

Streymiþjónusta á Íslandi fyrir kvikmyndir, sjónvarpsefni og tónlist

**Skýrsla rýnihóps á vegum mennta- og
menningarmálaráðherra um greiningu á
hindrunum fyrir streymiþjónustu ásamt tillögum**

Mennta- og menningarmálaráðuneyti
Júní 2014

Útgefandi: Menntamálaráðuneyti
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík
Sími: 545 9500
Bréfasími: 562 3068
Netfang: postur@mrn.is
Veffang: www.menntamalaraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

© 2014 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

ISBN 978-9935-436-37-5

Streymiþjónusta á Íslandi fyrir kvikmyndir, sjónvarpsefni og tónlist.

Skýrsla rýnihóps á vegum mennta- og menningarmálaráðherra um greiningu á hindrunum fyrir streymiþjónustu ásamt tillögum

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	1
Inngangur	2
1 Tillögur rýnihópsins um aðgerðir og áherslur	3
2 Framboð á stafrænu menningarefni á Íslandi	3
3 Tækninýjungar og framþróun í miðlunarleiðum á netinu	4
3.1 „Grái markaðurinn“	5
4 Mögulegar hindranir í íslenskum lögum	7
4.1 Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011	7
4.2 Lög um virðisaukaskatt, nr. 50/1998	7
4.3 Íslensk menning og íslensk tunga	8
5 Könnun um áhorf á kvikmyndir og sjónvarpsefni og hlustun á tónlist hér á landi	9
6 Ólöglegt niðurhal	10
6.1 Meðvitund og fræðsla	11
7 Niðurstaða rýnihópsins	11
8 Verklag rýnihópsins	12
Fylgiskjöl	12

Inngangur

Í desember 2013 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra rýnihóp um greiningu hindrana á uppsetningu streymiþjónustu hér á landi fyrir kvikmyndir, sjónvarpsefni og tónlist. Samkvæmt skipunarbréfi var hlutverk rýnihópsins að greina þær hindranir sem kunna að vera á því að íslenskum notendum standi til boða sambærileg streymiþjónusta fyrir kvikmyndir, sjónvarpsefni og tónlist eins og notendum í öðrum norrænum ríkjum. Var rýnihópurinn skipaður fulltrúum frá útgefendum og rétthöfum fyrir kvikmyndir og tónlist, og fulltrúa frá fjölmiðlanefnd vegna greiningar á lagaskilyrðum fyrir starfsrækslu streymiþjónustu hér landi.

Í rýnihópnum sátu:

- Magnús Ragnarsson, formaður, skipaður af ráðherra án tilnefningar,
- Björn Sigurðsson, tilnefndur af hálfu Senu,
- Elfa Ýr Gylfadóttir, tilnefnd af hálfu fjölmiðlanefndar,
- Guðrún Björk Bjarnadóttir, tilnefnd af hálfu STEFs,
- Hilmar Sigurðsson, tilnefndur af hálfu SÍK, Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda,
- Snæbjörn Steingrímsson, tilnefndur af hálfu Samtaka myndréttarhafa á Íslandi.

Starfsmaður rýnihópsins var Margrét Magnúsdóttir lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneyti.



Mynd: Biophilia

1 Tillögur rýnihópsins um aðgerðir og áherslur

- Lagt er til að virðisaukaskattur af sölu kvikmynda á netinu verði lækkaður úr 25,5% í 7%. Slíkt hefur nú þegar verið gert um sölu tónlistar.
- Auk þess er lagt til að virðisaukaskattur á myndefni eftir pöntun (e. video on demand) verði 7% til samræmis við skatt af afnotagjöldum sjónvarpsstöðva (áskriftagjöldum) og þannig allur vafi tekinn af um að miðlun hljóð- og myndiefnis með nýrri tækni beri sömu skattprósentu.
- Leggja þarf áherslu á að ný miðlunartækni verði notuð til að stuðla að auknu framboði löglegu efnis þar sem hagsmunir rétthafa og notenda eru tryggðir á fullnægjandi hátt.
- Auka þarf framboð af innlendu stafrænu menningarefni, jafnframt því sem tryggja ber textun og talsetningu erlends efnis.
- Efla þarf miðlalæsi almennings og því eru leiðbeiningar og fræðsla um höfundarétt mikilvæg bæði fyrir rétthafa og notendur.
- Lagt er til að hvatt verði til víðtækrar kynningarherferðar til að upplýsa almenning um kosti lögmætra nota á efni á netinu, umfram ólögmæt not.
- Vakin verði sérstök athygli á hindrunum og mögulegum úrræðum fyrir lítil markaðssvæði í tengslum við efniskaupasamninga á höfundavörðu efni á formennskuári Íslands í norrænu samstarfi.
- Vakin verði athygli á stöðu lítilla málsvæða og hvernig menning smárikja verði sem best tryggð í kjölfar alþjóðavæðingunnar og tækniþróunar í upplýsingatækni.

2 Framboð á stafrænu menningarefni á Íslandi

Á Íslandi hefur staðan til langs tíma verið sú að mikið hefur skort á að almenningi stæði til boða löglega framboðið menningarefni á stafrænu formi í sama mæli og notendum í nágrennalöndunum. Reynslan hefur sýnt að viðskiptaaðferðir til að nálgast efni á löglegan hátt eru oft torveldari og vanþróaðri en þær aðferðir sem eru notaðar til að sækja efni ólöglega hér á landi.¹ Framleiðendur og rétthafar tónlistar og kvikmynda hafa verið seinir að taka við sér við að nýta tækifæri netsins og þróa ný viðskiptamódel. Lengst af sýndu stórar erlendar efnisveitur lítinn áhuga á því að bjóða þjónustu til íslenskra notenda. Úr því hefur reyndar ræst hvað varðar framboð á tónlist á netinu með tilkomu erlendu tónlistarveitnanna *Deezer*, *Rdio* og *Spotify* sem opnuðu fyrir þjónustu við íslenska notendur á árinu 2012 og bættust þá við innlendar veitur sem höfðu verið starfræktar allt frá 2003.² Á hinn bóginn hafa erlendar efnisveitur með kvikmyndir og sjónvarpsefni líkt og iTunes og Netflix ekki sýnt áhuga á að bjóða þjónustu sína hér á landi og hafa ekki fengist á því fullnægjandi skýringar. Þá vekur athygli að þrátt fyrir augljósa eftirspurn hér á landi er ekki í boði nein áskriftarþjónusta að sjónvarps- og kvikmyndaefni, hvorki innlend né erlend, fyrir utan þjónustu Skjásins með barnaefni. Með hliðsjón af því var talin þörf á því að greina hvaða hindranir valda því að efnisveitur eins og *iTunes* og *Netflix* hafa ekki enn sýnt áhuga á að opna fyrir aðgang íslenskra notenda að þjónustu sinni líkt og þeir hafa þegar gert í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.

¹ Ummæli Nellie Kroes framkvæmdastjóra fyrir stafræn málefni hjá framkvæmdastjórn ESB um þörf að því að búa til einn innri markað í Evrópu fyrir tónlist og kvikmyndir í ræðu á fundi framámanna í evrópsku viðskiptalífi í Brussel 4. maí 2010: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-203_en.htm

² Þess má geta að tónlist.is hefur verið starfrækt frá árinu 2003.

3 Tækninýjungar og framþróun í miðlunarleiðum á netinu

Tæknipróun á sviði upplýsinga- og samskiptatækni hefur leitt til margs konar breytinga, bæði fyrir lýðræðislega umræðu og aðgengi að menningu. Í alþjóðlegum samanburði er Ísland eitt af netvæddustu löndum í heimi. Netnotkun almennings hér á landi er ein sú mesta í Evrópu og teljast 95% íbúa landsins til reglulegra netnotenda.³ Í raun má segja að innviðir íslensks samfélags séu orðnir svo háðir virkni netsins að tilvera án þess er óhugsandi, auk þess sem netið hefur auðveldað daglegt líf á margan hátt. Samhliða nýrri tækni hafa á hinn bóginn komið upp á yfirborðið nýjar áskoranir af ýmsum toga.

Framþróun í miðlunarleiðum á netinu hefur leitt til gagngerrar byltingar á með hvaða hætti almenningur nálgast fróðleik og upplýsingar, og nýtur afþreyingar og miðlunar á hvers kyns menningarefni. Mynd- og hljómdiskar eru á undanhaldi⁴ og áhorf og hlustun hefur færst í auknum mæli yfir á netið í gegnum tölvur og snjallsíma. Á sviði tónlistar hafa erlendar efnisveitur á borð við *Spotify*, *Deezer* og *Rdio* rutt sér til rúms hér á landi og stóraukið framboð á tónlist á netinu í gegnum streymi.

Þessi þróun hefur þegar leitt af sér breytt neyslumunstur á ýmiss konar menningarupplifun. Framboð kvikmynda og sjónvarpsefnis hefur í auknum mæli færst yfir á netið þar sem tækninýjungar og hraðari nettengingar hafa auðveldað hljóð- og myndmiðlun í háskerpugæðum. Nú eru komin á markaðinn margs konar snjalltæki og nettengd sjónvarpstæki sem veita aðgang að nýrri streymipjónustu fyrir mynd- og hljóðmiðlun, sem kemur til viðbótar hefðbundinni sjónvarpsþjónustu í línulegri dagskrá. Efnisveitur á netinu eins og *iTunes*, *Netflix* og *Hulu* og myndmiðlun eftir þöntun (e. video on demand) hafa að miklu leyti tekið við hlutverki hefðbundinna myndbandaleiga sem hafa átt erfitt uppdráttar hér á landi sem erlendis á undanförunum missirum. Slíkar efnisveitur eru meira að segja farnar að standa að eigin sjónvarpsþáttagerð.⁵ Þá má sem dæmi nefna að efnisveitan *YouTube* er komin í samkeppni við hefðbundnar sjónvarpsstöðvar með því að bjóða upp á sérstakar rásir með ýmsu faglegu framleiddu efni. Í þessu sambandi má t.d. nefna að *Youtube* hefur gert samninga um kaup á efni frá efnisveitum á borð við *Dinsney* og hafið útsendingar frá stórum íþróttaviðburðum, t.d. tryggt sér sýningarrétt frá hafnaboltadeildinni í Japan, og farin að horfa frá því að bjóða ekki einungis upp á „heimager“ efni frá áhugafólki.

Samkvæmt framansögðu getur almenningur nú nálgast mikið af efni á sínum eigin forsendum og er ekki lengur háður línulegri dagskrá sjónvarpsstöðvanna. Breytt neyslumynstur á kvikmynda- og sjónvarpsefni inni á heimilum hefur leitt til þess að dregið hefur úr sameiginlegum stundum fjölskyldna við sjónvarpið þar sem horft er á sama myndefnið. Í stað hinna sameiginlegu stunda við skjáinn, er nú algengara að fjölskyldur komi saman þar sem hver og einn horfir á sinn „skjá“ með ólíku efni. Þá er sú nýjung að framleiðendur framhaldspátta geri þáttaraðir í heilu lagi aðgengilegar þannig að hver og

³ Hagtíðindi. Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni. „Tölvu- og netnotkun á Íslandi og í öðrum Evrópulöndum 2013.“ 27. janúar 2014, 99. árg. 1. tbl. Þess má geta að talsverð aukning var á milli ára á kaupum á kvikmyndum og tónlist hér á landi í gegnum netið skv. könnuninni. Hins vegar kemur það á óvart að ef lítið er til heildarhlutfalls mannfjölda (í stað netnotenda) versla aðeins 56% Íslendinga á netinu. Þrátt fyrir að almenn netnotkun sé mikil hér á landi hefur vefverslun ekki náð miklum hæðum og í 9 Evrópuríkjum versla hlutfallslega fleiri á netinu en á Íslandi.

⁴ Á árunum 2000 til 2010 fækkaði seldum eintökum af erlendum geisladiskum á Íslandi um 77%. Sjá nánar: Upplageftirlit FHF fyrir 2010.

⁵ Í þessu sambandi má nefna *Spilaborgin* (e. House of Cards) og *Arrested Development* en *Netflix* er framleiðandi þáttanna.

einn getur fengið aðgang að þeim á þeim stað og á þeirri stundu sem hann sjálfur kys. Breytt miðlunartækni hefur skapað eftirspurn eftir því að sjónvarpsefni sé aðgengilegt án hins hefðbundna vikulega biðtíma sem fylgir dagskrá línulegrar hljóð- og myndmiðlajónustu. Handritshöfundar sjónvarpsþátta eru þannig farnir að miða við áhorf þeirra í einu lagi líkt og um væri að ræða kvikmynd. Að horfa á marga þætti í einu og jafnvel heilu sjónvarpsþáttaseríurnar er orðið algilt (e. binge viewing).

Að mati rýnihópsins er gott aðgengi að stafrænu menningarefni og hvers konar afþreyingu afar mikilvægt fyrir öflugt menningarlíf í íslensku samfélagi. Greiðara aðgengi að löglegu stafrænu efni spornar gegn ólögmætri notkun.⁶ Með tilkomu löglegra efnisveita á netinu, sem bjóða upp á einfaldari og aðgengilegri leiðir til að njóta tónlistar, kvikmynda og sjónvarpsefnis er ólöglegt niðurhal orðið síðri kostur fyrir notendur en áður. Að mati rýnihópsins eru það nokkur vonbrigði hversu lítil þróun hefur orðið á framboði á löglegum kostum fyrir notendur á stafrænu menningarefni hér á landi, einkum þó myndefni.

3.1 „Grái markaðurinn“

Með tilkomu netsins hafa hefðbundin landamæri milli markaðssvæða horfið. Með lítilli fyrirhöfn er mögulegt að færa rafrænt aðsetur sitt og nálgast þannig efni í gegnum netið sem ætlað er fyrir annað landssvæði en Ísland. Þróun á þessu sviði hefur leitt til þess að erlendar efnisveitur á borð við *iTunes*, *Hulu* og *Netflix* hafa nú þegar talsverða markaðshlutdeild án þess að bjóða formlega upp á þjónustu sína hér á landi. Áætlað er að um tuttugu þúsund heimili hér á landi hafi aðgang að slíkri þjónustu hjá Netflix.⁷ Ljóst er að löggjöf á þessu sviði er talsvert á eftir tækninni. Með tilkomu internetsins hafa fallið niður þær landfræðilegu takmarkanir sem að áður giltu um dreifingu efnis og geta notendur hér á landi með tæknilegum aðferðum nálgast efni sem ætlað er til notkunar á öðrum landssvæðum. Deilur hafa risið á milli fjarskiptafyrirtækja og rétthafa um lögmæti þess að auðvelda notendum að flytja rafrænt aðsetur sitt til annarra markaðssvæða. Hér verður ekki tekin afstaða til lögmætis slíkrar notkunar en ljóst er þó að henni verði ekki jafnað við ólögmæta dreifingu efnis á netinu sökum þess að greiðsla kemur fyrir. Eftirspurn eftir þjónustunni er fyrir hendi hér á landi og því ætti að vera kappsmál fyrir rétthafa að stuðla að löglegu framboði þjónustunnar því hlutfall ólöglegs niðurrhals á kvikmyndum og sjónvarpsefni er með því hæsta í heiminum á Íslandi.

Hins vegar er áhyggjuefni hvort erlendar efnisveitur með kvikmyndir og sjónvarpsefni muni nokkurn tímann sjá sér hag í því að laga þjónustu sína að íslenskum notendum vegna þess að þær hafa nú þegar stóra markaðshlutdeild hér á landi án þess að hafa nokkuð aðhafst. Þá er álitamál hvort það hafi fælandi áhrif á aðra aðila, innlenda og erlenda, sem hyggjast bjóða upp á slíka þjónustu hér landi, því þeir hafa ekki jafna samkeppnisstöðu gagnvart þessum veitum. Erlendar efnisveitur sem hafa ekki veitt formlega aðgang að sínu efni á íslensku landssvæði greiða enga skatta hér á landi og

⁶ Þess má geta að í Kanada fór niðurhal (e. BitTorrent) niður um 50% eftir að Netflix opnaði formlega fyrir aðgang þar í landi fyrir þremur árum. Sjá nánar frétt á heimasíðu BBC frá 16. september 2013. Aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.bbc.com/news/technology-24108673>

⁷ Samkvæmt könnun sem MMR framkvæmdi fyrir Viðskiptablaðið fyrr á þessu ári er einn af hverjum sex Íslendingum, eða 16,7%, með aðgang að Netflix á heimili sínu. Þá sögðust 5,5% aðspurðra ekki vera með þjónustuna, en að þeir ætli sér að kaupa áskrift að Netflix á næstu sex mánuðum. Þá vekur athygli að í aldurshópnum 18-29 ára er fjórði hver með aðgang að Netflix á sínu heimili en hlutfallið minnkar eftir því sem aldur aðspurðra hækkar. Má því áætla að um 20.000 heimili séu með áskrift að Netflix hér á landi miðað við tölur Hagstofunnar um fjölda heimila hér á landi. Sjá nánar: <http://www.vb.is/frettir/102026/>

lúta ekki íslensku lagaumhverfi. Slíkar efnisveitur hafa t.a.m. ekki þurft að texta eða taltsetja efnið sitt eins og innlendir sjónvarpsstöðvar þurfa að gera. Þá hafa þær ekki aðlagð sig að markaðnum s.s. með því að bjóða upp á efni sem framleitt hefur verið hér á landi. Aðili sem hefði hug á að koma upp lögmætri efnisveitu hér á landi þyrfti að kaupa sýningarrétt fyrir Ísland sérstaklega og yrði efnisvalmynd slíkrar þjónustu sértæk fyrir íslenskan markað og aðeins ætlum honum. Ætla má að uppsetning þjónustunnar yrði mjög kostnaðarsöm miðað við smæð markaðarins hér á landi.

Smæð hins íslenska markaðar telst því vera ein helsta hindrunin fyrir því að erlendar sem og innlendir efnisveitur bjóði upp á þjónustu sína hér á landi með formlegum hætti. Gera má ráð fyrir að þær sjái sér einfaldlega ekki hag í því að leggja út í þann kostnað sem myndi fylgja aðlögun þjónustunnar fyrir hinn íslenska markað.

Rýnihópurinn ræddi á fundum sínum um þörf á að stuðla að framboði á íslensku menningarefni í umhverfi þar sem fyrirsjáanlegt er að með áframhaldandi þróun í sömu átt verður erlent efni ráðandi. Rýnihópurinn hvetur mennta- og menningarmálaráðherra að vekja sérstaka athygli á vanda lítilla markaðssvæða í tengslum við efniskaupasamninga á höfundavörðu efni á formennskuári Íslands í norrænu samstarfi. Sá vandi sem hér um ræðir felst í því að við efniskaupasamninga fara framleiðendur fram á tiltekna lágmarksgreiðslur frá hverju svæði fyrir sig og það kemur sérstaklega illa niður á landi með einungis 320 þúsund íbúa. Jafnframt hvetur rýnihópurinn til þess að fjallað verði um lítil málsvæði og hvernig menning smárikja verði sem best tryggð í kjölfar alþjóðavæðingunnar og tækniþróunar í upplýsingatækni. Á Norðurlöndum búa samanlagt um 25,3 milljónir manns og þau eru tíunda stærsta hagkerfi í heimi. Norræna samstarfið er því kjörinn vettvangur til þess að vekja máls á mögulegum úrræðum og frekara samstarfi Norðurlandanna á þessu sviði. Þá er jafnframt lagt til að tekið verði upp samtal á sama vettvangi um verndun lítilla málsvæða og menningu smárikja í kjölfar alþjóðavæðingar og þróun upplýsingatækni.



Mynd: Christiaan Dirksen / Norden.org

4 Mögulegar hindranir í íslenskum lögum

Í tengslum við vinnu rýnihópsins var talið mikilvægt að greina nánar lagaskilyrði fyrir starfrækslu streymisþjónustu hér á landi og hvort hindranir leyndust í íslenskum lögum fyrir erlend fyrirtæki um að bjóða upp á þjónustu sína hér á landi með formlegum hætti.

4.1 Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011

Samkvæmt 3. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011 gilda lögin um alla fjölmiðla og fjölmiðlaveitur með staðfestu hér á landi sem miðla efni handa almenningi hér á landi að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr. laganna. Þau gilda því um allt hljóð- og myndefni í læstri og ólæstri dagskrá, línulegri dagskrá eða eftir pöntun sem og allt ritefni hvort sem því er miðlað í prentuðu eða öðru sambærilegu formi eða með rafrænum hætti. Í 4. gr. er nánar kveðið um lögsögu yfir fjölmiðlaveitum sem miðla myndefni. Þá er ljóst skv. fjölmiðlalögum að myndmiðlun eftir pöntun (e. video on demand),⁸ uppfylli hún ákvæði 3. og 4. gr. laganna er ekki leyfisskyld starfsemi, heldur er hún skráningarskyld. Ef fjölmiðlaveitan er með staðfestu hér á landi þarf hún þannig að uppfylla ákvæði 29. gr. laganna um tal og texta á íslensku. Þess ber að geta að gerð var breyting á 3. gr. fjölmiðlalaga á vormánuðum 2013. Í greinargerð með breytingafrumvarpinu kemur fram að gildissvið laganna skuli afmarkað við Ísland með tilkomu breytinga á 3. gr. laganna þannig að skýrt komi fram að lögin taki til allra fjölmiðla sem hafa staðfestu hér á landi.

Með breytingunni var með afdráttarlausari hætti en áður kveðið á um að fjölmiðlalögin gilda um fjölmiðla sem ætlaðir eru almenningi hér á landi og að þær fjölmiðlaveitur sem heyra undir lögsögu íslenska ríkisins séu þær sem hafa staðfestu hér á landi. Ljóst er samkvæmt þessu að myndmiðlun eftir pöntun, t.d. *SkjárBíó* og *Leiga Vodafone*, fellur undir gildissvið íslenskra laga. Það er hins vegar ólíklegt að starfsemi Netflix myndi falla undir gildissvið fjölmiðlalaga nema félagið hefði staðfestu hér á landi. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu *Netflix*, er *Netflix* í Evrópu með staðfestu í Lúxemborg.⁹ Ef *Netflix* myndi hefja starfsemi hér á landi með sambærilegum hætti og gert er í öðrum Evrópuríkjum myndi félagið þar af leiðandi ekki þurfa að uppfylla ákvæði 29. gr. fjölmiðlalaga um tal og textun. Framangreint er í samræmi við þær upplýsingar sem fjölmiðlanefnd hefur fengið frá systurnefndum/stofnunum á Norðurlöndum þar sem starfsemi *Netflix* er ekki skráningarskyld og fer samkvæmt lögum í Lúxemborg.

4.2 Lög um virðisaukaskatt, nr. 50/1998

Kvikmyndir og sjónvarpsefni hafa ekki notið sama stuðnings og tónlist frá hinu opinbera hvað varðar virðisaukaskatt. Rýnihópurinn telur það muni skipta miklu máli fyrir kvikmyndageirann að hann fái að njóta sömu kjara og tónlistin. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, er kveðið á um að virðisaukaskattur af sölu vöru og þjónustu skuli vera 25,5%. Í 2. mgr. er hins vegar kveðið á um að virðisaukaskattur af sölu á tilteknum vörum og þjónustu skuli vera 7% og þar undir falla skv. 10. tölul. geisladiskar, hljómplötur, segulbönd og sambærilegir miðlar með tónlist en ekki með

⁸ Myndmiðlun eftir pöntun (ólínuleg myndmiðlun) er þjónusta sem fjölmiðlaveita býður, án tillits til þess viðtækis sem er notað til móttöku efnisins og án tillits til þess hvort greiða þarf fyrir efnið þannig að notandi getur horft á dagskrárliði í heild eða að hluta þegar hann svo kys og að sérstakri beiðni hans á grundvelli efnisskrár fjölmiðlaveitu, sbr. 30. tölul. 2. gr. fjölmiðlalaga, nr. 38/2011.

⁹ Sjá nánar á heimasíðu Netflix. Aðgengilegt á vefslóðinni: <https://support.netflix.com/en/node/6593>

mynd. Sama gildir um sölu á rafrænni útgáfu á tónlist án myndar. Stafrænt myndefni hefur því ekki notið sama stuðnings frá hinu opinbera og stafræn tónlist. Rýnihópurinn hvetur til þess að virðisaukaskattur af sölu myndefnis á netinu verði lækkaður úr 25,5% í 7%. Rýnihópurinn telur að möguleikar hins opinbera felist í lækkun á virðisaukaskatti á myndefni til samræmis við önnur fyrirtæki sem veita svipaða þjónustu með tónlist. Telja má að það mun hafa hvetjandi áhrif fyrir efnisveitur að bjóða þjónustu sína hér á landi ef skattprósantan á kvikmyndir yrði lækkuð.

Auk þess er lagt til að virðisaukaskattur á myndefni eftir pöntun (e. video on demand) verði 7% til samræmis við skatt af afnotagjöldum sjónvarpsstöðva (áskriftagjöldum) og allur vafi tekinn af um að miðlun hljóð- og myndiefnis með nýrri tækni beri sömu skattprósentu. Þáttasölusjónvarp (e. pay-per-view) og myndmiðlun eftir pöntun ber 25,5% virðisaukaskatt samkvæmt núgildandi lögum þar sem ákvæði 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988 eru bundin við línulega sjónvarpsdagskrá. Hér er því lagt til að orðalagið nái jafnframt yfir nýja þjónustu þar sem telja má óeðlilegt að fjölmiðlaveitum sé mismunað eftir því með hvaða tækni þau nota til útsendingar. Eins og áður hefur verið rakið hefur sjónvarpsáhorf í miklum mæli færst frá línulegri sjónvarpsdagskrá yfir í mynd- og hljóðmiðlun eftir pöntun, þar sem notendur velja sjálfir það sjónvarpsefni sem horft er á hverju sinni, hvort sem um er að ræða fréttir, sjónvarpsefni eða kvikmyndir.

Við greiningu á öðrum mögulegum hindrunum í sömu lögum hefur athyglin beinst að álagningu virðisaukaskatts á rafræna þjónustu í 35. gr. laganna. Ákvæðið tók gildi 1. nóvember 2011, sbr. lög nr. 121/2011 um breytingu á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Samkvæmt 35. gr. skal erlendur seljandi rafrænnar þjónustu til óskattskyldra aðila hér á landi skrá sig hjá Ríkisskattstjóra og skila virðisaukaskatti af sölunni. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisskattstjóra er á hinn bóginn enn ekki boðið upp á enskt vefviðmót til slíkrar skráningar. Þá er erlendum seljendum einnig gert skylt að hafa sérstaklega númeraða sölureikninga vegna sölu hingað til lands, auk þess sem þeir þurfa að gæta að því að uppgjör sé í íslenskum krónum, sem krefst þess að reiknuð sé út reikningsfjárhæð miðað við gengi íslensku krónunnar á kaupdegi. Að mati rýnihópsins er hér um að ræða tæknilegar hindranir sem kunna að eiga þátt í að fæla erlenda aðila frá því að bjóða þjónustu sína formlega hér á landi. Vandséð er að erlendir seljendur komist hjá því að hafa umboðsmann hér á landi vegna þessara hindrana.

4.3 Íslensk menning og íslensk tunga

Íslensk tunga er grunnur að íslenskri menningu og því telur rýnihópurinn að ekki séu allar hindranir óæskilegar, t.a.m. íslenskuskylدان í lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011. Eins og fyrr er getið þarf fjölmiðlaveita, sem er með staðfestu hér á landi, að uppfylla ákvæði 29. gr. laga um tal og texta á íslensku. Í menningarstefnu íslenskra stjórnvalda kemur fram að íslensk tunga sé ríkur þáttur í sjálfsmynd landsmanna og í samræmi við íslenska málstefnu ber að efla hana á sem flestum sviðum samfélagsins.¹⁰ Íslenska er afar lítið málssvæði í samanburði við önnur tungumál og því er nauðsynlegt að stuðla að því að menningarefni sé aðgengilegt á íslenskri tungu og erlendu efni fylgi íslenskt tal eða textun. Þetta er sérstaklega mikilvægt í tengslum við efni sem er ætlað börnum á máltökualdri.

¹⁰ Þingsályktun um menningarstefnu frá 6. mars 2013. Þskj. 1149, 196. mál, 141. löggjafarþing 2012–2013.

5 Könnun um áhorf á kvikmyndir og sjónvarpsefni og hlustun á tónlist hér á landi

Rýnihópurinn taldi mikilvægt að aflað yrði nýjustu upplýsinga um áhorf á kvikmyndir og sjónvarpsefni og hlustun á tónlist hér á landi vegna örrar þróunar á þessu sviði. Könnunin fór fram á vegum markaðsrannsóknafyrirtækisins Capacent 27. febrúar til 6. mars 2014. Um var að ræða netkönnun þar sem spurt var eftirfarandi spurninga:

- Með hvaða eftirfarandi leiðum horfir þú á kvikmyndir?
- Með hvaða leiðum horfir þú á sjónvarpsefni?
- Með hvaða leiðum hlustar þú á tónlist?

Í samanburðarskyni var horft til þess að Capacent gerði ítarlega könnun fyrir IHM - Innheimtumiðstöð gjalda - í byrjun árs 2011 um umfang neyslu og niðurhal á kvikmyndum og sjónvarpsefni.^{11 12} Í því sambandi taldi rýnihópurinn áhugavert að nýta niðurstöðurnar úr þeirri könnun til þess að fá vísbendingu um þróunina hér á landi frá því að fyrri könnunin var gerð. Fyrri könnunin tók þó aðeins til „neyslu“ kvikmynda og sjónvarpsefnis. Að mati rýnihópsins var talið áhugavert að fá nýjustu vísbendingar um hlustun á tónlist vegna tilkomu fleiri löglegra tónlistarveitna fyrir íslenska notendur undanfarin ár. Þá var svarmöguleikum lítillega breytt frá fyrri könnuninni, einkum til að rýna frekar í uppruna efnisins en tækni, sem gjarna er ruglað saman. T.d. var breytt eftirfarandi svarmöguleikum: “í sjónvarpinu” í stað “á sjónvarpsstöðum”, “vistað á tölvu í halað niður eða streymt af vefsíðu” í stað “í gegnum tölvu”, “á tölvutæku formi fengið frá vinum eða kunningjum” í stað “af hörðum diskum”. Svo var bætt við svarmöguleikanum á tölvutæku formi sem á uppruna sinn í eigin diskum. Þess ber að geta að könnunin náði aðeins til þess með hvaða leiðum almenningur hér á landi horfir á kvikmyndir og sjónvarpsefni og hlustar á tónlist. Ekki var spurt umfang líkt og gert var í könnunni árið 2011.

Helstu niðurstöður könnunarinnar eru að notkun VOD þjónustunnar tekur mikinn kipp, þ.e. úr 27,0% í 43,1% fyrir kvikmyndir og úr 19,2% í 42,4% fyrir sjónvarpsefni. Það var áberandi hversu lítið þessi þjónusta er nýtt á meðal efnaminni og yngri kynslóðarinnar. Þá kom á óvart að ekki er eins mikil aukning í áhorfi í gegnum áskrift á efnisveitum á netinu svo sem *filma.is*, *Netflix*, *Hulu* og *iTunes*, þ.e.a.s. miðað við alla umræðuna sem hefur orðið í fjölmiðlum undanfarin misseri. Þeir sem nýta sér þessa leið fara úr 10,4% í 15,8% síðan 2011. Aftur á móti þá staðfestir könnunin fyrri upplýsingar um að allt að 20.000 heimili í landinu séu þegar komin með aðgang efnisveitum á borð við *Netflix* hér á landi.¹³ Það má sjá að það er smávægileg aukning hjá almenningi á áhorfi, á kvikmyndir og sjónvarpsefni, sem halað hefur verið niður af netinu eða streymt af vefsíðu og þar sem höfundur/réttihafi fær ekki greitt fyrir, einkum hvað varðar sjónvarpsefni, þ.e. úr 22,6% í 26,9%. Þá virðist vera á undanhaldi að fólk sækir sér kvikmyndir og sjónvarpsefni á tölvutæku formi sem fengið var hjá vinum eða kunningjum, þ.e. kvikmyndir úr 37,2% í

¹¹ Könnun Capacent frá mars 2011. Neysla og niðurhal á kvikmyndum og sjónvarpsefni. Aðgengilegt á vefslóðinni:

http://www.tonlistogmyndir.is/media/uppsetning/4020840_kvikmyndir_190411.pdf

¹² Könnunin leiddi í ljós úggvænlegt hlutfall af neyslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis sem fram fór með ólöglegu niðurhali en jafnframt þörfina á að kvikmyndaiðnaðurinn finni leiðir til að bjóða upp á kvikmyndaefni á ásættanlegu verði gegnum netið. [Heimild: vefrit kvikmyndagerðarmanna Klapptré, birt á vefnum <http://www.klapptre.is> 5. nóvember 2013].

¹³ Sjá nánar á frétt á vb.is sem birtist þann 20. febrúar 2014. Aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.vb.is/frettir/102026/>

15,1% og sjónvarpsefni úr 26,1% í 9,1%. Það veldur hins vegar áhyggjum rýnihópsins hversu hátt hlutfall yngri kynslóðarinnar nýtur sér leiðir þar sem höfundur/réttshafi fær ekki greitt fyrir. 86% í aldursflokknum 18-24 ára sækir sér kvikmyndir þannig og 80% sjónvarpsefni. Hlutfallið fer hins vegar lækkandi með hækkandi aldri og mælist nánast ekkert í elstu aldurshópunum.

Áberandi er að aukið löglegt framboð tónlistar á netinu hefur dregið úr notkun ólöglegra leiða. Því er ljóst að tónlistarveitur á borð við *Spotify* og jafnvel tonlist.is hafi gert það að verkum að fólk, sem greiddi ekki fyrir tónlist áður, gerir það núna. Að mati rýnihópsins er það mjög jákvæð þróun. Aðeins 16,9% aðspurða segjast hlusta á tónlist sem hefur verið halað niður af vefsíðu þar sem höfundur/réttshafi hefur ekki fengið greitt fyrir. Um 18,8% segjast hlusta á tónlist í gegnum áskrift á streymiþjónustu sem greitt er fyrir. Þótt streymi komi ekki í stað þess að eiga lagið, hefur *Spotify* þjónustan í mörgum tilvikum leyst ólöglega skráardreifingu af hólmi.



Mynd: Johannes Jansson/norden.org

6 Ólöglegt niðurhal

Rýnihópurinn furðar sig á aðgerðarleysi lögreglu þegar kemur að ólöglegu niðurhali. Það er mikilvægt að úrræði höfunda- og réttarfarslaga þjóni réttihöfum á þann hátt að unnt verði að bregðast við yfirstandandi höfundaréttarbrotum með skilvirkum hætti. Þess má geta að samtök höfundaréttarhafa hér á landi lögðu fram kæru hjá lögreglu í febrúar 2012 á hendur þeim einstaklingi sem stofnaði og rekur skráardeilisiðuna deildu.net án þess að vitað sé til þess að lögregla hafi aðhafst nokkuð í málinu. Í þessu sambandi má nefna að við húsleitir og yfirheyrslur sem fram fóru á árunum 2010 og sem leiddu til játninga að miklu leyti hafa þó ekki enn leitt til útgáfu ákæra, sem verður að teljast mjög sérstakt.

Í þessu sambandi þykir ástæða til að gera grein fyrir vinnu, sem staðið hefur yfir á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins, við heildarendurskoðun höfundalaga frá árinu 2009. Endurskoðun höfundalaga hefur verið skipt upp í áfanga og lauk þeim fyrsta með framlagningu frumvarps sem varð að lögum nr. 93/2010. Lagabreytingin fól m.a. í sér valfrjálsa innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins um fullnustu hugverkaréttinda 2004/48/EB frá 29. apríl 2004. Með lögunum var réttihöfum veitt sérstök lagaheimild til að fá lagt lögbann á aðgengi, sem fjarskiptafyrirtæki veita, að vefsvæðum sem eiga beinan

þátt í eða hlutdeild í miðlun höfundavarins efnis á netinu án heimildar réttshafa, sbr. 2. mgr. 59. gr. a í höfundalögum. Ekki hefur reynt á þessa lagaheimild fyrr en á haustmánuðum 2013 þegar fern samtök höfundaréttarhafa á Íslandi, SMÁÍS, STEF, SÍK og Félag hljómplötuframleiðenda, lögðu fram lögbannsbeiðni á hendur fimm fjarskiptafyrirtækjum vegna efnis frá íslensku skrárskiptasíðunni deildu.net og fleiri sambærilegum erlendum vefsvæðum. Sýslumaðurinn í Reykjavík synjaði kröfu samtakanna um lögbann með úrskurði, dags. 11. október 2013. Synjun sýslumannsins var kærð til Héraðsdóms Reykjavíkur sem þann 19. mars 2014 vísaði lögbannsbeiðnunum frá dómi með úrskurði í þremur málum af fimm vegna aðildarskorts réttshafasamtakanna. Hæstiréttur Íslands staðfesti síðan niðurstöðu héraðsdóms að hluta með dómi 29. apríl 2014 (mál 239/2014).¹⁴

6.1 Meðvitund og fræðsla

Í þekkingarsamfélagi er mikilvægt að tileinka sér og nýta nýjustu tækni. Samhliða nýrri tækni hefur hins vegar dregið úr almennri virðingu fyrir höfundarétti hér á landi, einkum hvað varðar meðferð verndaðs efnis á netinu. Það veldur því áhyggjum rýnihópsins að þverrandi virðing er fyrir höfundarétti meðal almennings og sú staðreynd að hluti hans hafi jafnvel vanist því að greiða aldrei fyrir tónlist sem notið er í tölvum.

Úr þessu þarf að bæta með fræðslu á tungumáli sem ungt fólk skilur og í gegnum miðla sem ungt fólk notar til daglegra samskipta og upplýsingaöflunar. Vekja þarf athygli á ábyrgð einstaklinga og bættu siðferði í heimi þar sem upplýsingar og nýjir miðlar skapa nýtt umhverfi fyrir samskipti og flæði upplýsinga.

Á síðastliðnum árum hefur orðið mikill vöxtur hjá tónlistarveitum á netinu þar sem tónlistin er ókeypis eða án sérstakrar greiðslu, í það minnsta og er lögleg engu að síður. Þá hefur *Apple* nýlega boðað ókeypis tónlistarstreymisþjónustu sem nefnist *iTunes Radio*. Sú þjónusta sem nýtur nú mestra vinsælda í heiminum nú um mundir er hins vegar *Spotify* tónlistarveitan en virkir notendur hennar eru nú rúmlega 24 milljónir.

7 Niðurstaða rýnihópsins

Það er niðurstaða rýnihópsins að íslensk stjórnvöld þurfi að beita sér fyrir því að fundnar verði leiðir að til að auka framboð á menningarefni með stafrænum hætti sem notendur geta nálgast á einfaldan og skjótan hátt með löglegum hætti. Að mati rýnihópsins er það samfélagslegur ávinningur að starfræktar séu öflugar stafrænar efnisveitur sem bjóði upp efni sem ætlað er íslenskum notendum. Á Íslandi hefur staðan til langs tíma verið sú að mikið hefur skort á að almenningi stæði til boða löglegt efni í sama mæli og notendum í nágrannalöndunum. Óumdeilt er að framleiðendur og réttshafar tónlistar og kvikmynda hafa ekki beitt sér nægilega fyrir því að virkja áhuga netnotenda til að njóta efnis á stafrænu formi með því að þróa nýjar löglegar efnisveitur. Á hinn bóginn kvarta réttshafar yfir að stjórnvöld hafi ekki sýnt þeim nægilegan skilning vegna höfundaréttarbrotu.

Ef ekkert verður að gert er óvíst um stöðu íslenskrar tungu, menningar og innlendrar framleiðslu tónlistar og kvikmynda í nánustu framtíð að mati rýnihópsins. Að óbreyttum

¹⁴ Hluta málsins var vísað að nýju til meðferðar í héraðsdómi, þ.e. lögbannsbeiðni þeirra réttshafasamtaka sem höfðu hlotið viðurkenningu mennta- og menningarmálaráðuneytisins skv. höfundalögum, nr. 73/1972.

aðstæðum á markaði er ljóst að *Amazon*, *Spotify* og *Netflix* munu í auknum mæli afla sér notenda hér landi án þess að bjóða upp á starfsemi sína á Íslandi með formlegum hætti. *Netflix* hefur ekki séð hag sinn í því að koma hingað til lands og það vekur upp spurningar hvort fyrirtækið komi yfirhöfuð þegar markaðurinn ytir undir sölu án réttinda. Hætta er á því að stórlega muni draga úr hlutfalli innlendar framleiðslu og erfiðara muni reynast að koma íslensku menningarefni á framfæri. Innlendar efnisveitur þurfa að borga virðisaukaskatt af þjónustu sinni, talsetningu, textun og aðgengi að innlendu efni. Eina leið til samkeppni við erlenda rísa er breidd í íslensku efni og þá verða að vera til staðar sterkir íslenskir miðlar.

Því má í raun segja að aðgengi að stafrænu menningarefni sé mikilvægt menningarpólitískt mál því það nær einnig yfir málvernd og aðgengi að íslenskri menningu, og stöðu menningarlegrar fjölbreytni. Að mati rýnihópsins þarf því að móta stefnu um aðgengi að stafrænu menningarefni. Engin stefnumótun er í raun slæmur kostur og því er álitafni um aðgengi að íslensku efni í nánustu framtíð.

Það er líka vert að athuga að íslenskir fjölmiðlar leggja talsvert á sig til að viðhalda íslenskri tungu og menningu sem er sífellt í aukinni hættu vegna alþjóðavæðingarinnar. Ísland er angi af hinu alþjóðlega hagkerfi sem þýðir að stuðla þarf jafnri samkeppnistöðu, menningararfi, tungu og samfélagslegri vitund.

8 Verklag rýnihópsins

Tveir formlegir fundir, dags. 12. desember 2013 og 9. janúar 2014.

Samskipti viðhöfð þess á milli í gegnum tölvupóst og fulltrúar sendu starfsmanni rýnihópsins frekari gögn og upplýsingar við vinnslu skýrslunnar.

Capacent könnun um áhorf á kvikmyndir, sjónvarpsefni og hlustun á tónlist framkvæmd dagana 27. febrúar til 6. mars 2014.

Kynningarfundur um niðurstöður könnunarinnar með fulltrúa Capacent, dags. 25. mars 2014, með rýnihópnum.

Fylgiskjöl

Niðurstöður könnunar Capacent um áhorf kvikmynda og sjónvarpsefnis og hlustun á tónlist. Febrúar-mars 2014.

Kynning Capacent um niðurstöður könnunar um áhorf kvikmynda og sjónvarpsefni og hlustun á tónlist. Febrúar-mars 2014.