

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tanja Müller, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Tuomas Mylly, IPR University Center
- Director, Patent Licensing Teemu Soininen, Nokia Oyj
- asiantuntija Peppiina Huhtala, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Minna Aalto-Setälä, Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Patentti- ja rekisterihallitus
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 27.4.2023 ehdotuksen (COM(2023) 232 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi standardin kannalta olennaisista patenteista ("SEP-asetus"). Uuden sääntelyn lisäksi asetuksella muutettaisiin Euroopan unionin tavaramerkistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2017/1001. Standardin kannalta olennaisella patentilla (eli essentiaalipatentilla) tarkoitetaan patenttia, joka suojaa tekniseen standardiin sisällytettyä teknologiaa. Komission ehdottama uusi asetus sisältää hyvin yksityiskohtaiset säännökset essentiaali-

Valiokunnan lausunto TaVL 21/2023 vp

patenttien rekisteröinnistä, standardien ja kokonaisrojalten ilmoittamisesta, rekisteröityjen essentiaalipatenttien olennaisuuden arviointimenettelystä, essentiaalipatenttia koskevan lisenssin FRAND-ehtojen määrittämisestä 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 erityistarpeiden huomioimiseksi. Asetuksella pyritään varmistamaan essentiaalipatenttien lisensoinnin tehokkuus, helpottamaan standardien laillista saatavuutta ja edistämään standardien laajempaa käyttöönottoa. Asetusta (EU) 2017/1001 muutettaisiin siten, että EUIPO ja sen pääjohtaja valtuutetaan hoitamaan SEP-asetuksen mukaisia tehtäviä.

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 sääöstulvalla. 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, 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 huomioon ottamisessa pidetään yllä tasapainoa, joka edistää standardoitujen tekniikoiden leviämistä sekä uusien tekniikoiden ja tuotteiden kehitystä, eikä yrityksiä rasiteta kohtuuttoman rasakalla 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 sovintomenettelyyn essentiaalipatenttien lisensointiin liittyvien FRAND-ehtojen määrittämiseksi. Neuvotteluissa on varmistettava, ettei sääntely rajoita kohtuuttomasti perusoikeutena turvattua oikeutta saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa. Neuvotteluissa on lisäksi varmistettava, että ehdotetut menet-

Valiokunnan lausunto TaVL 21/2023 vp

telyt ovat Maailman kauppajärjestö WTO:n teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia koskevan TRIPS-sopimuksen ehtojen mukaisia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja lähtökohdat

Ehdotus on osa 27.4.2023 annettua laajempaa patenttipakettia, joka sisältää kuusi asetusehdotusta. Standardin kannalta olennaiset patentit (jäljempänä essentiaalipatentti) suojaavat teknisiin standardeihin liittyvää teknologiaa ja ovat olennaisia siinä mielessä, että standardin mukaisen tuotteen hyödyntäminen edellyttää patentilla suojattujen keksintöjen käyttöä. Komission ehdotuksella pyritään nykyistä selkeämpään ja ennustettavampaan lisensointijärjestelmään. Tällä hetkellä essentiaalipatenteista ei ole olemassa erityisiä EU:n tai kansallisia sääntöjä lukuun ottamatta kilpailulainsäädäntöön liittyviä ohjeita ja EU:n tuomioistuimen päätöksiä.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen keskeisinä tavoitteina on 1. varmistaa, että loppukäyttäjät hyötyvät uusimpaan standardoituun teknologiaan perustuvista tuotteista, 2. tehdä EU:sta houkutteleva standardointiin liittyvän innovoinnin kannalta ja 3. kannustaa sekä essentiaalipatenttien haltijoita että standardien käyttäjiä innovoimaan, valmistamaan ja myymään tuotteita ja edistää niiden kilpailukykyä EU:n ulkopuolisilla markkinoilla.

Nykyinen oikeustila perustuu pääosin markkinaperusteisiin järjestelyihin patenttien lisensoinnissa, standardiorganisaatioiden essentiaalipatentteja koskeviin sääntöihin ja menettelyihin sekä kilpailulainsäädännön soveltamiseen. Asetusehdotus muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa merkittävästi.

Ehdotus sisältää hyvin yksityiskohtaiset säännökset essentiaalipatenttien rekisteröinnistä, standardien ja kokonaisrojalten ilmoittamisesta, rekisteröityjen essentiaalipatenttien arviointimenettelystä, essentiaalipatenttia koskevan lisenssin FRAND-ehtojen määrittämisestä (ns. sovintomenettely) sekä osaamiskeskuksen perustamisesta Euroopan unionin teollisoikeusviraston (EUIPO) yhteyteen. Lisäksi järjestelmän avoimuutta lisättäisiin asettamalla patenttien kannalta merkitykselliset tiedot kaikkien sidosryhmien saataville ja luotaisiin erityissääntelyä pk- ja mikroyritysten tarpeiden huomioimiseksi.

Essentiaalipatenttien merkitys ja ehdotuksen vaikutukset Suomen näkökulmasta

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen arvioinnissa keskeisenä sitä, millaisia vaikutuksia ehdotuksella voidaan arvioida olevan 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.

Ehdotus on Suomen näkökulmasta erityisen merkityksellinen, koska Nokia omistaa noin 50 prosenttia eurooppalaisista essentiaalipatenteista. Komission vaikutusarvion mukaan Suomi on

Valiokunnan lausunto TaVL 21/2023 vp

Ruotsin ja Luxemburgin ohella yksi kolmesta jäsenvaltiosta, jotka eivät saisi nettohyötyjä ehdotetusta essentiaalipatenttijärjestelmästä. Järjestelmän nettohyötyjen taas on arvioitu kohdistuvan 75-prosenttisesti saksalaisille, italialaisille ja ranskalaisille yrityksille. Komission vaikutusarvioinnin mukaan 90 prosenttia essentiaalipatenteista liittyy mobiiliteknologiaan (4G, 5G ja WIFI).

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota vaikutusarvioihin liittyviin merkittäviin epävarmuuksiin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella essentiaalipatenttien haltijoille aiheutuvat kustannukset olisivat kuitenkin merkittävästi komission arviota suuremmat. Talousvaliokunnan saaman asiantuntijalausunnon perusteella yksinomaan kahdelle suurimmalle essentiaalipatenttien haltijalle, Nokialle ja Ericssonille, järjestelmästä aiheutuvat vuosikustannukset voisivat olla samaa luokkaa tai suuremmat kuin koko ehdotuksen vuosittaiset nettohyödyt.

Kyse ei myöskään olisi vain suorista järjestelmän aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista, vaan asetuksella on arvioitu olevan todennäköisiä kielteisiä vaikutuksia myös lisensointituloihin. Komissio on arviossaan todennut, ettei vaikutusta lisensointituloihin tunneta. Talousvaliokunta korostaa, että lisensointitulojen vähenemisen kautta ehdotuksella voi olla negatiivisia vaikutuksia myös tutkimus- ja kehitystoimintaan; valiokunnan saaman selvityksen perusteella esimerkiksi Nokialle FRAND-rojalit tuottavat yhden kolmasosan sen T&K-investointeihin käyttämisestä varoista. Ehdotus aiheuttaa huolta myös investointien kannalta ja saattaisi vaarantaa Euroopan johtavaa asemaa 5G ja 6G-teknologioissa. Ehdotuksen on arvioitu suosivan EU:n ulkopuolisia toimijoita tavalla, joka olisi myös EU:n strategisen autonomian ja taloudellisen turvallisuuden tavoitteiden vastainen.

Talousvaliokunta pitää sinänsä tärkeänä tavoitteena edistää pk-yritysten asemaa lisensoinnissa ja standardointityössä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella ehdotus voisi kuitenkin toimia myös tätä tarkoitusta vastaan esimerkiksi lisätessään huipputekniikkaa tuottavien pk-yritysten hallinnollista taakkaa. Ehdotukset muuttaisivat merkittävästi nykyistä sääntelyä ja essentiaalipatentteihin liittyviä käytäntöjä. Pk-yritysten näkökulmasta teknologian kehitystyö tehdään tyypillisesti yhteistyöhankkeiden kautta: yritykset eivät luo teknologiaa yksin, ja patentteihin liittyy vahvasti sopiminen oikeuksista jo ennen essentiaalipatentin käyttöönottoa tai lisensointia. Muutoinkin essentiaalipatentit koskevat vain pientä osaa pk-yrityksistä.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella asetuksen sääntely ei onnistu vastaamaan pk-yritysten aseman parantamisen tavoitteeseen myöskään siinä mielessä, että pk-yritykset eivät tyypillisesti ole osapuolia essentiaalipatentteja koskevissa oikeusriidoissa. Markkinoille on jo nykyisellään kehittynyt kollektiivisia, läpinäkyviä ja ennakoitavia lisensointiratkaisuja.

Keskeiset ongelmakohdat ja neuvottelukysymykset

Rekisteröintimenettelyt, sääntelytaakka ja kokonaisrojalit. Ehdotuksen mukaan patentinhaltijat eivät voisi panna essentiaalipatenttejaan täytäntöön tai vaatia rojalteja tai vahingonkorvauksia ennen patenttien rekisteröintiä. Ehdotettujen menettelyjen kustannukset ja hallinnollinen taakka ovat patenttien haltijoille merkittäviä. Samoin rekisteröintimenettelyyn liittyvien laiminlyöntien seurauksia on pidetty sääntelyn tavoitteisiin nähden epäsuhtaisina. Patentin haltija ei voisi myöskään vaatia vahingonkorvauksia tai muita maksuja loukkauksen perusteella rekisteröintiä edeltäneeltä ajalta.

Valiokunnan lausunto TaVL 21/2023 vp

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella on epävarmaa, olisiko ehdotettu rekisteröintimenettelyn sääntely linjassa EU:n perusoikeuskirjan ja EU:n kilpailuoikeuden sekä näiden tulkintaa koskevan oikeuskäytännön kanssa. Samoin on arvioitu, että täytäntöönpanon estyminen voisi olla WTO:n TRIPS-sääntöjen vastaista, mikä voisi estää sääntelyn soveltamisen EU:n ulkopuolisiin toimijoihin ja edelleen asettaa EU-alueen toimijat muita epäedullisempaan asemaan.

Talousvaliokunta pitää ongelmallisena myös ehdotettua kokonaisrojalten määrittystä. On arvioitu, ettei yhteenlaskettujen rojalten määrittäminen ole mahdollista näin varhaisessa vaiheessa markkinoille tulosta, ja voisi johtaa avoimuuden ja ennustettavuuden sijaan spekulatiiviseen hinnoitteluun ja toimia asetuksen tavoitteita vastaan. Myös kokonaisrojalten määrittämisvaatimuksen on arvioitu todennäköisesti suosivan Euroopan ulkopuolisia 5G- ja 6G-alan toimijoita.

FRAND-ehtojen määrittäminen ja pakollinen sovintomenettely. Esityksessä ehdotetaan pakollista tuomioistuimen ulkopuolista riitojenratkaisumekanismia FRAND-ehtojen määrittämiseksi. Tämä merkitsisi sitä, että essentiaalipatentin haltijan olisi pantava vireille FRAND-ehtojen määrittely ennen patentin loukkaamista koskevan kanteen nostamista jäsenvaltion tuomioistuimessa.

Oikeus panna vireille loukkauskanne on merkityksellinen lisenssineuvottelujen turvaamisen kannalta ja ehdotus voisi rajoittaa kohtuuttomasti perusoikeutena turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Käytännössä ehdotus voisi suosia FRAND-sitoutumusten ulkopuolelle jättäytyviä toimijoita, koska asetuksen mukaiset velvoitteet eivät koskisi niitä, sekä vähentää halukkuutta osallistua standardointiorganisaatioiden toimintaan. Samoin seurauksena voisi olla essentiaalipatentteihin liittyvien oikeudellisten menettelyjen kanavoituminen EU:n ulkopuolelle. Talousvaliokunta katsoo, että FRAND-määrittysten vapaaehtoisuus ja mahdollisuus toteuttaa niitä rinnakkain tuomioistuinmenettelyn kanssa olisivat yksi tapa turvata oikeussuojan saatavuutta.

Taannehtivuus. Ehdotusta sovellettaisiin tietyn edellytyksin myös standardeihin tai niiden osiin, jotka on julkaistu ennen asetuksen voimaantuloa. Komissio määrittäisi tällaiset standardit delegoiduilla säädöksillä. Talousvaliokunta korostaa valtioneuvoston arviota siitä, että siirrettävän toimivallan tulee olla riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Samoin valiokunta katsoo, että Suomen tulee vaikuttaa ehdotuksen käsittelyssä siihen, ettei sääntely mahdollistaisi taannehtivaa sovellettavuutta.

Kokoavia huomioita

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. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella ehdotetun kaltainen raskas ja essentiaalipatenttien haltijoiden oikeuksia merkittävästi rajoittava järjestelmä ei ole perusteltu eikä kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen tapa kehittää lisensointia. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että neuvotteluissa on varmistettava, että essentiaalipatentin haltijoiden ja standardien käyttäjien intressien huomioon ottamisessa pidetään yllä tasapainoa eikä yrityksiä rasiteta kohtuuttoman raskaalla uudella sääntelyllä.

Valiokunnan lausunto TaVL 21/2023 vp

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella asetus ei nyt ehdotetussa muodossaan olisi Suomen eikä Euroopan elinkeinoelämän kannalta perusteltu ja voisi vahingoittaa eurooppalaisia investointeja ja innovaatiotoimintaa. Myös ehdotuksen yhteensopivuus Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojan ja oikeussuojan saatavuuden kanssa, herättää vakavia huolenaiheita. Tältä kannalta olisi perusteltua, ettei sääntely rakentuisi ehdotetun kaltaisille sääntelytaakkaa ja kustannuksia luoville pakottaville mekanismeille ja että Suomen tulee vaikuttaa asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa siten, että ehdotus ei toteudu ainakaan ongelmallisimmilta osin. Mikäli sääntely kuitenkin rakentuu ehdotetun asetuksen perustalle, Suomen tulee ehdotusta koskevissa neuvotteluissa vaikuttaa edellä tässä lausunnossa sekä valtioneuvoston kannassa todettuihin ehdotuksen ongelmallisimpiin elementteihin, kuten sääntelyn taannehtivuuteen, pakolliseen sovintomenettelyyn FRAND-ehtojen määrittämiseksi ja suomalaisille yrityksille kohdistuviin huomattaviin kielteisiin vaikutuksiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta esittää,

että Suomen ei tule hyväksyä asetusta ehdotetussa muodossaan ja että Suomen tulee vaikuttaa ehdotusta koskevissa neuvotteluissa edellä tässä lausunnossa ja valtioneuvoston kannassa esitetyn mukaisesti.

Helsingissä 25.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkyinen sd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen