

Regeringens proposition

2006/07:16

Radio och TV i allmänhetens tjänst – överlåtelse av
rättigheter till offentligt framförande

Prop.
2006/07:16

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 2 november 2006

Fredrik Reinfeldt

Lena Adelsohn Liljeroth
(Utbildnings- och kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (2006:798) om ändring i lagen (1989:41) om TV-avgift. Ändringen innebär att principen som anger att någon ytterligare betalning än TV-avgiften inte får tas ut av programföretagen när sändningarna är riktade till Sverige inte skall anges i lagen om TV-avgift. I stället skall det framgå av programföretagens anslagsvillkor att sändningarna skall kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver TV-avgiften.

I propositionen görs vidare den bedömningen att det inte bör göras några formella begränsningar av Sveriges Radio AB:s, Sveriges Television AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s rätt att begära ersättning av en anordnare när innehållet i programföretagens sändningar görs tillgängliga för allmänheten genom offentligt framförande.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:798) om ändring i lagen (1989:41) om TV-avgift	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Bakgrund	5
5	Radio och TV i allmänhetens tjänst.....	6
5.1	Allmänna principer och riktlinjer för verksamheten.....	6
5.2	Kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet	7
6	Gällande rätt	8
6.1	Lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ..	8
6.2	Radio- och TV-lagen.....	13
6.3	Lagen om TV-avgift	14
7	Programföretagens förfogande över överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande	14
7.1	Utgångspunkter	14
7.2	Programföretagens möjligheter att ta betalt vid offentligt framförande.....	17
8	Ekonomiska konsekvenser	22
Bilaga 1	Sammanfattning (SOU 2006:83).....	23
Bilaga 2	Betänkandets (SOU 2006:83) författningsförslag	26
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	27
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 2006 ...	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2006/07:16

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2006:798) om ändring i lagen (1989:41) om

TV-avgift,

dels godkänner vad regeringen föreslår om

2. innehållet i programföretagens anslagsvillkor (avsnitt 7.2).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:798) Prop. 2006/07:16 om ändring i lagen (1989:41) om TV-avgift

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1989:41) om TV-avgift i stället för dess lydelse enligt lagen (2006:798) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2006:798

Föreslagen lydelse

1 §¹

Radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den skall finansieras med en TV-avgift enligt denna lag under förutsättning dels att sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, dels att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Sändningar av radio och TV som avses i första stycket och som är riktade till Sverige skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om annan betalning än TV-avgiften.

¹ Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

I samband med riksdagens behandling av regeringens proposition Viktigare än någonsin! – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012 (prop. 2005/06:112) tillkännagav riksdagen som sin mening att regeringen måste göra en skyndsam översyn av vilka villkor som skall gälla för Sveriges Television AB:s verksamhet avseende överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande. Riksdagen uttalade vidare att det är önskvärt, om analysen utmynnar i förslag som bör underställas riksdagen, att regeringen återkommer till riksdagen med förslag i sådan tid att det finns möjlighet för riksdagen att behandla ärendet under hösten 2006 (bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323).

Regeringen beslutade den 21 juni 2006 att bemyndiga chefen för Utbildnings- och kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. analysera och klargöra vilka möjligheter främst Sveriges Television AB, men även Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB, bör ha att vidareföra rättigheter till offentligt framförande samt lägga fram de förslag till författningsändringar som analysen kan ge anledning till (dir. 2006:73). Utredningen antog namnet Utredningen om överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande.

I oktober 2006 överlämnade utredningen betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst – överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande, (SOU 2006:83). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Utbildnings- och kulturdepartementet (dnr U2006/6491/Me).

Programföretagen har i särskild ordning beretts tillfälle att yttra sig över den föreslagna nya lydelsen i anslagsvillkoren.

Lagrådet

Lagförslaget innebär att den tidigare beslutade lagändringen inte skall stå kvar. Den föreslagna lagändringen är, enligt regeringens mening, såväl författningstekniskt som till sitt innehåll av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4 Bakgrund

Programföretagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har ett uppdrag att bedriva radio och TV i allmänhetens tjänst. Som ersättning för att utföra detta uppdrag får programföretagen TV-avgiftsmedel.

Utifrån bestämmelserna i radio- och TV-lagen (1996:844) har programföretagen fått sändningstillstånd för sin programverksamhet. I sändningstillstånden anges de villkor som gäller för uppdragen och som har godtagits av programföretagen. Programföretagen tilldelas medel mot att de följer de anslagsvillkor som beslutas av regeringen och de villkor som

finns i sändningstillstånden. Enligt punkten 8 i nu gällande anslagsvillkor för SVT skall företagets sändningar riktade till Sverige vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver TV-avgiften. Motsvarande anslagsvillkor gäller också för SR och UR. Avsikten med formuleringen har varit att alla lyssnare och tittare genom TV-avgiften skall bidra till finansieringen av en radio och TV som skall vara tillgänglig för och betjäna alla.

Regeringen har i propositionen Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012 som överlämnades till riksdagen i mars 2006 föreslagit att det som nu anges i punkten 8 i anslagsvillkoren skall fastslås i lag. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323). Lagändringen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2007.

I samband med att kulturutskottet behandlade regeringens proposition beaktade utskottet en skrivelse från SVT. SVT pekade i skrivelsen på oklarheter när det gäller tolkningen av punkten 8 i nu gällande anslagsvillkor samt efterlyste klargörande om vilka riktlinjer som skall anses gälla för den del av SVT:s verksamhet som består i att sälja rättigheter till offentligt framförande. Frågan blev aktuell efter en diskussion om SVT har rätt att ta betalt av exempelvis restauranger vid överlåtelse av rätten till offentligt framförande av TV-sändningarna från fotbolls-VM.

Oklarheten rörande tolkningen av punkten 8 i anslagsvillkoren bestod i frågan om hur den grundläggande principen om finansieringen av programföretagens verksamhet förhåller sig till de rättigheter som programföretagen kan ha enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Riksdagsbehandlingen resulterade i att riksdagen som sin mening gav regeringen till känna att en skyndsam översyn måste göras av vilka villkor som skall gälla för SVT:s verksamhet och att det är önskvärt att regeringen, om resultatet av analysen utmynnar i förslag som bör underställas riksdagen, återkommer till riksdagen med förslag i sådan tid att det finns möjlighet för riksdagen att behandla ärendet under hösten 2006.

5 Radio och TV i allmänhetens tjänst

5.1 Allmänna principer och riktlinjer för verksamheten

Programföretagen SR, SVT och UR har en särställning genom uppdraget att sända radio och TV till hela landet och att göra programmen tillgängliga för hela Sveriges befolkning, samtidigt som företagen finansieras genom TV-avgiften. Programföretagens uppdrag innebär bl.a. att de skall tillgodose publikens skiftande behov. En grundsten i uppdraget är att programverksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer. Ingen utomstående skall kunna påverka innehållet i enskilda program. En förutsättning för detta är att de riktlinjer som beslutas för programverksamheten är tydliga utan att inskränka programföretagens integritet.

Riksdag och regering anger vissa grundläggande riktlinjer för verksamheten samt ser till att verksamheten har en effektiv och ändamålsenlig organisation så att uppdraget kan utföras på bästa sätt och att det sker med en god hushållning med TV-avgiftsmedlen. Radio- och TV-lagen (1996:844), sändningstillstånd och anslagsvillkor ger riksdag och regering möjlighet att ange vilka villkor och riktlinjer som skall gälla för verksamheten.

Finansiering med TV-avgiftsmedel ger programföretagen en garanterad medelstilldelning med visst belopp under viss tid. Genom att i princip vara garanterade en viss på förhand känd tillförsel av medel behöver företagen till skillnad från kommersiell radio och TV inte maximera antalet tittare, lyssnare och annonsörer för att generera intäkter. För att programföretagen skall få dessa medel krävs dock exempelvis att de inte sänder reklam och att de ser till att några tekniska eller geografiska hinder inte står i vägen för att programutbudet skall komma alla till del.

De övergripande riktlinjer som hittills har gällt för programföretagen innebär bl.a. att programverksamheten skall präglas av oberoende och stark integritet, bedrivs självständigt samt att programföretagen skall erbjuda ett varierat utbud av hög kvalitet som speglar hela landet. Vidare skall programutbudet vara tillgängligt för hela publiken så att också de som inte kan eller vill betala för betalkanalernas programinnehåll på olika digitala plattformar kan få tillgång till ett varierat utbud av hög kvalitet, utan andra kostnader vid sidan av TV-avgiften.

5.2 Kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet

De verksamhetsområden som enligt programföretagens anslagsvillkor skall finansieras med TV-avgiftsmedel benämns kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. Programföretagen har därutöver möjlighet att i begränsad utsträckning bedriva viss sidoverksamhet. Enligt anslagsvillkoren skall sidoverksamheten täcka sina egna kostnader och bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Det är svårt att dra några absoluta gränser mellan vad som skall anses som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet å ena sidan och sidoverksamhet å andra sidan eller, uttryckt på annat sätt, vilken verksamhet som skall finansieras med TV-avgiftsmedel respektive på annat sätt. Av de två senaste propositionerna om radio och TV i allmänhetens tjänst (prop. 2001/01:94 och prop. 2005/06:112) framgår beträffande denna gränsdragning i huvudsak följande.

Programföretagens *kärnverksamhet* är att producera och sända radio- och TV-program till hela den svenska publiken på lika villkor. I detta inkluderas i huvudsak produktion och inköp av radio- och TV-program, administrationskostnader m.m., samt kostnader för distribution.

Den *kompletterande verksamheten* skall också finansieras med TV-avgiftsmedel. Avsikten är att ge programföretagen möjlighet att stärka kärnverksamheten genom verksamhet som direkt kompletterar denna. I takt med att informationstekniken utvecklas förbättras möjligheterna att göra radio- och TV-programmen tillgängliga på flera skilda sätt och att

ge programmen ett mervärde för publiken. Till kompletterande verksamhet bör företagens fördjupande verksamhet i andra medier än radio- och TV-sändningar räknas, t.ex. webbtjänster på Internet.

Programföretagen kan även i begränsad utsträckning bedriva *sidoverksamhet*. De verksamheter som inte utgör en del av kärnverksamheten eller den kompletterande verksamheten och därmed inte skall finansieras med TV-avgiftsmedel bör betraktas som sidoverksamheter. Programföretagen bör inte bedriva sidoverksamhet som är av sådan omfattning eller av sådan karaktär att den kan skada kärnverksamheten eller som kan uppfattas strida mot de principer som verksamheten för radio och TV i allmänhetens tjänst skall vägledas av. Det är viktigt att programföretagen slår vakt om det publicistiska oberoendet och att de är medvetna om risken att även ett relativt begränsat inslag av kommersiell finansiering kan medföra att programföretagens självständighet och därmed allmänhetens förtroende för verksamheten tar skada. Det är också angeläget att sidoverksamheterna inte får en sådan omfattning att behovet av intäkter till sidoverksamheter medför att kärnverksamheten kommer i andra hand. Exempel på sidoverksamhet är försäljning av program, programidéer och rättigheter, uthyrning av lokaler och teknisk utrustning samt programverksamhet utanför landets gränser.

6 Gällande rätt

6.1 Lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Bakgrund

Upphovsrätten, som är grundlagsskyddad i Sverige, avser rättsreglerna om författares, kompositörers, konstnärers och andra skapande upphovsmäns rättigheter att bestämma över användningen av sina litterära och konstnärliga verk. Till detta rättsområde hör också skyddet för vissa till upphovsrätten s.k. närstående rättigheter, vilket bl.a. omfattar radio- och televisionsföretags utsändningar.

De rättspolitiska skälen för ett lagstadgat skydd för upphovsmän till litterära och konstnärliga verk och för innehavare av närstående rättigheter är främst följande. De exklusiva rättigheter som systemet skapar stimulerar det andliga skapandet i samhället och därigenom den kulturella, sociala och ekonomiska utvecklingen. Rättighetshavarna uppmuntras att publicera sina alster genom möjligheten att kontrollera och ta betalt för olika vidareanvändningar. Det har uttalats att upphovsmannen bör förbehållas rätt att ekonomiskt tillgodogöra sig alla sådana utnyttjanden av verket som har praktisk betydelse. Ett annat skäl är att skydd bör ges åt upphovsmännens personligt färgade ideella intressen av att deras skapelser eller prestationer inte förvanskas eller på annat sätt utnyttjas på ett oacceptabelt sätt. De rent ekonomiska aspekterna har numera en allt större betydelse. Det upphovsrättsliga systemet har en kostnadsspridande effekt genom att rättighetshavarna inte behöver ta ut hela sin ersättning från den förste användaren utan kan göra detta från alla användare.

Vidare bildar upphovsrätten och de närstående rättigheterna ett skydd för de stundtals mycket betydande ekonomiska investeringar som numera oftast måste göras i produktionen av upphovsrättsligt skyddade alster.

Prop. 2006/07:16

Upphovsrätt

Av 1 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) framgår att den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk har upphovsrätt till verket. Vidare anges en exemplifierande uppräkningslista av vad som kan anses som verk.

Den ekonomiska delen av upphovsrätten regleras i 2 § upphovsrättslagen. Denna består dels av rätten till framställning av exemplar, dels av rätten att göra verket tillgängligt för allmänheten. Att göra verket tillgängligt för allmänheten kan enligt bestämmelsen bl.a. ske genom överföring (punkten 1) och offentligt framförande (punkten 2). Med överföring till allmänheten och offentligt framförande jämföras överföringar och framföranden som i förvärvsverksamhet anordnas till eller inför en större sluten krets.

Genom genomförandet den 1 juli 2005 av direktivet 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, det s.k. Infosocdirektivet (EGT L 167, 22.6.2001, s. 10, Celex 32001L0029, se prop. 2004/05:110, bet. 2004/05:LU27, rskr. 2004/05:247) infördes överföring till allmänheten som en ny underkategori till begreppet tillgängliggörande för allmänheten. Med detta begrepp avses alla fall då ett verk görs tillgängligt för allmänheten från en annan plats än den där allmänheten kan ta del av verket. I denna kategori hamnar alltså alla distansöverföringar av verk, vilket exempelvis innefattar utsändning av verk genom en radio- eller TV-utsändning eller när ett verk görs tillgängligt på Internet genom att laddas upp på en webbsida (se prop. 2004/05:110 s. 70).

Begreppet offentligt framförande har fr.o.m. den 1 juli 2005 ändrats så att det endast omfattar sådana fall då verket, med eller utan tekniska hjälpmedel, görs tillgängligt för allmänheten på samma plats som den där allmänheten kan ta del av verket. Detta innefattar alla slags levande framföranden till en närvarande publik, men även situationer när en CD-skiva med musik spelas upp i en affär, när musik framförs via en radio i en restaurang eller när musik eller film framförs via en TV-apparat i en restaurang. Ett framförande är att betrakta som offentligt om var och en kan få tillträde till den plats där framförandet sker. Det upphovsrättsliga offentlighetsbegreppet sträcker sig så långt att alla framföranden som inte endast sker inför en helt sluten krets är att anse som offentliga.

Av den ovan nämnda propositionen framgår att överföringsrätten inte skall träffa förfoganden som består i att ett verk görs tillgängligt för allmänheten som kan ta del av verket på den plats där det aktuella förfogandet sker (s. 71). Utanför förfogandet överföring skall alltså falla t.ex. uppförandet av en pjäs eller uppspelning av musik, levande eller inspelad, i en offentlig lokal. Detsamma skall gälla för situationer då det som görs tillgängligt för en närvarande allmänhet är något som föregåtts av en överföring t.ex. när verk tillgängliggörs för allmänheten via en radio, TV-apparat eller dator uppkopplad mot Internet i exempelvis en restaurang eller annan offentlig lokal. I dessa situationer sker en överföring i ett

led, men restaurangägaren som tillgängliggör t.ex. musik i restaurangen via radion, TV-apparaten eller datorn gör inte en överföring till allmänheten, utan det rör sig då om ett offentligt framförande. På motsvarande sätt kan det ske två förfoganden samtidigt t.ex. när ett musikverk spelas upp för en närvarande publik i en TV-studio samtidigt som televisionsutsändning sker. I förhållande till den närvarande publiken blir det då ett offentligt framförande medan televisionsutsändningen blir en överföring till allmänheten.

I 3 § upphovsrättslagen regleras den ideella rätten som innebär att upphovsmannen har en rätt att, i den omfattning och på det sätt som god sed kräver, bli omnämnd när exemplar av hans verk framställs eller verket görs tillgängligt för allmänheten. Vidare har upphovsmannen en rätt att motsätta sig att verket ändras så att hans eller hennes litterära eller konstnärliga anseende eller egenart kränks eller att verket görs tillgängligt för allmänheten i en sådan form eller i ett sådant sammanhang som är kränkande för honom eller henne.

Av 27 § upphovsrättslagen framgår att upphovsrätt får, med den begränsning som följer av vad som sägs i 3 §, helt eller delvis överlåtas. Utgångspunkten är således att full avtalsfrihet råder förutom när det gäller den ideella rätten.

Inskränkningar i förfoganderätten

Upphovsrätten innebär bl.a. att en upphovsman har en omfattande rätt att bestämma över det ekonomiska utnyttjandet av sitt verk. Eftersom grunden i systemet är ensamrättigheter som utgör förmögenhetstillgångar för varje enskild rättighetshavare skall restriktivitet råda vid införande och tolkning av inskränkningar i ensamrättigheterna. Ensamrätten måste dock balanseras på ett rimligt sätt mot viktiga allmänna intressen. För att tillgodose sådana intressen har ett antal inskränkningar i upphovsrätten gjorts.

I 2 kap. upphovsrättslagen finns uppräknat de begränsningar som förfoganderätten enligt 2 § samma lag är underkastad. Högsta domstolen har avvisat möjligheten att intolka nya eller vidgade begränsningar annat än i helt atypiska situationer och anfört att det bör överlämnas till lagstiftaren att ta ställning till i vilka hänseenden som upphovsmannens förfoganderätt skall begränsas (se exempelvis NJA 1986 s. 702 och 1993 s. 263).

Enligt 21 § första stycket upphovsrättslagen får offentliggjorda verk, med undantag för filmverk och sceniska verk, i vissa fall framföras offentligt utan tillstånd av upphovsmannen och utan att ersättning betalas ut för utnyttjandet. Enligt första punkten i bestämmelsen får framförande ske fritt där framförandet inte är det huvudsakliga, tillträdet är avgiftsfritt och anordnandet sker utan förvärvssyfte. Beträffande den första förutsättningen, att framförandet inte får vara det huvudsakliga, framhölls i motiven till bestämmelsen att med detta avsågs fall där framförandet endast utgjorde ett ”beledsagande inslag” vid t.ex. kyrkliga ceremonier och militärparader. Med uttrycket avgiftsfritt åsyftas situationer när allmänheten har fritt tillträde, dvs. någon inträdesavgift behöver inte betalas. Den omständigheten att allmänheten frivilligt ger bidrag för något ändamål behöver inte i sig innebära att tillträdet anses avgiftsbelagt. Som exempel på framföranden i förvärvssyfte har i motiven nämnts bl.a.

Signalrätt

I 48 § upphovsrättslagen regleras en av de till upphovsrätten närstående rättigheterna, den s.k. signalrätten. Den innebär att radio- och TV-företag ges ett skydd för alla sina utsändningar oavsett om där förekommer något litterärt eller konstnärligt verk i upphovsrättslagens mening. Signalrätten omfattar alltså endast de programbärande signaler som sänds ut och inte innehållet i dessa. Sedan den 1 juli 2005 ingår även rätt att kontrollera distansöverföringar med interaktivitet. Signalrätten innebär, med de inskränkningar som föreskrivs i paragrafens tredje stycke, ensamrätt att förfoga över en ljudradio- eller televisionsutsändning genom att

1. ta upp utsändningen på en anordning genom vilken den kan återges,
2. framställa exemplar av en upptagning av utsändningen,
3. sprida exemplar av en upptagning av utsändningen till allmänheten,
4. tillåta återutsändning eller en återgivning för allmänheten på platser där allmänheten har tillträde mot inträdesavgift, eller
5. tillåta att en upptagning av utsändningen på trådbunden eller trådlös väg överförs till allmänheten på ett sådant sätt att enskilda kan få tillgång till upptagningen från en plats och vid en tidpunkt som de själva väljer.

Den exklusiva rätten att tillåta återgivning för allmänheten är tillkommen för att underlätta för sändarföretag att få sändningsrättigheter, typiskt sett för större sportevenemang, till sådant som annars skulle kunna göras tillgängligt exempelvis i form av biografvisning eller på storbildsskärm för en betalande publik utan vidare överenskommelse med sändarföretaget. Till skillnad mot vad som gäller inom upphovsrätten är dock signalrätten begränsad till återgivningar på platser där allmänheten har tillträde mot betalning av inträdesavgift. I sammanhang där inträde för återgivningen inte krävs av allmänheten, såsom normalt inte sker på restauranger, pubar och hotell, ger 48 § upphovsrättslagen inget skydd mot annans återgivning av utsändningar.

Avtalslicens och tvångslicens

Systemet med avtalslicenser är främst tänkt att tillgodose fall av massutnyttjanden där det inte är rimligt att skaffa individuella tillstånd. Avtalslicensen förutsätter att ett avtal ingås mellan den som önskar utnyttja ett verk och en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Ett sådant kollektivt avtal kan, förutsatt lagstöd, få effekt även för upphovsmän som inte är medlemmar av organisationen. För att undvika att en alltför besvärande tvångsverkan inträder i förhållande till sådana upphovsrättshavare finns det som regel inbyggda garantier till förmån för dessa. Den generella regeln om avtalslicens finns i 42 a § upphovsrättslagen. Sådan avtalslicens erbjuds för primär radio- och TV-utsändning, se 42 e § upphovsrättslagen. I Sverige har vidare frågan om en samtidig och oförändrad vidaresändning till abonnenterna i ett kabelnät lösts genom en avtalslicensordning, se 42 f § upphovsrättslagen.

Vissa inskränkningar i 2 kap. upphovsrättslagen ger upphovsmannen en rätt till ersättning, trots att han eller hon inte kan motsätta sig utnyttjandet i fråga. Ett sådant laggivet medgivande brukar omtalas som tvångslicens, se exempelvis 47 § upphovsrättslagen.

Det internationella skyddet

Upphovsrätten har en stark internationell prägel. Både när det gäller upphovsrätten och de närstående rättigheterna finns ett system av internationella konventioner. Den s.k. Bernkonventionen (BK) skapades 1886 för skydd av litterära och konstnärliga verk och reviderades senast 1971. De fördragsslutande staterna, för närvarande cirka 150 stater, däribland Sverige, åtar sig härigenom bl.a. att ge ett skydd för verk från andra fördragsslutande stater på samma sätt som man skyddar verk åt sina egna upphovsmän i enlighet med principen om nationell behandling. De svenska reglerna om detta finns i den internationella upphovsrättsförordningen (1994:193). Principen om nationell behandling omfattar även framtida rättigheter. BK vilar på vissa ytterligare grundläggande principer. Skyddet för de utländska rättighetshavarna får aldrig understiga de rättigheter som är särskilt föreskrivna i konventionen. Detta utgör den s.k. principen om minimirättigheter. Till dessa minimirättigheter hör att upphovsmän till litterära och konstnärliga verk skall ha uteslutande rätt att kontrollera radio- och televisionsutsändningar i vissa specifika hänseenden. Detta framgår av artikel 11 bis 1) BK som har följande lydelse.

”Upphovsmän till litterära och konstnärliga verk äger uteslutande rätt: 1) att låta utsända sina verk i radio eller att offentligt framföra verken genom varje annan anordning för trådlös utsändning av tecken, ljud eller bilder; 2) att låta med eller utan tråd offentligt återge radioutsändning av verket, när återgivandet anordnas av annat företag än det ursprungliga; 3) att låta genom högtalare eller annan liknande anordning för överföring av tecken, ljud eller bilder offentligt återge radioutsändning av verket.”

Artikel 11 bis 2) BK ger en möjlighet för ett medlemsland att begränsa ensamrätten genom en tvångslicens i vissa hänseenden. Denna del av artikeln har följande lydelse.

”Det är förbehållet unionsländernas lagstiftning att fastställa villkoren för tillämpningen av de under 1. avsedda rättigheterna. Verkan av sådana villkor skall dock vara strängt begränsad till det land som uppställts dem. Dessa villkor får icke i något fall göra intrång i upphovsmannens ideella rätt och ej heller i hans rätt att erhålla skälig ersättning, vilken i avsaknad av överenskommelse bestäms av behörig myndighet.”

Skyddet för ett verk skall uppstå automatiskt och utan några formaliteter och skyddet är oberoende av om skydd finns i verkets ursprungsland eller inte.

BK utgör även grunden för det upphovsrättsliga skyddssystemet inom World Trade Organization (WTO). Inom ramen för WTO har det antagits en omfattande överenskommelse om handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, det s.k. TRIPS-avtalet, Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights. På en rad punkter ger avtalet ett ännu starkare rättsskydd än BK. Avtalet innehåller bestämmelser om tvistlösning mellan länderna och ett särskilt organ, TRIPS-rådet, övervakar efterlevnaden av förpliktelseerna enligt avtalet.

BK har även förtydligats och utvecklats genom de s.k. WIPO-fördragen, (World Intellectual Property Organization, FN:s fackorgan för immaterialrätt), nämligen WIPO-fördraget om upphovsrätt (WCT) och

WIPO-fördraget om framförande och fonogram (WPPT). Dessa fördrag har i sin tur lagt grunden för de materiella reglerna i det s.k. Infosocdirektivet, som primärt sökt lösa problem vad gäller tillämpningen av upphovsrättssystemet i den digitala miljön.

Sverige är bundet av Bernkonventionen och TRIPS-avtalet samt uppfyller normerna i WCT och WPPT. Sverige har genomfört Infosocdirektivet, liksom andra EG-direktiv inom det upphovsrättsliga området.

Även när det gäller de närstående rättigheterna är Sverige bundet av en rad internationella konventioner och överenskommelser. Den internationella konventionen om skydd för utövande konstnärer, framställare av fonogram samt radioföretag, den s.k. Romkonventionen, ger ett skydd som har inarbetats i upphovsrättslagen. Svensk rätt har dock ett i flera hänseenden mer långtgående skydd som följer bl.a. av medlemskapet i WTO.

Det internationella regelverket tillhandahåller ett s.k. trestegstest som begränsar medlemsstaternas möjligheter att införa inskränkningar i nationell upphovsrätt, se t.ex. BK, Infosocdirektivet och TRIPS-avtalet. De undantag och inskränkningar som en medlemsstat kan föreskriva får endast tillämpas *i vissa särskilda fall* som inte strider mot det *normala utnyttjandet* av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarens *legitima intressen*. Dessa villkor brukar benämnas trestegsregeln.

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse i svensk rätt som motsvarar trestegsregeln. Bestämmelsen skall i stället beaktas vid utformningen av de olika inskränkningarna i upphovsrätten och i de till upphovsrätten närstående rättigheterna.

6.2 Radio- och TV-lagen

Regler om tillstånd att sända ljudradio- eller TV-program finns i radio- och TV-lagen (1996:844).

Av 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen framgår att tillstånd att sända TV-program och ljudradioprogram till hela landet eller utlandet meddelas av regeringen.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket får sändningstillstånd som meddelas av regeringen förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Enligt 3 kap. 1 § andra stycket radio och TV-lagen får ett sändningstillstånd därutöver förenas med villkor som anges i 2–4 §§.

Villkoren kan exempelvis avse skyldighet att sända till hela landet eller en viss del av landet och att regionalt sända och producera program. Villkoren kan även avse tillgänglighet för funktionshindrade och programinnehåll. Vidare kan villkoren avse förbud mot sändning av reklam, annonser och sponsrade program samt regler om förändring av ägarförhållandena i ett programföretag. Av 3 kap. 8 § radio och TV-lagen framgår att beslut om sändningstillstånd endast får innehålla villkor som den sökande godtagit.

När det gäller finansieringen av programföretagens verksamhet finns i sändningstillstånden villkor om att företagen inte får sända reklam samt att företagen skall utforma sändningarna på sådant sätt att de inte endast

kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet, dvs. att sändningarna inte får vara krypterade. Villkoren grundar sig på 3 kap. 2 § 1 och 3 kap. 3 § radio- och TV-lagen.

Prop. 2006/07:16

6.3 Lagen om TV-avgift

Enligt 1 § lagen (1989:41) om TV-avgift skall den som innehar en TV-mottagare betala TV-avgift. Den 1 januari 2007 kommer lagen att genomgå vissa ändringar, bl.a. är avsikten att det skall införas en ny bestämmelse i 1 § med följande lydelse.

”Radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknyten till den skall finansieras med en TV-avgift enligt denna lag under förutsättning dels att sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, dels att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Sändningar av radio och TV som avses i första stycket och som är riktade till Sverige skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om annan betalning än TV-avgiften.”

Begreppet ”radio och TV i allmänhetens tjänst” definieras inte i lagtexten. Innebörden av uttrycket framgår i stället av riksdagens och regeringens beslut och kommer till uttryck i sändningstillstånd och anslagsvillkor (prop. 2005/06:112 s. 101). De programföretag som i praktiken tillhandahåller radio och TV i allmänhetens tjänst är SR, SVT och UR. Den verksamhet som TV-avgiften skall finansiera är det uppdrag som programföretagen har i enlighet med företagets sändningstillstånd som meddelas av regeringen samt verksamhet som direkt anknyter till detta uppdrag. Den s.k. sidoverksamheten i programföretagen skall inte finansieras genom TV-avgiften utan bära sina egna kostnader. Denna verksamhet anses inte som en sådan verksamhet som direkt anknyter till radio och TV i allmänhetens tjänst. Någon ytterligare betalning än TV-avgiften får inte tas ut av programföretagen när sändningarna är riktade till Sverige (prop. 2005/06:112 s. 101).

7 Programföretagens förfogande över överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande

7.1 Utgångspunkter

Upphovsrättsligt verk

Programföretagens möjlighet att välja att till någon annan ge tillstånd till offentligt framförande samt förhandla om ersättning härför har sin grund i upphovsrättslagen (se avsnitt 6.1). Programföretagen kan åberopa denna rätt för program som anses som verk enligt upphovsrättslagen och som de innehar rättigheten till. Rättigheten kan de ha fått antingen genom avtalsförvärv eller genom egna upphovsrättigheter. Det senare syftar på skapelser av upphovsmän inom företagen. Vidare kan programföretagen åberopa denna rätt beträffande all sändning, i vissa fall bl.a. när inträdesavgift tas ut, genom signalrätten enligt 48 § upphovsrättslagen.

När det gäller frågan vilket sändningsinnehåll som kan bedömas som ”verk” enligt upphovsrättslagen kan det konstateras att innehållet i många sändningar från programföretagen åtnjuter upphovsrättsligt skydd. I ett rättsutlåtande som utredningen inhämtat från professor Jan Rosén, Stockholms universitet, har denne sammanfattande uttalat att radio- och televisionssändningar normalt återger ”material” som utgörs av upphovsrättsligt skyddade verk, antingen som separata litterära eller konstnärliga verk som exemplifieras i 1 § upphovsrättslagen eller såsom självständiga eller beroende bearbetningar av andras verk enligt 4 § upphovsrättslagen eller som sammanställningar av verk enligt 5 § upphovsrättslagen eller som av två eller flera upphovsmän gemensamt skapade verk enligt 6 § upphovsrättslagen. För varje sändning för sig måste en bedömning göras av om innehållet kan sägas vara resultatet av en individuell andligt skapande verksamhet som nått sådan ”verkshöjd” att det åtnjuter skydd enligt upphovsrättslagen. Sådana bedömningar får slutligen göras av domstol.

