

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Selvitys valtion talousarvion määrärahasta maksettavan yksityisen kopioinnin hyvityksen toimivuudesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää kunnioittavasti eduskunnan sivistysvaliokunnalle seuraavan selvityksen.

1. Eduskunnan lausuma ja asian tausta

Eduskunnan vastaukseen EV 239/2014 vp - HE 249/2014 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta) sisältyy seuraava lausuma:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus varautuu hyvitysmaksun rahoituksen monipuolistamiseen esimerkiksi ottamalla valtion rahoituksen rinnalle myös kattavan laitemaksujärjestelmän, jos valtion rahoituksella ei tulevaisuudessa kyetä suorittamaan EU:n tietoyhteiskuntadirektiivin 2001/29/EY edellyttämää sopivaa korvausta (fair compensation) yksityisen kopioinnin sallimisesta. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä.”

Eduskunnan lausuma annettiin tekijänoikeuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 249/2014 vp) yhteydessä. Tekijänoikeuslakia muutettiin niin, että hyvitys teoksen kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön maksetaan valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Noin 12 miljoonan euron tasolle vuosina 2004—2008 noussut hyvitysmaksukertymä, johon vuoden 2007 digisiirtymä aiheutti tilapäisen noin 3 miljoonan euron lisäyksen, on laskenut noin 6,5—7 miljoonan euron tasolle vuosina 2011—2013. Vuoden 2014 kertymäksi arvioidaan noin 5 miljoonaa euroa. Hyvitysmaksukertymän aleneminen tälle tasolle vaikuttaa kielteisesti luovan työn tekijöiden toimintaedellytyksiin, eikä kertymää voida pitää suuruudeltaan kohtuullisena hyvityksenä yksityisestä kopioinnista, jonka vuosina 2011—2013 ei kuitenkaan osoitettu vähentyneen. Edellytyksiä hyvitysmaksun laitekannan laajentamiseen tai maksun korottamiseen ei ole ollut.”

”Yksityiseen kopiointiin käytettävien laitteiden kirjo on monipuolistunut ja teosten kopiointi on siirtynyt perinteisistä, lähes yksinomaan tallentamiseen ja kopiointiin soveltuvista tallennuslaitteista ja -laitteista sellaisiin laitteisiin, joita voidaan kopioimisen tai tallentamisen lisäksi käyttää myös muihin tarkoituksiin. Myös aineistojen suora lisensiointi on kehittymässä, mutta sen ei ainakaan lyhyellä aikavälillä arvioida merkittävästi vähentävän hyvityksen piiriin kuuluvaa yksityistä kopiointia. Edellä kuvatusta kehityksestä on seurauksena se, että hyvitysmaksua ei kerry kaikista sellaisista tallennuslaitteista ja -alustoista, joihin teoksia kopioidaan laissa tarkoitettulla tavalla yksityiseen käyttöön.” (HE 249/2014 vp)

2. Yksityisen kopioinnin hyvitys

Tekijänoikeuslain (404/1961) 2 a luvussa säädetään hyvityksestä teoksen kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön. Yksityisen kopioinnin hyvityksellä hyvitetään tekijänoikeudella suojattujen teosten tekijöille ja muille oikeudenhaltijoille sitä, että teoksia ja lähioikeuksien suojan kohteita kopioidaan yksityiseen käyttöön tekijänoikeuslaissa säädetyn rajoituksen nojalla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa (tietoyhteiskuntadirektiivi) mukaan tekijänoikeutta voidaan rajoittaa sallimalla yksityinen kopiointi, jos oikeudenhaltijoille järjestetään kopioinnista sopiva hyvitys (fair compensation).

Yksityisen kopioinnin hyvitystä kerättiin vuodesta 1984 lähtien kasettimaksuna ja sittemmin 2006 alkaen hyvitysmaksuna siitä mahdollisuudesta, että tallennusalustalle voidaan valmistaa teoksesta kappale yksityistä käyttöä varten. Maksuvelvollisia vuoden 2014 loppuun asti olivat laitteen valmistaja ja maahantuoja sekä toissijaisesti sen jälleenmyyjä. Maksu kohdistui laitteen tai tallennusalustan tallennusominaisuuteen ja tuli siten myyntihinnassa kuluttajan maksettavaksi.

Hyvitys säädettiin valtion talousarviosta maksettavaksi tekijänoikeuslain muutoksella 1171/2014. Perusteluissa (HE 249/2014 vp) todetaan: ”Kun valtio lainsäädännössään sallii yksityisen kappaleen valmistamisen tekijänoikeuden rajoituksena ja tietoyhteiskuntadirektiivi edellyttää tällaisessa tapauksessa hyvityksen järjestämistä tekijöille, eikä hyvitystä pystytä riittävästi keräämään osana tallennusalustojen myyntihintaa, on perusteltua, että valtio suorittaa yksityisen kopioinnin hyvityksen verovaroista.”

Yksityisen kopioinnin hyvitys maksetaan valtion talousarvion momentilta 29.80.41. (Eräät käyttöoikeuskorvaukset).

3. Hyvityksen edunsaajien näkemykset budjettirahoitteisen järjestelmän toimivuudesta

Hyvityksen edunsaajien näkemykset ja kokemukset nykyjärjestelmän toimivuudesta selvitettiin kyselyllä hyvityksen edunsaajille (suora hyvitys ja välillinen hyvitys): Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto ry, Kopiosto ry, Esittävien taiteilijoiden ja äänitteiden tuottajien tekijänoikeusyhdistys Gramex ry, Audiovisual Producers Finland – APFI ry (ent. Tuotos ry), Musiikin edistämissäätiö, Kopiosto / Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK, Esittävän säveltaiteen edistämissäätiö, Musiikkituotannon tuki- ja edistämissäätiö, Kirjallisuuden edistämiskeskus, Visuaalisen taiteen edistämiskeskus VISEK, Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry ja Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry. Kaikki edunsaajat vastasivat kyselyyn.

KYSYMYS 1: Mikä on yleisarvionne ja kokemuksenne budjettirahoitteisen yksityisen kopioinnin hyvityksen toimivuudesta? Onko hyvitys käytännössä toteutunut hallituksen esittämällä ja perustelemalla tavalla?

Edunsaajien mielestä budjettirahoituksen vakaus ja ennustettavuus oli suuri parannus epävarmaan laitemaksujärjestelmään, jossa kaikki yksityiseen kopiointiin käytetyt laitteet eivät olleet hyvitysmaksun piirissä. Nykyjärjestelmä on myös hallinnollisesti kevyt.

Edunsaajien mukaan ongelma on, että hyvitys ei kohdennu niihin, jotka kopioivat yksityiseen käyttöön. Hyvityksen taso (nykyisin n. 4,4 senttiä per kopio) ei ole myöskään missään vaiheessa vastannut direktiivin

vaatimuksia (fair compensation, kohtuullinen/reilu hyvitys). Hyvitys ei vastaa kopioinnista aiheutuvaa haittaa eikä tallennemyynnin tai muun maksullisen käytön vähentymistä.

Edunsaajien näkökulmasta budjettirahoitteinen hyvitys nähdään erityisen merkittävänä tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin käytettävän välillisen hyvityksen osalta. Tällä hyvityksen kollektiivisella osuudella on voitu turvata hallituksen esityksen mukaisesti luovan alan toimintaedellytyksiä uusissakin teknologisissa ympäristöissä. Erityisesti musiikkiala on korostanut välillisen hyvityksen suurta merkitystä koko alan edistämisen ja kehittämisen kannalta. Välillinen hyvitys on mahdollistanut luovien aloja kollektiivisesti hyödyttäviä toimintoja.

Edunsaajien mukaan asetettu tavoite, että järjestelmä ei ole riippuvainen siitä, ovatko kaikki yksityiseen kopiointiin merkittävässä määrin käytettävät tallennuslaitteet ja -laitteet kulloinkin maksun piirissä vai eivät, on saavutettu.

KYSYMYS 2: Onko yksityisen kopioinnin hyvitys nykymuodossaan direktiivin 2001/29/EY säännökset täyttävä järjestelmä?

Edunsaajat muistuttavat, että direktiivin johdantokappale 35 edellyttää teosten käytön korvaamista oikeudenhaltijoille riittävällä tavalla. Budjettirahoitteisessa järjestelmässä hyvityksen tasolla ei ole kuitenkaan suoraa riippuvuutta mitattuun tai arvioituun käyttöön eli yksityisen kopioinnin laajuuteen ja laatuun. Hyvityksen tason kohtuullisuutta, toisin sanoen onko yksityinen kopiointi korvattu riittävällä tavalla, ei ole mahdollista yksiselitteisesti vahvistaa.

Gramexin ja Kopioston käsityksen mukaan nykyinen hyvitystaso ei täytä direktiivin vaatimuksia. Teosto puolestaan pitää nykyistä 11 miljoonan euron tasoa ehdottomana miniminä.

Muusikkojen liiton, Esittävän säveltaiteen edistämissektiön ja Musiikkituotannon tuki- ja edistämissektiön mukaan oli poliittinen päätös asettaa hyvityksen määrä 11 miljoonaan euroon budjettirahoitukseen siirryttäessä, eikä se perustunut tutkimuksiin kopioinnin määrästä eikä siitä aiheutuvasta haitasta. Hyvityksen määrä ei myöskään korreloi käytön kanssa, eikä hyvitystason kohtuullisuutta pystyttyä verifioimaan.

Muilta osin edunsaajat pitävät järjestelmää direktiivin mukaisena. Direktiivin on katsottu antavan jäsenvaltioille suhteellisen laajan liikkumavaran hyvityksen järjestämisessä, kun se jättää hyvityksen järjestämistavan avoimeksi ja jäsenvaltioiden päätettäväksi.

KYSYMYS 3: Onko hyvityksellä saavutettu ne tavoitteet, joita edustamanne edunsaajaryhmän taholta hyvitykselle on asetettu, verrattuna tilanteeseen, että hyvitys kerättäisiin laitemaksuna?

Teosto ry: Budjettirahoitteisen hyvitysmallin käyttöönottamisen seurauksena hyvityksen kokonaismäärä palautui 11 miljoonan euron vuositasolle, mikä oli vähimmäisedellytys järjestelmän hyväksyttävyydelle. Laitemaksun romahdus johtui ennen kaikkea siitä, että kuluttajien kopiointi siirtyi älypuhelimiin ja muihin tallennuslaitteisiin, joita ei koskaan otettu laitemaksun piiriin. Tästä syystä on mahdotonta sanoa, mille tasolle budjettirahoitus olisi tosiasiassa pitänyt asettaa. Joka tapauksessa on selvää, että sen olisi tullut olla korkeampi kuin 11 miljoonan euron vuositaso, johon vuonna 2015 päädyttiin. Toisaalta laitemaksujärjestelmään verrattuna budjettirahoitteisen järjestelmän nettotuotto oikeudenhaltijoille on jonkin verran suurempi, koska maksun keräämisen kustannukset ovat jääneet pois.

Kopioisto ry: Aiempaan laitemaksuun verrattuna budjettirahoitteinen malli on vakaa ja ennustettava, mutta av-teosten osalta on selvää, että hyvitys ei ole riittävä.

Gramex ry: Budjettirahoitteista maksua säädettyä oltiin kestävässä tilanteessa, jossa 96 % kopiointivälineiden kaupasta oli laitemaksun ulkopuolella. Kopiointiin käytettyjä välineitä myytiin vuodessa noin 1,2 miljardilla eurolla ja hyvitysmaksua kerättiin vain 50 miljoonan euron laitekaupasta. Laitemaksu-malli ei voinut tuottaa kohtuullista hyvitystä, kun valtaosa kopiointivälineiden kauppaa jäi maksun ulkopuolelle. Tämä järjestelmävirhe johti kahteen asiaan: 1) tietokoneilla ja matkapuhelimilla tehtyä kopiointia ja kopiointimäärien kasvua ei ole koskaan kyetty asianmukaisesti hyvittämään oikeudenhaltijoille 2) osin tästä johdun poliittisille päättäjille syntyi väärä mielikuva kohtuullisesta hyvitystasosta. Tämä ei koske vain Suomea, vaan samoin kävi useissa muissakin EU-maissa. 11 miljoonan euron hyvitystaso perustui puhtaasti poliittiseen päätökseen. Sen pohjaksi ei tehty viranomaisten tutkimuksia yksityisen kopioinnin määrästä. Referenssinä oli lähinnä sitä edeltäneen laitemaksun tuotto, vaikkei laitemaksua enää kerätty kuin kuudesta prosentista kopiointivälineiden kauppaa. Sittemmin OKM on teettänyt tutkimuksia kopioinnista. Niiden perusteella näkee, että laitemaksun ulkopuolelle jätetyt tietokone ja matkapuhelin ovat edelleenkin laajimmin käytetyt kopiointivälineet ja että hyvitys on ollut koko ajan liian matala.

Tuotos / APFI ry: Hyvityksen siirryttyä budjetista maksettavaksi oli varojen kasvu ilahduttava asia. Kuitenkin laitemaksuperusteinenkin keräämistapa olisi tuottanut merkittävästi enemmän oikeudenomistajille, jos laitemaksu olisi ulotettu kattamaan kaikki uudemmatkin laitteet, joilla kopiointia tehdään. Näin 11 miljoonan euron kokonaishyvitys on suhteutettuna Yksityisen kopioinnin neuvottelukunnan ja OKM:n tekemään kopiointitutkimukseen varsin vähäinen ja korvaa hieman yli 4 senttiä / tehty kopio. Tätä ei näkemyksemme mukaan voida pitää kohtuullisena korvauksena.

Musiikin edistämissäätiö: Budjettirahoitteisen hyvityssumman nouseminen sitä edeltäneestä matalimmasta tasosta korvasi ainakin osittain sitä vääryyttä mikä oli syntynyt, kun uudet tallennusvälineistöt eivät olleet tulleet laitemaksun piiriin. Näin ollen tavoitteita voi pitää ainakin osin saavutettuina. Toisaalta tekijänoikeusjärjestöjen laskelmien mukaan oikea taso olisi ollut isoimmillaan paljon 11 miljoonaa suurempi.

Muusikkojen liitto: Ennen nykyjärjestelmää tapahtunut laitemaksun romahdus johtui siitä, että kuluttajakopiointi siirtyi älypuhelimiin ja muihin laitteisiin, joita ei saatu laitemaksun piiriin. Laitemaksun loppuvaiheessa 50 miljoonan euron laitekauppa tuotti yli 6 miljoonaa euroa hyvitysmaksua, kun koko yksityiseen kopiointiin käytettyjen laitteiden kaupan arvo oli noin 800 miljoonaa euroa. Suhteutettuna koko laitekaupan potentiaaliin maksun olisi pitänyt teoreettisesti tuottaa melkein 100 miljoonaa euroa. On ilmeistä, että budjettirahoitteisen maksun olisi pitänyt olla selvästi korkeampi kuin 11 miljoonan euron vuositaso, johon vuonna 2015 päädyttiin. Pelkästään rahasummia vertailemalla voi todeta, että budjettirahoitteinen maksu tuotti kuitenkin paremman tuloksen kuin sitä edeltänyt laitemaksu.

Musiikkituotannon tuki- ja edistämissäätiö / Esittävän säveltaiteen edistämissäätiö: Budjettirahoitteisen hyvitysmallin käyttöönottamisen yhteydessä hyvityksen kokonaismääräksi säädettiin vuositasolla 11 miljoonaa euroa. Edellisten vuosien aikana tapahtunut laitemaksun romahdus johtui ennen kaikkea siitä, että kuluttajien kopiointi siirtyi älypuhelimiin ja muihin tallennuslaitteisiin, joita ei otettu laitemaksun piiriin. Laitemaksun viimeisinä vuosina noin 50 miljoonan euron hyvitysmaksun piiriin kuuluneesta laitekaupasta kertyi hyvitysmaksua runsas 6 miljoonaa euroa eli 12 %. Koko yksityiseen kopiointiin käytettyjen laitteiden kauppa oli tuolloin noin 800 miljoonaa euroa. Sama 12 %:n osuus 800 miljoonan euron laitekaupasta olisi tuottanut laitemaksua noin 95 miljoonaa euroa ja neljänneskin siitä 23-24 miljoonaa euroa. On vaikea sanoa,

mille tasolle budjettirahoitus olisi tosiasiaassa pitänyt asettaa. Joka tapauksessa on selvää, että sen olisi tullut olla selvästi korkeampi kuin 11 miljoonan euron vuositaso, johon vuonna 2015 päädyttiin. Budjettirahoituksesta järjestelmästä todettakoon, että sen nettotuottoon oikeudenhaltijoille vaikuttaa positiivisesti se, että maksun keräämisen kustannukset ovat jääneet pois.

Kirjallisuuden edistämiskeskus: Siirtyminen budjettirahoitukseen malliin on nostanut hyvityksen määrän kohtuullisena pidettävälle tasolle. Aiempi laitemaksumalli ei taannut kirjailijoille eikä muillekaan tekijöille kohtuullista hyvitystä heidän teostensa yksityisestä kopioinnista.

WISEK: AV-teosten osalta hyvitys ei ole riittävä. Budjettirahoitteinen malli on sinänsä periaatteessa vakaa ja ennustettava.

TTVK ry: Laitemaksuna kerätty hyvitys pieneni vuosittain huolestuttavalla vauhdilla. Tämä ei kuitenkaan johtunut kopioinnin vähentymisestä vaan siitä, että laitemaksun piiriin kuuluvia laitteita ei päivitetty asianmukaisesti vastaamaan teknistä kehitystä; kyse oli siis virheellisen alhaisista määristä. Näin ollen budjettirahoitukseen siirtyminen ja määrän tarkistaminen ylöspäin oli tervetullut uudistus, vaikka määrä olisi tullut jo silloin asettaa kohtuullisemmalle tasolle.

Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry: Yhdistyksen kautta käyttösuunnitelman hyväksymispäätöksellä kanavoitavan välillisen hyvityksen edunsaaja on koko tekijänoikeusala ja kaikki oikeudenhaltijat. Välillinen hyvitys toteutuu muun muassa korkeatasoisen, analyyttisen ja kriittisen tekijänoikeutta koskevan keskustelun, tietoa lisäävien julkaistavien selvitysten ja tutkimusten ja tekijänoikeudellisen tietopalvelun ylläpitämisen kautta. Tämä palvelee oikeudenhaltijoiden yhteisiä tarkoituksia, jotka ovat osa yhteiskunnan yleistä etua. Se periaatteellinen näkökulma, että laitemaksuun perustuva hyvitys kohdentui paremmin itse yksityisen kopioinnin talouteen, ei vähennä hyvityksen merkitystä edunsaajien kannalta.

KYSYMYS 4: Oletteko havainnut budjettirahoitteen järjestelmän korjaus- tai kehittämistarpeita?

Edunsaajien näkemys on, että nykyinen 11 miljoonan euron budjettikorvaus, joka merkitsee noin 4,4 sentin korvausta per kopio, tulee nostaa asteittain kopioinnin arvoa vastaavalle tasolle, jotta se täyttäisi direktiivin edellytykset sekä perustuslain omaisuuden suojan mukaisen kohtuullisuuden. Hyvityksen taso ei ole oikeassa suhteessa kopioitujen tuotteiden arvoon, myynnin menetykseen eikä kopioinnin aiheuttamaan haittaan nähden. Hyvitys tulisi asteittain nostaa kopioinnin arvoa vastaavalle tasolle, jotta direktiivin edellytykset täytettäisiin. Vastauksissa ei kuitenkaan esitetä, mikä kopioinnin arvon tulisi olla yksityisen kopioinnin hyvityksen määrää mitoittaessa.

Kopioisto katsoo, että yksityisen kopioinnin tutkimuksen neuvottelukunnassa laiteteollisuuden läsnäolo ei ole tarpeen niin kauan kun yksityisen kopioinnin hyvitystä ei kerätä laitemaksuina ja kyseisellä teollisuuden alalla ei ole omaa intressiä valvottavana.

KYSYMYS 5: Onko yksityisen kopioinnin hyvitys mielestänne edelleen relevantti?

Edunsaajien mukaan yksityistä kopiointia tehdään edelleen laajamittaisesti ja kopiointimäärät ovat suuria, vaikka aineistojen kulutus on siirtynyt enenevässä määrin esimerkiksi suoratoistopalveluihin. Tämä laissa sallittu yksityinen kopiointi tulee hyvittää oikeudenhaltijoille.

Edunsaajien mukaan yksityisen kopioinnin hyvityksellä on erittäin tärkeä merkitys sekä tekijöille maksettavina yksilöllisinä korvauksina että yhteisiin tarkoituksiin (hyvityksen ns. kollektiivisuus, välillinen hyvitys) osoitettuina varoina.

Lisäksi edunsaajat korostavat, että budjettirahoitteinen hyvitys ei saa vähentää muita valtion talousarvion määrärahoja, joilla näitä aloja tuetaan.

KYSYMYKSIÄ 6: Tulisiko hyvitys käytännössä ulottaa myös musiikin ja audiovisuaalisen aineiston lisäksi esimerkiksi graafisen aineiston yksityisen kopioinnin hyvittämiseen?

Vastaajien käsitykset jakaantuivat, eikä tarvetta hyvittää graafisen aineiston kopiointia pidetty yhtä ilmeisenä kuin musiikin ja av-aineiston kohdalla.

Teosto katsoo, että graafisten aineistojen massaluonteista kopiointia tapahtuu ensisijaisesti organisaatioissa, jolloin käytön korvaaminen perustuu käyttäjien suorittamiin lisenssimaksuihin.

Kopiosto kannattaa ajatusta graafisen aineiston yksityisen kopioinnin hyvittämisestä, kunhan uusi aineistolaji huomioidaan hyvityksen tason nousussa siten, että se ei vähennä hyvitystä musiikin ja av-aineistojen oikeudenhaltijoille.

Gramex katsoo, ettei sen asiantuntemus riitä arvioimaan, missä määrin ja millaiseen käyttöön graafisen aineiston lisensioimatonta yksityistä kopiointia tapahtuu. APFI:n mielestä graafisen aineiston yksityistä kopiointia ei tule hyvittää. Jos direktiivin edellytykset täyttyvät ja hyvitystä aletaan maksaa, hyvityksen määrää tulee Gramexin ja APFI:n mielestä kasvattaa riittävästi.

Kirjallisuuden edistämiskeskus nostaa esiin yhdenvertaisuuden näkökulman. Hyvitys graafisen aineistojen yksityisestä kopioinnista olisi perusteltua myös eri alojen tekijöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Musiikin alan edistämissäätiöt eivät pidä graafisen aineiston hyvitystä tarpeellisenä. Mahdollinen hyvitys ei saisi myöskään vähentää nykyisten edunsaajien osuutta. Jos yksityistä kopiointia todetaan tapahtuvan merkittävässä määrin ja direktiivin edellytykset hyvityksen järjestämisestä täyttyvät, hyvitys tulee järjestää. Kaikkien vastaajien näkemys on, että graafisen aineiston kopioinnin hyvitys ei saisi vähentää nykyisten edunsaajien hyvitystä, vaan määrärahaa olisi tällöin korotettava riittävästi.

Tekijänoikeudellinen yhdistys katsoo, että massaluonteinen yksityinen kopiointi kohdentuu ja kumuloituu musiikkiin ja audiovisuaaliseen aineistoon. Graafisen aineiston kopiointi on tehdyn tutkimuksen mukaan myös määrältään relevanttia. Vaikeutena graafisen aineiston kohdalla on kopioinnin lähteiden hajaantuminen kaikkeen julkaistuun ja verkossa saatavana olevaan aineistoon. Tulevat tutkimukset antavat lisäperusteita tämän hyvitystarpeen arvioimiselle.

KYSYMYKSIÄ 7: Onko paluu osittaiseen tai yksinomaiseen tallennuslupamaksuun mielestänne mahdollista ja/tai tarpeellista?

Edunsaajien vastauksissa korostetaan, että hyvityksen järjestäminen on valtion vastuulla silloin, kun valtio sallii teosten ja muiden aineistojen kopioinnin yksityiseen käyttöön tekijänoikeuden rajoituksen perusteella. Budjettirahoituksen ohella tai sijasta voidaan käyttää myös laitemaksumallia, mikäli esimerkiksi EU:n lainsäädäntö tai oikeuskäytäntö edellyttäisi hyvityksen tason nostamista. Suurimpana epäkohtana nähdään kui-

tenkin laitemaksujärjestelmän kulut ja suurelle joukolle toimijoita aiheutuva hallinnollinen taakka. Vastauksissa tuodaan esiin, että laitemaksun vaihtelualttiutta voitaisiin vähentää osittaisella hyvityksellä budjettivaroista ja todetaan, että viime kädessä hyvitysjärjestelmän valinta on poliittinen ratkaisu.

Muusikkojen liiton mielestä ratkaisevaa on, onnistuisiko laitemaksun käyttö hyvityksen järjestämisessä jostakin syystä olennaisesti paremmin kuin aiemmin. Kopioinnin aiheuttama haitta ja menetys tulisi ottaa selkeästi maksun määräytymisen perusteeksi. Lisäksi Muusikkojen liitto korostaa kollektiivisen eli välillisen hyvityksen merkitystä kulttuurin tukena.

TTVK:n mukaan laitemaksuun palaamisella menetettäisiin budjettirahoitteisen järjestelmän edut: hyvityksen tasaisuus ja ennustettavuus sekä hallinnollisen rasitteen vähäisyys. Osittaisella laitemaksulla hyvitysvollisuus kohdistuisi suoremmin kopioijiin. Jos hyvitys osittaisen laitemaksun kautta saadaan edes kohtuulliselle tasolle, se on harkittavissa oleva vaihtoehto.

Gramexin (myös musiikkialan edistämissäätiöt) mukaan hyvityksen edunsaajilla ei ole perusteita sulkea mitään hyvitysjärjestelmää tai niiden yhdistelmää pois, jos sellaisen avulla hyvitys on mahdollista saada kohtuulliselle tasolle. Laitemaksujärjestelmän toimivuus edellyttää, että sen piiriin otetaan tärkeimmät ja eniten myydyt tallennusvälineet.

Kopiosto suhtautuu laitemaksuun varauksellisesti ja kannattaa sitä vain, jos se on ainoa tapa ylläpitää nykyistä tasoa tai korottaa budjettirahoitteista yksityisen kopioinnin hyvitystä. Maksu kohdistuisi tällöin oikein yksityisestä kopioinnista hyötyvään laitekauppaan ja tulisi laitteiden myyntihinnoissa yksityisten kopioijien maksettavaksi.

APFI:n mielestä laitemaksu voisi toimia, jos se kattaisi kaikki kopiointiin käytettävät laitteet. Myös osittainen hyvitys laitteiden myyntihinnassa budjettirahoituksen lisäksi voisi tulla kysymykseen. Tällainen malli ei olisi niin altis vaihteluille. Laitemaksua tulisi arvioida sen aiheuttamat kustannukset huomioon ottaen.

Kirjallisuuden edistämiskeskus ei näe paluuta laitemaksuun mahdollisena eikä tarpeellisena.

KYSYMYKSIÄ 8: Muita kommentteja (edustamane ryhmän näkökulmasta)?

Musiikkialalla välillinen hyvitys nähdään erittäin merkityksellisenä. Sen ansiosta julkisen tuen tarve musiikkialalla on ollut muita aloja vähäisempää. Hyvityksen pienentäminen johtaisi tarpeeseen kasvattaa muuta julkista tukea toimialojen edistämisorganisaatioille.

Gramex muistuttaa, että Luovan alan tekijät ja yrittäjät LYHTY kiinnitti lausunnossaan 26.11.2014 nykyistä lakia säädettäessä huomiota 11 miljoonan euron riittämättömyyteen yksityisen kopioinnin hyvityksenä. Puutteellisen laitemaksun johdosta yksityistä kopiointia ei ollut asianmukaisesti hyvitetty. Lisäksi tilanne synnytti väärän mielikuvan kohtuullisen hyvityksen tasosta. Tämä epäsuhta olisi korjattava mahdollisimman pian.

Kopioston näkemyksen mukaan hyvitystason korottaminen ja lisävarojen osittainen ohjaaminen luovien alojen vientihankkeisiin, kansainvälistymiseen ja edistämistoimintaan olisi luovan talouden sekä Suomen kansantalouden kannalta perusteltua ja järkevää.

APFI pitää tärkeänä edunsaajaryhmien välisiä keskusteluja av-puolen suoran hyvitysosuuden jakosuhteiden muuttamiseksi, jotta jakosuhte vastaisi paremmin nykyistä tilannetta ja tuotantoyhtiöiden asemaa ja roolia.

Välillisen hyvityksen saajat (luovien alojen edistämisorganisaatiot) pitävät ns. kollektiiviosuutta tärkeänä suomalaisen kulttuurituotannon monimuotoisuuden ja elinvoimaisuuden ylläpitäjänä. Hyvitys ei saa vähentää muuta kulttuurin tukea. Jos hyvityksen taso laskee, vähennys tulisi paikata lisäämällä valtion taiteenedistämisen määrärahoja.

Edunsaajien vastauksissa on viitattu myös vaikeuteen määritellä kopiokohtaista hyvityksen arvoa eri teoslajeissa (musiikki, audiovisuaalinen jne.). Tämä vaikeuttaa osaltaan tarvittavan yksityisen kopioinnin hyvityksen kokonaismäärän arviointia. Edelleen korostetaan, että yksityisen kopioinnin hyvityksen taso on Suomessa aina ollut matala verrattuna yksityisen kopioinnin hyödynsaajien – suuren yleisön, laitevalmistajien ja maahantuojien – saamaan etuun.

Gramex, Kopiosto ja Teosto ovat täydentäneet näkökantojaan sen jälkeen, kun julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022 julkistettiin. Järjestöt toteavat yhteisessä kannanotossaan seuraavaa (lyhennetty):

- Hyvityksen määrän vähentäminen osoittaa budjettirahoitteisen järjestelmän selkeän riippuvuuden puhtaasta poliittisesta valmistelu- ja päätöksenteosta eli muista kuin tekijänoikeudellisista arviointikriteereistä.

- Vuonna 2015 uuden hyvityksen lähtötaso oli liian alhainen. 11 miljoonan euron hyvitys ei perustunut tutkimuksiin kopioinnin tai sen aiheuttaman haitan määrästä. Koska tietokoneet ja matkapuhelimet eivät koskaan olleet laitemaksun piirissä, niillä tehtyä kopiointia ja kopiointimäärien merkittävää kasvua ei koskaan asianmukaisesti hyvitetty oikeudenhaltijoille.

- Järjestelmä ei toimi. Tekijänoikeusjärjestöille ei ole annettu mahdollisuutta ilmaista mielipidettään kehysrihtiä edeltävän taloudellisen ja poliittisen valmistelun aikana.

- Valtiontalouden kannalta kohtuullisen hyvityksen määrä ei ole merkittävä millään mittareilla arvioituna, mutta se on olennaisen tärkeä niin yksittäisten hyvityksen saajien kuin yhteisiin tarkoituksiin käytettävien varojen hyödyntäjien kannalta.

Gramex, Kopiosto ja Teosto esittävät ratkaisuna syntyneeseen tilanteeseen seuraavia vaihtoehtoja:

1) ”Valtion vuosittaisen budjettilainsäädännön perusteita pitäisi laajentaa nykyistä vielä selkeämmiksi jo vuoden 2019 budjetin valmistelun yhteydessä siten, että tämän hetkistä maksua¹ voitaisiin käyttää korvaamaan (i) yksittäisille oikeudenhaltijoille aiheutuvaa haittaa yksityisestä kopioinnista ja (ii) maksua voitaisiin hyödyntää tekijänoikeus- ja luovien alojen yhteisiin tarkoituksiin.”

2) ”Vaihtoehtona olisi se, että koko järjestelmää ryhdyttäisiin välittömästi uudistamaan seuraavasti: (i) -kohdan mukainen hyvitys vastaisi nykyistä maksujärjestelmää (ts. kohtuullista hyvitystä oikeudenhaltijoille aiheutuvasta haitasta) ja tämä maksettaisiin kokonaan oikeudenhaltijoille suorina korvauksina ja (ii) -kohdan mukaiseen alan yhteisiin edistämis- ja muihin vastaaviin tarkoituksiin sisällytettäisiin erillinen pysyvä menomomentti valtion budjettiin.”

¹ Oikeudenhaltijoiden lausunnossa käytetään virheellisiä ilmaisuja ”maksu” ja ”hyvitysmaksu”, jotka tarkoittavat talennuslustoista kerättyä maksua hyvityksen rahoituksena. Nykyisessä budjettirahoitukseen perustuvassa järjestelmässä oikea ilmaisu on ”hyvitys”.

Loppupäätelmänään Gramex, Kopiosto ja Teosto toteavat: ”Suomen valtion on mielestämme turvattava lainsäädännössään oikeudenhaltijoille hyvitys vähintään sille tasolle, jolla se oli ennen kehysriihipäätöstä (11 miljoonaa) ja asteittain nostaa hyvitystaso yksityistä kopiointia vastaavalle tasolle. Lausunnonantajien mielestä maksujärjestelmän riippuvuus poliittisista ja ainoastaan valtiontaloudellista seikoista ei turvaa kohtuullisen hyvityksen toteutumista. Luovan talouden edistämiseksi Suomen valtiolla ja oikeudenhaltijoilla on yhteinen intressi siinä, että tekijät, taiteilijat ja muut oikeudenhaltijat saavat lainsäädännön edellyttämän maksun hyvityksenä sallitusta yksityisestä kopioinnista. Ellei tämä toteudu, tekijänoikeusjärjestöjen on harkittava asian saattamista Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.”

4. Yksityisen kopioinnin tutkimuksen neuvottelukunta

Tekijänoikeuslain 26 a §:n 2 momentin mukaan: ”Yksityistä kappaleen valmistamista ja sen yleisyyttä tutkitaan hyvityksen oikean mitoituksen määrittelemiseksi. Tutkimuksen tekee opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymä puolueeton tutkimuslaitos.”

Tekijänoikeuslain 26 a §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto asettaa opetus- ja kulttuuriministeriön esityksestä neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on toimia neuvoa-antavana elimenä tutkimusten sisältöön ja suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä. Neuvottelukunnan toimikausi on neljä vuotta.

Valtioneuvosto on asettanut neuvottelukunnan toimikaudelle 4.2.2016 – 4.2.2020. Neuvottelukunnassa on 10 jäsentä, jotka edustavat keskeisiä viranomaisia (työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto), keskeisiä sidosryhmiä (Teosto ry, Kopiosto ry, Tuotos / APFI ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry) sekä tutkimusosaamista. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii opetus- ja kulttuuriministeriön virkamies.

Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 249/2014 vp) mukaan yksityisen kopioinnin kehitystä arvioidaan valtioneuvoston asettamassa neuvottelukunnassa, jonka tehtävänä on toimia neuvoa-antavana asiantuntijaelimenä yksityistä kappaleen valmistamista koskevassa tutkimuksessa tutkimusten sisältöön ja suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä.

Käytännössä neuvottelukunta on tarkastellut kopiointitutkimusten kysymyksiä ja niiden muotoilua sekä tutkimusten tuloksia. Lisäksi neuvottelukunnassa on tarkasteltu tutkimusten kehittämisen ja laajentamisen tarpeita. Tämän perusteella tutkimusta on laajennettu yksityisen kopioinnin haitan ja graafisten aineistojen kopiointimäärien selvittämiseen. Näitä molempia on tutkittu vuosina 2017 ja 2018. Pienten vastausmäärien vuoksi ei toistaiseksi ole voitu tehdä johtopäätöksiä siitä, voidaanko yksityisen kopioinnin tutkimuksen yhteydessä selvittää kopioinnin aiheuttamaa haittaa niin, että haitan määrä olisi luotettavasti arvioitavissa. Myöskään tarpeesta hyvittää graafisten aineistojen yksityistä kopiointia ei ole toistaiseksi saatu riittävästi tutkimustietoa.

Neuvottelukunnan jäsenille varattiin vastaavasti mahdollisuus esittää omat näkemyksensä järjestelmän toimivuudesta. Lisäksi esitettiin kysymykset: Mikä on arvionne tutkimustoiminnan hyödyllisyydestä ja merkityksestä? Onko olemassa muita tapoja tarkastella yksityisen kopioinnin määriä?

Ministeriöiden edustajia lukuun ottamatta kaikki jäsenet vastasivat kysymyksiin. Vastauksissa tuotiin esiin seuraavia keskeisiä näkökohtia (vastauksia lyhennetty):

Tutkijat: Koska yksityistä kopiointia voidaan pitää tekijöiden tulonmenetyksenä, hyvitys teosten kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön on yhä relevantti. Suoratoiston lisääntyminen edellyttää järjestelmän kehittämistä siten, että muu kuin perinteinen kopiointi voidaan sisällyttää hyvityksen piiriin. Vaikka suoratoistossa ei tapahdukaan yksityistä kopiointia, suoratoisto vähentää tekijöiden tuloja verrattuna tallennemyynnistä saataviin tuloihin. (Pasi Saukkonen)

Yksinomaista tallennuslupamaksua on vaikea pitää toimivana järjestelmänä nykymaailmassa, jossa tallennuslustoja on suuri määrä, ja tekninen kehitys muuttaa järjestelmää jatkuvasti. (Pasi Saukkonen)

Tutkimustoiminta on välttämätöntä korvauksen kokonaismäärän mitoittamiseksi, sen sisäisten painotusten arvioimiseksi ja kehityksen ennakoimiseksi. Asian tutkiminen on menetelmällisesti haastavaa, ja olisi varmaan olemassa myös vaihtoehtoisia tapoja arvioida yksityisen kopioinnin määrää. Metodologisesti raskeammilla välineillä voitaisiin todennäköisesti päästä tarkempiin tuloksiin, mutta tutkimisen kustannukset nousisivat merkittävästi. Nykyinen tutkimusmenetelmä tarjoaa riittävän osumatarkkuuden suhteessa sen vaatimiin kustannuksiin. (Pasi Saukkonen)

Budjettirahoituksen järjestelmän suuri kysymys on, kuinka suuri hyvityksen tulisi olla. Laitemaksuihin verrattuna nykyinen järjestelmä on parempi. Hyvitys voitaisiin ulottaa myös graafisiin aineistoihin, mutta summan määrittely ei ole helppoa. Kopioinnin määrän mittaamista tarvitaan – joko nykyiseen tapaan tai muulla tavalla. (Seppo Laaksonen)

Hyvityksen edunsaajat: Budjettirahoituksen vahvuus on ollut tasaisuus, ennustettavuus sekä riippumattomuus siitä, ovatko kaikki yksityiseen kopioimiseen käytettävät tallennuslupat ja -laitteet kulloinkin maksun piirissä. Järjestelmän hallinnollinen rasite hyvitystä tilittävälle tekijänoikeusjärjestöille ja muille osapuolille on verrattain vähäinen. (Teosto)

Budjettirahoituksessa hyvityksen tasolla ei ole suoraa riippuvuutta mitattuun tai arvioituun käyttöön eli yksityisen kopioinnin laajuuteen ja laatuun. Hyvityksen määrää on arvioitu lähinnä kohtuullisuuden näkökulmasta. Budjettirahoituksen seurauksena hyvityksen kokonaismäärä palautui 11 miljoonan euron vuositasolle, mikä oli vähimmäisedellytys järjestelmän hyväksyttävyydelle. Kuluttajien kopiointi oli siirtynyt älypuhelimien ja muihin tallennuslaitteisiin, joita ei kuitenkaan ollut otettu laitemaksun piiriin. Tästä syystä on mahdotonta sanoa, mille tasolle budjettirahoitus olisi tosiasiallisesti pitänyt asettaa. Hyvityksen toteuttamisesta riippumatta hyvityksen tason vaihtelu kansainvälisesti on myös suurta. (Teosto)

Tarve hyvittää yksityistä kopiointia ei ole kadonnut. Tällainen käyttö tulee korvata kopioitujen aineistojen oikeudenhaltijoille. Budjettirahoituksen ohella tai sijasta voidaan käyttää myös laitemaksumallia, mikäli esimerkiksi EU:n lainsäädäntö tai oikeuskäytäntö edellyttäisi hyvityksen tason nostamista. Käytännössä mallin muuttaminen vanhaan laitemaksumalliin olisi varmasti haastavaa. (Teosto)

Graafisten aineistojen massaluonteista kopiointia tapahtuu ensisijaisesti organisaatioissa, jolloin käytön korvaaminen perustuu käyttäjien suorittamiin lisenssimaksuihin. (Teosto)

Hyvityksiä tilitetään individuaalisina korvauksina oikeudenhaltijoille ja osoitetaan heidän yhteisiin tarkoituksiinsa esimerkiksi jaettaviksi työskentelyapurahoina ja tuotantotukina. Hyvityksen merkittävä tehtävä suomalaisen kulttuurituotannon monimuotoisuuden ja elinvoimaisuuden ylläpitäjänä on seikka, jota ei pidä unohtaa yksityisen kopioinnin hyvityksen järjestämismallia ja tasoa päätettäessä. (Teosto)

Budjettimallin käyttöönoton jälkeen on onnistuttu säilyttämään tutkimustoiminnan malli, joka takaa vertailtavuuden aiempiin tutkimuksiin ja lisäksi on onnistuttu myös sekä pohtimaan metodologiaa tarkemmin, että parantamaan tutkimusten luotettavuutta nostamalla tutkimuksen vastaajamäärät erittäin korkealle tasolle. Tutkimustoiminnan siirtäminen ministeriön vastuulle on taannut puolueettomuuden, ja helpottanut tuloksista keskustelua edunsaajaryhmien kesken. (Teosto)

Kopiointitutkimus lienee ainut tapa kerätä tilastollista dataa Suomessa tapahtuvasta teosten yksityisestä kopioinnista ja on siksi tärkeä. Tutkiminen on kuitenkin suhteellisen kallista toimintaa ja kysymyspatteristo on vastaajalle raskas. Tulisi harkita, pitäisikö tutkimusta ydinkysymyksiä lukuun ottamatta supistaa. (Kopio-sto)

Tutkimus on perusteltu, koska muuten hyvitysmaksua ja sen suuruutta ei voi perustella. Se antaa myös meille itsellemme tärkeää tietoa siitä, mitä kopioidaan. Tutkimus on OKM:n toteuttamana tarpeeksi neutraali eivätkä kysymykset johda puolueelliseen tai painotettuun lopputulokseen. (APFI ry)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Nykyinen järjestelmä on turvannut hyvityksen vakaan tason ja poistanut aikaisemman järjestelmän ylläpitämisestä koituneita hallinnollisia kuluja (mm. maksujen palautusjärjestelmä) sekä kerran vuodessa pidettävästä neuvottelusta aiheutuneita paineita.

Hyvityksen tarkoituksen toteutumisen kannalta on olennaista selvittää, onko korvaus kohtuullinen suhteessa rajoituksen nojalla tapahtuvasta kopioinnista aiheutuvaan haittaan.

Budjettirahoituksen hyvityksen tärkeitä tavoitteita kilpailu- ja kuluttajaviraston kannalta ovat:

- Hyvityksellä korvataan vain rajoitussäännöksen nojalla tapahtuvaa laillista yksityistä kopiointia, ei laitonta tai lisenssin nojalla tapahtuvaa kappaleen valmistamista.
- Hyvityksellä korvataan oikeudenhaltijoille yksityisestä kopioinnista aiheutuvaa tosiasiallista haittaa. Hyvityksen mitoituksen tulee perustua tutkittuun tietoon, ja tutkimusmenetelmien ja tutkimustuloksista tehtävien päätelmien tulee olla valideja ja luotettavia.
- Keskeistä on selvittää se, mikä osa havaitusta yksityisestä kopioinnista todella aiheuttaa haittaa oikeudenhaltijoille.

Yksityisen kopioinnin määrän laskun tulisi heijastua myös yksityisen kopioinnin hyvityksen tasoa alentavasti. Graafisen aineiston kopiointia on tähän mennessä tutkittu vain yhden kerran, eikä sen perusteella voida tehdä päätelmiä asiasta.

Ottaen huomioon nykyjärjestelmästä (budjettirahoitus) saadut myönteiset kokemukset paluu tallennus-alustamaksuun ei tunnu tarkoituksenmukaiselta. Tallennus-alustamaksun heikkoutena olivat järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuneet hallinnolliset kustannukset sekä se, että kaikki tallentamiseen käytetyt laitteet ja alustat eivät olleet maksun piirissä.

Olennaista on kopioinnin ja siitä aiheutuvan haitan mittaaminen. Haittaa on tähän mennessä selvitetty siitä näkökulmasta, vähentääkö mahdollisuus yksityiseen kopiointiin halukkuutta ostaa tallenne kaupallisilta markkinoilta. Toinen näkökulma voisi olla, että yksityishenkilön valmistaessa ostamastaan kappaleesta lisäkopioita omaan käyttöönsä kopioinnista ei aiheudu todellista ansionmenetystä oikeudenhaltijalle.

Elinkeinoelämä: Hyvitysjärjestelmän rahoituksen monipuolistamiselle ei ole tarvetta eikä perusteita, kun otetaan huomioon budjettirahoituksella toteutettu merkittävä maksutason korotus laitemaksupohjaiseen järjestelmään sekä kopiointitutkimuksista ilmenevä yksityisen kopioinnin olennainen lasku. Tämän kehityksen tulisi heijastua myös yksityisen kopioinnin hyvityksen tasoon sitä laskevasti. (Elinkeinoelämän Keskusliitto EK)

Budjettiperusteisen maksun taso määrättiin alun perin korkeaksi, eikä sitä ole järjestelmän voimassaollessa muutettu vastaamaan yksityisen kopioinnin kehityksessä tapahtuneita muutoksia. (EK)

Nykyjärjestelmän kautta hallinnollinen taakka hyvitysmaksujärjestelmän osapuolille on olennaisesti vähentynyt (mm. vuosittaiset hyvitysmaksuneuvottelut, vuosittain muuttuva valtioneuvoston asetuksen sisältö ml. tallennuspalvelujen korvaustasot, maksun palautusjärjestelmä), ja järjestelmä takaa teknologianeutraalisuuden periaatteen toteutumisen. (EK)

Yksityisen kopioinnin tutkiminen on jatkossakin erittäin tärkeää, jotta voidaan seurata kopioinnin kehitystä ja vertailla aikaisempien vuosien tuloksia keskenään. Haitan tutkiminen tulisi vakiinnuttaa osaksi säännöllistä kopiointitutkimusta. Kahtena vuotena toteutetun kysymysoseion pohjalta mahdollistetaan alustavien johtopäätösten tekeminen jo vuoden 2019 budjettiratkaisun tueksi. (EK)

Hyvitystä ei tulisi laajentaa ainakaan nykyisillä tiedoilla koskemaan graafisen aineiston kopiointia. (EK)

Nykyjärjestelmän arviointiin saattaa vaikuttaa myös EUTI:n ns. EGEDA-ratkaisu. Huomionarvoista on, että Euroopan komissio ei ole kyseenalaistanut Suomen nykyisen järjestelmän direktiivin 2001/29/EY mukaisuutta EGEDA-ratkaisun seurauksena ja että EU:ssa on myös muita jäsenmaita (mm. Viro), jotka harkitsevat budjettiperusteiseen järjestelmään siirtymistä. Tämänkin perusteella näyttäisi, että nykymuotoisen järjestelmän nähdään olevan linjassa direktiivin 2001/29/EY kanssa. Eduskunnan edellytys rahoituksen mahdolliseksi monipuolistamiseksi ei täyty, eikä miltei osin ole mahdollista palata tallennuspalvelupohjaiseen hyvitysmaksuun. (EK)

Budjettirahoitteinen yksityisen kopioinnin hyvitys on toiminut erittäin hyvin. Nykymuodossa hyvitys ei ulotu lisenssimaksun alaiseen käyttöön, joten se täyttää direktiivin vaatimukset. (FiCom)

TV-ohjelmien tallennus, jota ennen lainmuutosta hyvitettiin hyvitysmaksulla, on siirtynyt verkkotallennuksen sopimussuhteisiin myötä sopimuspohjaiseksi palveluksi. Niin yksityisen kopioinnin piiriin kuuluvaa kopiointia tekevä populaatio kuin yksityisen kopioinnin kokonaismääräkin on Taloustutkimuksen kotikopiointitutkimuksen mukaan selvästi pienentynyt. Maksun taso oli alun perinkin korkeahko, joten hyvityksen mitoitusta tulee määritellä yksityisestä kappaleen valmistamisesta ja sen yleisyydestä saadun tutkimusaineiston pohjalta. (FiCom ry)

Graafisen aineiston yksityistä kopiointia ei tulisi hyvittää. Tutkimuksen mukaan suuri osa kopioidusta aineistosta on viranomaisaineistoa tai muuta tekijänoikeudesta vapaata aineistoa. (FiCom)

Yksityinen kopiointi on laskenut jatkuvasti vuosien 2012-2017 aikana ja samalla digitaalisten palveluiden käyttäjämäärät ovat merkittävästi kasvaneet. Tallennuspalvelumaksusta luopuminen oli näissä olosuhteissa oikeaan osunut valinta eikä siihen palaaminen, edes osittainen, ole mahdollista tai tarpeellista. (FiCom)

5. Yksityisen kopioinnin tutkimukset

Taloustutkimus Oy toteutti keväällä 2017 kyselytutkimuksen yksityisestä kopioinnista ja sen laajuudesta. Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida yksityisen kopioinnin volyymiä Suomessa kopioitujen tiedostojen määrällä mitattuna. Tutkimus on seurantalutkimus aikaisempina vuosina toteutetuille kyselyille. Tutkimus on vuodesta 2015 lähtien toteutettu opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta, ja sen suunnittelua ja toteutusta on ohjannut yksityisen kopioinnin tutkimuksen neuvottelukunta.² Vuonna 2017 tutkimukseen lisättiin myös kopioinnista aiheutuvaa haittaa kartoittavia kysymyksiä sekä graafisen aineiston kopiointiin liittyviä kysymyksiä.

Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan mm. seuraavaa: ”Tässä tutkimuksessa tehty laskelma yksityisen kopioinnin määrästä musiikki- ja videotiedostojen osalta on arvio. Se ei ole eksakti luku, koska tarkkaa arviota on kyselytutkimuksella mahdollista selvittää hankalasti määriteltävästä ilmiöstä. Yksittäisessä mittauksessa ei voida kysyä jokaisen vuoden aikana tehdyn tallennuskerran määrää tarkalleen yhtä kopioijaa kohti. Käytetty menetelmä antaa kuitenkin laajan kuvan musiikki- ja videomateriaalin kopioinnin kokonaistilanteesta ja on hyödyllistä tietoa etenkin, kun tutkimuksia tehdään samalla tavalla vuodesta toiseen. Näin nähdään, mihin suuntaan määrät kehittyvät, mille laitteille tallennukset painottuvat ja miten tallennustapahtumien määrät muuttuvat.”

Yksityinen kopiointi 2017 –tutkimuksen, jossa selvitettiin yksityisen kopioinnin kokonaismäärää Suomessa, päätulokset olivat seuraavat:

- Laillisen yksityisen kopioinnin piiriin kuuluvaa musiikki- ja videomateriaalia kopioi yli neljännes 15-79-vuotiaista suomalaisista. Kopioijien määrä on laskenut viimeisten vuosien aikana.
- Vuonna 2017 arvio yksityisen kopioinnin kappalemäärästä on selvästi alhaisempi kuin vuoden 2016 tutkimuksessa. Suomalaiset (15-79-vuotiaat) kopioivat vuoden aikana kaiken kaikkiaan 241-261 miljoonaa tiedostoa laillisia yksityisiä kopioita. Vuoden 2016 tutkimuksessa vastaava arvio yksityisen kopioinnin määrästä oli 392-432 miljoonaa tiedostoa.
- Matkapuhelin ja tietokone ovat yleisimmät laitteet, joihin musiikkia kopioidaan. Videomateriaalia kopioitaessa yleisin laite on digiboksi.
- Musiikin ja AV-sisällön suoratoistopalvelujen, musiikin ja videotiedostojen tallennuspalveluiden ja netti-TV:n käyttö on kasvanut erittäin selvästi viime vuosina.
- Musiikkitiedostojen kopioinnilla on vaikutusta äänitekauppaan. Musiikkia kopioineista yli puolet hankkisi kopioitun aineiston muulla tavalla, jos kopiointimahdollisuutta ei olisi. Vajaa puolet musiikkia kopioineista käyttäisi aineiston hankintaan maksullista lähdettä.
- Videotiedostoja kopioinneista vajaa kolmannes hankkisi kopioitun aineiston muualta, jos kopiointimahdollisuutta ei olisi. Vajaa viidennes videotiedostoja kopioineista käyttäisi audiovisuaalisen materiaalin hankintaan maksullista lähdettä, jos kopiointimahdollisuutta ei olisi.

² Ennen vuotta 2015 yksityisen kopioinnin tutkimuksia toteutettiin hyvitysmaksun edunsaajien (musiikki- ja av-ala) ja maksuvelvollisten (elinkeinoelämä, teollisuus ja laitekauppa) keskinäisessä yhteistyössä muodostaman hyvitysmaksun neuvottelukunnan toimeksiannosta. Viranomaisista osallistuivat Kuluttajavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö.

- Graafista aineistoa kopioi yksityiseen käyttöön puolet suomalaisista. Eniten käytetyt kopiointitavat ovat tulostus ja valokopiointi.

Vuoden 2018 tutkimus valmistuu kesäkuussa.

6. Tutkimusten ja budjettivalmistelun (ml. JTS-valmistelu) yhteensovittaminen

Yksityisen kopioinnin hyvitys päätettiin v. 2014 siirtää maksettavaksi valtion talousarviosta. Samalla arvioitiin, että suuria ja nopeita muutoksia yksityiseen käyttöön valmistettujen kappaleiden määrissä ei odoteta tapahtuvan lähivuosina.

Vuoden 2014 valmistelussa hyvityksen suuruudeksi määriteltiin 11 miljoonaa euroa vuosina 2015 ja 2016. Tason määräytyminen 11 miljoonaan euroon oli poliittinen päätös. Hallituksen esityksen (HE 249/2014 vp) mukaan seuraavina vuosina hyvityksen mitoituksessa otetaan huomioon ”yksityistä kappaleen valmistamista ja sen määrää kartoittavan puolueettoman tutkimuksen tulokset ja tapahtunut kehitys”.

Tutkimustulosten mukaan kokonaiskehitys vuodesta 2015 vuoteen 2017 osoittaa alenevia yksityisen kopioinnin määriä sekä musiikki- että videoaineistojen osalta. Laskeva kehitys on ollut havaittavissa jo tätä ennen. Vaikka suuntaus on ollut laskeva, peräkkäisinä vuosina (2015–2016) on havaittu myös kopioinnin määrän kasvua. Viimeisin, vuoden 2017 tutkimus antaa viitteitä kopioinnin määrän voimakkaasta vähenemisestä vuoden 2016 tutkimukseen verrattuna. Vuoden 2018 tutkimus valmistuu kesäkuussa.

Yksityisen kopioinnin tutkimuksen tulosten ja kopioinnissa tapahtuneiden vuosittaisten muutosten huomioon ottaminen hyvityksen mitoituksessa erityisesti JTS-valmistelun yhteydessä on osoittautunut odotettua hankalammaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön arvio tilanteesta on ollut, että yksityisen kopioinnin määrää kartoittavien vuosittain tehtävien tutkimusten antamia kopioinnin kokonaismäärän muutoksia kuvaavia lukuja ei voida pitää siinä määrin eksakteina, että niiden pohjalta hyvityksen määrä voitaisiin arvioida matemaattisella tarkkuudella. Näiden kopiointilukujen ei voida myöskään katsoa kuvaavan tulevaa yksityisen kopioinnin kehitystä niin, että hyvitykseen käytettävissä olevan määrärahan taso koko JTS-kaudelle voitaisiin määritellä niiden pohjalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan perättäisten vuosien tutkimustulosten perusteella ei tulisi myöskään tehdä yhtäkkisiä, liian isoja muutoksia määrärahan mitoitukseseen valtion talousarviossa. Tutkimuksilla määritellään kunkin vuoden yksityisen kopioinnin kokonaismäärän taso. Vuosivertailuun perustuvat muutokset – määrärahan vähentäminen kopioinnin vähentymisen vuoksi tai mahdollinen lisääminen kopioinnin lisääntymisen vuoksi – tulisi tehdä tutkimustulosten suunta huomioon ottaen mutta loiventaen tulosten välitöntä vaikutusta hyvityksen määrään.

Kuten hyvityksen edunsaajat ovat todenneet opetus- ja kulttuuriministeriölle, yksityisestä kopioinnista tekijöille maksettava hyvitys ja siinä tapahtuvat muutokset vaikuttavat suoraan luovan työn tekijöiden toimeentuloon ja siten luovan talouden kehittymiseen Suomessa. Edelleen edunsaajat ovat katsoneet, että tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin käytettävä välillinen hyvitys (kollektiivinen osuus) on musiikki- ja av-alan kulttuuritukea, jolle edunsaajien kannalta parempana vaihtoehtona on yksityisen kopioinnin kehityksestä riippumaton budjettirahoitus.

7. Havaintoja järjestelmän toimivuudesta ja mahdollisista kehittämistarpeista

Tutkimusten ja budjettivalmistelun aikataulus

Kopiointitutkimuksen valmistumisen ajankohta on pyritty sovittamaan budjettivalmisteluun niin, että tutkimuksen tulokset ovat saatavilla viimeistään kesäkuussa. Budjettivalmistelu alkaa edellisen vuoden tutkimustiedon pohjalta. Määrärahan suuruutta koskevaa esitystä on kuitenkin mahdollista päivittää ennen budjettiriihtä, jos uusi tutkimus antaa viitteitä siitä, että kopioinnin määrässä olisi tapahtunut olennaisia muutoksia.

Valmisteltaessa julkisen talouden suunnitelmaa seuraavana vuonna alkavalle neljän vuoden kehyskaudelle on mahdollista käyttää valmisteluvuotta edeltävän vuoden tutkimustietoa yksityisen kopioinnin kehityksestä. Uudet tutkimustulokset voidaan tutkimuksen valmistuttua ottaa huomioon myös JTS-valmistelussa.

Kopioinnin muutosten vaikutukset määrärahan suuruuteen

Vuosittaisilla tutkimuksilla todennettavien kopiointimäärien muutoksia tarkastellaan suhteessa edelliseen tutkimustulokseen. Kopiointimäärissä tapahtuneiden muutosten vaikutusta määrärahan mitoittamiseen tarkastellaan sen mukaan, kuinka merkittävä muutos on.

Voidaan esittää seuraavat periaatteelliset kysymykset tutkimustulosten vaikutuksesta budjettimäärärahan suuruuteen:

- Otetaanko tutkimuksilla todetut kopiointimäärien muutokset sellaisenaan huomioon hyvityksen määrärahan tasoa mitoittaessa budjetti- ja JTS-valmistelussa, vai lievennetäänkö muutosten vaikutuksia määrärahan tasoon?
- Jos kopioinnin havaitaan lisääntyneen, joutaako järjestelmä myös niin, että määräraha lisääntyy?
- Onko kohtuullista, että kopiointimäärien vähentyminen alentaa kopioinnin vähentymistä vastaavassa suhteessa määrärahaa ja vaikuttaa suoraan luovien tekijöiden taloudelliseen asemaan?

Hyvityksen nykyisen tason kohtuullisuus / oikea taso

Hyvityksen edunsaajille toteutetun kyselyn perusteella on selvää, että oikeudenhaltijat eivät pidä vuosiksi 2015 ja 2016 päätetyn hyvityksen tasoa oikeana ja riittävänä. Määrärahan tason vääristymään vaikuttaa oikeudenhaltijoiden mukaan se, että aiempina vuosina ja vuosikymmeninä oikeudenhaltijoilta on jäänyt saamatta hyvitystä sen vuoksi, että kaikki kopiointiin käytettävät laitteet ja tallennuslaitteet eivät olleet mukana, kun hyvitys kerättiin tallentamiseen ja kopioimiseen käytettävien välineiden myyntihinnoista. Näistä syistä johtuen oikeudenhaltijat eivät pidä määrärahaan kopioinnin vähenemisen seurauksena vuosien 2019-2022 JTS:ssa esitettyä vähennystä oikeudenmukaisena.

Direktiivin 2001/29/EY johdantokappaleen 35 mukaan oikeudenhaltijoiden olisi saatava myös yksityisen kopioinnin osalta ”sopiva hyvitys” (fair compensation, reilu hyvitys) suojattujen teostensa tai muun aineistonsa käytön korvaamiseksi heille riittävällä tavalla. Hyvityksen tasoa määriteltäessä olisi otettava huomioon tekijänoikeuden rajoituksen käyttöalueen (tässä tapauksessa yksityisen kopioinnin) erityisolosuhteet. Käyttökelpoinen peruste voi olla direktiivin johdantokappaleen mukaan kyseisestä toimesta oikeudenhaltijoille mahdollisesti aiheutuva haitta.

Yksityisestä kopioinnista oikeudenhaltijoille aiheutuva mahdollinen haitta jakaa mielipiteitä sekä Suomessa että Euroopan unionin tasolla. Tapoja arvioida oikeudenhaltijoille mahdollisesti aiheutuvaa haittaa on pohdittu yksityisen kopioinnin tutkimuksen yhteydessä. Vuonna 2017 on ensi kerran selvitetty sitä, kuinka paljon aineistoa hankittaisiin kaupallisista lähteistä, jos yksityinen kopiointi ei olisi sallittua lain nojalla, ja kuinka paljon tästä aineistosta oltaisiin valmiita maksamaan. Hyvityksen oikeaa tasoa voidaan tarkastella myös saamatta jäävien myyntitulojen pohjalta. Vastausten vähäisyyden vuoksi johtopäätöksiä siitä, mikä hyvityksen tason tulisi olla, ei toistaiseksi ole ollut mahdollista tehdä näiden tutkimustulosten pohjalta.

Suhteutettaessa 11 miljoonan euron vuosittainen hyvitys kopioiden määrään saadaan kopioille seuraavat arvot (oletuksena yhtä suuri hyvitys sekä musiikki- että av-kopioille): 2,0 senttiä (2014), 2,6 senttiä (2015), 2,5 senttiä (2016), 4,2 senttiä (2017).

Välillisen hyvityksen (ns. kollektiivisuus tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin) luonne

Kyselyssä on käynyt ilmi, että edunsaajat pitävät välillistä hyvitystä ao. alaa yleisesti hyödyttävänä kulttuurin tukena. Sen osuus ei edunsaajien mielestä saisi pienentyä, vaikka yksityinen kopiointi vähenisi. Välillinen eli kollektiivinen hyvitys kohdistetaan tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin.

Tämä luo painetta musiikin ja audiovisuaalisen tuotannon yksityisen kopioinnin hyvityksestä riippumattoman tuen kasvattamiseen.

JTS 2019–2022

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 on yksityisen kopioinnin hyvityksen määrää vähennetty niin, että vuonna 2019 hyvityksen määrä on 9 miljoonaa euroa ja seuraavina vuosina 7 miljoonaa euroa. Perusteena on yksityisen kopioinnin vähentyminen.

Tehdyssä ratkaisussa kopiointimäärien vähentyminen on otettu huomioon kahden vuoden porrastuksella. JTS-suunnitelmassa määrärahan tason alentaminen koko JTS-kaudelle perustuu tähän asti tutkimuksissa todettuun kopioinnin vähenemiseen. Tutkimustiedon perusteella on tehty päätelmä, että yksityinen kopiointi olisi pysyvästi asettunut alhaiselle tasolle.

Jos yksityisen kopioinnin tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat kopioinnin määrän kasvua, seuraavina JTS-vuosina tulee varautua määrärahan nostamiseen.

Lisäksi määrärahan lähivuosien mitoituksessa tulee varautua siihen, että graafisten aineistojen yksityistä kopiointia ruvetaan hyvittämään oikeudenhaltijoille. Graafisten aineistojen yksityisen kopioinnin hyvitys sisältyy vuodesta 2006 lähtien voimassa olleeseen lainsäädäntöön (laki tekijänoikeuslain muuttamisesta 821/2005). Tällöin graafisten aineistojen paperikopioinnin yksityiseen käyttöön katsottiin olevan niin vähäistä, ettei sitä ollut tarvetta hyvittää. Digitaalisen kopioinnin ja skannaamisen määrät ovat kuitenkin tämän jälkeen kasvaneet. Graafisten aineistojen yksityistä kopiointia selvitetään 2017 tutkimuksen jälkeen vuoden 2018 tutkimuksessa.

8. Muut asiaan vaikuttavat seikat

Euroopan unionin tuomioistuim on 9.6.2016 lausunut asiassa C-470/14 (audiovisuaalisen alan oikeudenhaltijat vs. Espanjan valtio) seuraavaa: ”Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa 22.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY 5 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava niin, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan järjestelmän kaltaiselle yksityisen kopioinnin sopivan hyvityksen järjestelmälle, joka rahoitetaan valtion yleisestä talousarviosta siten, ettei voida varmistaa, että yksityisten kopioiden käyttäjät kattavat tämän sopivan hyvityksen kustannukset.”

Päätös annettiin, kun Espanjan valtiota vastaan oli nostettu oikeudenkäynti sen jälkeen, kun Espanjassa kopiointi- ja tallennuslaitteiden myyntihinnoissa peritty hyvitysmaksu oli muutettu maksettavaksi valtion talousarvion määrärahasta. Yksityisen kopioinnin hyvitys, jota oli kerätty laitteista yli 100 miljoonaa euroa vuodessa, aleni Espanjan valtion budjetissa 5 miljoonaksi euroksi. EUTI:n tuomion jälkeen Espanjassa on palattu takaisin laitemaksujärjestelmään.

Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksen pohjalta on tarpeen arvioida – yhdessä valtiovarainministeriön kanssa, a) onko nykyinen budjettirahoitteinen järjestelmä mahdollista säilyttää muuttamalla sitä niin, että valtion budjettirahoitus perustuu korvamerkittyyntä verotuloon (hyvitys kohdennetaan kuluttajilta saataviin verotuloihin), vai b) onko palattava tallennuslajustamaksuun, jos kohdentaminen ei ole mahdollista.

9. Lopuksi

Järjestelmän **toimivuuden** osalta voidaan esittää seuraavia näkökohtia:

- Valtion talousarvion määrärahasta maksettava yksityisen kopioinnin hyvitys aiheuttaa vain vähän hallinnollista taakkaa. Järjestelmä on kustannustehokas.
- Direktiivin 2001/29/EY lähtökohta on, että valtio, jonka lainsäädännössä yksityinen kopiointi on sallittu, on velvollinen järjestämään hyvityksen oikeudenhaltijoille. Tämä on keskeinen peruste sille, että hyvitys maksetaan valtion varoista, jollei hyvitystä kyetä muulla tavalla järjestämään.
- Laitemaksuun verrattuna budjettimääräraha on riippumaton siitä, mitkä kopiointiin käytettävät laitteet kulloinkin ovat maksun piirissä.
- Budjettirahoitteisen järjestelmän lähtökohta on, että kopioinnin määrä ja sen muutokset vaikuttavat hyvityksen määrään. Vuosittain tehtävän tutkimuksen tulokset on mahdollista ottaa huomioon mitoitettaessa hyvityksen määrää valtion talousarvion valmistelussa.

Järjestelmän **haasteiden tai toimimattomuuden** osalta voidaan esittää seuraavia näkökohtia:

- Budjettimäärärahan haasteina ovat 1) hyvityksen oikea taso ja 2) se, miten yksityisessä kopioinnissa tapahtuvat muutokset otetaan huomioon määrärahan suuruudessa.

- Kopioinnissa tapahtuvien muutosten vaikutukset määrärahan suuruuteen riippuvat mm. seuraavista seikoista: 1) mikä on hyvityksen taso ja yksittäiselle kopiolla lasketun hyvityksen suuruus; tähän liittyy olennaisesti kysymys hyvityksen oikeasta tasosta; 2) voidaanko musiikille ja audiovisuaaliselle aineistolle määritellä erikseen kyseisten aineistojen ominaispiirteet huomioon ottava kopiokohtainen hyvitys; 3) otetaanko kopioinnin vuosittainen kehitys täysimääräisesti vai vain osittain huomioon valtion talousarviossa hyvityksen määrää mitoitettaessa.
- Yksityisen kopioinnin hyvityksen oikea ja kohtuullinen taso on vaikea määritellä. Sen keskustelun perusteella, jota asiasta on Suomessa 1980-luvulta lähtien ja erityisesti 2000-luvulla käyty, voidaan arvioida, että yleisesti hyväksyttävää näkemystä kopioinnin aiheuttamasta haitasta, hyvityksen oikeasta tai kohtuullisesta määrästä taikka muista hyvityksen tason perusteista ei voida saavuttaa.
- Vuoden 2014 tekijänoikeuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvä kopioinnin muutosten vaikutusten huomioon ottaminen määrärahan mitoituksessa on osoittautunut hyvityksen edunsaajien mielestä epäreiluksi erityisesti siitä syystä, että vuosille 2015-2016 päätetty hyvityksen "lähtötaso" perustui poliittiseen päätökseen eikä hyvityksen oikean ja riittävän tason sekä kopioinnista aiheutuvan haitan selvittämiseen ja huomioon ottamiseen.
- EUTI:n ratkaisukäytännön mukainen hyvityksen rahoituksen kohdentaminen juuri niihin, jotka kopioivat yksityiseen käyttöön tekijänoikeudella suojattuja aineistoja, olisi haasteellista toteuttaa, jos tällaista muutosta nimenomaisesti vaadittaisiin Suomelta.
- Paluuseen laitemaksuun tai osittaiseen laitemaksuun sisältyy enemmän ongelmia kuin ratkaisuja tai mahdollisuuksia. Kaikki yksityisen kopioinnin kannalta relevantit laitteet ja tallennusajustat kattava järjestelmä olisi edelleen haasteellinen ratkaisu.