

Kulturutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av upphovsrättslagen (RP 46/2023 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- forsknings- och kulturminister Sari Multala, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Johanna Selkee, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Valtteri Niiranen, Kopiosto ry
- verksamhetsledare Elina Kuusikko, Näyttelijäliitto - Skådespelarförbundet ry
- verksamhetsledare Niina Vettensola, Sanasto rf
- jurist Eeva Asikainen, Suomen Kirjailijaliitto r.y.
- verksamhetsledare Jenni Kavén, Finlands översättar- och tolkförbund rf
- jurist Mikko Niemelä, Finlands facklitterära författare rf
- äldre jurist Teemu Pitkänen, Säveltäjien Tekijänoikeustoimisto Teosto ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Yrkeshögskolornas konsortium för bibliotekssamarbete
- FUN De finländska universitetsbibliotekens nätverk
- Nationalbiblioteket
- Finlands svenska författareförening rf
- Professorsförbundet
- Finlands biblioteksforening rf
- Finlands Förlagsforening r.f.
- Förbundet för vetenskapspubliserings i Finland rf
- professor (emeritus) Rainer Oesch.

Betänkande KuUB 3/2023 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att upphovsrättslagen ändras. Lagen avses få bestämmelser om ersättning för förmedling av e-böcker och e-ljudböcker till allmänheten vid allmänna bibliotek och högskolebibliotek. Det är fråga om ersättning för användning av e-böcker och e-ljudböcker på bibliotek. Enligt förslaget ska ersättningen administreras av samma kollektiva förvaltningsorganisationer som godkännts av undervisnings- och kulturministeriet som för närvarande administrerar den ersättning för utlåning som betalas för tryckta böcker och ljudböcker.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen grundar sig på det som i regeringsprogrammet för regeringen Orpo sägs om genomförande av en ersättning för utlåning av e-böcker och främjande av inrättandet av ett nationellt e-bibliotek. I propositionen används formuleringarna ”ersättning för användning av e-böcker och e-ljudböcker på bibliotek” och ”kommunernas gemensamma e-bibliotek”, eftersom de noggrannare än det som står i regeringsprogrammet beskriver ersättningens karaktär och nuläget inom utvecklingen av e-biblioteksprojektet. Propositionen grundar sig också på ett uttalande som riksdagen godkände i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2022 (RSk 48/2021 rd, uttalande 3), där riksdagen förutsatte att utlåning av e-böcker och e-ljudböcker så snart som möjligt ska omfattas av ersättning för utlåning utan att verksamheten på den kommersiella marknaden för e-material äventyras. Kulturutskottet har också i ett tidigare utlåtande, KuUU 25/2022 rd (s. 11—12 och 14), förutsatt att ersättning för utlåning av e-böcker och e-ljudböcker inlämnas med snabb tidtabell.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024, där ett anslag på en miljon euro har reserverats för ersättningen för utlåning av e-böcker och e-ljudböcker (nedan också *e-material*) och organiseringen av den (moment 29.80.41, vissa dispositionsrättsersättningar). Momentet innehåller ett anslag för ersättning som riktas till upphovsmän för utlåning av skyddade verk och av utgifter som föranleds av detta.

Utskottet ställer sig bakom propositionens mål att stärka intäkterna för författarna och dem som läser ljudböcker (nedan också *inläsare*) och stödja främjandet av e-biblioteksprojektet. Som det konstateras i propositionen (s. 10) erbjuder biblioteken i dagens läge sina kunder förutom tryckta böcker allt oftare också e-böcker och e-ljudböcker. I fråga om ljudböcker har man i praktiken helt övergått från utlåning av fysiska upptagningar till användning av e-ljudböcker. Användningen av material i elektronisk form utgör inte utlåning i upphovsrättslig bemärkelse, och därför omfattas upphovsmännen till böckerna inte av den ersättning för utlåning som ska betalas för biblioteksanvändning av tryckta böcker och traditionella ljudböcker. Syftet med förslaget är att göra det möjligt för upphovsmännen att för elektronisk användning av böcker och ljudböcker vid biblioteken få en ersättning som motsvarar den nuvarande ersättningen för utlåning.

Ersättningen enligt propositionen gäller användning av e-material vid allmänna bibliotek och högskolebibliotek. Betalningen av ersättning förutsätter administrativa åtgärder. Till exempel be-

Betänkande KuUB 3/2023 rd

höver användningen av det material som ger rätt till ersättning utredas och redovisas för rättsinnehavarna. Avsikten är att dessa uppgifter ska skötas av samma kollektiva förvaltningsorganisationer som godkänts av undervisnings- och kulturministeriet och som för närvarande administrerar den ersättning för utlåning som betalas för tryckta böcker och ljudböcker.

Sakkunniga har i stor utsträckning förordat att bestämmelser om ersättning för användning av e-material på bibliotek skrivs in i lag. Däremot har förslagen om inläsarnas rätt till ersättning och om att användningen av e-bokhyllor vid högskolebibliotek inte ska omfattas av ersättning delat de sakkunnigas åsikter. Dessa förslag behandlas närmare senare i betänkandet.

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

Ersättning för biblioteksanvändning av e-material

I den gällande lagstiftningen finns inga särskilda bestämmelser om användning av e-material på bibliotek eller om ersättning för sådan användning. År 2023 betalades författarna ersättningar för användning av e-material på bibliotek ur det anslag på en miljon euro som hade anvisats för ändamålet i budgetpropositionen.

Användningen av e-material vid biblioteken grundar sig på licensavtal, det vill säga licenser som beviljas av rättsinnehavarna. Förläggarna eller förmedlarna har avtalat med biblioteken om ersättningen och de övriga villkoren för användningen. Upphovsmännens och inläsarnas arvode (royalty eller engångsersättning) är beroende av de avtal om överlåtelse av rättigheter som de har ingått med förläggarna.

Utskottet hänvisar till propositionen och inkommen utredning och konstaterar att bestämmelser om ersättning för användning av e-material på bibliotek grundar sig på lagstiftarens avgörande, eftersom bestämmelser om detta inte har krävts enligt internationella fördrag om upphovsrätt eller enligt EU:s lagstiftning. Den föreslagna ersättningen är en ersättning som inte grundar sig på upphovsrätt, och den är avsedd att kompensera den minskade ersättningen för utlåning till upphovsmännen som är en följd av den pågående övergången från utlåning av enskilda exemplar av verk till elektronisk användning av böcker och ljudböcker på biblioteken.

Utskottet anser att det är ändamålsenligt att ersättningen för användning av e-material på bibliotek så som det föreslås i propositionen ska gälla samma slag av verk som ersättningen för utlåning av tryckta böcker och ljudböcker. Den föreslagna ersättningen är till sin karaktär ett kulturstöd och den kan i fråga om sitt belopp och de slag av verk som får ersättning jämföras med ersättningen för utlåning.

Inläsarnas rätt till den föreslagna ersättningen

Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det framförts åsikter såväl för som emot förslaget om att den rätt till ersättning som avses i propositionen också ska gälla dem som läser in ljudböcker. Till skillnad från författare och andra upphovsmän har inläsarna inte omfattats av den ersättning för användning av e-material på bibliotek som betalas ur anslaget i statsbudgeten 2023. I en del sak-

Betänkande KuUB 3/2023 rd

kunnigyttranden har det ansetts att den nu föreslagna rätten till ersättning inte heller i det här skedet ska gälla dem som läser in ljudböcker, med beaktande av att det belopp i budgetpropositionen för 2024 som är avsett att användas för den föreslagna ersättningen föreslås vara detsamma som föregående år. En del sakkunniga har framfört att en utvidgning av de grupper som har rätt till ersättning minskar författarnas möjligheter att komplettera sin inkomstbildning från olika inkomstkällor. Inkomsterna från till exempel försäljning av böcker eller ljudböcker har ansetts vara små. Enligt en enkätundersökning som Finlands författarförbund (Suomen Kirjailijaliitto) genomfört¹ var arvodet för en tryckt bok i genomsnitt 3,3 euro per sålt exemplar 2021. Motsvarande arvode för en ljudboksversion var i genomsnitt 70 cent per sålt exemplar och arvodet för en e-bok var i genomsnitt ungefär 1,2 euro per såld bok.

Ekonomi i fråga om e-böcker och e-ljudböcker samt författarnas arvoden beskrivs närmare i avsnitt 2.6 i propositionen. I propositionen (s. 13—16) redogörs det också för motsvarande ersättningspraxis i andra länder. Av de nordiska länderna är det endast Danmark som har infört ett sådant ersättningssystem som föreslås i propositionen. Sedan början av 2018 har upphovsmännen haft rätt till ersättning förutom för tryckta böcker även för e-böcker och e-ljudböcker som har publicerats på danska och som lånas ut från de allmänna biblioteken eller skolbiblioteken i Danmark. Enligt erhållen utredning betalade man i Danmark år 2023 sammanlagt cirka 45 000 euro i ersättning till inläsare av ljudböcker.

Utskottet förstår de sakkunnigas oro över utmaningarna när det gäller författarnas inkomster och betonar att inkomstbildningen bör beaktas i uppföljningen av den föreslagna ersättningen. Utskottet hänvisar till inkommen utredning och konstaterar att propositionens förslag om ersättning till både författare och andra upphovsmän och inläsare grundar sig på att ljudböckerna snabbt ökar i popularitet och på att det inte skulle finnas några ljudböcker, inte heller på biblioteken, om det inte vore för inläsarnas arbetsinsatser. Dessutom bör det noteras att en del av det anslag för ersättning för utlåning av e-material som reservats för 2023, och som fördelas på basis av användningsuppgifterna för 2022, inte har använts. Fördelningen av den ersättning för e-utlåning som organisationerna föreslår och som ministeriet fastställt grundar sig på fördelningen av ersättningen mellan de grupper av upphovsmän som organisationerna företräder. Vid fördelningen av ersättningen för utlåning har man traditionellt beaktat den kreativa insatsen inom olika grupper av upphovsmän samt utlåningens andel av den totala mängden verk. Ersättningen för 2023 har betalats utifrån användningsuppgifterna för 2022, enligt vilka dryga 517 000 e-böcker (lite mindre än 40 procent av den totala mängden) och ungefär 859 000 e-ljudböcker utlånades (lite mer än 60 procent av den totala mängden). År 2023 har ersättningar betalats till ett sammanlagt belopp av 539 000 euro (innehåller mervärdesskatt på 10 procent). Anslaget på cirka 460 000 euro, som överförs från 2023 till de följande åren, kan under de kommande åren användas inte bara för ersättningar till upphovsmän utan också för ersättningar till inläsare och för ersättningar för användning av högskolebibliotekens material. Dessutom är det möjligt att beakta utvecklingen av bibli-

¹ Källa: Finlands författarförbunds enkätundersökning om arvoden från 2022 (Suomen Kirjailijaliiton Tekijänpalkkioselvitys 2022). I enkätundersökningen besvarade 107 personer en fråga som gällde den tryckta boken: arvodet från försäljningen varierade mellan mindre än 200 euro och mer än 20 000 euro (PP-bild 13). Frågan om ljudböcker besvarades av 32 personer: upphovsarvoden varierade från under 50 euro till över 5 000 euro (PP-bild 17). Frågan om e-böcker besvarades av 52 personer och arvoden varierade mellan mindre än 20 euro och mer än 1 000 euro (PP-bild 22).

Betänkande KuUB 3/2023 rd

oteksanvändningen av e-material vid beredningen av de kommande budgetarna och planerna för de offentliga finanserna.

Utskottet betonar att genomförandet av den föreslagna lagen bör följas och utvärderas såväl ur författarnas som inläsarnas perspektiv. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

E-bokhyllor

Bland sakkunnigyttrandena har det funnits åsikter såväl för som emot förslaget om att lämna högskolebibliotekens så kallade e-bokhyllor utanför rätten till ersättning. Den lösning som föreslås i propositionen motiveras för det första med att e-bokhyllornas material inte finns i bibliotekets samlingar på det sätt som avses i lag. En e-bokhylla är en kommersiell tjänst, med vilken ett av tjänsteleverantören på förhand bestämt utbud av verk tillgängliggörs för organisationsanvändarnas personal eller för någon annan personkrets (t.ex. de studerande vid en högskola). Förslaget om att rätten till ersättning inte ska omfatta högskolebibliotek har också motiverats med att det annars kunde leda till att de ersättningar som delas ut av statens anslag i fråga om utländska e-bokhylltjänster går till utländska upphovsmän.

Utskottet anser att den lösning som föreslås i propositionen är motiverad, också med beaktande av att omfattningen av användningen av e-bokhyllor och grunderna för bestämmande av ersättningen kräver ytterligare utredning. Att en e-bok öppnas en gång kan till exempel inte jämföras med utlåningen av en tryckt bok. Utskottet ser det som viktigt att möjligheten att inkludera e-bokhyllor i ersättningen för användning på bibliotek utreds. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 46/2023 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalanden

Riksdagen förutsätter att

1) regeringen följer hur bestämmelserna om ersättning för användning av e-böcker och e-ljudböcker på bibliotek fungerar med tanke på de olika rättighetshavare som omfattas av rätten till ersättning och att den vid behov vidtar åtgärder för att vidareutveckla rätten till ersättning,

2) regeringen utreder möjligheten att ersättningen för användning av e-böcker och e-ljudböcker på bibliotek i fortsättningen också ska gälla e-bokhyllor.

Betänkande KuUB 3/2023 rd

Helsingfors 22.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
vice ordförande Ari Koponen saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Mia Laiho saml
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Sara Seppänen saf
medlem Markku Siponen cent
medlem Jaana Strandman saf
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Oskari Valtola saml
ersättare Ritva Elomaa saf (delvis)
ersättare Hanna-Leena Mattila cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Betänkande KuUB 3/2023 rd Reservation

Reservation

Motivering

Inläsare av ljudböcker

Den rätt till ersättning som skrivs in i upphovsrättslagen ska vara rättvis och hållbart motiverad. Det föreslås nu att rätten till ersättning utvidgas till att även gälla dem som läser in ljudböcker, vilket avviker från tidigare praxis i fråga om ersättning för biblioteksanvändning. Litterära upphovsmän och de som läser in ljudböcker (inläsare) har inte sinsemellan samma ställning eftersom arbetsinsatsen för dem som läser ljudböcker är en annan än författarnas. Därför har inläsarna också en annan upphovsrättslig ställning och en annan förtjänstmodell. Det har inte lagts fram någon hållbar motivering till varför ersättningsrätten ska sträcka sig också till inläsare av ljudböcker. I den utredning som undervisnings- och kulturministeriet under förra valperioden genomförde om ersättning för användning av e-material vid bibliotek föreslogs det inte heller att inläsarna ska ha rätt till ersättning.

Den som läser in en ljudbok har en egen roll i färdigställandet av ljudboken, men inläsarens arbetsinsats kan inte likställas med författarens eller översättarens, eftersom inläsaren inte deltar i produktionen av innehållet. En författare har upphovsrätt till sitt verk och översättaren av en bok har självständig upphovsrätt till sitt andrahandsverk. Den som läser in en ljudbok är en i upphovsrättslagen avsedd utövande konstnär när han eller hon framför ett litterärt verk. Inläsarens arbetsinsats omfattas därmed av närstående rättigheter. Även upphovsrättsrådet har i ett utlåtande (TN 1987:18) konstaterat att den som läser in en ljudbok är en i upphovsrättslagens 45 § avsedd utövande konstnär. Det är ologiskt om ett sådant muntligt framförande av en inläsare av en ljudbok, som inte omfattas av originalitetskrav, skulle beröras av samma rätt till ersättning som ett sådant verk som är ett resultat av en författares eller översättarens självständiga och originella skapande. I lagförslaget specificeras det inte i tillräcklig utsträckning inläsarens och författarens olika upphovsrättsliga ställning.

Syftet med ersättningen för utlåning är att ersätta upphovsmannen för det inkomstbortfall som följer av att upphovsmannens verk används avgiftsfritt på bibliotek. Dessutom har ersättningen för utlåning traditionellt varit en viktig källa till försörjning för litterära upphovsmän. Den tillåter dem att försörja sig själva genom skapande arbete och ger dem möjlighet att skriva nya verk. Syftet med den nya ersättningen är också att på samma sätt som ersättningen för utlåning ersätta upphovsmännen för inkomstbortfall till följd av att böcker och ljudböcker används i elektronisk form på bibliotek. E-ljudböckernas popularitet i kommersiella tjänster motiverar inte att inläsarna av ljudböcker ges rätt till ersättning. Den som läser en ljudbok betalas arvode för den tid som behövs för att läsa in ett verk. Arbetsinsatsen kan inte jämföras med den arbetsmängd som har krävts av författaren till verket. En skådespelares genomsnittliga arvode för att läsa in en ljudbok är 90—120 euro per timme. Arvodet för att läsa in en ljudbok grundar sig på ungefär 10—20 timmar arbete, beroende på bokens längd. Arvodet omfattar också förberedande arbete före ljudboken läses in. Enligt Finlands författarförbunds inkomstundersökning är den årliga medianlönen för en skönlitterär författare 1 713 euro. Enligt en inkomstundersökning som Finlands facklitterära för-

Betänkande KuUB 3/2023 rd Reservation

fattare genomförde 2023 är medianlönen för att skriva facklitteratur 606 euro. En författare använder i genomsnitt ett till tre år för att skriva en bok.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar (Reservationens ändringsförslag) och

att riksdagen godkänner utskottets förslag till uttalande 1 och 2 enligt betänkandet.

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av upphovsrättslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till upphovsrättslagen (404/1961) en ny 38 a § som följer:

38 a §

Ersättning för användning av e-böcker och e-ljudböcker på bibliotek

När ett allmänt bibliotek eller ett högskolebibliotek, enligt villkoren som avtalats om med en förläggare eller annan rättsinnehavare, förmedlar en e-bok eller e-ljudbok som ingår i bibliotekets samling till allmänheten så att personer som tillhör allmänheten har möjlighet att få tillgång till e-boken eller e-ljudboken under en begränsad tid på en plats och vid en tidpunkt som de själva väljer, har upphovsmannen till ett sådant litterärt verk, musikaliskt verk, fotografiskt verk eller något annat bildkonstverk som avses i 1 § 1 mom. och som ingår i e-boken eller e-ljudboken ~~och en i 1 § 1 mom. avsedd person som muntligt framför ett litterärt verk som ingår i e-boken eller e-ljudboken,~~ rätt till ersättning för sådan användning. Upphovsmannen ~~och den som framför verket~~ har rätt till ersättning trots vad som har avtalats mellan honom eller henne och e-bokens eller e-ljudbokens förläggare eller övriga rättsinnehavare om ersättning för användning av verket på bibliotek.

Ersättningen betalas ur ett anslag som tas in i statsbudgeten. Om inte ersättning bevisligen yrkas inom tre år från utgången av det kalenderår då rätten till ersättning uppkommit, förfaller rätten till ersättning. På den rätt som avses i 1 mom. tillämpas 41 §. En rättshandling genom vilken upphovsmannen ~~eller den som muntligt framför ett litterärt verk~~ överlåter sin rätt till ersättning enligt 1 mom. är ogiltig.

(3 mom. som i KuUB)

Betänkande KuUB 3/2023 rd
Reservation

(ikraftträdandebestämmelsen som i KuUB)

Helsingfors 22.11.2023

Nasima Razmyar sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Veronika Honkasalo vänst
Inka Hopsu gröna
Hanna-Leena Mattila cent
Markku Siponen cent