



Förordning om gränsöverskridande portabilitet för innehållstjänster på internet

Justitiedepartementet

2016-01-12

Dokumentbeteckning

KOM(2015) 627 slutlig

Europaparlamentets och rådets förordning om säkerställande av portabilitet över gränserna för internetbaserade innehållstjänster på den inre marknaden

Sammanfattning

Den 9 december 2015 presenterade kommissionen ett förslag till förordning som syftar till att säkerställa möjligheten för en konsument som köpt eller abonnerar på en innehållstjänst på internet att ta med sig tjänsten över gränserna (s.k. gränsöverskridande portabilitet). Avsikten med förordningen är att lösa problemet med att bosatta inom EU när de är på resa inom unionen inte kan komma åt sina onlinetjänster för film, sportsändningar, musik, e-böcker eller spel som de har laglig tillgång till i hemlandet. Förordningen innehåller bestämmelser om i vilket land användningen av ett verk ska anses ske i dessa fall. Den innehåller också bestämmelser om skyldighet för tjänstleverantören att ordna så att man kan ta med sig de tjänster de erbjuder över gränserna. Förslaget är ett av de första för att åstadkomma en inre digital marknad i Europa.

Regeringen anser att det är rimligt att konsumenter som abonnerar på innehållstjänster ska ha bättre möjlighet än i dag att använda tjänsterna även utanför sitt hemland. Regeringen ställer sig därför som utgångspunkt positiv till kommissionens förslag.

1.1 Ärendets bakgrund

I slutet av år 2012 antog kommissionen meddelandet om innehåll i den digitala inre marknaden, KOM(2012) 789 slutlig (se faktapromemoria 2012/13:FPM50). I meddelandet angavs två åtgärder för att säkerställa en effektiv inre marknad på upphovsrättsområdet. Den ena var branschsamtal i syfte att hitta praktiska lösningar för att öka tillgången till kreativt innehåll på internet. Samtalen avslutades i november 2013 med att deltagarna enades om tio åtaganden för att förbättra tillgången till material på internet. Den andra åtgärden är kommissionens pågående arbete med att se över och modernisera EU:s bestämmelser om upphovsrätt. Inom ramen för översynen genomförde kommissionen mellan december 2013 och mars 2014 offentliga samråd i upphovsrättsliga frågor med olika berörda. Även översynen handlar framför allt om hur man kan förbättra tillgången till och användningen av upphovsrättsligt skyddat material över gränserna inom EU. En fråga gäller hur man kan förbättra möjligheten för konsumenter att ta med sig det digitala innehåll som man köper eller abonnerar på i sitt hemland när man reser i EU.

Inför sitt tillträde som ordförande för kommissionen hösten 2014 framhöll Jean-Claude Juncker att det är högprioriterat att skapa en digital inre marknad. Upphovsrätten lyftes fram som en central del i detta. I maj 2015 presenterade kommissionen meddelandet En strategi för en inre digital marknad, KOM(2015) 192 slutlig (se faktapromemoria 2014/15:FPM35). I strategin lyfts en rad initiativ fram som syftar till att skapa en inre marknad för digitalt innehåll och tjänster. En av åtgärderna är ett modernt mer europeiskt regelverk för upphovsrätt. I slutsatser från Europeiska rådets möte i juni 2015 sågs det att man måste agera när det gäller vissa åtgärder i kommissionens meddelande, bl.a. att man bör kunna ta med sig material som man köpt eller abonnerar på. Det konstateras samtidigt att en hög skyddsnivå för immateriella rättigheter också måste säkerställas, att den kulturella mångfalden ska beaktas och att man ska underlätta utvecklingen av kreativa näringar på internet.

Förordningen om portabilitet är det första lagförslaget på upphovsrättsområdet när det gäller att genomföra den nämnda strategin. Förslaget är daterat den 9 december 2015. Samtidigt med förslaget presenterades meddelandet Mot en modernare och mer europeisk ram för upphovsrätten (se faktapromemoria 2015/16:FPM39).

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syfte

Syftet med förordningen är att införa bestämmelser för att säkerställa att den som abonnerar på en innehållstjänst på internet har möjlighet att använda tjän-

sten när abonnenten tillfälligt vistas i en annan medlemsstat än den där han eller hon är varaktigt bosatt, dvs. har sin hemvist. Nuvarande praxis, att licensiera rättigheter land för land, ska inte längre kunna hindra sådan portabilitet över gränserna. På så sätt ska konsumenternas efterfrågan på sådana tjänster kunna mötas. Efterfrågan på tjänster ökar i takt med att fler online-tjänster lanseras och att användningen av bärbara apparater, t.ex. mobiltelefoner och datorer, ökar. Det gynnar samtidigt innovation, vilket är till fördel för både konsumenter, tjänsteleverantörer och rättighetshavare. Man ska behålla en hög skyddsnivå för rättighetshavarna. Sammantaget väntas detta bidra till en väl fungerande digital inre marknad, där friheten att tillhandahålla och att ta emot tjänster garanteras.

1.2.2 Tillämpningsområde

Tanken är att förordningen ska tillämpas på sådana innehållstjänster på internet som tillhandahålls lagligt och som redan kan användas på olika platser i konsumentens hemland. Det ska vara fråga om tjänster som tillhandahålls enligt avtal mot betalning eller utan betalning (förutsatt att tjänsteleverantören kontrollerar var abonnenten har sin hemvist). Det ska också röra sig om en tjänst enligt definitionen i artiklarna 56 och 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Vidare ska det vara antingen en audiovisuell medietjänst enligt direktivet om audiovisuella medietjänster (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU) eller också en tjänst som främst ger tillgång till verk och andra skyddade alster (som böcker, filmer och musikinspelningar) och utsändningar från radio- och tv-företag. Det spelar ingen roll om det är en tjänst där användarna tar emot innehållet utan att kunna välja tid (s.k. linjärt tillhandahållande) eller om innehållet tillhandahålls så att användarna kan få tillgång till det vid en tidpunkt som de själva väljer (tillhandahållande på begäran). Enligt förslaget ska förordningen tillämpas även på redan ingångna avtal och förvärvade rättigheter.

1.2.3 Tjänsteleverantören ska vara skyldig att ge tillgång till tjänsten även i en annan medlemsstat under vissa förutsättningar

Enligt förslaget ska den som levererar en innehållstjänst på internet vara skyldig att göra det möjligt för en abonnent som tillfälligt vistas i en medlemsstat att komma åt och använda tjänsten där (artikel 3). Det som avses är en vistelse i en annan medlemsstat än den där abonnenten har sin hemvist. Skyldigheten omfattar inte de krav på kvalitet som gäller för tjänsten när den tillhandahålls i hemviststaten. Det krävs alltså inte att tjänsteleverantören vidtar åtgärder för att säkerställa kvaliteten på överföringen av tjänsten utöver det som är möjligt via den lokala uppkoppling till internet som abonnenten väljer när han eller hon tillfälligt befinner sig i den andra medlemsstaten. Tjänsteleverantören kan dock uttryckligen åta sig ett vidare ansvar. Tjänsteleverantören ska enligt förslaget däremot informera abonnenten om kvaliteten på leveransen av tjänsten när den görs åtkomlig och används i en annan stat än hemviststaten.

1.2.4 Tillhandahållande, åtkomst och användning av tjänsten ska anses ske i den medlemsstat där abonnenten är bosatt

2015/16:FPM38

Tillhandahållandet av en innehållstjänst, liksom en abonnents åtkomst och användning av tjänsten när abonnenten tillfälligt vistas i en medlemsstat, ska enligt förslaget anses ske endast i hemviststaten (artikel 4). Det innebär bl.a. att upphovsrättsligt relevanta förfoganden, t.ex. mångfaldigande och överföring till allmänheten, bara ska anses ske i abonnentens hemviststat. Förutsatt att tjänsteleverantören har tillstånd från rättighetshavarna i den staten så innebär varken tillhandahållandet av tjänsten till abonnenten eller abonnentens användning av tjänsten (när denne tillfälligt befinner sig i den andra medlemsstaten) något upphovsrättsintrång. I en sådan situation krävs det alltså inte att tjänsteleverantören ingår licensavtal med rättighetshavaren avseende den andra medlemsstaten. På så sätt ska det säkerställas att tjänsteleverantören uppfyller skyldigheten att tillhandahålla sina innehållstjänster över gränserna.

Att tillhandahållandet, åtkomsten och användningen av tjänsten i dessa fall bara anses ske i hemviststaten ska gälla i förhållande till tillämpningen av vissa i artikel 4 angivna rättsakter.

1.2.5 Avtalsvillkor utan verkan

Tjänsteleverantörens skyldighet att göra det möjligt med gränsöverskridande portabilitet (artikel 3) liksom regleringen av var tillhandahållande, åtkomst och användning ska anses ske (artikel 4) ska inte kunna avtalas bort. Det föreslås alltså att avtalsvillkor mellan tjänsteleverantörer och abonnenter liksom mellan rättighetshavare och tjänsteleverantörer som strider mot de bestämmelserna ska vara utan verkan (artikel 5.1). Rättighetshavarna ska dock kunna begära att tjänsteleverantören använder sig av effektiva åtgärder för att säkerställa att tjänsten i praktiken tillhandahålls i enlighet med förordningen (artikel 5.2). Åtgärderna ska vara rimliga och får inte gå utöver det som är nödvändigt för att uppnå syftet med dem; det ska t.ex. räcka att tjänsteleverantören kan kontrollera i vilken medlemsstat som abonnenten tar del av tjänsten och inte den exakta platsen för detta.

1.2.6 Ikraftträdande- och tillämpningsdatum

Det föreslås att förordningen ska träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den publicerats i Europeiska unionens officiella tidning och att den ska börja tillämpas sex månader efter publiceringen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningens bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige. Några författningsändringar för att regleringen ska bli gällande i Sverige krävs alltså inte.

Någon nationell lagstiftning som tar sikte på gränsöverskridande portabilitet finns inte. Bestämmelser om upphovsrätt och vissa upphovsrätten närstående rättigheter finns främst i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. I lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden finns bl.a. bestämmelser om att Marknadsdomstolen under vissa förhållanden kan förbjuda en näringsidkare att använda ett avtalsvillkor som är oskäligt mot konsumenten. Motsvarande bestämmelser finns i lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare när det gäller ett oskäligt villkor som en näringsidkare ställer upp när näringsidkaren ingår eller avser att ingå avtal med en annan näringsidkare. Det analyseras nu huruvida dessa lagar eller annan svensk lagstiftning behöver anpassas eller kompletteras för att en förordning med det föreslagna innehållet ska kunna tillämpas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I kommissionens konsekvensanalys, SWD(2015) 270 slutlig, överväger kommissionen tre alternativ för att uppnå gränsöverskridande portabilitet för innehållstjänster på internet. De tre alternativen är vägledning, lagstiftning för att underlätta gränsöverskridande portabilitet och lagstiftning för att säkerställa gränsöverskridande portabilitet. Kommissionen kommer fram till att det sistnämnda är att föredra. Enligt kommissionens bedömning kommer det alternativet innebära att konsumenterna inom kort får tillgång till innehållstjänster som motsvarar deras behov när de reser inom unionen. För tjänsteleverantörerna kommer den största fördelen enligt kommissionen vara att förslaget öppnar upp möjligheten att erbjuda gränsöverskridande portabilitet utan att leverantörerna drabbas av betydande kostnader för att omförhandla licensavtal med rättighetshavare. För rättighetshavarna innebär förslaget enligt kommissionen fördelen att det inte underminerar den rådande ordningen med distribution av innehåll territorium per territorium, samtidigt som kostnaderna för att möjliggöra gränsöverskridande portabilitet begränsas, eftersom befintliga licensavtal inte behöver omförhandlas.

Kommissionen pekar på att tjänsteleverantörerna kan få stå för vissa kostnader hänförliga till det alternativ som nu föreslås. Det handlar om direkta kostnader för att ändra it-system från geografisk blockering till tillfällig tillgång. Kostnaden bedöms vara marginell och kunna innefattas i normala underhållskostnader. Kommissionen pekar också på två typer av indirekta kostnader. En av dem hänför sig till ytterligare krav från rättighetshavarna på att tjänsteleverantörerna kontrollerar hur tjänsten används (för att undvika missbruk). Den andra kostnaden hänför sig till en anpassning av tekniken för att kunna säkerställa samma kvalitet på tjänsten vid gränsöverskridande användning som i hemlandet. Även om det inte är något krav enligt förslaget så menar kommissionen att vissa tjänsteleverantörer (särskilt i filmsektorn och sportsektorn) i praktiken kommer att se sig tvungna till detta för att bevara sitt goda anseende. Kommissionen menar att kontrollkraven bara kommer att resultera i marginella kostnader, medan kostnaden för anpassning av den tekniska infrastrukturen är svår att uppskatta. Kommissionen

konstaterar att förslaget skulle kunna leda till högre priser för konsumenter när det gäller filmer och sportsändningar, men väntar sig att en sådan pris-höjning ändå blir begränsad genom konkurrensen mellan marknadsaktörerna. Kommissionen bedömer att eventuella kostnader proportionellt sett kommer att innebära en större börda för små och medelstora företag än för större bolag. Att undanta de små och medelstora företagen från tillämpningen bedöms dock leda till övervägande negativa konsekvenser (konkurrensnackdelar).

Några andra betydande konsekvenser av förslaget förutses inte. Det konstateras att förslaget har en begränsad påverkan på näringsfriheten och upphovsrätten som äganderätt, vilka båda erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artiklarna 16 och 17). Dessutom skulle detta vara motiverat med hänsyn till fördragets grundläggande frihet att tillhandahålla och ta emot tjänster över gränserna (artiklarna 56 och 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Kontrollen av tillfällig vistelse kan påverka konsumenternas rätt till skydd av personuppgifter (artikel 8 i EU-stadgan), men får tillämpas med nödvändiga säkerhetsåtgärder. Det valda alternativet är enligt kommissionen proportionerligt och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

Förslaget påverkar inte EU:s budget och väntas inte heller påverka statsbudgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

När det gäller översynen av upphovsrätten är regeringens generella inställning att punktinsatser ska göras på EU-nivå, där verkligt behov har konstaterats. Regeringen betonar vikten av att initiativ är balanserade och tillvaratar både rättighetshavare och användares intressen. När det gäller gränsöverskridande portabilitet är regeringens inställning att det är rimligt, ur ett inre marknadsperspektiv, att konsumenter som abonnerar på innehållstjänster ska ha bättre möjlighet än i dag att använda tjänsterna även utanför sitt hemland. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag på ett övergripande plan och ser positivt på att kommissionen väljer att lägga fram ett förslag i en väl avgränsad fråga. Regeringen avser dock att analysera förslaget i detalj, särskilt i förhållande till den upphovsrättsliga systematiken.

Regeringen ställer sig tveksam till förslaget att förordningen ska börja tillämpas så snart som sex månader efter publiceringen i Europeiska unionens officiella tidning, med tanke på en eventuell nationell lagstiftningsprocess.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Institutionernas inställning till förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Synpunkter på förslaget inhämtas för närvarande. Svar ska vara departementet tillhanda senast den 3 februari 2016.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen åberopar artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avseende åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Förordningen ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (dock efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén), vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar förordningen. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att portabilitet av innehållstjänster till sin natur är en fråga av gränsöverskridande karaktär och framhåller att det bara är EU som kan ändra den rättsliga ramen, eftersom upphovsrätt och vissa upphovsrätten närstående rättigheter har harmoniserats på EU-nivå. Medlemsstaterna kan därför inte ingripa genom lagstiftning för att säkerställa gränsöverskridande portabilitet, utan sådana åtgärder kan endast vidtas på EU-nivå. När det gäller effektivitet menar kommissionen att endast EU kan se till att villkoren för konsumenternas tillgång till innehållstjänster är desamma inom unionen. Kommissionen menar vidare att åtgärder från EU kommer ha klara fördelar för rättighetshavare och tjänsteleverantörer genom att det skapas enhetliga villkor för tillhandahållande av gränsöverskridande portabilitet av innehållstjänster i hela Europa. Det kommer enligt kommissionen att skapa större rättssäkerhet och innebära att befintliga licensavtal inte behöver omförhandlas för att uppnå gränsöverskridande portabilitet.

Kommissionen anser att förslaget även överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att lösa det identifierade problemet.

Även regeringens bedömning är att förslaget till förordning är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Målet att säkerställa gränsöverskridande portabilitet för innehållstjänster på internet kan bättre uppnås på unionsnivå än på medlemsstatsnivå. Regeringen accepterar också kommiss-

ionens bedömning att förslaget inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. 2015/16:FPM38

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna kommer att inledas i rådet i slutet av januari 2016, i arbetsgruppen för immaterialrätt.

4.2 Fackuttryck/termer
