

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeudesta digitaalisilla sisämarkkinoilla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeudesta digitaalisilla sisämarkkinoilla (U 63/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tekijänoikeusneuvos Viveca Still, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallituksen jäsen Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland ry
- toimitusjohtaja Valteri Niiranen, Kopiosto ry
- toiminnanjohtaja Antti Kotilainen, Musiikkituottajat — IFPI Finland ry
- Senior Policy Analyst Jari-Pekka Kaleva, Neogames Finland ry
- johtaja Martti Kivistö, Säveltäjain Tekijänoikeustoimisto Teosto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- IPR University Center
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Poptori Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Esittävien taiteilijoiden ja äänitteiden tuottajien tekijänoikeusyhdistys GRAMEX ry
- Keskuskauppakamari
- Luovan työn tekijät ja yrittäjät (Lyhty)
- Medialiitto ry
- Suomen Muusikkojen Liitto ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2017 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan unionin komissio antoi 14 päivänä syyskuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeudesta digitaalisilla sisämarkkinoilla, COM(2016) 593 final. Direktiiviehdotus liittyy Euroopan unionin komission toiseen toimenpidekokonaisuuteen, joka koskee tekijänoikeusjärjestelmän modernisointia digitaalisilla sisämarkkinoilla.

Komissio on jakanut direktiivin mukaiset toimenpiteet kolmeen koriin tavoitteiden perusteella: toimenpiteisiin, joilla varmistetaan sisällön laajempi saatavuus kaikkialla EU:ssa, toimenpiteisiin tekijänoikeuden poikkeusten tai rajoitusten sopeuttamiseksi digitaaliin ja rajat ylittäviin ympäristöihin sekä toimenpiteisiin hyvin toimivien tekijänoikeusmarkkinoiden saavuttamiseksi.

Ehdotetulla tekijänoikeuden rajoitusten harmonisoinnilla pyritään tukemaan yleisiä poliittisia tavoitteita, kuten tutkimusta ja koulutusta, poistamaan tekniikan kehittymisen ja uusien käyttötapojen myötä syntyneitä epäselvyyksiä rajoitusten soveltuvuudesta sekä lisäämään oikeusvarmuutta rajojen yli tapahtuvassa käytössä.

Esteitä sisällön laajemman saatavuuden varmistamiseksi kaikkialla EU:ssa puretaan helpottamalla tekijänoikeuksien selvittämistä erityisesti tarjoamalla kulttuuriperintölaitoksille mahdollisuus hankkia lisenssejä myynnistä poistuneiden teosten yleisön saataville saattamista varten. Näin edistettäisiin myös kulttuuriperinnön saatavuutta EU:n kansalaisille. Lisäksi audiovisuaalisten teosten paremman saatavuuden turvaamiseksi tilausvideopalveluissa ehdotetaan toimenpiteitä, joilla pyritään helpottamaan oikeuksien lisensointi- ja selvittämisprosessia.

Hyvin toimivat tekijänoikeusmarkkinat pyritään saavuttamaan varmistamalla, että tekijät ja oikeudenhaltijat saavat oikeudenmukaisen osuuden teostensa ja muun aineistonsa käytöstä syntyvästä arvosta. Tähän liittyen ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan oikeudenhaltijoiden neuvotteluasemaa ja korvausta sisältöjensä käytöstä sellaisissa verkkopalveluissa, joissa tarjotaan pääsy käyttäjien verkkoon lataamaan sisältöön. Komission mukaan arvон oikeudenmukainen jako on myös tarpeen lehdistöjulkaisualan kestävyuden varmistamiseksi ja huomioiden lehtikustantamoiden vaikeudet niiden lisensoidessa julkaisujaan verkossa ja pyrkinessä saamaan oikeudenmukaisen osuuden luomastaan arvosta, mukaan lukien saamaan korvauksia teosten käytöstä poikkeuksen nojalla. Toisaalta komissio pyrkii parantamaan tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden asemaa suhteessa teosten kaupallisiin hyödyntäjiin takaamalla tekijöille ja esittäville taiteilijoille kohtuullisen korvauksen sekä asettamalla käyttäjille tiedonantovelvoitteita teosten hyödyntämisestä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee yleisellä tasolla komission pyrkimyksiä edistää tekijänoikeudella suojattujen sisältöjen rajat ylittävää saatavuutta sisämarkkinoilla sekä tavoitetta saattaa tekijänoikeuden rajoitukset ajan tasalle tavalla, joka huomioi uudet hyödyntämistavat. Suomi katsoo, että direktiivissä tulee pyrkiä löytämään tasapaino toisaalta tekijöiden ja muiden oikeudenhaltijoiden oikeutettujen etujen ja elinkeinovapauden suojelemisen ja toisaalta yhteiskunnallisten tavoitteiden ja perus-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2017 vp

oikeuksien, kuten tieteen ja kulttuurin vapauden ja sananvapauden, välillä. Suomi pitää tärkeänä, että sääntelyllä ei aseteta esteitä tietoyhteiskunnan ja tietoverkkojen toiminnan kannalta tärkeiden palveluiden ja infrastruktuurien toimivuudelle, kuten hakukoneille ja linkitykselle.

Markkinoiden toimivuuden osalta Suomi painottaa, että EU:n tekijänoikeuspolitiikan tavoitteena tulee olla EU:n kilpailukyvyyn ja sisämarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja tekijänoikeusmarkkinoiden kokonaisvolyymien kasvu niin oikeudenhaltijoiden ja sisältöteollisuuden kuin kuluttajien hyväksi. Näin ollen tekijänoikeussääntelyn ja siihen liittyvän sähköisen kaupankäynnin sääntelyn tulee tukea myös uusien ja innovatiivisten sisältöjen, palveluiden ja tuotteiden sekä liiketoimintamallien kehittämistä ja markkinoille tuomista. Sääntelyn lähtökohtina tulee olla toimivuus digitaalisessa toimintaympäristössä, uusien liiketoimintamallien mahdollistaminen ja teknologianeutraalius. Suomi katsoo, että sisämarkkinoilla pikemminkin tulisi vähentää kuin lisätä oikeuksien pirstaloitumista ja pyrkiä välttämään uusien oikeudenhaltijoiden ja oikeuksien synnyttämistä.

Tiedonlouhinnan osalta Suomi katsoo, että nykyisiä mahdollisuuksia tiedonlouhintaan ei tule heikentää ja että tieteellistä tiedonlouhintaa tarkasteltaessa olisi huomioitava myös mahdollisuudet hyödyntää kansallista tutkimusinfrastruktuuria mukaan lukien muistiorganisaatioiden ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden osallistuminen tiedonlouhintaan sekä tutkimuksen verifioimiseen liittyvät tarpeet.

Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen mukaista mallia, joka jättää kansallisen lainsäätäjän harkintaan, miten opetuskäyttö mahdollistetaan, ja jossa myös lisensointiin perustuvat mallit opetuskäytön turvaamiseksi olisivat edelleen mahdollisia. Suomi kannattaa myös ehdotusta, jonka mukaan opetuskäytön katsotaan tapahtuvan siinä maassa, jossa oppilaitos toimii. Kun jäsenvaltioille on jätetty kansallista liikkumavaraa, tämä elementti on tarpeen, jotta etäopetus olisi mahdollista.

Suomi kannattaa pyrkimyksiä edistää kulttuurihistoriallisesti kiinnostavien aineistojen saatavuutta myös rajat ylittävissä tilanteissa, mutta katsoo, että rajat ylittävän käytön sopimuslisensoijärjestelmään perustuvan ratkaisun tulisi voida tapahtua ehdotettua kevyemmällä hallinnollisella ratkaisulla, joka perustuu yhteishallinnointiorganisaatioiden vastavuoroisuuteen. Suomi ei pidä mahdollisena, että kulttuuriperintölaitokset neuvottelevat komission ehdottamalla tavalla eri ulkomaisten yhteishallinnointiorganisaatioiden kanssa kussakin tapauksessa erikseen myynnistä poistuneita teoksia koskevien käyttöilupien hankkimiseksi.

Suomi pitää komission ns. arvokuiluun liittyviä ehdotuksia ongelmallisina. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että komissio pohtii eri tekijöitä, jotka liittyvät tekijänoikeudellisesti suojattujen teosten verkkojakelun arvonmuodostukseen eri aloilla sekä oikeuksien ja vastuiden jakautumiseen eri markkinatoimijoiden välillä. Suomi katsoo, että markkinoilla olevia mahdollisia ongelmia on syytä tarkkaan selvittää ja etsiä ratkaisua, jolla saavutetaan reilut kilpailuolosuhteet. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota tekijänoikeuksien kunnioittamiseksi tarvittavan infrastruktuuriin kehittämiseen, kuten yhteen toimivien teos- ja tekijätietojen saatavuuden varmistamiseen. Tavoitteena tulee olla tasapainoinen ja käytännön toimivuuden kannalta järkevä sääntely, jossa huomioidaan myös muut käynnissä olevat, erityisesti digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustoihin eli alustatalouteen sekä teollis- ja tekijänoikeuksien toimeenpanoon liittyvät EU-hankkeet.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2017 vp

Toimenpiteiden tulisi myös olla yhteensopivia sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin kanssa. Nyt esillä olevat arvokuiluun liittyvät ehdotukset ovat keskenään ristiriitaisia eivätkä perustu riittävään vaikutusarviointiin, jotta niiden pohjalta olisi mahdollista tehdä johtopäätöksiä uuden sääntelyn tarpeesta.

Suomi katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa pitäisi pyrkiä selkeyttämään ehdotukseen sisältyviä säännöksiä ja keskittyä asioihin, jotka ovat sisämarkkinoiden kehittämisen kannalta kaikkein tärkeimmät ja vaikutuksiltaan selvimmät.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistuksen lähtökohdat

EU:n ja kansallisen tason tekijänoikeussääntelystä ja markkinoista on muodostunut vaikeasti hallittava ja vaikeasti uudistettava kokonaisuus. Tämän taustalla on paitsi sääntelyn pirstoutumista myös alan sopimuskäytännöistä ja rakenteista johtuvia seikkoja. Uudistusten vaikeus heijastuu myös nyt käsiteltävästä ehdotuksesta, johon on koottu joukko toimenpiteitä, jotka eivät sellaisenaan liity toisiinsa vaan joilla pyritään pistemäisesti paikkaamaan järjestelmän ongelmakohtia. Ehdotuksen kokonaisvaikutuksia luovan alan toimintaedellytyksiin ja markkinoiden toimivuuteen on vaikea arvioida.

Digitaalisen toimintaympäristön uudet ja jatkuvasti muuttuvat liiketoimintamallit vaativat paljon myös sääntely-ympäristöltä. Sääntelyn tulisi olla lähtökohdiltaan mahdollistavaa ja teknologia-neutraalia. Talousvaliokunta on aiemmin (TaVL 6/2016 vp — E 1/2016 vp) korostanut, että tekijänoikeuslainsäädännöllä ei tule rakentaa esteitä vaan edistää laillista pääsyä suojattuun aineistoon. Sisältöjen laillinen saatavuus ja toimivat ja tasapainoiset tekijänoikeusmarkkinat ovat keskeisiä sekä luovan alan että kuluttajien näkökulmasta. Näistä lähtökohdista talousvaliokunta on arvioinut myös nyt käsillä olevan ehdotuksen keskeisiä osa-alueita.

Teosten saatavuus ja tekijänoikeuden rajoitukset

Talousvaliokunta pitää teosten saatavuuden edistämistä EU:n tekijänoikeussääntelyn uudistamisen keskeisenä lähtökohtana: tekijänoikeussääntelyn oikeutus perustuu viime kädessä sen kykyyn edistää laillista pääsyä sisältöihin. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen ehdotukset ovat tältä osin varsin kapeita eikä niiden vaikutusta tekijänoikeusmarkkinoiden toimivuuteen kokonaisuutena voida pitää kovin selkeänä.

Direktiiviehdotuksella velvoitettaisiin jäsenvaltiot ottamaan käyttöön kolme pakollista tekijänoikeuden rajoitusta, jotka koskisivat tekstin- ja tiedonlouhintaa, opetuskäyttöä sekä kulttuuriperinnön säilyvyyttä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa erityisesti komission ehdotusta tekstin- ja tiedonlouhintaa koskevaksi poikkeukseksi on pidetty ongelmallisena. Keskeinen huolenaihe liittyy säännöksen soveltamisalaan, joka rajoittuisi *tieteellistä tutkimusta varten* hankittuun aineistoon. Säännös kohdistuisi ainoastaan aineistoihin, joiden käytöstä on olemassa käyttäjän ja oikeudenhaltijan välinen lisenssisopimus. Lisäksi säännös näyttäisi jättävän poikkeuksen ulkopuolelle esimerkiksi kirjastojen ja museoiden hyödyntämisen tutkimustoiminnassa. Talousvalio-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2017 vp

kunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn arvioon ja painottaa, että säännöksen soveltamisalaa tulee jatkoneuvotteluissa pyrkiä laajentamaan niin, että nykyiset mahdollisuudet tiedonlouhintaan eivät heikkene ja että koko kansallista tutkimusinfrastruktuuria, mukaan lukien kirjastot, museot ja arkistot, pystytään jatkossakin hyödyntämään. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota tiedonlouhinnan merkitykseen ja tieteellisen tutkimuksen harjoittamiseen tutkimusorganisaatioiden ulkopuolella sekä siihen liittyvään yhteistyöhön kaupallisten toimijoiden kanssa. Valiokunta painottaa myös, että jatkovalmistelussa tulisi huomioida sääntelyn yhteensopivuus viireillä olevien datan omistajuutta koskevien EU-tason hankkeiden kanssa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetut opetustoimintaa koskevat poikkeukset mahdollistaisivat jatkossakin Suomen järjestelmän tyyppisen ratkaisun, jossa teosten käyttö opetuksessa perustuu osin poikkeuksiin ja osin sopimuslisenssijärjestelmään. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen varmistaa myös jatkoneuvotteluissa ehdotetun sääntelyn yhteentomivuus sopimuslisenssijärjestelmän kanssa.

Talousvaliokunta tukee direktiiviehdotuksen tavoitteita edistää myynnistä poistuneiden teosten käyttöä sekä audiovisuaalisten teosten saatavuutta. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen säännökset ovat myös näiltä osin melko epäselviä ja saattaisivat pahimmillaan monimutkaistaa nykyisiä neuvottelumekanismeja.

Kustantajien lähioikeus

Direktiiviehdotuksessa esitetään otettavaksi käyttöön uusi tekijänoikeussuojan muoto, ns. kustantajien lähioikeus. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin ristiriitaisia arvioita ehdotuksen tarpeellisuudesta ja vaikutuksista. Talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että sisämarkkinoilla tulisi pyrkiä välttämään tekijänoikeussuojan muotojen pirstoutumista ja uusien oikeudenhaltijoiden ja oikeuksien syntymistä. Uusien suojamuotojen käyttöönotto edellyttäisi perusteellista vaikutusten arviointia, varsinkin kun nyt ehdotetun tyyppisestä sääntelystä saadut kokemukset ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan olleet myös kustannusalan näkökulmasta ristiriitaisia niissä jäsenvaltioissa, joissa vastaava sääntely on otettu käyttöön. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettua suojamuotoa tulee arvioida myös loppukäyttäjien näkökulmasta: ehdotettu säännös voi vaikuttaa kielteisesti teosten saavutettavuuteen ja nostaa teoskappaleiden kuluttajahintoja.

Arvokuilu

Ehdotuksen 13 artiklalla pyritään ratkaisemaan ns. arvokuiluksi tai arvonsiirroksi kutsuttua ongelmaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että luovien sisältöjen arvo siirtyy digitaalisten palveluiden tuottajille eivätkä tekijät saa oikeudenmukaista osuutta teostensa käytöstä syntyvästä arvosta. Talousvaliokunta katsoo, että on hyvä, että EU:ssa on lähdetty etsimään ratkaisua arvokuiluongelmaan, ja pitää tärkeänä etsiä ratkaisuja nykyistä tasapainoisempien kilpailuolosuhteiden luomiseksi tekijänoikeusmarkkinoille. Samalla valiokunta katsoo, että ehdotetussa muodossaan sääntely on vaikutuksiltaan epäselvä. Erityisesti ehdotettu neuvottelumekanismi ja toteutettavat toimenpiteet, joilla viitataan sisällöntunnistamistekniikoihin, ovat tulkinnanvaraisia. Ehdotetussa muodossaan sääntely saattaa muodostaa esteitä sisällöntuotannolle ja vaikeuttaa alalle tuloa erityisesti pk-yritysten osalta. Säännöksellä voi olla kielteisiä vaikutuksia myös loppukäyttäjien tuotta-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2017 vp

man sisällön kohteluun. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi edesauttaa osaltaan rakentavien vaihtoehtojen selvittämistä arvokkuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:n kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano ja resursien suuntaaminen tekijänoikeusmarkkinoilla ilmenevien kilpailuongelmien selvittämiseen ja mahdolliseen määräävän aseman väärinkäyttöön puuttumiseen voivat edesauttaa ongelman ratkaisua.

Lopuksi

Tekijänoikeussäätelyn uudistaminen on yksi digitaalisten sisämarkkinoiden strategian keskeisimmistä osa-alueista. Lähtökohtana tulisi olla nykyistä paremmin toimiva, uusia liiketoimintamalleja mahdollistava sääntely-ympäristö, joka toimisi niin kuluttajien kuin alan kokonaisvolyymien eduksi. Arvioitaessa EU-tason sääntelyratkaisujen toimivuutta on otettava samalla huomioon sääntelyn ja digitaalisen toimintaympäristön kehitys globaalilla tasolla. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee pyrkiä tasapainoiseen säädösympäristöön, joka edesauttaa eurooppalaisen ja suomalaisen luovan alan tuotteiden ja palveluiden syntymistä ja menestymistä kansainvälisillä markkinoilla.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 16.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen