

U 63/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta (suoja-aika-direktiivin muuttaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja

tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta sekä muistio ehdotuksesta.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2008

Kulttuuri- ja urheiluministeri *Stefan Wallin*

Hallitusneuvos Jorma Waldén

EU/2008/1257

OPETUSMINISTERIÖ

MUISTIO

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
TEKIJÄNOIKEUDEN JA TIETTYJEN LÄHIOIKEUKSIEN SUOJAN VOIMASSAOLO-
AJASTA ANNETUN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN
2006/116/EY MUUTTAMISESTA**

1 Yleistä ja ehdotuksen tavoitteet

Euroopan yhteisöjen komissio on 16 päivänä heinäkuuta 2008 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta; KOM(2008) 464 lopullinen, 16.7.2008.

Ehdotukseen liittyy vaikutusten arviointi; SEC(2008) 2287, 16.7.2008, Commission Staff Working Document (Impact assessment on the legal and economic situation of performers and record producers in the European Union).

Tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien suoja-aikaa koskevia säännöksiä on yhdenmukaistettu direktiivillä 93/98/ETY, josta on myöhemmin annettu kodifioitu toisinto (direktiivi 2006/116/EY). Direktiivien mukaan esittäjien ja äänitetuottajien oikeuksien suoja-aika on 50 vuotta tallennetun esityksen julkaisemisesta. Tässä direktiiviehdotuksessa esitetään mainitun suoja-ajan pidentämistä 95 vuoteen tallennetun esityksen julkaisemisesta.

Ehdotus on perustelujensa mukaan linjassa niiden EU:n toimien kanssa, joilla pyritään edistämään sosiaalista hyvinvointia ja osallisuutta. Esittäjät ja erityisesti taustamuusikot ovat yksi heikoimmin ansaitsevista ammattiryhmistä Euroopassa, vaikka heidän panoksensa Euroopan elinvoimaiseen kulttuuriseen monimuotoisuuteen on huomattava. Tilanne on esittäjien kannalta epäoikeudenmukainen, sillä esittäjät ovat komission mukaan nykyään yhtä tärkeitä kuin tekijät ja tekijöitäkin enemmän identifioitavissa äänitallenteen kaupalliseen menestykseen.

Suoja-ajan pidentämistä puoltaa komission mukaan myös se, että esittävät taiteilijat elävät yhä useammin pidempään kuin mikä heidän esityksensä suoja-aika on. Siten suoja-ajan pidentäminen turvaisi esittävien taiteilijoiden tuloja myös elämänvaiheessa, jolloin heidän taiteellinen toimintansa ei ole enää aktiivisimmillaan.

Suoja-ajan pidentäminen vastaa ehdotuksen mukaan myös eurooppalaisen ääniteteollisuuden kilpailukykyä uhkaaviin haasteisiin. Niistä suurimpia ovat CD-levymarkkinoiden surkastuminen ja verkkomyynnistä saatavien korvaavien tulojen väheneminen. Äänitteiden verkkomyyntiä vaikeuttaa ennen kaikkea laaja laitton verkkojaku. Suoja-ajan pidentäminen vakauttaisi tilannetta ja muun muassa mahdollistaisi sen, että levy-yhtiöt voisivat investoida uusiin kykyihin entistä enemmän.

Sanoitettujen sävellysteosten suoja-ajan laskemisen yhtenäistämiseksi pyritään erityisesti helpottamaan tekijänoikeuksien hallinnointia yhteisössä. Direktiivi ei nykyisin sisällä säännöksiä tekijäkumppaneiden yhdessä luomista sanoitetuista sävellyksistä. Niissä jäsenmaissa, joissa sävellys ja sanoitus nykyisin katsotaan itsenäisiksi tai erillään hyödynnettävissä oleviksi teoksiksi, sävellyksen ja sanoituksen suoja-aikojen ero voi tekijöiden kuolinvuosista johtuen olla käytännössä jopa kymmeniä vuosia.

Ehdotus kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisöllä on yksinomainen toimivalta tällä alalla, koska voimassa olevassa lainsäädännössä, siten kuin se on sisällytettyä direktiiviin 2006/116/EY, säädetään täysimääräisestä yhdenmukaistamisesta. Jäsenvaltiot eivät saa säätää direktiivissä tarkoitettuja suoja-aikoja lyhyemmistä tai pidemmistä suoja-ajoista (johdanto-osan 2

kappale). Toissijaisuusperiaatetta ei siksi sovelleta.

Ehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 47(2), 55 ja 95 artiklat.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksessa esitetään muutettavaksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annettua direktiiviä 2006/116/EY siten, että äänitteille tallennettujen esitysten suoja-aika pidentetään 50 vuodesta 95 vuoteen. Suoja-ajan pidentäminen koskisi sekä esittävän taiteilijan että äänitallenteen tuottajan suojaa.

Suoja-ajan pidentäminen koskisi sellaisia tallennettuja esityksiä ja äänitallenteita, jotka direktiivin voimaantullessa ovat suojattuja. Esittäjien ja äänitetuottajien välillä tehdyt oikeuksien siirto- tai luovutussopimukset pysyvät voimassa, jollei sopimuksista toisin selvästi ilmene.

Komissio tulee korjaamaan ehdotusta myöhemmin siten, että suoja-ajan pidennys koskisi myös direktiivin voimaantulon jälkeen tallennettuja esityksiä ja äänitallenteita.

Ehdotus sisältää myös yhtenäiset säännökset sanoituksen sisältävien sävellysteosten suoja-ajan laskemisesta. Tällaisen sävellysteoksen suoja-aika päättyisi 70 vuoden kuluttua joko sanoittajan tai säveltäjän kuolemastakin, sen mukaan kumpi näistä on kuollut viimeksi.

Äänitallenteeseen kohdistuvan suoja-ajan pidentämistä täydentävillä siirtymäajan toimenpiteillä pyritään varmistamaan se, että pidennys hyödyttää äänitteillä esiintyviä esittäjiä, erityisesti studio- eli sessiomuusikoita, jotka ovat ennen suoja-ajan pidentämistä sopimuksella siirtäneet oikeutensa tuottajille ja joilla ei ole mahdollisuutta saada myöhemmin rojalteja.

Äänitallenteen tuottajalla olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus siirtää rahastoon ainakin kerran vuodessa pidennetyn suoja-ajan ollessa voimassa vähintään 20 % äänitteiden myyntituloista esittäjille jaettaviksi. Rahaston varat olisi jaettava vuosittain korvauksena yksinomaan sellaisille esittäjille, joiden esitykset on tallennettu äänitteille ja jotka ovat siirtäneet oikeutensa tuottajalle kertakorvaus-

ta vastaan. Korvausten jakamisen voisivat hoitaa esimerkiksi esittäjiä edustavat yhteisvalvontajärjestöt. Pienet tuottajat, joiden vuotuiset kokonaisvuositulot eivät ylitä kahta miljoonaa euroa, voitaisiin vapauttaa rahastointi- ja korvausvelvollisuudesta.

Siirtymäajan toinen täydentävä toimi olisi se, että esittäjä voisi irtisanoa tallennetun esityksen oikeuksien siirrosta tuottajalle tehdyn sopimuksen, jollei tuottaja riittävissä määrin tarjoa äänitteen kappaleita myytäväksi tai saata äänitettä verkkopalvelussa yleisön saataville (ns. "käytä tai menetä" -periaate). Näin ollen oikeudet palautuisivat esittäjälle.

Tallennetun esityksen pidennetyt oikeudet lakkaisivat kuitenkin sekä esittäjän että äänitetuottajan osalta, jollei äänitettä ja sille tallennettua esitystä ole vuoden kuluessa direktiivin muutoksen voimaantulosta saatettu verkkopalvelussa yleisön saataville. Näin vapaan hyödyntämisen piiriin tulisivat sekä sellaiset äänitteet, joita esittäjä eikä tuottaja halua hyödyntää, että sellaiset, joiden oikeudenhaltijoita ei tavoiteta.

3 Vaikutusten arviointi

Komission vaikutusarvioinnissa suoja-ajan pidentämistä kannattivat esittäjäjärjestöt, äänitallenneteollisuus, yhteisvalvontajärjestöt, musiikkikustantamot, esittävät taiteilijat ja musiikkimanagerit. Suoja-ajan pidentämistä vastustivat teleyhtiöt, kirjastot, kuluttajat ja vapaata aineistoa hyödyntävät yhtiöt.

Komissio katsoo ehdotuksen olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotus täyttää kuusi vaikutusarvioinnissa asetettua toiminnallista tavoitetta, eli se 1) lähentää asteittain luovien teosten tekijöiden ja esittäjien suojaa, 2) lisää vähitellen esittäjien saamia korvauksia, 3) pienentää EU:n ja USA:n suojien välistä eroa, 4) lisää vähitellen uusien kykyjen kehittämiseen käytettäviä resursseja, 5) varmistaa, että musiikkia olisi saatavilla kohtuuhinnoin, ja 6) rohkaisee vanhojen äänitallenteiden (ns. back katalogit) digitoimiseen, ja koska mainitut vaikutukset ovat parhaiten saavutettavissa suoja-aikojen muutoksella.

Vaikutusarvioinnissa tarkastellaan myös vaihtoehtoa, jossa esittäjälle turvattaisiin luovuttamaton oikeus kohtuulliseen korvauk-

seen verkkomyynnistä. Tätä pidetään mielenkiintoisena, mahdollisesti tulevaisuudessa ajankohtaiseksi tulevana asiana.

Myös vaikutuksista äänitteiden käyttäjille esitetään arviointeja. Yleisradioinnin ja musiikin julkisen esittämisen korvausten arvioidaan säilyvän samana suoja-ajan pidentymisestä huolimatta. Perusteluna viitataan siihen, että korvaus lasketaan prosenttiosuutena lähetystoiminnan harjoittajan tai muun toiminnan harjoittajan tuloista.

Mainittua komission arviota kohtaan voidaan esimerkiksi Suomen osalta esittää myös kritiikkiä, sillä käytössä on tuloperusteen lisäksi myös musiikin soittoaikaan ja käytettyyn repertuaariin perustuvia korvausten laskentatapoja.

Empiiristen tutkimusten pohjalta vaikutusten arvioinnissa esitetään, että tekijänoikeudella suojattujen äänitteiden hinta ei ole muiden äänitteiden hintaa korkeampi. Komission arvion mukaan esittäjien suoja-ajan pidentäminen ei näin ollen nostaisi äänitteiden hintaa eikä oikeuksien lakkaaminen sitä alentaisi.

Suoja-ajan pidentämisellä odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia kuluttajien valinnanvaraan ja kulttuuriseen monimuotoisuuteen. Suoja-ajan pidentäminen hyödyttää komission mukaan pitkällä aikavälillä kulttuurista monimuotoisuutta, koska se takaa, että saatavilla on resursseja rahoittaa ja kehittää uusia kykyjä. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä suoja-ajan pidentäminen antaa levy-yhtiöille kannustimen digitalisoida ja markkinoida vanhoja äänitallenteita.

Komission arvioita direktiiviehdotuksen vaikutuksista on kotimaan lausuntokierroksella voimakkaasti kritisoitu ja muun muassa asetettu kyseenalaiseksi vaikutusarvioinnin "kuuden toiminnallisen tavoitteen" sisältö. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on katsottu olevan ristiriitaisuuksia, ja esimerkiksi esittäjien lisätulojen määrästä komissio on esittänyt varsin suuresti toisistaan poikkeavia arvioita. Käytännössä suoja-ajan pidentäminen ja esittäjien lisätulo hyödyttäisi arvostelijoiden mukaan vain pientä määrää esittäjiä.

Lisäksi jotkut lausunnonantajat ovat toistaneet Euroopan tiedeyhteisön esittämää kritiikkiä siitä, ettei ehdotuksessa ole otettu

huomioon kaikkia tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä, ja asettaneet koko ehdotuksen perusteet kyseenalaisiksi.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Komission ehdotuksen mukaiset direktiivin muutokset edellyttävät tekijänoikeuslain muuttamista. Tekijänoikeus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan suhteessa Ahvenanmaahan.

Ehdotuksen mukainen suoja-ajan pidentäminen ja siihen liittyvät tukitoimenpiteet mahdollistavat sen, että tallennettujen esitysten käyttämisestä syntyy lisätuloja esittäjille. Vastaavasti tallennettujen esitysten käyttäjille aiheutuu käyttämisestä kustannuksia.

5 Asian käsittely

Komissio on antanut direktiiviehdotuksen 16 päivänä heinäkuuta 2008. Tekijänoikeusasioita käsittelevä neuvoston henkisen omaisuuden työryhmä on aloittanut ehdotuksen käsittelyn syyskuussa.

Asiasta on järjestetty kotimaassa sidosryhmäkuuleminen. Ehdotuksesta pyydettiin lausunnot 160 viranomaiselta, toimialajärjestöltä, yhteisöltä ja yritykseltä, sekä järjestettiin kuulemistilaisuus.

Ehdotuksesta annettiin 40 lausuntoa. Ehdotusta suoja-ajan pidentämisestä 50 vuodesta 95 vuodeksi kannatti 15 lausunnonantajaa, mukaan lukien muusikot ja äänitetuottajat, ja vastusti 24. Suoja-ajan pidentämisen vastustajista liikenne- ja viestintäministeriö kannatti kuitenkin esittävien taiteilijoiden asemaa parantavia lisätoimia. Suoja-ajan pidentämistä kannattanut Suomen Ääni- ja kuvatallennetuottajat ÄKT ry esitti lievennyksiä lisätoimiin.

Ehdotusta sanoitettujen sävellysten suoja-ajan yhtenäistämisestä kannatti 4 lausunnonantajaa ja vastusti 23; kantansa jätti ilmoittamatta 13 lausunnonantajaa. Lausunnonantajista, joita ehdotus koskee, ehdotusta vastustivat säveltäjät ja sanoittajat ja kannattivat musiikkikustantajat.

Direktiiviehdotusta on käsitelty tekijänoikeustoimikunnassa, jonka tehtävänä on käsitellä Suomen hallituksen kannanmuodostuk-

sen tueksi Euroopan unioniin liittyvien lainsäädäntöasioiden valmistelua. Toimikunta katsoi, että se ei voi ottaa kantaa komission ehdotukseen esittävien taiteilijoiden suojaajan pidentämisestä, koska komission asiasta tekemä vaikutusarviointi ja ehdotuksen perusteet ovat puutteelliset. Sanoitettuja sävellysteoksia koskevaan ehdotukseen toimikunta suhtautui kielteisesti.

Ehdotusta on käsitelty EU-asioiden komitean kilpailukykyjaostossa 27 päivänä loka-kuuta 2008.

6 Valtioneuvoston kanta

Yleisesti voidaan todeta, että esitettyjen muutosten asialliset perusteet ovat kyseenalaiset ja heikot ja ehdotusta on perusteltu kiistanalaisilla argumenteilla. Myöskään komission taloudelliset arviot ehdotuksen vaikutuksista eivät ole vakuuttavia.

Ehdotus on kokonaisuudessaan monimutkainen ja tulkinnanvarainen sekä lainsäädäntöteknisesti puutteellinen. Lisäksi ehdotetut suoja-aikojen pidennykset ovat liiallisia. Käytännössä suoja-aikojen laskenta muuttui myös erittäin monimutkaiseksi.

Suomi on yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa perinteisesti vastustanut suoja-aikojen pidentämistä. Suomen osalta vastustus on todettu esim. tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien suoja-aikojen pidentävää ja harmonisoivaa direktiiviä implementoitaessa vuonna 1995. Tällöin hallituksen kanta oli, että Suomi vastustaa suoja-aikojen pidentämistä sekä periaatteellisista ja poliittisista että käytännöllisistä syistä. Vuonna 1995 tapahtuneen tekijänoikeuden suoja-aikojen yleisen pidentämisen vaikutukset olivat nyt esillä olevaa tilannetta paljon laajemmat.

Neuvoston henkisen omaisuuden työryhmässä 15 jäsenvaltiota on toistaiseksi ilmaissut alustavan kantansa. Näistä vain muutama jäsenvaltio on ilmoittanut tukevuksensa ehdotuksen linjaa ja muutama on ilmoittanut vastustavansa suoja-aikojen pidentämistä. Lisäksi muutama jäsenvaltio on ilmoittanut vastustavansa ehdotetun mittaista suoja-ajan pidentämistä. Loput jäsenvaltioista muodostavat kantansa myöhemmin.

Ehdotuksen käsittelyn edetessä on syytä seurata tarkasti sitä, mihin suuntaan ehdotus

kehittyy neuvoston käsittelyssä. Samoin Euroopan parlamentin työssä esiin tulevia näkökohtia ja ehdotuksia on syytä seurata tiivistä.

Musiikkiäänitteiden suoja-ajan pidentäminen

Komission ehdotuksessa ehdotetaan pidentäväksi äänitetuottajien suoja-ajan lisäksi vain musiikin esittäjien suoja-aikaa. Ehdotus on ongelmallinen, sillä se asettaisi eri alojen esittävät taiteilijat keskenään eriarvoiseen asemaan. Vastaavaa voidaan havaita myös kansainvälisessä sopimusjärjestelmässä, jossa oikeuksien kehitystyö on johtanut vain musiikin esittäjien oikeuksien uudistamiseen.

Euroopan unionin tasolla tulisi pyrkiä edistämään kaikkien esittäjien tasapuolista kohtelua ja välttämään ehdotuksia, jotka asettavat eri oikeudenhaltijaryhmät keskenään eriarvoiseen asemaan.

Esittäjien suoja-aikojen ja oikeuksien yhtenäistämiseksi esimerkiksi tekijöiden oikeuksien kanssa, jotka määräytyvät eliniän perusteella, on olemassa perusteita. Tämän suuntaisia vaatimuksia on myös aikojen kuluessa esitetty. Ongelmalliseksi tilanteen tekee kuitenkin se, että esittäjän oikeus äänitteelle tallennettuun esitykseen kytkeytyy äänitallenteen tuottajan oikeuteen. Näin ollen esittäjän ja tuottajan suojan on käytännössä seurattava toisiaan. Suojan tarve olisi tarkkaan harkittava, eikä ylipitkiä suoja-aikoja tulisi säätää.

Esittäjien kansainvälinen suoja-aika on vuonna 1961 tehdyn Rooman sopimuksen mukaan 20 vuotta ja vuonna 1996 tehdyn WIPO:n esitys- ja äänitesopimuksen mukaan 50 vuotta musiikin esittäjien osalta. Sopimukset sallivat myös pidemmät suoja-ajat. Yhdysvalloissa varsin monimutkaisten säännösten perusteella määräytyvä äänitteelle tallennetun musiikin esittäjän suoja on ainakin 95 vuotta tallennuksesta. Äänitteiden tuotantoyhtiöiden suoja pohjautuu äänitteellä olevien teosten ja esitysten suojaan.

Siirtymätoimenpiteet

Ehdotus sisältää säännökset siitä, missä tapauksessa suoja-ajan pidentyminen tulee täysmääräisesti voimaan. Ehdotukseen sisäl-

tyy myös suoja-ajan pidentämiseen liittyviä lisätoimia, joiden tarkoituksena on parantaa sellaisten studiomuusikoiden taloudellista asemaa, jotka ovat siirtäneet oikeutensa tuottajalle. Tällaisia toimia ovat äänitetuottajalle asetettava velvollisuus varata tietty osa äänitteiden myynnistä saatavista tuloista korvaukseksi studiomuusikoille sekä esittäjien mahdollisuus irtisanoa oikeuksien siirrosta tehty sopimus direktiivin mukaisten edellytysten täyttyessä.

Kaiken kaikkiaan siirtymätoimenpiteiden muotoilu on sekava ja monimutkainen ja mahdollisesti myös puutteellinen. Ehdotetussa muodossa direktiivistä seuraisi myös suuri epäselvyys sen suhteen, mitkä äänitteet ovat suojattuja 50 vuoden kuluttua julkaisusta ja milloin suoja lakkaa.

Tavoite parantaa studiomuusikoiden asemaa on sinänsä kannatettava. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komission tulisi harkita toimenpiteitä, jotka kohdistuisivat tasapuolisesti kaikkiin muusikoihin nykyisen 50 vuoden suojan aikana.

Sanoitettujen sävellysten suoja-ajan yhtenäistäminen

Sanoitettujen sävellysteosten yhtenäinen suoja-aika on ehdotuksen mukaan käytössä Espanjassa, Kreikassa, Liettuassa, Portugalissa ja Ranskassa. Suomi puolestaan kuuluu

niiden maiden joukkoon, joissa sekä sävellyksellä ja sanoituksella on oma suoja-aikansa, joka määräytyy tekijän kuolinvuoden mukaan.

Komissio perustelee ehdotustaan sillä, että erilaiset suojan laskemistavat rajoittavat tavaroiden ja palveluiden, esimerkiksi rajat ylittävien kollektiivisten hallinnointipalvelujen, vapaata liikkuvuutta.

Suoja-aikojen laskemisen säilyttämistä nykyisellään puoltavat erityisesti seuraavat seikat: 1) komissio ei ole esittänyt arviota sille, miksi yhtenäistämistä ei voitaisi toteuttaa siten, että itsenäisillä teoksilla olisi oma suoja-aikansa, 2) ehdotettu yhtenäistäminen muuttaisi perusteellisesti sitä lainsäädännön perusperiaatetta, että kunkin itsenäisen, erotettavissa olevan teoksen suoja-aika määräytyy itsenäisesti, 3) vältetään yhtenäistämisestä aiheutuvat soveltamisongelmat, 4) vältetään teosten suoja-aikojen pidentyminen nykyisestä ja muodostuminen ylipitkiksi.

Yhteenveto

Edellä esitetyillä perusteilla valtioneuvoston kanta on, että Suomi ei kannata komission ehdotusta.

Ehdotuksen käsittelyn edetessä Suomi ottaa kantaa mahdollisesti esiin tuleviin vaihtoehtoihin.