

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen verkkosisältöpalvelujen rajatylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla”

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))

(2016/C 264/11)

Esittelijä: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Neuvosto päätti 8. tammikuuta 2016 ja Euroopan parlamentti 21. tammikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkosisältöpalvelujen rajatylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla”

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 162 ääntä puolesta ja 6 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen käsitellä niin kutsuttua rajatylittävää siirrettävyyttä. Rajatylittävässä siirrettävyydessä on pääasiassa kyse siitä, että audiovisuaalisia verkkosisältöpalveluja asuinjäsenvaltiossaan laillisesti käyttävät käyttäjät ja kuluttajat voivat käyttää näitä palveluja myös oleskellessaan tilapäisesti toisessa EU:n jäsenvaltiossa.

1.2 Komitea on myös yhtä mieltä siitä, että asetusta on oikea säädösmuoto siirrettävyyden sääntelemiseksi, sillä kyseessä on rajatylittävä toiminta. Lisäksi komitea pitää loogisena, että määritellään oikeudellinen määräaika (*vacatio legis*), jonka jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin sisältyvät siirrettävyyttä rajoittavat lausekkeet ovat täytäntöönpanokelvottomia. Komitea katsoo, että kuusi kuukautta on kohtuullinen määräaika, jonka puitteissa kyseessä olevien palvelujen tarjoajat voivat mukauttaa tarjontajärjestelmänsä uuden tilanteen mukaisiksi.

1.3 ETSK katsoo myös, että tilaajan ”asuinjäsenvaltion” käsite on määriteltävä selvästi, jotta muut EU:n jäsenvaltiot voidaan katsoa oletusarvoisesti valtioiksi, joissa tilaaja voi oleskella tilapäisesti. Pelkkä 2 artiklaan sisältyvä viittaus tavanomaiseen asuinjäsenvaltioon ei ehkä riitä, minkä vuoksi on arvioitava muita tilapäisyyteen, elinympäristöön jne. liittyviä perusteita laatimalla ohjeellinen luettelo indikaattoreista, joiden avulla asumiseen perustuva ajallinen yhteys voidaan määritellä konkreettisella tavalla. Komitea katsoo, että rajatylittävä siirrettävyys olisi taattava joka tapauksessa tilanteessa, jossa asiakas tai palvelun tilaaja voidaan yhdistää kuuluvaksi johonkin jäsenvaltioon ja hänet voidaan tunnistaa hänen IP-osoitteensa, internetyhteyden tai muun vastaavan indikaattorin perusteella.

1.4 Siirrettävien palvelujen luonteen ja olosuhteiden perusteella on selvää, että ehdotus koskee tällaisia palveluja riippumatta siitä, ovatko ne maksullisia vai ilmaisia, mutta jälkimmäisessä tapauksessa vain sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio ”varmennetaan”. Jos tarkastellaan erityisesti ilmaisupalveluja, ETSK katsoo, että niiden siirrettävyys olisi taattava siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on ”varmennettavissa”, mikäli tästä ei aiheudu lisäkustannuksia palveluntarjoajalle.

1.5 Säädososassa olisi nimenomaisesti mainittava, että kaikenlainen tarjonnan supistaminen tai heikentäminen tavalla, joka vaikuttaa palveluihin, valikoimiin, palvelun käytettävyyteen eri laitteilla tai käyttäjien määrään, katsotaan palvelua koskeväksi rikkomukseksi. Lisäksi on taattava käytettävyyttä koskeva vähimmäislaatu, jonka on vastattava vähintään oleskelujäsenvaltiossa paikallisen verkkoyhteyden kautta saatavilla olevaa peruslaatutasoa, jotta ei edistetä kohtuuttomia käytäntöjä ja ehtoja perimällä lisämaksua taatusta premium-tason yhteydestä. Ei myöskään voida pitää riittävänä, että käyttäjälle pelkästään tiedotetaan odotettavissa olevasta laadusta. Nämä velvollisuudet olisi mainittava nimenomaisesti myös asetuksen säädososassa eikä pelkästään johdanto-osassa.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komission 15. heinäkuuta 2014 antamien poliittisten suuntaviivojen painopistealana nro 2 oli ”Yhdenmetyt digitaaliset sisämarkkinat”, minkä perusteella hyväksyttiin tiedonanto aiheesta ”Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle”⁽¹⁾. ETSK tuki lausunnossaan⁽²⁾ tätä painopistealaa ja katsoi, että se voi tarjota uuden sysäyksen Euroopan unionin digitaalipolitiikalle.

2.2 Komissio ehdotti ”perusteettomien maarajoitusten ehkäisemistä”, jotta kuluttajat ja yritykset saisivat sisämarkkinoista täyden hyödyn suuremman valikoiman ja alempien hintojen muodossa.

2.3 Yhdistyneiden kansakuntien kauppaa- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) hyväksyi äskettäin kuluttajansuojaa koskevien suuntaviivojensa päivittämisen, minkä tarkoituksena on saattaa suuntaviivat vastaamaan teknologian viimeaikaista kehitystä sisällyttämällä niihin sähköinen kaupankäynti ja ns. digitaalinen kulutus. Näillä aloilla on vahvistettava yksityisyyden suoja verkossa ja sisällytettävä suuntaviivoihin johdonmukainen periaate kuluttajien tasapuolisesta suojelusta.

2.4 Komissio antoi edellä mainitun digitaalisten sisämarkkinoiden strategian laatimisen yhteydessä myös tiedonannon tekijänoikeuslainsäädännön modernisoinnista, verkkokauppaa koskevista myyntisopimuksista ja verkkosisältöpalvelujen toimittamisesta. ETSK aikoo antaa lausunnon näistä asioista.

2.5 Samaan asiayhteyteen liittyy myös ehdotus ”rajatylittävää siirrettävyyttä” koskeväksi asetukseksi, jossa on kyse siitä, että tietyssä EU:n jäsenvaltiossa verkkosisältöpalvelun tilannut tilaaja voi käyttää kyseistä sisältöä oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa. Siirrettävyys on tärkeä askel kohti sen saavuttamista, että audiovisuaaliset sisällöt olisivat laajemmin käyttäjien saatavilla. Myös komissio pitää tätä tärkeänä tavoitteena digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toteuttamisen kannalta.

2.6 Tällaisia palveluja tilanneiden EU:n kansalaisten nykyiset vaikeudet – tai mahdottomuus – käyttää näitä palveluja asuinmaansa ulkopuolella (mutta kuitenkin EU:n alueella) liittyvät teknologian sijasta muihin syihin eli maakohtaisiin estoihin, jotka johtuvat oikeudenhaltijoiden lisenssikäytännöistä tai palveluntarjoajien kaupallisista menettelyistä. Rajatylittävää siirrettävyyttä ovat rajoittaneet myös korkeat verkkovierailumaksut, joista eurooppalaiset kuluttajat ja käyttäjät ovat kärsineet ja joiden loppu on lähellä komission hyväksymän ehdotuksen seurauksena.

3. Ehdotuksen sisältö

3.1 Asetuksen pääasiallisena tavoitteena on tarkasteltavana olevan tekstin 1 artiklan mukaisesti taata verkkosisältöpalvelujen rajatylittävä siirrettävyys sisämarkkinoilla. Se tarkoittaa, että kaikki unionin käyttäjät, jotka vastaanottavat näitä sisältöjä laillisesti asuinjäsenvaltiossaan, voivat käyttää niitä myös oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

3.2 Ehdotuksen 2 artikla sisältää määritelmät palvelun luonnetta ja siihen osallistuvia toimijoita koskeville eri termeille, jotka ovat "tilaaja", "kuluttaja", "asujäsenvaltio", "tilapäinen oleskelu", "verkkosisältöpalvelu" ja "siirrettävä". Verkkosisältöpalvelujen osalta täsmennetään, että kyseessä voi olla audiovisuaalinen mediapalvelu tai palvelu, jonka keskeinen piirre on pääsyn ja käyttömahdollisuuden tarjoaminen teoksiin, muuhun aineistoon tai yleisradio-organisaatioiden lähetyksiin. Nämä palvelut voidaan toimittaa tilaajalle joko lineaarisesti tai tilauksena joko rahallista maksua vastaan tai ilman rahallista maksua.

3.3 Ehdotuksen 3 artiklassa säädetään, että siirrettävää palvelua tarjoavia palveluntarjoajia koskeva velvollisuus sallia siirrettävyys muissa jäsenvaltioissa ei tarkoita velvollisuutta tarjota palvelua samanlaatuisena kuin asujäsenvaltiossa, ellei tarjoaja nimenomaisesti sitoudu takaamaan tällaista laatua. Tarjoajan on kuitenkin ilmoitettava tilaajille tarjottavan palvelun toimituslaadusta.

3.4 Ehdotuksen 4 artiklan mukaan palvelun tarjoamisen ja tarjotun palvelun saannin ja käytön katsotaan tapahtuvan audiovisuaalisen ja tekijänoikeuksia ja tietosuoja koskevan sääntelyn kannalta asujäsenvaltion alueella.

3.5 Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään, että kaikki oikeudenhaltijoiden ja palveluntarjoajien sekä palveluntarjoajien ja tilaajien väliset sopimusmääräykset, jotka ovat rajatylittävää siirrettävyyttä koskevan velvollisuuden vastaisia, ovat täytäntöönpanokelvottomia. Oikeudenhaltijat voivat edellyttää, että palveluntarjoaja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että palvelu tarjotaan asetuksen mukaisesti. Toimenpiteiden on oltava kohtuullisia ja oikeasuhtaisia.

3.6 Ehdotuksen 6 artiklassa säädetään, että tilaajien henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tähän liittyviä yhteisön sääntöjä (Direktiivit 95/46/EY ja 2002/58/EY)⁽³⁾.

3.7 Ehdotuksen 7 artiklassa säädetään, että asetusta sovelletaan asetuksen voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten lisäksi myös kaikkiin ennen asetuksen soveltamispäivää tehtyihin sopimuksiin ja hankintuihin oikeuksiin, jos ne ovat merkityksellisiä palvelun tarjonnan, saannin tai käyttämisen kannalta.

3.8 Ehdotuksen 8 artiklassa säädetään, että asetusta sovelletaan kuuden kuukauden kuluttua sen julkaisupäivästä.

4. Yleistä

4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti rajatylittävää siirrettävyyttä koskevaan komission aloitteeseen, jonka tarkoituksena on pääasiassa sallia, että audiovisuaalisia verkkosisältöpalveluja tilanneet käyttäjät ja kuluttajat, jotka ovat kirjoilla EU:n jäsenvaltiossa, voivat käyttää näitä palveluja oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa.

4.2 ETSK katsoo, että kyseessä on komission strategian puitteissa tärkeä toimenpide digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, sillä sen avulla poistetaan esteitä palvelujen vapaalta tarjoamiselta ja yritysten vapaalta kilpailulta. Kaupallisten seikkojen lisäksi tämän toimenpiteen avulla voidaan myös vahvistaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, joka edistää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri ryhmien integroitumista.

4.3 Komission 9. joulukuuta 2015 esittelemän asetusehdotuksen avulla pyritään poistamaan esteet rajatylittävältä siirrettävyydeltä velvoittamalla palveluntarjoajat näiden palvelujen tarjoamiseen siinä tapauksessa, että palveluja tarjotaan laillisesti ja että ne ovat siirrettäviä kansallisilla markkinoilla.

4.4 Säädosmuodon valinta (asetus) on perusteltavissa säänneltävän toiminnan rajatylittävällä ulottuvuudella ja sen perusteella, että säädöstä on sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti. Ehdotus liittyy SEUT-sopimuksen 56 artiklaan, jossa "kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa".

⁽³⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31 ja EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

4.5 ETSK on yhtä mieltä valitusta sisämarkkinoita koskevasta oikeusperustasta (SEUT-sopimuksen 114 artikla), kun otetaan huomioon ehdotetun asetuksen kohteena olevien palvelujen luontaisesti rajatylittävä ulottuvuus ja luonne sekä tarve toimia johdonmukaisesti unionin muihin politiikkoihin nähden erityisesti kulttuurinäkökohtien (SEUT-sopimuksen 167 artikla) ja kuluttajien etujen edistämisen (SEUT-sopimuksen 169 artikla) kannalta. Siksi on tärkeää, että ehdotusta tulkitaan siten, että huomioon otetaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, oikeus henkilötietojen suojaan, ilmaisunvapaus ja elinkeinovapaus.

4.6 Ehdotus kattaa yleisradio-organisaatioiden ja tietoyhteiskunnan palveluntarjoajien välittämät sisällöt, joita suuret yritykset tai pk-yritykset toimittavat joko lineaarisesti tai tilauksena lataamalla, suoratoistona (*streaming*) tai jollakin muulla tekniikalla rahallista maksua vastaan (tilaus) tai ilman rahallista maksua – viimeksi mainitussa tapauksessa sillä edellytyksellä, että palvelun tarjoaja varmentaa rekisteröityneen käyttäjän asuinjäsenvaltion (esimerkiksi IP-osoitteen tai internetyhteyden avulla). Ehdotetun asetuksen ulkopuolelle jäävät muut rajatylittävän transaktion kohteena olevat tavarat ja palvelut, joiden kannalta täysin audiovisuaaliset sisällöt ovat vain liitännäisiä palveluja.

4.7 Ehdotetun asetuksen tavoitteena on näin ollen tyydyttää mahdollisimman tehokkaasti kansalaisten digitaaliseen ympäristöön liittyvät toiveet ja tarpeet, sillä tämän toimenpiteen ansiosta he voivat EU:n jäsenvaltioiden välillä matkustaessaan hyödyntää audiovisuaalisia sisältöjä, joihin heillä on käyttöoikeus. Lisäksi tavoitteena on sovittaa yhteen audiovisuaalisten sisältöjen markkinoiden kehitys ja oikeudenhaltijoiden suojelun korkean tason säilyttäminen (tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien haltijat ja myös erittäin merkittävien tapahtumien ja tietojen välittäminen).

4.8 Komissio korostaa tähän liittyen etuja, joita aloite voi tarjota sekä palvelujen käyttäjille että pitkällä aikavälillä myös tarjoajille. Ehdotetun asetuksen johdanto-osassa todetaan, että rajatylittävä siirrettävyys ei edistä ainoastaan kuluttajien etuja. Siirrettävyys tarjoaa myös erilaisia etuja luomista, esittämistä ja toteuttamista koskevien oikeuksien haltijoille sekä niille, jotka osallistuvat audiovisuaalisten sisältöjen valmistamiseen, yleisölle välittämiseen ja käyttöön saattamiseen, parantamalla kaikkien näiden toimijoiden oikeusvarmuutta ja tarjoamalla paremmat valmiudet vastata käyttäjien kysyntään.

4.9 Komissio korostaa joka tapauksessa erityisesti – epäilemättä toimijoiden julkisen kuulemisen aikana esittämiin huolenaiheisiin vastatakseen – palveluntarjoajien ja oikeudenhaltijoiden oikeuksia ja toimintaa. Komissio toteaa, että ehdotus ei vaikuta merkittävästi oikeuksien lisensointiin eikä liiketoimintamalleihin ja että ehdotuksella ei veloiteta neuvottelemaan lisenssejä uudelleen, sillä sellaiset sopimusmääräykset, jotka ovat rajatylittävää siirrettävyyttä koskevan tarjoamisvelvoitteen vastaisia, tehdään asetuksella täytäntöönpanokelvottomiksi. Komissio toteaa edelleen (erittäin kysytyjen audiovisuaalisten ja urheilusisältöjen välittäjiä ajatellen), että siirrettävyys ei laajenna palvelujen käyttäjäjoukkoa eikä sellaisenaan muuta lisenssien alueellista yksinoikeutta.

4.10 Ehdotuksen säädösosaan – tarkemmin sanottuna 5 artiklan 2 kohtaan – olisi lisättävä maininta siitä, että verkkosisältöpalvelujen asianmukaisen tarjoamisen varmentamiseksi käytettävien keinojen kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi näiden ”tehokkaiden keinojen” on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattuja periaatteita ja oikeuksia tai oltava sopusoinnussa niiden kanssa. Kyseiset periaatteet ja oikeudet olisi eriteltävä nimenomaisesti.

4.11 Rajatylittävästi siirrettävän palvelun tarjoaminen rinnastetaan palvelun tarjoamiseen asuinmaassa, missä olisi kyse ”oikeudellisesta fiktiosta” tekijänoikeuksien, lähioikeuksien ja valmistamista, yleisölle välittämistä, käyttöön saattamista tai uudelleenkäyttöä koskevien oikeuksien sekä tarjolla olevien sisältöjen, laitteiden, sallitun käyttäjien määrän ja toimintojen valikoiman kannalta. Olisi täsmennettävä, että tämä tulee toteuttaa aina teknologianeutraalisuuden periaatetta noudattaen. Myös asetusehdotuksen soveltamisalaa ja määritelmiä sekä erityisesti subjektiivisen soveltamisalan määrittämiseen liittyviä seikkoja on selkeytettävä. Perustana on joka tapauksessa käytettävä selkeitä ja tunnistettavissa olevia kriteerejä, jotta voidaan taata oikeusvarmuus ja sääntöjen ennakoitavuus.

4.11.1 Velvollisuudesta todettakoon kuitenkin seuraavaa:

— Se rajataan tai alistetaan tiettyjen suhteellisuutta koskevien vaatimusten noudattamiseen, jos velvollisuudesta voi aiheutua palveluntarjoajille kohtuuttomia kustannuksia; näin ollen siirrettävyyteen ei veloiteta, jos palveluntarjoaja ei varmenna palvelussaan tilaajan asuinmaata.

- Myös oikeudenhaltijoiden oikeuksien noudattamisen varmistamista koskevaa velvollisuutta rajataan.
- Ennen kaikkea ei edellytetä toimenpiteitä sen takaamiseksi, että sisältöpalveluja tarjotaan oleskelumaassa samanlaatuisina kuin asuinmaassa, ellei tarjoaja siihen nimenomaisesti sitoudu. Laatu ei kuitenkaan saa olla heikompi kuin mikä on saatavilla oleskelumaan paikallisen verkkoyhteyden välityksellä. Perustelujen mukaan tällainen laatutakuu voisi aiheuttaa kohtuuttomia lisäkustannuksia palveluntarjoajille, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset erot tietoliikenteen kapasiteetissa ja infrastruktuurissa.

4.12 Viimeksi mainitun seikan osalta on todettava, että tietyn laatutason takaamisen vaatimatta jättäminen yhdistettynä mahdollisuuteen tarjota lisämaksusta tällaisen laatutason takaavia premium-palveluja voi kannustaa palveluntarjoajia tiettyihin väärinkäytöksiin. Se voi laskea tai heikentää peruspalvelun laatua siten, että sisällöstä tulee lähes perushyödyke, kun taas voitto saadaan palvelusta perittävistä maksuista. Asetuksen säädösosassa olisi vähintäänkin mainittava selvästi, että tarjottava laatutaso ei saa missään tilanteessa olla oleskelumaassa paikallisen verkkoyhteyden kautta saatavilla olevaa laatutasoa heikompi.

4.13 Lopuksi merkille pantavaa on komission aikomus soveltaa asetusta takautuvasti. Se merkitsee sitä, että sopimusosapuolten aikaisemmin neuvottelemien sopimusten siirrettävyyden estävät tai sitä rajoittavat lausekkeet tai ehdot eivät päde. Lisäksi edistetään tällaisten osapuolten välisiä sopimuksia rajatylittävän siirrettävyyden periaatteen soveltamiseksi.

4.14 ETSK ehdottaa uutta ”osittain siirrettävän” palvelun määritelmää, jota tulisi soveltaa laatuherkkiin verkkopalveluihin tilanteissa, joissa tietyn alueen tilaajat eivät pysty käyttämään verkkosisältöpalvelua paikallisen internetin heikon laadun vuoksi. Tätä käsitettä on käytetty samanlaisessa merkityksessä vaikutustenarvioinnin ⁽⁴⁾ sivulla 8.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.