



Direktiv om kollektiv rättighetsförvaltning

Justitiedepartementet

2012-08-24

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 372

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter och gränsöverskridande licensiering av rättigheter till musikaliska verk för användning på nätet på den inre marknaden

Sammanfattning

Den 11 juli i år presenterade kommissionen ett förslag till direktiv med bestämmelser som avser att modernisera systemet med kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter i medlemsstaterna. Förslaget syftar dels till att harmonisera regler om bättre styrelseformer ("good governance") och insyn ("transparency") i fråga om kollektiva förvaltningsorganisationers verksamhet, dels till att uppmuntra och förenkla kollektiv gränsöverskridande licensiering av musikaliska verk.

Förslaget motiveras av att den teknologiska utvecklingen, särskilt den digitala tekniken och internet, har gett helt nya möjligheter att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster för tillgång till upphovsrättsligt skyddat material, t.ex. musik och film, och lagt grunden för en viktig tillväxtmarknad med stor potential, där minskade transaktionskostnader kan gagna företagen, upphovsmännen och konsumenterna. För att möta konsumenternas efterfrågan på ett brett utbud förutsätts ofta breda licenser, dvs. tillstånd att använda verk och andra prestationer som tillhör många upphovsmän eller andra rättighetshavare, som dessutom omfattar flera territorier. På många områden hanteras upphovsrättigheterna kollektivt av särskilda s.k. kollektiva förvaltningsorganisationer, vilka kan tillhandahålla de nödvändiga licenserna för användning på det territorium där de själva är belägna. Traditionellt har de upphovsrättsliga organisationerna dock inte tillhandahållit

gränsöverskridande licenser, vare sig i fråga om sina medlemmars rättigheter eller för de rättigheter som organisationen representerar indirekt genom samarbete med andra kollektiva förvaltningsorganisationer. En leverantör av en nättjänst har i stället varit tvungen att förhandla med och få nödvändiga tillstånd från förvaltningsorganisationer i vart och ett av de länder där leverantören velat tillhandahålla sin tjänst. Enligt kommissionen har det framstått som mycket opraktiskt och utgjort en starkt bidragande orsak till att marknaden för lagliga nättjänster inte tagit fart på samma sätt inom EU som i andra länder. Förslaget syftar till att lösa två av de problem rörande kollektiv förvaltning som kommissionen identifierat som särskilt bidragande till den rådande situationen.

Förslaget bygger vidare på principer som följer av konkurrensrättslig praxis från EU-domstolen och kommissionsbeslut på konkurrensrättsområdet, samt en rekommendation om kollektiv gränsöverskridande förvaltning på musikområdet som kommissionen utfärdade 2005.

Preliminärt anser regeringen att det är mycket bra att kommissionen nu försöker stimulera gränsöverskridande licensiering av musik genom regler för förvaltningen av rättigheterna. Förslaget är dock alltför detaljerat och texten bör förenklas och endast ta upp de allra viktigaste principerna för förvaltningen och gränsöverskridande licensiering. Det är viktigt att det kommande direktivet inte påverkar avtalslicensbestämmelsernas grundläggande funktion och möjligheterna att nationellt använda sig av avtalslicenslösningar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget till direktiv presenteras mot bakgrund av den digitala agendan för Europa¹ och Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla där vikten av en väl fungerande inre marknad för upphovsrättsligt skyddat material betonas². Vidare har kommissionen i sitt meddelande *På väg mot en inre marknadsakt*³ understrukit att den kollektiva förvaltningen bör utvecklas mot mer gränsöverskridande licensieringsmodeller. I sitt meddelande *En inre marknad för immateriella rättigheter*⁴ tillkännagav kommissionen att den skulle föreslå en rättslig ram för kollektiv förvaltning av upphovsrätt och

¹ KOM(2010) 245.

² KOM(2010) 2020, FPM2009/10:56.

³ KOM(2011) 206, FPM2010/11:112.

⁴ KOM(2011) 287, FPM2010/11:128.

närstående rättigheter. Vikten av åtgärder på detta område har även framhållits i kommissionens strategi för konsumentpolitiken i EU.⁵

Även om vissa av de gällande direktiven inom området för upphovsrätt och närstående rättigheter⁶ innehåller hänvisningar till upphovsrätsorganisationernas förvaltning av rättigheter, tar inget av dem sikte specifikt på reglering av organisationernas funktionssätt. Kommissionen utfärdade emellertid 2005 en rekommendation om kollektiv gränsöverskridande förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter i samband med lagliga musik tjänster på nätet.⁷ Rekommendationen innehåller bestämmelser om styrelseformer och insyn. I egenskap av rekommendation är den inte bindande och det frivilliga genomförandet har enligt kommissionens bedömning inte varit tillfredsställande. Flera av rekommendationens normer om styrelseformer och insyn har förts över till förslaget till direktiv.

Förslaget till direktiv utgår också från vissa principer som följer av konkurrensrättslig praxis från EU-domstolen och beslut av kommissionen på konkurrensrättsområdet som rör kollektiv förvaltning.

Avslutningsvis bygger förslaget till direktiv också på dialog och samråd som kommissionen har hållit med intresserade parter, bland dem upphovsmän, förläggare, utövande konstnärer, producenter, upphovsrätsorganisationer, kommersiella användare och offentliga organ.

Kommissionen presenterade förslaget till direktiv den 11 juli 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar för det första till att främja ökad insyn och förbättrade styrelseformer för upphovsrätsorganisationer genom att stärka

⁵ KOM(2012) 225, FPM2011/12:160.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001), Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/115/EG av den 12 december 2006 om uthyrnings- och utlåningsrättigheter avseende upphovsrättsligt skyddade verk och om upphovsrätten närstående rättigheter (EUT L 376, 27.12.2006), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/84/EG av den 27 september 2001 om upphovsmannens rätt till ersättning vid vidareförsäljning av originalkonstverk (följerätt) (EGT L 272, 13.10.2001), rådets direktiv 93/83/EEG av den 27 september 1993 om samordning av vissa bestämmelser om upphovsrätt och närstående rättigheter avseende satellitsändningar och vidaresändning via kabel (EGT L 248, 6.10.1993), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/24/EG av den 23 april 2009 om rättsligt skydd för datorprogram (kodifierad version) (EUT L 111, 5.5.2009), Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser (EGT L 77, 27.3.1996), Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/116/EG av den 12 december 2006 om skyddstiden för upphovsrätt och vissa närstående rättigheter (kodifierad version) (EUT L 372, 27.12.2006), Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/77/EU av den 27 september 2011 om ändring av direktiv 2006/116/EG om skyddstiden för upphovsrätt och vissa närstående rättigheter (EUT L 265, 11.10.2011).

⁷ EUT L 276, 21.10.2005, s. 54-57.

organisationernas rapporteringsskyldighet och ge rättighetshavarna ökad kontroll över deras verksamhet. För det andra syftar förslaget till att underlätta utfärdandet av licenser som täcker flera länder och flera organisationers utbud när det gäller nätanvändning av musikaliska verk i EU/EES.

Förslaget är mycket detaljerat och består av 44 artiklar och 44 ingresspunkter. Artiklarna är indelade i *fem* avdelningar.

Avdelning I innehåller allmänna bestämmelser om syfte, räckvidd och definitioner.

I *avdelning II* finns generella normer för upphovsrätsorganisationernas förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter oavsett område (musik, film, litteratur, etc.). Det handlar bland annat om de krav som bör gälla för förhållandet mellan upphovsrätsorganisationer och rättighetshavare, t.ex. vad gäller medlemskap, styrning samt övervakning och kontroll av förvaltningen. Det finns också bestämmelser om organisationernas hantering av ersättningsmedel. Vidare ska organisationerna specificera sina avdrag för förvaltningskostnader och se till att medlemmar och rättighetshavare har tillgång till sociala, kulturella eller utbildningsrelaterade förmåner i den mån dessa finansieras genom avdragen. Det finns även krav på icke-diskriminering för en upphovsrätsorganisation som förvaltar rättigheter för en annan organisations räkning med stöd av representationsavtal. Avslutningsvis innehåller avsnittet bestämmelser om insyn och rapportering, enligt vilka krävs att upphovsrätsorganisationer tillhandahåller information bl.a. till rättighetshavare om inkasserade och utbetalda belopp, förvaltningsavgifter och andra avdrag. Viss information om förvaltningen behöver även ges till andra upphovsrätsorganisationer om förvaltningen av rättigheter som omfattas av representationsavtal. En årlig insynsrapport ska innehålla principer för styrelseformer och hur de genomförs.

Avdelning III uppställer normer för organisationernas gränsöverskridande licensiering av näträttigheter för musikaliska verk. Behöriga organisationer måste ha resurser för att effektivt och öppet kunna hantera de uppgifter som behövs för utnyttjandet av licenserna, t.ex. identifiering av berörd musikrepertoar och övervakning av användningen. Avdelningen innehåller även bestämmelser enligt vilka en organisation kan besluta att inte utfärda gränsöverskridande licenser för näträttigheter till musikaliska verk. En sådan organisation kan dock under vissa förutsättningar begära att en annan organisation som utfärdar gränsöverskridande licenser för flera repertoarer har representation för den första organisationens repertoar på en icke-diskriminerande och icke-exklusiv grund med tanke på gränsöverskridande licensiering. Det är också möjligt för rättighetshavare att själva utfärda licenser för sina egna näträttigheter, om deras upphovsrätsorganisation inte

I *avdelning IV* finns bestämmelser om säkerställande av direktivets bestämmelser. Enligt bestämmelserna ska organisationerna tillhandahålla sina medlemmar, rättighetshavare, andra förvaltningsorganisationer och användare tillgång till förfaranden för klagomål och tvistlösning. Slutligen kan vissa typer av tvister rörande gränsöverskridande licensiering mellan upphovsrättsorganisationer och användare, rättighetshavare och andra organisationer som ett alternativ överlåtas till ett oberoende och opartiskt system för tvistlösning. Medlemsstaterna bör utse lämpliga behöriga myndigheter med befogenheter att administrera klagomål och tillhandahålla effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder om reglerna inte följs, samt övervaka tillämpningen av de nationella bestämmelser som genomför avdelning III. Medlemsstaterna har dock ingen skyldighet att inrätta oberoende tillsynsorgan särskilt avsedda att övervaka upphovsrättsorganisationer.

I *avdelning V* finns bestämmelser om rapportering och uppföljning av direktivets bestämmelser. Enligt förslaget ges medlemsstaterna 12 månader på sig att genomföra direktivet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt finns inga generella regler som tar sikte på styrning och insyn i de kollektiva förvaltningsorganisationernas förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter.

Vissa av förslagets bestämmelser är besläktade med de bestämmelser i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen, URL) som syftar till att skydda s.k. utanförstående upphovsmäns intresse när deras rättigheter används inom ramen för en s.k. avtalslicens. Det handlar om bestämmelser om icke-diskriminering och rätt till ersättning, möjlighet att meddela förbud mot användning m.m. Bestämmelserna i URL motiveras av att avtalslicenssystemet bygger på att det finns representativa och transparenta organisationer som kan förhandla för rättighetshavarna och se till att ersättningen kommer dem till del. De avtalsslutande organisationerna på avtalslicensområdet har stor frihet i fråga om den praktiska hanteringen av inkassering och fördelning av ersättning. Eftersom avtalen binder även utanförstående upphovsmän, har organisationerna ett särskilt ansvar att se till att de utanförstående upphovsmännens intressen tillgodoses på ett rimligt sätt. Detta är en

förutsättning för att systemet ska anses legitimt. Direktivförslagets bestämmelser om rapportering och insyn går i viss utsträckning längre än vad som följer av det rådande avtalslicenssystemet.

2011/12:FPM175

Nyligen har i betänkandet *Avtalad upphovsrätt* (SOU 2010:24) bedömts att de fördelningssystem för avtalslicenser som i dag används av de organisationer som inkasserar och fördelar ersättningar är välfungerande samt att upphovsrättslagens bestämmelser är tillräckliga för att säkerställa att de ersättningar som betalas till rättsinnehavarnas organisationer på grundval av avtalslicensbestämmelserna kommer rättighetshavarna, även de som inte företräds av organisationerna, till del. Utredningen bedömde alltså att det i Sverige inte finns något behov av särskilda, generella lagbestämmelser om styrning och insyn i de kollektiva förvaltningsorganisationernas verksamhet.

Likartade med förslagets bestämmelser om tvistlösning m.m. är bestämmelser i URL om s.k. förhandlingsskyldighet. I fall då avtal inte kan uppnås om vidare spridning genom kabel av radio- och TV-sändningar är en part enligt bestämmelserna skyldig att förhandla med en motpart. Bestämmelserna avser dock inte att tvinga en part att sluta något avtal av ett visst innehåll. Vidare finns i lagen (1980:612) om medling i vissa upphovsrättstvister bestämmelser som syftar till att stimulera ingåendet av avtal inom ramen för avtalslicensbestämmelser. Medlingsförfarandet är ett frivilligt förfarande som avser att bistå parterna med att komma fram till en överenskommelse. Om medlingsförfarandet misslyckas, kan medlaren föreslå skiljeförfarande men parterna är inte skyldiga att medverka i något sådant. Medlaren kan också göra anmälan till regeringen i fall då medlingen inte leder till något resultat. Det ankommer då på denna att överväga eventuella åtgärder. Till skillnad från förslaget till direktiv finns alltså i svensk rätt inte några regler om klagomål och tvistlösning.

Konkurrenslagen (2008:579) innehåller bestämmelser om missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande avtal m.m. som kan ha tillämpning på organisationernas ageranden i vissa fall. Vidare finns allmänna bestämmelser om styrning, medlemskap och insyn i ekonomiska föreningar i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Dessa bestämmelser har tillämpning på de kollektiva förvaltningsorganisationerna i den utsträckning de bedrivs i denna associationsform (vilket är brukligt). Såväl de konkurrensrättsliga principerna som reglerna i lagen om ekonomiska föreningar som är tillämpliga på styrning och insyn i de kollektiva organisationernas verksamhet är mycket mer allmänt hållna än de i förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte medföra några budgetära konsekvenser.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av förslaget, SWD(2012) 205. I denna analys har kommissionen granskat olika tänkbara åtgärder relaterade till bättre styrelseformer och insyn i fråga om kollektiv förvaltning, och möjlighet att uppmuntra och förenkla kollektiv gränsöverskridande licensiering av musikaliska verk.

Efter analys och bedömning av de olika alternativens fördelar och nackdelar fastnade kommissionen för, beträffande upphovsrättsorganisationernas styrelseformer och insyn, ett alternativ som innebär en kodifiering av gällande principer och en mer detaljerad ram för regler om styrelseformer och insyn. I fråga om gränsöverskridande kollektiv förvaltning innebär kommissionens förordade alternativ främjande av frivillig aggregering av repertoarer för användning på nätet av musikaliska verk på EU-nivå.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Preliminärt anser regeringen att det är mycket bra att kommissionen nu försöker stimulera gränsöverskridande licensiering av musik genom regler för förvaltningen av rättigheterna i syfte att underlätta gränsöverskridande licensiering. Samtidigt är det viktigt att de fördelar som ökad rapporteringsskyldighet m.m. innebär inte medför att kostnaden för kollektiv förvaltning överstiger dess fördelar.

Regeringen ser dock en risk att det kommer att ta mycket lång tid att förhandla direktivet då det är omfattande och detaljerat. Texten bör därför förenklas och endast ta upp de allra viktigaste principerna för förvaltningen och den gränsöverskridande licensieringen. Det är viktigt att reglerna inte medför onödiga administrativa bördor för organisationerna. Hänsyn måste vidare tas till befintliga nationella associationsformer vid utarbetandet av regler om bl.a. stämman och styrelse. Frågan om vilka svenska associationsformer som omfattas av förslaget behöver analyseras närmare.

Genomförandetiden är enligt förslaget 12 månader (se förslagets artikel 42). Det är en alltför kort tid, oberoende av rättsaktens omfattning. Med den omfattning förslaget har nu är det enligt regeringen en alldeles för kort genomförandetid. Det bedöms behövas förhållandevis omfattande genomförandeåtgärder i form av ny och ändrad lagstiftning.

Det svenska systemet med avtalslicenser har visat sig vara ett väl fungerande och praktiskt sätt att lösa frågor om rättighetsklarering, särskilt i sådana

situationer där utnyttjanden av en stor mängd skyddade verk eller prestationer förekommer. Det är viktigt att det kommande direktivet inte påverkar avtalslicensbestämmelsernas grundläggande funktion och möjligheterna att nationellt använda sig av avtalslicenslösningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter andra medlemsstater har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remitteras för synpunkter under augusti månad med svarstid i slutet av september 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 50.2(g), 53 och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har återuppsatt. Artiklarna rör etableringsrätt och fri rörlighet för tjänster. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 FEUF tillämpas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet har medbeslutanderätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga enligt *subsidiaritetsprincipen*, eftersom den rättsliga ramen både på nationell nivå och på EU-nivå har visat sig vara otillräcklig för att bemöta de identifierade problemen. Enligt kommissionen gäller det särskilt möjligheten för nättjänster att erhålla licenser som omfattar flera territorier och den tillhörande frågan om effektiv och förtroendefull kollektiv förvaltning. Enligt kommissionen finns i vissa medlemsstater grundläggande problem med kollektiv förvaltning i fråga om insyn och styrning. Vidare har rekommendationen från 2005 inte lett till önskat resultat, bland annat eftersom den inte är bindande. Kommissionen framhåller också att unionen redan har antagit lagstiftning för harmonisering av sådana centrala rättigheter som förvaltas av upphovsrätsorganisationer och att förvaltningen av dessa rättigheter på den inre marknaden bör utövas på ett jämförbart, effektivt och öppet sätt över de nationella gränserna. Med tanke på problemens gränsöverskridande karaktär bedömer kommissionen att de identifierade

utmaningarna inte i tillräcklig utsträckning kan regleras på medlemsstatsnivå och därför bör bli föremål för reglering på EU-nivå.

2011/12:FPM175

När det gäller subsidiaritetsbedömningen instämmer regeringen i kommissionens bedömning att gränsöverskridande licensiering förutsätter gränsöverskridande lösningar och att eventuella licensieringsproblem inte i dess helhet kan lösas genom regler på nationell nivå. Det kan dock ifrågasättas om detaljerade bestämmelser om insyn och styrning i fråga om kollektiv förvaltning är nödvändiga att reglera på EU-nivå. Den kollektiva förvaltningen i Sverige fungerar väl och en svensk utredning har nyligen konstaterat att några sådana regler inte är nödvändiga i Sverige (se SOU 2010:24). Även om förvaltningen inte är lika välfungerande i alla medlemsstater, och det i andra EU-länder kan finnas ett behov av reglering, anser regeringen att det finns en risk att alltför detaljerade regler om rapportering m.m. leder till ökade kostnader för kollektiv förvaltning. I förlängningen kan det leda till att kostnaden för kollektiv förvaltning överstiger dess fördelar. De bestämmelser som tar sikte på styrning och insyn bör därför förenklas och endast ta upp de allra viktigaste principerna (se vidare nedan om proportionalitetsbedömningen och ovan om preliminär svensk ståndpunkt). Sammanfattningsvis anser regeringen att de bestämmelser i förslaget som tar sikte på styrning och insyn (se avdelning II) i dess nuvarande detaljerade utformning inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen. När det gäller förslaget i övrigt, däribland bestämmelserna om gränsöverskridande licensiering av musikaliska verk (se avdelning III), är regeringens bedömning däremot att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Vidare bedömer kommissionen att förslaget överensstämmer med *proportionalitetsprincipen* och inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå de mål som eftersträvas. Enligt kommissionen följer det bland annat av att de föreslagna reglerna om styrelseformer och insyn i stor utsträckning kodifierar domstolens rättspraxis i samband med kommissionsbeslut som fattats inom konkurrensrättsområdet. Kommissionen framhåller också att dessa regler beaktar upphovsrättsorganisationernas storlek, och att medlemsstaterna får undanta de minsta organisationerna från vissa skyldigheter som kan vara oproportionerliga. Vad gäller reglerna om gränsöverskridande licensiering framhåller kommissionen att dessa är begränsade till användning av musikaliska verk på nätet. Reglernas anses vara nödvändiga minimiprinciper för att få ett effektivt och modernt licensieringssystem som fungerar i en gränsöverskridande digital miljö. Kommissionen anför också att förslaget innehåller skyddsåtgärder, t.ex. i form av att en upphovsrättsorganisation kan välja om den själv vill utöva gränsöverskridande licensiering av sin repertoar eller anförtro licensieringen till andra organisationer. Det är också möjligt för en upphovsman att utfärda gränsöverskridande licenser direkt eller tillåta att en annan organisation gör det för dennes räkning om den egna organisationen inte vill göra detta.

Enligt den svenska regeringens preliminära proportionalitetsbedömning kan det finnas anledning att ifrågasätta om samtliga bestämmelser är nödvändiga för att uppnå de angivna målen. Det gäller såväl de regler som tar sikte på ökad insyn och bättre styrelseformer för kollektiv förvaltning som de regler som tar sikte på gränsöverskridande licensiering. Förslaget bör därför förenklas och endast ta upp de allra viktigaste principerna för förvaltningen och gränsöverskridande licensiering. Det är också viktigt att det kommande direktivet inte påverkar möjligheterna att nationellt använda sig av avtalslicenslösningar (se vidare ovan under preliminär svensk ståndpunkt).

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådsarbetsgruppen för immaterialrätt (upphovsrätt) inleds under hösten 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

”Avtalslicens” avser bestämmelser i upphovsrättslagen som innebär att ett avtal om nyttjanderätt till verk som avser de situationer som beskrivs i lagen och ingås med en organisation som är representativ för upphovsmännen på ett visst område ger rätt att använda även verk av upphovsmän som inte företräds av organisationen, om verken är av det slag som avses med avtalet.

”Kollektiv förvaltningsorganisation” är en organisation som har tillstånd enligt lag eller genom överlåtelse, licens eller annat avtal från mer än en rättighetshavare, att förvalta upphovsrätter eller närstående rättigheter som sitt enda eller huvudsakliga uppdrag och som ägs eller kontrolleras av sina medlemmar.