

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi standardin kannalta olennaisista patenteista ja asetuksen (EU) 2017/1001 muuttamisesta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi standardin kannalta olennaisista patenteista ja asetuksen (EU) 2017/1001 muuttamisesta (U 52/2023 vp): Asia on saapunut eduskuntaan. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- talousvaliokunta TaVL 21/2023 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tanja Müller, työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 27.4.2023 ehdotuksen (COM(2023) 232 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi standardin kannalta olennaisista patenteista (jäljempänä SEP-asetus). Uuden sääntelyn lisäksi asetuksella muutettaisiin Euroopan unionin tavaramerkistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2017/1001. Asetusehdotus on osa laajempaa patenttipakettia, joka sisältää yhteensä kuusi asetusehdotusta. Standardien kannalta olennaisten patenttien (jäljempänä essentiaalipatentti) lisäksi komissio ehdottaa uutta sääntelyä patenttien pakkoli-

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2023 vp

sensoinnista ja muutoksia lisäsuojatodistuksia koskevaan sääntelyyn. Ehdotusten taustalla on teollis- ja tekijänoikeuksien merkityksen kasvu EU:ssa. Erityisesti patenteilla, jotka ovat kriittistä aineetonta omaisuutta, katsotaan olevan ratkaiseva rooli muun muassa vihreän innovoinnin lisäämisessä. Essentiaalipatenteilla on keskeinen rooli erityisesti 5G-tekniikan ja esineiden internetin kehittämisessä.

Komission ehdottama uusi SEP-asetus sisältää hyvin yksityiskohtaiset säännökset essentiaalipatenttien rekisteröinnistä, standardien ja kokonaisrojalten ilmoittamisesta, rekisteröityjen essentiaalipatenttien olennaisuuden arviointimenettelystä, essentiaalipatenttia koskevan lisenssin FRAND-ehtojen määrittämisestä (ns. sovintomenettely) sekä osaamiskeskuksen perustamisesta Euroopan unionin teollisoikeusviraston (EUIPO) yhteyteen. Asetuksella lisättäisiin essentiaalipatenttien lisensoinnin avoimuutta asettamalla essentiaalipatenttien kannalta merkitykselliset tiedot kaikkien sidosryhmien saataville keskitetysti ja järjestelmällisesti. Komissio ehdottaa lisäksi erityissäännöksiä mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) erityistarpeiden huomioimiseksi. Asetusta (EU) 2017/1001 (ns. tavaramerkkiasetus) muutettaisiin siten, että EUIPO ja sen pääjohtaja valtuutetaan hoitamaan SEP-asetuksen mukaisia tehtäviä.

Asetusta sovellettaisiin yhdessä tai useammassa EU:n jäsenvaltiossa voimassa oleviin essentiaalipatentteihin, jotka ovat olennaisia sellaisen standardin kannalta, jonka on julkaissut asetuksen voimaantulon jälkeen standardointiorganisaatio, jolle patentinhaltija on antanut FRAND-sitoumuksen ja johon ei sovelleta rojaltimaksutonta teollis- ja tekijänoikeuspolitiikkaa. Asetusta sovellettaisiin myös standardeihin tai niiden osiin, jotka on julkaistu ennen sen voimaantuloa, jos niihin liittyvien essentiaalipatenttien lisensoinnin tehottomuus vääristää vakavasti sisämarkkinoiden toimintaa. Esimerkkinä komissio mainitsee 4G-standardit, joiden pohjalta monet esineiden internetin sovellukset toimivat. Tällaiset standardit komissio määrittäisi delegoidulla säädöksellä SEP-asetuksen voimaantulon jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yrityksiin kohdistuva sääntely on selkeää, ennakoitavaa, oikeasuhtaista, kilpailuneutraalia, teknologianeutraalia ja innovaatiomyönteistä. Yrittäjyyteen kannustavaan ja innostavaan toimintaympäristöön kuuluu, että yrityksiä ja kansalaisia ei lannisteta liiallisella säädöstulvalla. Aineettomat oikeudet, kuten patentit, kannustavat yrityksiä innovaatiotoimintaan ja edistävät innovaatioiden hyödyntämistä yhteiskunnassa. Ne ovat näin ollen merkittävä osa innovaatiopolitiikkaa, jonka tavoitteena on rakentaa Suomeen olosuhteet, jotka kannustavat yrityksiä rohkeaan innovaatiotoimintaan, uudistumiseen ja kansainväliseen kasvuun.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin kriittisesti komission ehdottamaan asetukseen standardin kannalta olennaisista patenteista. Valtioneuvosto pitää asetuksen tavoitteita essentiaalipatenttien lisensoinnin tehostamisesta ja avoimuuden lisäämisestä tärkeinä, mutta katsoo, että komission ehdottamat toimenpiteet eivät kaikilta osin ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ehdotetulla uudella sääntelyllä luotaisiin merkittävä sääntelytaakka erityisesti essentiaalipatentin haltijoille, 13 mikä todennäköisesti heikentäisi eurooppalaisten yritysten halukkuutta osallistua kansainvälisten standardien kehittämiseen. Valtioneuvosto pitää sinänsä hyvänä sitä, että komissio on aloitteessaan huomionnut pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) aseman. Neuvotteluissa on kuitenkin varmistettava, että essentiaalipatentin haltijoiden ja standardien käyttäjien intressien

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2023 vp

huomioon ottamisessa pidetään yllä tasapainoa, joka edistää standardoitujen tekniikoiden leviämistä sekä uusien tekniikoiden ja tuotteiden kehitystä, eikä yrityksiä rasiteta kohtuuttoman ras-
kaalla uudella sääntelyllä.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin kriittisesti komission ehdotukseen, jonka mukaan ehdotettua asetusta sovellettaisiin tietyin edellytyksin myös standardeihin tai niiden osiin, jotka on julkaistu ennen asetuksen voimaantuloa, ja siihen, että komissio määrittäisi tällaiset standardit delegoidulla säädöksellä. Neuvotteluissa on varmistettava, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin kriittisesti komission ehdottamaan pakolliseen sovintomenet-
elyyn essentiaalipatenttien lisensointiin liittyvien FRAND-ehtojen määrittämiseksi. Neuvotteluissa on varmistettava, ettei sääntely rajoita kohtuuttomasti perusoikeutena turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Neuvotteluissa on lisäksi varmistettava, että ehdotetut menet-
elyt ovat Maailman kauppajärjestö WTO:n teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkö-
kohtia koskevan TRIPS-sopimuksen ehtojen mukaisia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Suuri valiokunta korostaa, että komission ehdotus (COM(2023) 232 final) Euroopan parla-
mentin ja neuvoston asetukseksi standardin kannalta olennaisista patenteista (essentiaalipatentit)
on Suomelle erityisen merkityksellinen, koska Nokia omistaa noin 50 prosenttia eurooppalaisista
essentiaalipatenteista. Asetusehdotus sisältää hyvin yksityiskohtaista erityissääntelyä alalle, joka
on pitkään toiminut yleisen patentti-, sopimus- ja kilpailusääntelyn varassa. Säädös muuttaisi val-
litsevaa oikeustilaa merkittävästi.

(2) Suuri valiokunta toteaa, että ehdotuksen kustannukset ja hyödyt jakautuisivat Euroopassa
epätasaisesti. Komission vaikutustenarvioinnin mukaan suurin osa hyödyistä koituisi eurooppa-
laisten standardin käyttäjäyritysten hyväksi, kun taas pääosa järjestelmän kustannuksista koituisi
essentiaalipatentin haltijoille. Kustannukset ja hyödyt jakautuisivat EU:n jäsenvaltioiden kesken
niin, että kaikki muut jäsenvaltiot paitsi Suomi, Ruotsi ja Luxembourg hyötyisivät ehdotuksesta.
Arviolta 75 prosenttia ehdotetun essentiaalipatenttijärjestelmän nettohyödyistä koituisi saksalai-
sille, italialaisille ja ranskalaisille yrityksille. Talousvaliokunnan (TaVL 21/2023 vp) asiantunti-
jakuulemisissa on esitetty, että kahdelle suurimmalle eurooppalaiselle essentiaalipatenttien halti-
jalle, Nokialle ja Ericssonille, järjestelmästä aiheutuvat vuosikustannukset voisivat olla samaa
luokkaa tai suuremmat kuin koko ehdotuksen vuosittaiset nettohyödyt.

(3) Kyse ei myöskään olisi vain suorista järjestelmän aiheuttamista hallinnollisista kustannuk-
sista, vaan asetuksella on arvioitu olevan todennäköisiä kielteisiä vaikutuksia myös lisensointitu-
loihin. Komissio on vaikutusarviossaan todennut, ettei vaikutusta lisensointituloihin tunneta. Ta-
lousvaliokunta arvioi lausunnossaan, että lisensointitulojen vähenemisen kautta ehdotuksella voi
olla negatiivisia vaikutuksia myös tutkimus- ja kehitystoimintaan. Sen saaman selvityksen perus-
teella esimerkiksi Nokialle FRAND-rojaltit tuottavat yhden kolmasosan sen T&K-investointei-
hin käyttämistä varoista.

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2023 vp

(4) Suuri valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin asetusehdotukseen erittäin kriittisesti ja yhtyy valtioneuvoston ja talousvaliokunnan näkemyksiin ehdotuksen ongelmakohdista. Valiokunta pitää asetuksen tavoitteita essentiaalipatenttien lisensoinnin tehostamisesta ja avoimuuden lisäämisestä tärkeinä, mutta katsoo, että komission ehdotettu sääntely ei ole kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukaista. Suuri valiokunta käy tässä lausunnossa, talousvaliokunnan lausuntoon pohjaten, läpi ne keskeisimmät kysymykset, joihin asetusehdotuksesta käytävissä neuvotteluissa tulee saada muutoksia, jotta asetus olisi Suomen hyväksyttävissä.

Sääntelyn taannehtivuus ja säädösvallan delegointi

(5) Suuri valiokunta suhtautuu erityisen kriittisesti sääntelyn taannehtivuuteen. Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin tietyin edellytyksin myös standardeihin tai niiden osiin, jotka on julkaistu ennen asetuksen voimaantuloa, ja komissio määrittäisi tällaiset standardit delegoidulla säädöksellä. Suuri valiokunta katsoo, että Suomen tulee vaikuttaa ehdotuksen käsittelyssä siihen, ettei sääntely mahdollistaisi taannehtivaa sovellettavuutta. Lisäksi neuvotteluissa on varmistettava, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Rekisteröintimenettelyt, kokonaisrojalten määrittäminen ja sääntelyn hallinnollinen taakka

(6) Ehdotuksen mukaan patentinhaltijat eivät voisi panna essentiaalipatenttejaan täytäntöön tai vaatia rojalteja tai vahingonkorvauksia ennen patenttien rekisteröintiä. Suuri valiokunta toteaa, että ehdotettujen menettelyjen kustannukset ja hallinnollinen taakka ovat patenttien haltijoille merkittäviä. Samoin rekisteröintimenettelyyn liittyvien laiminlyöntien seurauksia voidaan pitää sääntelyn tavoitteisiin nähden epäsuhtaisina. Patentin haltija ei voisi myöskään vaatia vahingonkorvauksia tai muita maksuja loukkauksen perusteella rekisteröintiä edeltäneeltä ajalta.

(7) Suuri valiokunta pitää ongelmallisena myös ehdotettua kokonaisrojalten määrittäystä. On arvioitu, ettei yhteenlaskettujen rojalten määrittäminen olisi mahdollista näin varhaisessa vaiheessa markkinoille tulosta, ja menettely voisi johtaa avoimuuden ja ennustettavuuden sijaan spekulatiiviseen hinnoitteluun ja toimia asetuksen tavoitteita vastaan. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kokonaisrojalten määrittämisvaatimus suosisi talousvaliokunnan arvion mukaan todennäköisesti Euroopan ulkopuolisia 5G- ja 6G-alan toimijoita.

(8) Suuri valiokunta katsoo, että on tärkeää huolellisesti arvioida, millaisia vaikutuksia ehdotuksella on eurooppalaiseen innovaatiotoimintaan, kasvuun ja kilpailukykyyn. Tältä kannalta olennaista on, millaisen sääntelytaakan ehdotus aiheuttaisi eurooppalaisille yrityksille, miten tämä sääntelytaakka kohdistuisi ja millaisia heijastusvaikutuksia tällä olisi lisensointituloihin ja yritysten mahdollisuuksiin investoida tutkimus- ja kehitystoimintaan. Komission vaikutustenarvioinnissa ei ole arvioitu, miten erityisesti essentiaalipatentin haltijoille aiheutuva merkittävä sääntelytaakka vaikuttaisi innovaatiotoimintaan ja eurooppalaisten yritysten halukkuuteen osallistua kansainvälisten standardien kehittämiseen. Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että tämä arviointi vielä tehdään ennen neuvotteluiden etenemistä ratkaiseviin vaiheisiin.

(9) Suuri valiokunta pitää hyvin kannatettavana sitä, että komission vuoden 2024 työohjelman yhtenä painopisteenä on yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentäminen eurooppalais-

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2023 vp

ten yritysten kilpailukyvyn parantamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely essentiaali-patenteista olisi linjassa tämän yleisen sääntelytaakan vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa.

FRAND-ehtojen määrittäminen ja pakollinen sovintomenettely

(10) Esityksessä ehdotetaan pakollista tuomioistuimen ulkopuolista sovintomenettelyä essentiaaalipatenttien lisensointiin liittyvien FRAND-ehtojen määrittämiseksi. Tämä merkitsisi sitä, että essentiaaalipatentin haltijan olisi pantava vireille FRAND-ehtojen määrittely ennen patentin loukkaamista koskevan kanteen nostamista jäsenvaltion tuomioistuimessa.

(11) Suuri valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin erittäin kriittisesti tällaiseen pakolliseen sovintomenettelyyn. Neuvotteluissa on varmistettava, ettei sääntely rajoita kohtuuttomasti perusoikeutena turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Neuvotteluissa on lisäksi varmistettava, että ehdotetut menettelyt ovat Maailman kauppajärjestö WTO:n teollis- ja tekijän-oikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia koskevan TRIPS-sopimuksen ehtojen mukaisia.

(12) Talousvaliokunnan arvion mukaan ehdotus voisi käytännössä suosia FRAND-sitoutumusten ulkopuolelle jättäytyviä toimijoita, koska asetuksen mukaiset velvoitteet eivät koskisi niitä. Se voisi myös vähentää halukkuutta osallistua standardointiorganisaatioiden toimintaan. Samoin seurauksena voisi olla essentiaaalipatentteihin liittyvien oikeudellisten menettelyjen kanavoituminen EU:n ulkopuolelle. FRAND-määrittelyjen vapaaehtoisuus ja mahdollisuus toteuttaa niitä rinnakkain tuomioistuinmenettelyn kanssa olisivat yksi tapa turvata oikeussuojan saatavuutta.

Lopuksi

(13) Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnin keskeinen lähtökohta on se, ovatko ehdotuksen taustaksi tunnistetut ongelmat todellisia, ja mikäli näin on, onko ehdotettu sääntely suhteellisuusperiaatteen mukainen ratkaisu näihin ongelmiin. Suuri valiokunta yhtyy talousvaliokunnan näkemykseen siitä, ettei ehdotetun kaltainen raskas ja essentiaaalipatenttien haltijoiden oikeuksia merkittävästi rajoittava järjestelmä olisi perusteltu eikä kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen tapa kehittää lisensointia.

(14) Suuri valiokunnan saaman selvityksen mukaan nyt ehdotetun kaltainen sääntely todennäköisesti heikentäisi eurooppalaisten yritysten halukkuutta osallistua kansainvälisten standardien kehittämiseen. Koska erityisesti matkaviestinteknologiat ovat pitkälle standardoituja, ehdotuksella saattaisi olla merkittävä negatiivinen vaikutus 5G- ja 6G-teknologioiden kehitykseen Suomessa ja EU:n alueella. Talousvaliokunta arvioi ehdotuksen suosivan EU:n ulkopuolisia toimijoita tavalla, joka olisi myös EU:n strategisen autonomian ja taloudellisen turvallisuuden tavoitteiden vastainen.

(15) Neuvotteluissa tulee varmistaa, ettei sääntely vaikuta negatiivisesti innovaatiotoimintaan ja investointihalukkuuteen Euroopassa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, ettei sääntely ole vastoin EU:n tavoitteita vahvistaa strategista autonomiaa ottaen huomioon, että 90 prosenttia essentiaaalipatenteista liittyy mobiiliteknologiaan. Komission tulisi arvioida nämä vaikutukset ennen kuin neuvotteluissa siirrytään ratkaiseviin vaiheisiin.

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2023 vp

(16) Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säädöksestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Suomen tulee neuvotteluissa ratkaisuhakuisesti ja aktiivisesti vaikuttaa siten, ettei ehdotus toteudu ainakaan ongelmallisimmilta osin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa korjaamaan ehdotuksen ongelmallisimmat elementit.

Ehdotusta tulisi korjata erityisesti poistamalla sääntelyn taannehtivuutta koskevat säännökset ja pakollinen sovintomenettely FRAND-ehtojen määrittämiseksi sekä vähentämällä olennaisesti sääntelyn hallinnollista taakkaa. Essentiaalipatentin haltijoiden ja standardien käyttäjien intressit on otettava tasapainoisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2023 vp

Helsingissä 24.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Elisa Gebhard sd

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Jani Kokko sd

jäsen Katri Kulmuni kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Susanne Päivärinta kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Aura Salla kok

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Eerikki Viljanen kesk

varajäsen Timo Furuholm vas

varajäsen Inka Hopsu vihr

varajäsen Ari Koponen ps

varajäsen Antti Kurvinen kesk

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Anders Norrback r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö