

15.1.2016

Sähköposti: kirjaamo@stm.fi
copyright@minedu.fi

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Euroopan komission ehdotus asetukseksi verkkosisältöpalvelujen rajat ylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla; lausuntopyyntö 10.12.2015

Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan asiassa seuraavaa.

1. Teoston pääviestit

- Verkkosisältöpalveluiden rajat ylittävän saatavuuden parantaminen on kannatettava päämäärä, mutta komission ehdottama asetusta puuttuu voimakkaasti toimialan sopimusvapautteen pakottavuutensa ja takautuvan vaikutuksensa vuoksi.
- Asetuksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi yhteishallinnointidirektiivin määräyksiin rajat ylittävistä musiikin tekijänoikeuksien lisensioinnista verkkokäyttöön, on selvennettävä.
- Asetuksella ei tule miltään osin puuttua verkkosisältöpalveluiden tarjoajien tekijänoikeudellista vastuuta koskeviin perusteisiin tai tulkintoihin eikä oikeudenhaltijoiden ja palveluntarjoajien välisten lisensiointisopimusten ehtoihin, eikä myöskään kaventaa mahdollisuuksia tekijänoikeuden alueelliseen lisensiointiin ja siihen liittyviin maarajoituksiin.
- Asetuksen määritelmää, etenkin tilapäisen oleskelun käsitettä, on syytä täsmentää tai vähintään kirjata perusteisiin niiden tulkintaa ohjaavia suuntaviivoja.
- Asetuksen voimaantulon siirtymäaika on pidennettävä vähintään 12 kuukauteen.

2. Yleisarvio ehdotuksesta

Komissio pyrkii ehdotuksellaan poistamaan esteitä verkkosisältöpalveluiden rajat ylittävältä siirrettävyydeltä, jotta käyttäjien tarpeet voidaan täyttää tehokkaammin ja edistää innovointia, joka hyödyttää kuluttajia, palveluntarjoajia ja oikeudenhaltijoita. Komissio katsoo, että ainoastaan EU:n toiminnalla voidaan varmistaa verkkosisältöpalveluiden saatavuus kuluttajien käyttöön samantyyppisellä ehdoin kaikkialla Euroopan unionin alueella ja että asetusta on paras keino saavuttaa tavoite eli varmistaa verkkosisällön siirrettävyys kaikkialla EU:n alueella.

15.1.2016

Teosto pitää ehdotuksen *päämäärää*, verkkosisältöpalveluiden rajat ylittävän saatavuuden parantamista, kannatettavana. Sen sijaan komission valitsema *keino*, asetuksen antaminen, on suoraviivainen ja radikaali erityisesti pakottavuutensa ja takautuvan vaikutuksensa vuoksi. Ehdotuksen perusteluissa viitataan sidosryhmäkuulemisiin, joissa sisältöteollisuus sekä oikeudenhaltijoiden ja palveluntarjoajien edustajat eivät vastustaneet verkkosisältöpalveluiden rajat ylittävää siirrettävyyttä mutta kannattivat toimialavetoisia ratkaisuja ja ei-sitovia instrumentteja ja oikeudellisten velvoitteiden sijaan. Komissio on kuitenkin halunnut kiirehtiä markkinoiden kehitystä ja valinnut toimintatavakseen *voimakkaan puuttumisen* toimialan sopimusvapauteen. Tällainen menettely on hyvin poikkeuksellinen ja sellaisena sen tulee myös pysyä. Markkinaosa-
puolten toimintatapojen määrittämisestä ja heidän neuvottelu- ja sopimusvapautensa kaventamisesta ei saa muodostua digitaalisten sisämarkkinoiden uutta ohjauskeinoa. Komission pakottama lyhyen tähtäimen tehokkuus voi johtaa juuri niiden innovaatiohyötyjen vaarantumiseen, joita ehdotuksella tavoitellaan. Koska verkkosisältöpalveluiden siirrettävyyteen on jo syntynyt markkinaehtoisia ratkaisuja, on myös mahdollista että asetus johtaa niiden toimivuuden heikentymiseen.

On vielä syytä kiinnittää huomiota komission arvioon, jonka mukaan ehdotuksella olisi rajallinen vaikutus tekijänoikeuteen omistusoikeutena tai elinkeinonvapauteen sellaisina kuin ne on tunnustettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikloissa. Tämän johtopäätöksen perustelut jäävät ehdotuksessa kuitenkin pinnallisiksi ottaen huomioon, että kyse on perusoikeustasoisen tekijänoikeuden *omaisuudensuojan* ja tilannekohtaisen *politiikkatavoitteen* välisestä punninnasta. Vähintäänkin EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdan mukainen teollis- ja tekijänoikeuksien suoja olisi kirjattava johdantolauseessa 24 mainittujen huomioitavien perusoikeuksien luetteloon.

3. Yksityiskohtaisia kommentteja

Esitämme seuraavassa joitakin yksityiskohtaisia huomioita ehdotuksen sisällöstä.

a. Suhde muuhun lainsäädäntöön

Johdantolauseessa 7 viitataan oikeuksien sisältöä yhdenmukaistaviin direktiiveihin mutta ei oikeuksien yhteishallinnointia harmonisoivaan direktiiviin (2014/26/EU). Yksi sen päätavoitteista on järjestää musiikin tekijänoikeuksien lisensiointi rajat ylittäviin verkkopalveluihin ns. hubien kautta. Tästä johtuen sellaiset musiikin yhteishallinnointiorganisaatiot, jotka eivät täytä rajat ylittävän lisensioinnin edellytyksenä olevia korkeita suorituskykyvaatimuksia, voivat jatkossa lisensioida verkkopalveluita vain kansallisilla markkinoillaan. Asetus merkitsisi tämän rajauksen *tosiasiallista* sivuuttamista silloin, kun tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa oleskeleva kuluttaja on tilannut verkkosisältöpalvelun jäsenvaltiosta, jossa musiikin tekijänoikeudet on lisensioitu vain kansallisia markkinoita varten. Asetuksen perusteluissa tämä asetelma tulee todeta ja myös arvioida sen mahdollisia vaikutuksia sekä asetuksen että yhteishallinnointidirektiivin soveltamiseen.

15.1.2016

Johdantolauseessa 20 todetaan, että asetuksessa tarkoitettun verkkosisältöpalvelun tarjonnan, saannin ja käytön olisi katsottava tapahtuvan tilaajan asuinjäsenvaltiossa. Johdantolauseen 21 mukaan tekijänoikeuden lisensioinnin kannalta tämä merkitsee, että tekijänoikeudellisesti merkityksellisten toimien olisi katsottava tapahtuvan tilaajien asuinjäsenvaltiossa. Edelleen ”palveluntarjoajien olisi tämän vuoksi katsottava toteuttavan tällaiset toimet niiden kyseisten oikeudenhaltijoilta saatujen lupien pohjalta, jotka koskevat näiden tilaajien asuinjäsenvaltiota”. Edellä sanottu merkitsee, että asetuksella ei ole eikä sillä voi olla minkäänlaista soveltamis- tai tulkintavaikutusta siihen, millä perusteella *verkkosisältöpalvelun tarjoajan* tekijänoikeudellista vastuuasemaa arvioidaan. Siten asetuksen esimerkiksi ei voida katsoa tarkoittavan ns. alkupe- rämaaperiaatteen epäsuoraakaan hyväksymistä sillä perusteella, että osa alueellisesti rajatun markkinan yleisöstä tosiasiallisesti ottaa vastaan palvelua sen ulkopuolella. Samoin verkkosisältöpalveluiden tarjoajien ja oikeudenhaltijoiden välisten lisensiointisopimusten toteutuminen esimerkiksi korvausehtojen osalta on turvattava asetuksen soveltamisesta riippumatta. Asetuksen perusteluihin on kirjattava, että asetuksella ei miltään osin puututa verkkosisältöpalveluiden tarjoajien tekijänoikeudellista vastuuta koskeviin perusteisiin tai tulkintoihin eikä oikeudenhaltijoiden ja palveluntarjoajien välisten lisensiointisopimusten ehtoihin.

b. Suhde sopimusjärjestelyihin

Johdantolauseen 22 mukaan sopimuslausekkeiden, joilla estetään tai rajoitetaan verkkosisältöpalveluiden rajat ylittävää siirrettävyyttä, olisi oltava täytäntöönpanokelvottomia. Perusteluissa todetaan, että täytäntöönpanokelvottomia ovat myös kaikki sopimusehdot, jotka ovat sen *oikeudellisen järjestelyn vastaisia*, jolla mahdollistetaan palvelun tarjoajien osalta rajat ylittävää siirrettävyyttä koskevan velvoitteen mukaisuus. Tämä koskee myös oikeudenhaltijoiden ja palveluntarjoajien välisiä sopimusjärjestelyjä. Edelleen 7 artiklassa täsmennetään, että asetusta sovelletaan myös kaikkiin *ennen sen soveltamispäivää* tehtyihin sopimuksiin ja hankittuihin oikeuksiin, jos ne ovat ”merkityksellisiä palvelun tarjonnan, palvelun saannin tai palvelun käyttämisen kannalta”. Edellä sanottu tarkoittaa, että esimerkiksi Teoston ja erilaisten ulkomaisten yhteishallinnointiorganisaatioiden väliset edustussopimukset ja muut oikeuksien hankintaa koskevat sopimusjärjestelyt automaattisesti rajoittuvat asetuksen soveltamisen tuloksena ilman, että Teosto voi mitenkään vaikuttaa asiaan. Asetuksen perusteluissa tähän vaikutukseen on suhtauduttu teknisenä kysymyksenä, mutta tosiasiallisesti siihen voi Teoston sopimuskumppaneiden näkökulmasta liittyä myös erilaisia markkinoiden rajauksiin liittyviä *strategisia intressejä* ottaen huomioon esimerkiksi edellä a kohdassa esitetty kysymys asetuksen suhteesta rajat ylittävää musiikkiteosten lisensiointia koskeviin yhteishallinnointidirektiivin määräyksiin. Johdantolauseen 25 kirjausta on perusteltua täydentää esimerkiksi niin, että asetuksen soveltamisen ei pitäisi johtaa myöskään kilpailun *rajoittumiseen* yhteisön kilpailusääntöjen vastaisella tavalla. Asetus ei saa vaikuttaa siirronsaajien mahdollisuuksiin saada hallinointiinsa alueellisia oikeuksia siksi, että siirronsaaja joutuu omissa lisensiointijärjestelyissään verkkosisältöpalveluiden tarjoajien kanssa mukautumaan asetuksen pakottavaan vaikutukseen.

15.1.2016

c. Maantieteelliset rajaukset

Johdantolauseessa 10 viitataan alueellisesti rajattuihin sopimusjärjestelyihin, joihin verkkosisältöpalveluiden tarjoajat usein sitoutuvat oikeudenhaltijoiden kanssa tekemissään lisenssisopimuksissa. Tällöin voidaan edellyttää, että palveluntarjoajat esimerkiksi kieltävät pääsyn palveluihinsa kyseisen alueen ulkopuolella sijaitsevista IP-osoitteista. Komissio on tiedonannossaan *Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia* (COM(2015) 192 final) myöntänyt, että maarajoitukset saattavat olla perusteltuja. Strategiasta 24.6.2015 antamassaan kannanotossa eduskunnan sivistysvaliokunta korosti maarajoitusten merkittävyyttä erityisesti AV-alalle alueellisesti ja kielellisesti pienillä markkina-alueilla, kuten Suomessa, ja yhtyi valtioneuvoston kantaan, ettei ole perusteltua velvoittaa yrityksiä hankkimaan EU:n laajuisia jakeluoikeuksia, mikäli tähän ei ole kaupallista intressiä. Verkkosisältöpalvelun tarjoajan näkökulmasta mahdollisimman suurten tai jopa Euroopan laajuisten markkinoiden tavoittelu ei voi olla itsetarkoitus. Palveluntarjoajien omalle harkinnalle sekä tarkoituksenmukaisten ja kannattavien liiketoimintakonseptien muotoilulle on jätettävä riittävä liikkumatila, mukaan lukien toiminnan kannalta tarpeellisten oikeuksien hankkiminen. Asetuksen perusteluihin on syytä kirjata maininta siitä, ettei asetus kavenna mahdollisuuksia tekijänoikeuden alueelliseen lisensointiin ja siihen liittyviin maarajoituksiin.

d. Tilapäinen oleskelu

Ehdotuksen määritelmässä tai perusteluissa ei tarkemmin selosteta, mitä tilapäisellä oleskelulla tarkoitetaan eikä myöskään anneta mittapuita sen arvioimiseksi. On selvää, että asetus on tarkoitettu sovellettavaksi hyvin erilaisiin tilanteisiin, joissa kuluttaja oleskelee asuinjäsenvaltiossa ulkopuolella. Tästä huolimatta olisi suotavaa, että asetuksen perusteluissa annettaisiin jonkinlaisia *suuntaviivoja* sille, onko sen soveltamisessa esimerkiksi muutaman päivän lomamatka rinnastettavissa vuosia kestävään työntekoon toisessa jäsenvaltiossa. Avoimeksi myös jää, onko asetuksessa tarkoitettu, että kuluttajilla voi olla useampia asuinvaltioita. Tällaisilla rajauksilla saattaa olla merkitystä esimerkiksi oikeudenhaltijoiden käytettävissä olevien varmistuskeinojen valinnan ja mitoituksen suhteen.

e. Varmistuskeinot

Johdantolauseen 26 perusteella asetuksen takautuvan soveltamisen pitäisi mahdollistaa se, että oikeudenhaltijoiden ei tarvitse neuvotella uudelleen nykyisiä lisenssisopimuksiaan, jotta palveluntarjoajat voisivat mahdollistaa palveluiden rajat ylittävän siirrettävyyden. Toisaalta johdantolauseen 23 mukaan oikeudenhaltijat voivat edellyttää, että palveluntarjoaja hyödyntää keinoja, joilla varmistetaan, että verkkosisältöpalvelu tarjotaan asetuksen mukaisesti. Tällaisten vaatimusten esittäminen kuitenkin edellyttäneee vähintäänkin neuvottelua osapuolten välillä ja todennäköisesti myös sopimuksen täydentämistä. Perustelujen mukaan edellytettävien varmistuskeinojen on oltava kohtuullisia eivätkä ne saa mennä pidemmälle kuin mikä on tarpeen niiden tarkoituksen täyttämiseksi. Komission vaikutusarvioinnissa myönnetään, että sopimusjärjestelyihin liittyviä kustannuksia on vaikeaa arvioida, mutta sen mielestä ehdotus ei kuitenkaan edellytä sopimusten uudelleen neuvottelua. Kuten edellä on todettu, varmistuskeinojen toteut-

15.1.2016

taminen voi kuitenkin aiheuttaa neuvottelutarvetta ja myös *kustannuksia* palveluntarjoajalle. Asetuksen perusteluissa on syytä mainita tämä mahdollisuus ja myös varmistaa, etteivät esimerkiksi mahdolliset varmistuskeinoista aiheutuvat kustannukset *itsessään* voi perustella väitettä, että edellytetyt keinot eivät olisi kohtuullisia.

Varmistuskeinojen edellyttämiseen liittyy myös se seikka, että asetuksen käsitteistössä *kuluttaja* on luonnollinen henkilö, joka ei harjoita elinkeinotoimintaa. Siksi valvontamahdollisuus saattaa olla perusteltua ulottaa koskemaan myös väärinkäytöksiä, jossa verkkopalvelun aineistoa käytetään tilaajasopimuksen perusteella esimerkiksi lupaa edellyttävään julkiseen esittämiseen tilapäisessä oleskeluvaltiossa ja kierretään tuossa valtiossa organisoitua oikeudenhaltijoiden markkina- ja valvontaa.

f. Siirtymäaika

Asetuksen voimaantulolle esitetty kuuden kuukauden siirtymäaika vaikuttaa asian laajuus ja monimutkaisuus huomioiden hyvin lyhyeltä. Se tulisi pidentää vähintään 12 kuukauteen.

Helsingissä, tammikuun 15 päivänä 2016

Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto ry

Katri Sipilä
toimitusjohtaja

Martti Kivistö
johtaja, edunvalvonta ja tutkimus