I sammanhanget kan nämnas att Stockholms tingsrätt i ett interimistiskt beslut den 14 juni 2006 (mål T 13080/06) fann att övervägande skäl talar för att TV-sändningar av VM-matcher i fotboll innehåller alster som såväl i bild- som ljudsammanställandet som i studioinramningen m.m. är resultat av sådana skapande insatser att de utgör verk i upphovsrättslagens mening och att de av TV-bolagen sammanställts i form av TV-sändningar, vilka därmed också är verk. Tingsrätten har ännu inte avgjort målet slutligt.

Vid sidan av upphovsrättsligt skyddade litterära och konstnärliga verk och det förhållandet att radio- och TV-företag genom signalrätten har ett rättsskydd för sina utsändningar som sådana, förekommer i utsändningar även annat material som åtnjuter skydd enligt upphovsrättslagen, nämligen i form av en rad närstående rättigheter som nämns i 5 kap. upphovsrättslagen.

Offentligt framförande

Som beskrivits i avsnitt 6.1 innebär ett offentligt framförande att ett verk görs tillgängligt för allmänheten på samma plats som den där allmänheten kan ta del av verket. Detta kan ske genom ett ”levande” framförande eller föregås av en överföring som sker med ett tekniskt hjälpmedel. Beträffande programföretagens sändningar innebär det att så snart dessa är tillgängliga på en plats där allmänheten har tillträde, exempelvis i en vänthall, affär, hotellvestibul, ett museum eller i en restaurang, rör det sig om ett offentligt framförande. Detta sker typiskt sett genom att någon annan än programföretaget ställer fram en TV-mottagare och därmed gör det möjligt för allmänheten att få tillgång till sändningen. Det offentliga framförandet behöver inte ske samtidigt med själva sändningen, utan kan göras vid ett tillfälle efter själva utsändningen. Den omständigheten att ett verk enligt upphovsrättslagen en gång sänts ut med upphovsmannens medgivande undanröjer inte kravet på att varje efterföljande upphovsrättsligt förfogande, exempelvis offentligt framförande, skall klareras med upphovsrättshavaren.

Den frågeställning som skall avgöras är hur finansieringen bör ske av den verksamhet som avser rättigheter till offentligt framförande, dvs. om programföretagen skall finansiera sådana rättigheter med TV-avgiftsmedel och därmed inte ta betalt vid överlåtelse till annan eller om programföretagen skall få ta betalt av anordnaren. Även om det rent upphovsrättsligt är fråga om två skilda förfoganden, överföring och offentligt framförande, så innebär inte detta med automatik att samma gränsdragning bör göras när det gäller vad som skall finansieras med TV-avgiftsmedel.

Frågeställningen uppstod genom att SVT hade för avsikt att sälja en rätt till offentligt framförande av sändningar från fotbolls-VM 2006 till vissa restauranger. Det var fråga om att allmänheten via restaurangens tv-skärm i samtidig och oförändrad form skulle kunna ta del av SVT:s sändning. Det offentliga framförandet är i denna situation intimt förknippat med själva sändningen. Frågan hur man skall se på programföretagens möjlighet att ta betalt för ett sådant upphovsrättsligt förfogande, ett offentligt framförande, har inte uppmärksamats i samband med att villkoren för programföretagen bestämts. Skälet är att ingen aktualiserat frågan.

Vid formuleringen av de aktuella punkterna i anslagsvillkoren har avsikten varit att alla lyssnare och tittare genom TV-avgiften skall bidra till finansieringen av en radio och TV som skall vara tillgänglig för och tillgodose publikens skiftande behov. Villkoren har inte formulerats eller utformats utifrån ett upphovsrättsligt perspektiv eller med tanke på vilka upphovsrättsliga förfoganden som skall omfattas. Vid en närmare granskning av punkt 8 i SVT:s anslagsvillkor framgår att ordalydelsen i denna inte nödvändigtvis behöver överensstämma med de begrepp som finns i upphovsrättslagen.

Upphovsrättsligt är förfogandet överföring (sändning) ett sätt att göra ett verk tillgängligt för allmänheten och ett offentligt framförande ett annat sätt. Den aktuella situationen avser de fall när det är programföretagen som gör själva överföringen men någon annan part som, efter att för egen del tagit emot sändningen, utför det offentliga framförandet. Med tanke på att anslagsvillkoren inte formulerats utifrån ett upphovsrättsligt perspektiv har utredningen ansett att det inte är klart att ”tillgängliga för allmänheten” i anslagsvillkoren har samma betydelse som ”tillgängligt för allmänheten” i 2 § upphovsrättslagen.

I professor Jan Roséns rättsutlåtande har denne på utredningens fråga om det utifrån ett upphovsrättsligt internationellt perspektiv är möjligt att från statens sida i vissa fall ta bort möjligheten för programföretagen att ta betalt av annan vid överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande uttalat bl.a. följande.

”Inom ramen för fråga 2 ligger också en tredje ”möjlighet”, nämligen för staten att försöka ”inskränka” SVT:s, SR:s och UR:s anspråk på att erhålla ersättning för offentligt framförande genom att knyta anslagsvillkoren för dessa bolag till en sådan förutsättning. Den principiella utgångspunkten måste i och för sig vara att rundradiobolagen kan träffa avtal om att de skall utnyttja sina ensamrättigheter på så sätt att vissa tillståndshavare, såsom restauranger, pubar och andra lokaler där offentligt framförande av utsändningar kan ske, inte skall erlägga särskild ersättning för detta utnyttjande till bolaget i fråga. Om detta kan uppfattas som ett ”frivilligt” avtalsvillkor, något som avtalsparterna formulerat i konsensus, så strider det inte mot upphovsrättens konstruktion. Frågan är dock

om detta bör ses som en reell inskränkning i upphovsrättslig ensamrätt som kommer i konflikt med bl.a. Bernkonventionens bestämmelser.”

Prop. 2006/07:16

Jan Rosén har vidare efter att ha konstaterat att en inskränkning i lag skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden, uttalat bl.a. följande.

”Skulle det innebära någon skillnad ur detta internationella perspektiv såvida ett klart förbud framträder i anslagsvillkoren eller i TV-avgiftslagen för bolag som sänder radio och TV i allmänhetens tjänst att uppbära ersättningar på basen av sin ensamrätt till offentligt framförande? Härvidlag kan det knappast vara avgörande huruvida ett sådant förbud framträder direkt i URL eller i annan lagstiftning. Enligt min mening måste samma konflikter med internationellrättsliga förpliktelser inträffa som en följd av riksdagsbeslut som styr villkoren för den aktuella tillståndsperioden för SVT, SR och UR och där det regleras vilken verksamhet som bolagen får ta betalt för. Skulle effekten av sådana lagstiftande eller eljest av staten sanktionerade åtgärder bli att SVT, SR och UR inte skulle kunna disponera över sin upphovsrättsliga ensamrätt till sändningsinnehåll, såvitt gäller möjligheten att avtalsvis försöka utverka ersättning av dem som åstadkommer offentliga framföranden av sändningsinnehållet, så kan det i vart fall inte uteslutas att detta står i strid med BK och TRIPS. Med nuvarande utformning av anslagsvillkoren torde de inte ha denna effekt, såsom noterades ovan under B.2.2. Men om de gjordes tvingande för public service-bolagen i angivet hänseende så uppstod konflikten med Sveriges internationella förpliktelser. De anslag som SVT, SR och UR uppbär kan knappast omtalas som en skälig ersättning i linje med vad som sägs i artikel 11 bis 2) BK, så mycket mindre som de inte kan sägas komma berörda upphovsmän till del på det sätt som nyss nämnda artikel förutsätter.”

Beträffande den s.k. trestegsregeln har Jan Rosén skrivit bl.a. följande.

”Det är högst antagligt att en introduktion i svensk rätt av en inskränkning som dels löser upp ensamrätten som sådan i vissa hänseenden och som i vart fall omöjliggör att den läggs till grund för ersättning står i strid med punkterna 2 och 3 av trestegsregeln i TRIPS-avtalet.”

7.2 Programföretagens möjligheter att ta betalt vid offentligt framförande

Regeringens förslag: Principen att någon ytterligare betalning än TV-avgiften inte får tas ut av programföretagen när sändningarna är riktade till Sverige skall inte anges i lagen om TV-avgift. Det skall i stället framgå av programföretagens anslagsvillkor att sändningarna skall kunna tas emot av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift.

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några formella begränsningar av programföretagens rätt att begära ersättning av en anordnare när innehållet i programföretagens sändningar görs tillgängliga för allmänheten genom offentligt framförande.

Utredningens förslag: När innehållet i programföretagens sändningar görs tillgängligt för allmänheten genom offentligt framförande som sker samtidigt med utsändningen skall programföretagen inte begära ersättning av anordnaren om allmänheten har tillträde till framförandet utan att betala inträdesavgift. Eventuella tillkommande kostnader på grund av sådana framföranden får bekostas med TV-avgifter. Principen att någon ytterligare betalning än TV-avgiften inte får tas ut av programföretagen när sändningarna är riktade till Sverige skall inte anges i lagen om TV-avgift. Innehållet skall i stället framgå av anslagsvillkoren.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television*

AB och Sveriges Utbildningsradio AB, Konkurrensverket, Svenska Fotbollförbundet, Sveriges Olympiska Kommitté, Teaterförbundet, TV4 AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, KLYS, Copyswede, Sveriges författarförbund och Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM) avstyrker förslaget att begränsa programföretagens möjligheter att ta betalt för offentligt framförande. Flertalet av dessa anser att förslaget innebär en begränsning av upphovsrättsinnehavarnas möjligheter att använda sina ensamrättigheter och att en sådan inskränkning inte kan göras med hänsyn till Sveriges internationella upphovsrättsliga förpliktelser.

Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden) tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget att 1 § andra stycket i lagen (1989:41) om TV-avgift i dess lydelse enligt lagen (2006:798) om ändring i nämnda lag skall upphöra och att innehållet i stället skall framgå av programföretagens anslagsvillkor.

Granskningsnämnden för radio och TV, Radio och TV-verket och Stiftelsen Svenska Filminstitutet har inget att invända respektive inga synpunkter på förslaget.

Statskontoret, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR), Stiftelsen Den Nya Välfärden och Folkets Hus och Parker, tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

Stockholms tingsrätt och Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB har anfört att den aktuella frågan och konsekvenserna av utredningens förslag bör utredas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning

Ingen formell begränsning av programföretagens möjligheter att ta betalt

Enligt utredningens bedömning är det rimligt att lyssnare och tittare har möjlighet att ta del av programföretagens sändningar inte bara i hemmen utan även på platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. i en vänthall, i en hotellvestibul eller på en restaurang. Utredningen anser att det ur ett tillgänglighetsperspektiv inte spelar någon roll om en person ur allmänheten får del av en TV-sändning när denna sitter på en restaurang eller i väntan på en buss.

Utredningen pekar emellertid på att ett annat sätt att se på saken är att den som kommersiellt vinner på att använda programföretagens sändningar för offentligt framförande är den som slutligen skall stå för kostnaderna för framförandet. Utredningen beskriver i detta sammanhang ett antal olika situationer. Om en TV-mottagare ställs upp i en hotellvestibul eller om en TV-handlare visar TV-program i de apparater som ställs ut i butiken är enligt utredningen det kommersiella intresset relativt svagt. Om å andra sidan visningen sker i biografliknande former där åskådarna betalar inträde är visningen enligt utredaren den huvudsakliga eller enda anledningen att besöka evenemanget. För restauranger torde enligt utredningen en TV-mottagare vanligtvis fylla samma funktion som i det nämnda exemplet med hotellvestibulen. I samband med exempelvis stora

sportevenemang kan dock TV-sändningen enligt utredningen få större betydelse för restaurangen.

För att undvika tolknings- och gränsdragningsproblem har utredningen föreslagit att programföretagen skall få begära ersättning endast om den som anordnar det offentliga framförandet tar en inträdesavgift och att denna princip bör regleras i anslagsvillkoren. Utredningen har ansett att staten och programföretagen genom dagens system med sändningstillstånd inkluderande villkor som godkänts av programföretagen samt anslagsvillkor som ytterligare preciserar villkoren för medelstillsdelning har ett avtalsliknande förhållande. Utifrån den avtalsfrihet som råder på det upphovsrättsliga området bör principen därmed enligt utredningens uppfattning anges i anslagsvillkoren.

Regeringen kan konstatera att stark remisskritik har riktats mot utredningens förslag. Flera remissinstanser, t.ex. *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, *Copyswede* och *KLYS* samt *SVT*, *SR*, *UR* och *TV4 AB* anser att förslaget står i strid med såväl svensk och internationell rätt som internationella förpliktelser inom det upphovsrättsliga området eftersom förbudet att ta betalt innebär en inskränkning i upphovsmännens möjligheter att nyttja sina ensamrättigheter. Dessa remissinstanser har också ifrågasatt utredningens synsätt att anslagsvillkoren skulle utgöra frivilliga avtalsvillkor som parterna är överens om. Remissinstanserna har särskilt hänvisat till att anslagsvillkoren inte underställs programföretagen för godkännande utan ensidigt fastställs av regeringen.

Som anförts i avsnitt 6.1 har programföretagen som upphovsmän eller rättighetshavare ensamrätt till ett antal upphovsrättsliga förfoganden. Ett av dessa förfoganden är offentligt framförande. Ensamrätten ger programföretagen en möjlighet att ge tillstånd till annan, t.ex. en restaurang, att offentligt framföra programföretagens sändningar. Härigenom får programföretagen också en möjlighet att förhandla om eventuell ersättning. Genom den s.k. signalrätten har programföretagen också en ensamrätt att förfoga över en sändning genom att tillåta återutsändning eller återgivning för allmänheten på platser där allmänheten har tillträde mot inträdesavgift.

I likhet med de kritiska remissinstanserna kan regeringen konstatera att utredningens förslag innebär en begränsning av programföretagens möjligheter att använda sina rättigheter enligt det upphovsrättsliga regelverket. En inskränkning i lag skulle kräva stöd i internationella upphovsrättsliga förpliktelser. Det råder emellertid, som nämnts, avtalsfrihet på upphovsrättens område och det är därför i och för sig möjligt för programföretagen att träffa överenskommelser om att vissa förfoganden, som i och för sig kräver rättighetshavarens tillstånd, inte skall kosta användaren något. Den frågeställning som måste övervägas är dock om utredningens förslag att uttrycka denna begränsning i anslagsvillkoren går att likställa med ett avtal.

Programföretagens verksamhet finansieras med TV-avgiftsmedel och riksdagen tar varje år ställning till TV-avgiftens nivå och storleken på medelstillsdelningen. Medlen ställs därefter till programföretagens förfogande genom anslagsvillkoren som beslutas av regeringen. Anslagsvillkoren behöver inte godkännas av programföretagen. Med hänsyn till detta anser regeringen att det finns visst fog för remissinstansernas inställning att fastställandet av innehållet i anslagsvillkoren inte sker på

ett sådant sätt att de går att jämställa med ett avtal mellan två självständiga avtalsparter.

Om utredningens förslag skulle genomföras torde denna reglering betraktas som en inskränkning i programföretagens förfoganderätt. I 2 kap. upphovsrättslagen finns angivet de legala inskränkningar som förfoganderätten är underkastad. De har i huvudsak införts till förmån för sådana fundamentala samhällsintressen som informations- och yttrandefriheten, skolväsendet och för att förenkla rättighetsklareringen vid vissa former av massutnyttjanden av skyddade verk. Därutöver måste, som nämnts, Sveriges åtaganden enligt internationella förpliktelser beaktas. Enligt den s.k. trestegsregeln, som finns i såväl Bernkonventionen som i TRIPS-avtalet får de undantag och inskränkningar som en medlemsstat kan föreskriva endast tillämpas i vissa särskilda fall som inte strider mot det normala användandet av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarens legitima intressen. Förslaget till reglering i anslagsvillkoren torde därmed inte vara i överensstämmelse vare sig med bestämmelserna i upphovsrättslagen eller med vad som följer av Sveriges internationella förpliktelser.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte bör föreslås några formella begränsningar av programföretagens rätt att begära ersättning när sändningarna görs tillgängliga för allmänheten genom offentligt framförande av någon annan än programföretagen.

Programföretagens särskilda uppdrag

Även om ingen formell begränsning införs i anslagsvillkoren gäller redan i dag att vissa fall av offentliga framföranden i enlighet med 21 § upphovsrättslagen får ske utan tillstånd och ersättning till upphovsmannen. Beträffande fall som sträcker sig utanför regleringen i denna bestämmelse, anser dock regeringen, att programföretagen med utgångspunkt i sitt särskilda uppdrag och finansieringssätt noga bör överväga vid vilka tillfällen krav på ersättning framförs.

Regeringen utgår från att programföretagen kommer att agera på ett balanserat sätt utan tvingande regler och med hänsyn till programföretagens uppdrag i allmänhetens tjänst, dvs. att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet fritt från reklambudskap. Bolagen bör således vid varje tillfälle överväga om krav på ersättning kan äventyra bolagens trovärdighet och legitimitet. Det är av yttersta vikt att förhindra en utveckling mot vad som kan uppfattas som en ökad kommersialisering av verksamheten inom en radio och TV i allmänhetens tjänst.

Utifrån det underlag som regeringen nu har haft att ta ställning till kan konstateras att det inte är möjligt att införa några formella begränsningar när det gäller bolagens rätt att ta betalt vid offentligt framförande av upphovsrättsligt skyddade verk. Regeringen anser dock att de resonemang som förs i utredningens betänkande ligger i linje med vad som ovan beskrivs som programföretagens grundläggande uppdrag i allmänhetens tjänst.

Regeringen kan konstatera att några remissinstanser, t.ex. *Stockholms tingsrätt*, har anfört att den aktuella frågeställningen samt konsekvenserna av utredningens förslag bör utredas ytterligare. I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg. omr. 17) föreslog regeringen att den kommande tillståndspanoden för företagen inom radio och TV i allmänhetens tjänst skall ändras till att omfatta tre år, dvs. perioden 1 januari 2007–31 december 2009 i stället för de sex år som riksdagen tidigare beslutat om. Regeringen kommer att ta fram ett brett beredningsunderlag inför den efterkommande tillståndspanoden där en rad frågor kommer att belysas, som effektivare resursutnyttjande och bolagens utvecklingsmöjligheter. I det sammanhanget kan också frågan om programföretagens rätt att ta betalt för olika tjänster övervägas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag

I punkten 8 i nu gällande anslagsvillkor för SVT anges att företagets sändningar riktade till Sverige skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Motsvarande bestämmelse finns i SR:s och UR:s anslagsvillkor i punkten 7. Enligt regeringens förslag och riksdagens beslut skall denna grundläggande princip i stället fastslås i lag (prop. 2005/06:112, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323). Lagändringen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2007.

Utredningen har föreslagit att grundprincipen att någon ytterligare betalning än TV-avgiften inte får tas ut av programföretagen för sändningar riktade till Sverige inte skall anges i lag utan att detta i stället skall framgå av anslagsvillkoren. Bland de remissinstanser som yttrat sig i denna del har bl.a. *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* och *Sveriges Television AB* tillstyrkt detta förslag. *Sveriges Television AB* har också anfört att om principen i den nuvarande punkten 8 anges i lag uppstår oklarhet kring frågan om dels vem eller vilka som kan vidta rättsliga åtgärder med anledning av att bestämmelsen inte anses uppfylld liksom mot vem en sådan talan kan riktas.

Mot bakgrund av framförallt vad SVT anfört bör den aktuella bestämmelsen upphävas och innehållet i stället framgå av anslagsvillkoren. Detta innebär en återgång till vad som tidigare gällt. Oklarheten beträffande villkorets innebörd måste dock undanröjas. Mot bakgrund av regeringens ställningstagande till utredningens huvudförslag bör anslagsvillkoren utformas så att programföretagens sändningar riktade till Sverige skall *kunna tas emot* av allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Den nya lydelsen innebär att varje TV-avgiftsbetalare skall kunna ta emot utsändningarna från programföretagen, dvs. innehållet i programföretagens sändningar, och tillgodogöra sig dessa för eget bruk utan att behöva betala någon annan avgift än TV-avgiften. Om emellertid någon TV-avgiftsbetalare på ett sådant sätt som kräver tillstånd från rättighetshavarna vill nyttja utsändningarna så att de görs tillgängliga för allmänheten, t.ex. genom ett offentligt framförande av upphovsrättsligt skyddade verk, innebär den nya lydelsen att programföretagen har rätt att kräva ersättning för detta förfogande.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för statsbudgeten.

För de tre programföretagen innebär förslagen inte någon egentlig förändring i ekonomiskt hänseende i jämförelse med vad som gäller i dag. Genom förslagen tydliggörs emellertid att programföretagen har ett utrymme att via avtal med olika aktörer komma överens om vilken ersättning som skall betalas när dessa vill använda programföretagens sändningar genom offentligt framförande.

Uppdraget

Utredaren har fått i uppdrag att analysera och klargöra vilka möjligheter Sveriges Television AB (SVT), men även Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) (programföretagen), bör ha att vidareföra rättigheter till offentligt framförande med hänsyn till den grundläggande principen att sändningarna skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. I sammanhanget skall utredaren vidare belysa gränsdragningen mellan programföretagens kärnverksamhet och kompletterande verksamhet å ena sidan och sidoverksamhet å andra sidan samt de rättigheter för programföretagen som följer av bestämmelserna i upphovsrättslagen (1960:729). Utredaren skall vidare värdera och väga de komplikationer i rättighets-hänseende som kan bli följden om SVT inte kan begära ersättning för offentligt framförande av TV-sändningar mot den principiella utgångspunkten för finansieringen av programföretagen.

Bakgrund

Programföretagen SVT, SR och UR har ett uppdrag att bedriva radio och TV i allmänhetens tjänst. Som ersättning för att utföra detta uppdrag erhåller programföretagen TV-avgiftsmedel. De verksamhetsområden som skall finansieras med TV-avgiftsmedel benämns kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. Programföretagen har därutöver möjlighet, att i begränsad utsträckning, bedriva viss sidoverksamhet. Sidoverksamheten skall täcka sina egna kostnader och bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Utifrån bestämmelserna i radio- och TV-lagen (1996:844) har programföretagen fått sändningstillstånd för sin verksamhet. Här anges de villkor som gäller för uppdraget och som har godtagits av programföretagen. Genom de s.k. anslagsvillkoren får programföretagen tilldelat sig medel från staten mot att de, utöver villkoren i sändningstillstånden, följer de ytterligare villkor som preciseras här. Finansieringen genom TV-avgiftsmedel ger programföretagen den förmånen att de är garanterade en medelstilldelning med visst belopp under viss tid.

Den för utredningen aktuella problematiken har sin grund i de rättigheter som programföretagen kan ha enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (URL). Det kan konstateras att en del av programföretagens program innehåller upphovsrättsligt skyddat material enligt 1 § URL. Programmen kan vara inköpta eller egenproducerade. Enligt 2 § URL har programföretagen, som upphovsmän eller rättighetshavare, ensamrätt till ett antal upphovsrättsliga förfoganden. Ett av dessa förfoganden är offentligt framförande. Offentligt framförande innebär att ett verk görs tillgängligt för allmänheten på samma plats där allmänheten kan ta del av verket. Detta kan ske genom ett levande framförande eller föregås av en överföring (sändning) och ske med ett tekniskt hjälpmedel. Som exempel kan anges att SVT sänder ut ett program,

vilket är ett upphovsrättsligt förfogande, som tas emot av enskilda personer genom en TV-mottagare. Om exempelvis en restaurang, som tar emot sändningen, väljer att göra sändningen tillgänglig för allmänheten är det fråga om ett nytt upphovsrättsligt förfogande, ett offentligt framförande. Det offentliga framförandet kan ske samtidigt med eller efter själva utsändningen. Ensamrätten innebär att programföretagen har möjlighet att ge tillstånd till annan, exempelvis en restaurang, att offentligt framföra programföretagets sändningar. Härigenom kan programföretagen förhandla om eventuell ersättning. I 2 kap. URL finns uppräknat de inskränkningar som förfoganderätten enligt 2 § samma lag är underkastad. Vidare finns i 3 kap. URL bestämmelser om upphovsrättens övergång. Dessa innebär bl.a. att kontraherande parter har full avtalsfrihet när det gäller deras upphovsrätt, med undantag för den ideella rätten. Programföretagen har dessutom en till upphovsrätten närstående rättighet, den s.k. signalrätten, enligt 48 § URL, vilken avser all radio- och TV-utsändning. Denna innebär bl.a. en ensamrätt att förfoga över en sändning genom att tillåta återutsändning eller återgivning för allmänheten på platser där allmänheten har tillträde mot inträdesavgift. Här kan nämnas att upphovsrätten har en stark internationell prägel och att det både när det gäller upphovsrätten och de närstående rättigheterna, i vilka signalrätten ingår, finns ett system av internationella konventioner, som Sverige anslutit sig till och som således är införlivade i svensk rätt. Det internationella regelverket innehåller bl.a. bestämmelser som begränsar möjligheterna att införa inskränkningar i nationell upphovsrätt.

Frågan hur man skall se på programföretagens, såsom utövare av radio och TV i allmänhetens tjänst, möjlighet att ta betalt av annan som vill utföra ett upphovsrättsligt förfogande, ett offentligt framförande, har inte tidigare beaktats från lagstiftarens sida i samband med radio- och TV-lagstiftningen. En uppgift för denna utredning är därför att ta ställning till hur finansieringen bör ske av den verksamhet som avser rättigheter till offentligt framförande, d.v.s. om programföretagen skall finansiera sådana kostnader med TV-avgiftsmedel och därmed inte ta betalt vid överlåtelse till annan eller om verksamheten skall bära sina egna kostnader.

Överväganden och förslag

Utredaren föreslår att när innehållet i programföretagens sändningar görs tillgängligt för allmänheten genom offentligt framförande som sker samtidigt med utsändningen skall programföretagen inte begära ersättning av anordnaren om allmänheten har tillträde till framförandet utan att betala inträdesavgift. Eventuella tillkommande kostnader på grund av sådana framföranden får bekostas med TV-avgifter.

Utredaren anser att i de fall då det offentliga framförandet sker samtidigt med utsändningen så är det fråga om sådan verksamhet som direkt anknyter till radio och TV i allmänhetens tjänst. Detta är emellertid inte fallet när det är fråga om offentliga framföranden som görs efter själva utsändningen. Vid bedömningen av vilka offentliga framföranden som skall finansieras med TV-avgifter kan även beaktas om den som utför det offentliga framförandet har ett kommersiellt intresse eller inte. Jag före-

slår emellertid, för att skapa en klar och tydlig gräns, att programföretagen enbart skall kunna ta betalt av arrangören när denne tar ut en inträdesavgift. Programföretagen skall även eftersträva att de rättigheter som programföretagen förvärvar också omfattar rätten till offentligt framförande utan krav på betalning. Även om möjligheten att ta betalt av vissa anordnare tas bort så består programföretagens rätt att kontrollera när och var programföretagens sändningar offentligt framförs.

Mitt förslag innebär att jag valt att precisera när verksamhet avseende överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande skall finansieras med TV-avgiftsmedel. Detta har jag gjort i stället för att inordna hela verksamheten i något av begreppen kärnverksamhet, kompletterande verksamhet eller sidoverksamhet, eftersom den aktuella verksamheten inte naturligen går att inordna under något av dessa begrepp.

Genom dagens system – med sändningstillstånd inkluderande villkor som godkänts av programföretagen samt anslagsvillkor som ytterligare specificerar villkoren för medelstildelning – har staten och programföretagen ett avtalsliknande förhållande där programföretagen tilldelas medel mot att de utför ett uppdrag i allmänhetens tjänst. Mitt förslag innebär att programföretagens uppdrag att bedriva radio och TV i allmänhetens tjänst ytterligare preciseras. Programföretagen får härigenom, inom ramen för det förhållande som råder med staten, avstå från att i ett visst hänseende använda sin upphovsrätt för att ta betalt av annan. Utifrån den avtalsfrihet som råder på det upphovsrättsliga området anser jag att den princip som framgår av förslaget bör anges i anslagsvillkoren och därmed ingå som en del i beskrivningen av förhållandet mellan staten och programföretagen. Bl.a. av systematiska skäl bör även principen att programföretagens sändningar riktade till Sverige skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift placeras i anslagsvillkoren. Genom att principerna för programföretagens uppdrag ingår i anslagsvillkoren, som gäller för ett år i taget, skapas en viss flexibilitet. Detta är viktigt på grund av den marknadsmässiga och tekniska utveckling som råder på medieområdet. Jag anser att, om det i framtiden visar sig att den föreslagna gränssättningen lägger onödiga hinder för programföretagen i deras verksamhet så bör denna på ett enkelt sätt ånyo kunna övervägas. Detta är ytterligare en anledning till att principerna bör upptas i anslagsvillkoren. Jag föreslår därför att 1 § andra stycket lagen (1989:41) om TV-avgift i dess lydelse enligt lagen (2006:798) om ändring i nämnda lag bör upphöra att gälla.

Konsekvenser

Jag kan inte se att det blir några större konsekvenser vare sig för SVT, SR och UR eller för exempelvis hotell- och restaurangbranschen. Detta beror på att den lösning som jag föreslagit i praktiken inte innebär några förändringar mot hur programföretagen hittills har agerat.

Förslag till lag om ändring i lag om ändring i lagen (1989:41)
om TV-avgift

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1989:41) om TV-avgift i stället för dess lydelse enligt lagen (2006:798) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2006:798

Föreslagen lydelse

1 §

Radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den skall finansieras med en TV-avgift enligt denna lag under förutsättning dels att sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, dels att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

*Sändningar av radio och TV
som avses i första stycket och som
är riktade till Sverige skall vara
tillgängliga för allmänheten utan
villkor om annan betalning än TV-
avgiften.*

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2006/07:16
Bilaga 3

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst – överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande (SOU 2006:83).

Stockholms tingsrätt, Statskontoret, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Konkurrensverket, CMore Entertainment AB, Copyswede, Folkets hus och Parker, Föreningen STOP (Scandinavian TV organisation against piracy), Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, Kanal 5 AB, KLYS (Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd), Svenska Fotbollförbundet, Sveriges Författarförbund, Sveriges Hotell- och Restaurangägares förbund, Sveriges Olympiska Kommitté, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM), Sveriges Utbildningsradio AB, Teaterförbundet och TV4 AB.

Modern Times Group MTG AB och Stiftelsen Svenska Filminstitutet har i sina remissvar angett att de avstår att yttra sig över betänkandet respektive inte har några synpunkter att lämna.

Därutöver har en skrivelse inkommit från Stiftelsen Den Nya Välfärden.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 2006

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Ask, Odenberg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: Lena Adelsohn Liljeroth

Regeringen beslutar proposition 2006/07:16 Radio och TV i allmänhetens tjänst – överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande