014 års inflöde inte kan betraktas som en rimlig kompensation för privatkopiering.

Under sakkunnigutfrågningen framgick det att man i de undersökningar av avgifterna för anordningar som hittills har gjorts inte alls har bedömt den önskade effekten för upphovsmännen till följd av privatkopiering som ett viktigt kriterium när kompensationsavgiften fastställs. Det har också anförts att den kompensation som grundar sig på anordningsavgifter aldrig har varit föremål för en skälighetsbedömning. Diskussionen kring denna avgift har närmast kretsat kring frågan om hur stor en kompensationsavgift för en enskild anordning får vara. Däremot har det inte förts någon analytisk diskussion om

hur stor en rimlig kompensation per kopia ska vara.

De sjunkande kompensationsavgifterna inom ramen för det nuvarande systemet har också kommenterats av de sakkunniga. Då 2014 års kopieringsutredning visade att privat kopiering hade minskat med 20 % jämfört med föregående år, tolkades det som en normal utveckling, dvs. som ett tecken på ökad efterfrågan på och utnyttjande att nya licensierade innehållstjänster (t.ex. streamningstjänsterna Spotify och Netflix). Det har också framgått att avgiftsintäkterna minskar i takt med att gamla inspelningsunderlag inte längre säljs och detta helt oberoende av hur mycket konsumenterna kopierar. I praktiken var alla inspelningsunderlag som lämpade sig för kopiering ännu på 90-talet sådana att bestämmelserna om kompensationsavgift tillämpades på dem. För närvarande tillämpas bestämmelserna endast på ca 4 % av anordningarna medan 96 % står utanför skyldigheten att betala kompensationsavgift.

Kulturutskottet påminner om att den utredning som årligen görs gällande omfattningen av privat kopiering måste vara tillförlitlig. I framtiden kommer utredningen att läggas till grund för diskussionen om nivån på kompensationsavgiften. Den som gör utredningen måste vara sakkunnig och valet av utredare genomskinligt. I den rådgivande delegation som statsrådet kommer att utse för ändamålet måste det finnas representanter för alla intressenter. Det är viktigt

att också konsumentmyndigheten är representerad. Undervisnings- och kulturministeriet ska se till att det anslag som reserveras för kompensationsavgiften fördelas till rättsinnehavarna enligt principerna för likabehandling.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen har beredskap att differentiera finansieringen av kompensationsavgiften exempelvis genom att vid sidan av budgetfinansiering också ta i bruk ett täckande anordningsbundet avgiftssystem, om det inte med statlig finansiering är möjligt att betala en rimlig ersättning (fair compensation) för privatkopiering i överensstämmelse med EU:s informationssamhällsdirektiv 2001/29/EG. Utskottet förutsätter att regeringen lämnar en rapport om saken till kulturutskottet före utgången av 2018.

Helsingfors den 2 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

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

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent

Pauliina Viitamies /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.