



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om kollektiv rättighetsförvaltning

Sammanfattning

I detta utlåtande prövar utskottet kommissionens 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 (KOM (2012) 372).

Enligt utskottet är delar av förslaget i sitt nuvarande skick inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Utskottets invändning gäller delar av kommissionens förslag som rör insyn och styrning i fråga om upphovsrättsorganisationernas kollektiva förvaltning, vilka utskottet anser är alltför detaljerade för att vara lämpliga att genomföras på EU-nivå.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning	7
Inledning	7
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	7
Kommissionens bedömning	7
Regeringens bedömning	8
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om kollektiv rättighetsförvaltning

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 4 oktober 2012

På näringsutskottets vägnar

Jessica Polfjärd

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jessica Polfjärd (M), Jonas Eriksson (MP), Jennie Nilsson (S), Hans Rothenberg (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Olof Lavesson (M), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Ann-Kristine Johansson (S), Börje Vestlund (S), Karin Åström (S), Jonas Jacobsson Gjörtlér (M), Lars Isovaara (SD), Ingemar Nilsson (S), Anna Steele (FP), Penilla Gunther (KD) och Anders Ahlgren (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens 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 (KOM(2012) 372). Den 23 augusti 2012 hänvisade kammaren kommissionens förslag till näringsutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 29 oktober 2012.

Utskottet har begärt in regeringens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen, vilken regeringen redovisade den 24 augusti 2012 i faktapromemoria 2012/13:FPM175.

Gustav Gellerbrant, politiskt sakkunnig, och tjänstemän från Justitiedepartementet lämnade information om förslaget vid utskottets sammanträde den 20 september 2012.

Bakgrund

För att möta konsumenternas efterfrågan på ett brett utbud av upphovsrättsligt skyddat material krävs ofta tillstånd att använda verk och andra prestationer som tillhör många upphovsmän eller andra rättighetshavare, och som dessutom omfattar flera territorier (breda licenser). På många områden hanteras upphovsrättigheterna kollektivt av särskilda s.k. kollektiva förvaltningsorganisationer¹. Traditionellt har förvaltningsorganisationerna dock inte tillhandahållit gränsöverskridande licenser. 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 har velat erbjuda sin tjänst.

Kommissionen har vid flera tillfällen betonat vikten av en väl fungerande inre marknad för upphovsrättsligt skyddat material².

I sitt meddelande På väg mot en inre marknadsakt³ framhöll kommissionen vidare att den kollektiva förvaltningen bör utvecklas mot mer gränsöverskridande licensieringsmodeller.

I sin rekommendation i oktober 2005 om kollektiv gränsöverskridande förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter i samband med lagliga musiktjänster på nätet (2005/737/EG) uppmanade kommissionen med-

¹ En 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. Ett exempel på en sådan organisation är Copyswede (ekonomisk förening).

² Se t.ex. KOM(2010) 2020.

³ KOM(2011) 287.

lemsstaterna att främja en rättslig ram som är lämplig för förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter när det gäller att tillhandahålla lagliga musiktjänster på nätet och när det gäller att förbättra normerna för upphovsrättsorganisationernas styrelseformer och insyn.

Mot bakgrund bl.a. av att kommissionen anser att rekommendationen från 2005 inte har fått det genomslag som avsetts utfärdade kommissionen i juli 2012 förslaget till direktiv om kollektiv rättighetsförvaltning.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med kommissionens förslag till direktiv är dels att främja ökad insyn och förbättrade styrelseformer för upphovsrättsorganisationer (kollektiva förvaltningsorganisationer) så att rättighetshavarna får ökad kontroll över organisationerna och förvaltningen kan göras effektivare, dels att underlätta utfärdandet av gränsoverskridande licenser för musikaliska verk när det gäller nätanvändningen av verken i EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Enligt kommissionen behöver förvaltningen av kollektiva rättigheter anpassas för att förbättra tjänsterna till medlemmar och användare när det gäller effektivitet, noggrannhet, insyn och redovisningsskyldighet. För att säkerställa ett lämpligt utbud på den inre marknaden av tjänster som innehåller verk som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter, bör upphovsrättsorganisationerna styras till att anpassa sina arbetsmetoder så att de gynnar upphovsmän, tjänsteleverantörer, konsumenter och den europeiska ekonomin som helhet. Eftersom upphovsrättsorganisationerna utfärdar licenser för nationella och utländska rättighetshavare, har organisationernas funktion enligt kommissionen en grundläggande inverkan på hur rättigheterna utnyttjas på den inre marknaden.

Vidare framhåller kommissionen att utvecklingen av en inre marknad för ”kulturinnehåll” på nätet har lett till ett behov av ändringar när det gäller licensiering av upphovsrätt, särskilt i fråga om licensiering av upphovsrätter för musikaliska verk. Leverantörerna av musik på nätet har svårt att få licenser med en samlad repertoar (aggregated repertoire) för ett territorium som omfattar mer än en medlemsstat. Denna situation leder till en fragmentering av EU-marknaden för dessa tjänster och begränsar leverantörernas utbud av musiktjänster på nätet, och som en följd har upphovsmännens musikaliska verk inte fått en så omfattande licensiering eller upphovsmännen de ersättningar som de kunde ha fått. Fragmenteringen står också i vägen för konsumenternas tillgång till ett så brett utbud som möjligt och en stor mångfald av musikrepertoarer. Kommissionen anser att en förbättring av denna situation dessutom är viktig för att stimulera det lagliga musikutbudet på nätet i EU.

Förslaget består av 44 artiklar och 44 skäl. Artiklarna är indelade i fem avdelningar. Avdelning I innehåller allmänna bestämmelser om syfte, tillämpningsområde och definitioner. Avdelning II innehåller generella nor-

mer för upphovsrättsorganisationernas förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter. Avdelning III innehåller normer för upphovsrättsorganisationernas gränsöverskridande licensiering av näträttigheter till musikaliska verk. Avdelning IV innehåller verkställighetsåtgärder (förfaranden för klagomål och tvistlösning). Avdelning V slutligen innehåller bestämmelser om rapportering och uppföljning av direktivets bestämmelser.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om ett nationellt parlament anser att ett förslag strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

När det gäller frågan om förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen anför kommissionen (KOM(2012) 372 s. 7 f.) följande.

Åtgärder på EU-nivå är nödvändiga enligt principen om **subsidiaritet** (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) eftersom den rättsliga ramen både på nationell nivå och på EU-nivå har visat sig vara otillräcklig för att bemöta dessa problem. Unionen har redan antagit lagstiftning för tillnärmning av sådana centrala rättigheter som förvaltas av upphovsrättsorganisationer [...] och förvaltningen av dessa rättigheter på den inre marknaden bör göras på ett jämförbart, effektivt och öppet sätt över de nationella gränserna. Dessutom kan den föreslagna åtgärdens mål inte i tillräcklig utsträckning uppnås av enskilda medlemsstater och kan således uppnås bättre på EU-nivå med tanke på problemens gränsöverskridande karaktär:

– Vad gäller styrelseformer och insyn kan konstateras att en betydande andel av de royaltyn som upphovsrättsorganisationerna inkasserar härör från repertoar som inte är inhemsk. Problemet med medlemmar som inte har översikt över sin organisations verksamhet är mera uppenbart för utländska rättighetshavare. Eftersom de inte är medlemmar i de relevanta upphovsrättsorganisationerna har de dålig insyn i, och ännu mindre möjlighet att påverka, beslutsfattandet i organisationer som agerar för den egna organisationens räkning. För skyddet av EU-

rättighetshavarnas intressen krävs att alla royaltyflöden, särskilt gränsöverskridande flöden, är öppna och redovisas. Det är osannolikt att medlemsstaterna i framtiden säkerställer den insyn som krävs för att rättighetshavarna ska kunna utöva sina rättigheter över gränserna. EU-insatser är det enda sättet att säkerställa att rättigheter kan utövas och särskilt att royaltyn inkasseras och fördelas på ett enhetligt sätt i hela EU.

– Gränsöverskridande licensiering för användning av musikaliska verk på nätet har per definition en gränsöverskridande karaktär. Det betyder att bestämmelser avsedda att säkerställa smidigt fungerande gränsöverskridande licensiering hellre bör fastställas på EU-nivå, eftersom medlemsstaterna inte kan fastställa regler som på ett enhetligt sätt reglerar upphovsrättsorganisationernas gränsöverskridande verksamhet.

Förslaget överensstämmer med principen om **proportionalitet** (artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå de mål som eftersträvas. De föreslagna reglerna om styrelseformer och insyn kodifierar i stor utsträckning domstolens rättspraxis i samband med kommissionsbeslut som fattats inom antitrustområdet. I dessa regler beaktas också upphovsrättsorganisationernas storlek, och medlemsstaterna får undanta de minsta organisationerna från vissa skyldigheter som kan vara oproportionerliga. Reglerna om gränsöverskridande licensiering för användning av musikaliska verk på nätet är begränsade till upphovsrätt och är de minimiprinciper som krävs för att få ett effektivt och modernt licensieringssystem som fungerar i den digitala eran och för att garantera aggregering av repertoar, inbegripet nischade och mindre kända musikaliska verk. För detta finns lämpliga skyddsåtgärder – en upphovsrättsorganisation kan t.ex. välja om den vill göra gränsöverskridande licensiering av sin repertoar själv eller anförtro licensieringen till andra organisationer; likaså är en upphovsman inte låst i en organisation som är ovillig att utfärda gränsöverskridande licenser direkt eller tillåta att en annan organisation gör det för dennes räkning.

Regeringens bedömning

Regeringen gör under rubriken subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen följande bedömning (2012/13:FPM175 s. 9 f.).

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 2010:24¹). Även om förvaltningen inte är lika väl fungerande 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 [...]. Sammanfattningsvis anser regeringen

¹ Delbetänkandet Avtalad upphovsrätt av den s.k. Upphovsrättsutredningen.

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.

- - -

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 [...].

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det välkomnar kommissionens arbete med att modernisera systemet med kollektiv rättighetsförvaltning i medlemsstaterna och att det anser att det behövs en minimireglering på EU-nivå på området.

Det är emellertid utskottets uppfattning att delar av förslaget som rör styrning och insyn i fråga om kollektiv förvaltning (se avdelning II) strider mot subsidiaritetsprincipen. Som framgår av faktagruppnotan (2011/12: FPM175) ifrågasätter regeringen om detaljerade bestämmelser om insyn och styrning i fråga om kollektiv förvaltning är nödvändiga att reglera på EU-nivå och gör bedömningen att de bestämmelser i förslaget som tar sikte på styrning och insyn i dess nuvarande detaljerade utformning inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Det finns enligt regeringen en risk för att alltför detaljerade regler om rapportering m.m. leder till ökade kostnader för kollektiv förvaltning, vilket i förlängningen kan leda till att kostnaderna för kollektiv förvaltning blir för höga i förhållande till fördelarna med bestämmelserna. Utskottet instämmer i detta och anser att alltför detaljerade bestämmelser om insyn och styrning i fråga om kollektiv förvaltning bör undvikas på EU-nivå. Förutom kostnadsaspekten kan en detaljreglering även riskera att minska utrymmet för nationella välfungerande lösningar.

Utskottet anser således att delar av kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

BILAGA 1

Förteckning över prövade dokument

KOM(2012) 372

Kommissionens 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.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Kommissionens 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 (KOM(2012) 372) har, som redovisas i näringsutskottets utlåtande 2012/13:NU5, prövats av riksdagen utifrån subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen välkomnar kommissionens arbete med att modernisera systemet med kollektiv rättighetsförvaltning i medlemsstaterna och anser att det behövs en minimireglering på EU-nivå på området.

Det är emellertid riksdagens uppfattning att delar av förslaget som rör styrning och insyn i fråga om kollektiv förvaltning (se avdelning II) strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ifrågasätter om detaljerade bestämmelser om insyn och styrning i fråga om kollektiv förvaltning är nödvändiga att reglera på EU-nivå och gör bedömningen att de bestämmelser i förslaget som tar sikte på styrning och insyn i dess nuvarande detaljerade utformning inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Det finns enligt riksdagen en risk för att alltför detaljerade regler om rapportering m.m. leder till ökade kostnader för kollektiv förvaltning, vilket i förlängningen kan leda till att kostnaderna för kollektiv förvaltning blir för höga i förhållande till fördelarna med bestämmelserna. Riksdagen anser att alltför detaljerade bestämmelser om insyn och styrning i fråga om kollektiv förvaltning bör undvikas på EU-nivå. Förutom kostnadsaspekten kan en detaljreglering även riskera att minska utrymmet för nationella välfungerande lösningar.

Riksdagen anser således att kommissionens förslag i dess nuvarande utformning inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.