



Meddelande om upphovsrätten i kunskapsekonomin

Justitiedepartementet

2010-05-18

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 532

Meddelande från kommissionen Upphovsrätten i kunskapsekonomin

Sammanfattning

Den 19 oktober 2009 presenterade kommissionen ett meddelande om upphovsrätten i kunskapsekonomin. I meddelandet följer kommissionen upp det samråd som den har haft om grönboken om upphovsrätten i kunskapsekonomin från den 16 juli 2008.

I grönboken behandlade kommissionen frågor om de undantag och inskränkningar i upphovsrätten som bedömdes vara av störst betydelse för kunskapsspridning och frågan om de borde ses över i en tid där överföring i digitaliserad form är dominerande.

I meddelandet redogör kommissionen för de viktigaste slutsatserna av sitt samråd beträffande frågor som rör bibliotek och arkiv, s.k. herrelösa ("anonyma") verk, utbildning och forskning, personer med funktionshinder och användarskapat innehåll. Utifrån sina slutsatser av samrådet föreslår kommissionen ett antal åtgärder.

Beträffande arkiv och biblioteks intresse av att digitalisera och tillgängliggöra sina samlingar aviserar kommissionen att den kommer att fortsätta sin översyn av frågan under 2010. Som exempel på möjliga lösningar nämns kollektiva licenser med utsträckt verkan liknande de nordiska avtalslicenserna.

Beträffande intresset av att kunna nyttja herrelösa verk anger kommissionen att den redan under 2009 avsåg att påbörja arbetet med en särskild konsekvensanalys.

I fråga om forskning och utbildning anger kommissionen bl.a. att den redan tidigare har stött åtgärder för att sprida resultat från offentligfinansierad forskning och att fler sådana åtgärder kan komma att vidtas i framtiden.

Angående tillgång till upphovsrättsligt skyddat material för personer med funktionshinder aviserar kommissionen att den kommer att bjuda in berörda parter till ett särskilt forum ("stakeholders platform") i syfte att nå frivilliga lösningar.

Beträffande användarskapat innehåll anger kommissionen att den kommer att vidta ytterligare samråd om lösningar för att göra det enklare och billigare för vanliga användare att erhålla nödvändiga tillstånd för nyttjande av upphovsrättigheter.

Regeringen är positiv till det arbete som kommissionen inledde med sin grönbok om upphovsrätten i kunskapsekonomin och som nu har följts upp i ett meddelande med samma namn. Det är viktigt att skyddet för upphovsrätten är välavvägt och balanserat för att tillgodose såväl upphovsmän som användares intressen. Regeringen anser att det är positivt att kommissionen nu tittar på lösningar som liknar det svenska avtalslicenssystemet. Modellen har goda förutsättningar för att kunna användas på ett sätt som löser flera av de problem som kommissionens meddelande handlar om, t.ex. arkiv och biblioteks användning samt problem avseende herrelösa verk. Exakt i vilken utsträckning avtalslicensbestämmelser kan lösa de eventuella problem som kan finnas på biblioteks- och arkivområdet kan dock endast bedömas efter att kommissionen presenterat ett konkret förslag. Vad gäller undantag och inskränkningar är regeringens utgångspunkt att man i första hand bör vidta mjukare åtgärder än lagstiftning på EU-nivå. Sådana åtgärder bör riktas mot de områden och de länder där balansen inte kan anses tillgodosedd.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Inom upphovsrätten är balansfrågor viktiga. Det måste göras en skälighetsavvägning mellan rättighetshavarnas intressen och motstående allmänna och enskilda intressen. Upphovsmannens ensamrätt begränsas därför av en rad s.k. inskränkningar och undantag (fortsättningsvis används endast uttrycket undantag). I direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, det s.k. infosoc-direktivet, fastställdes en uttömmande förteckning över de undantag som medlemsstaterna får införa. I direktivet finns dessutom en generell regel om undantagens utformning, den s.k. trestegsregeln, enligt vilka undantagen (när de utformas i nationell lagstiftning) endast får avse vissa särskilda fall, som inte strider mot det

normala utnyttjandet av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarnas legitima intressen.

2009/10:FPM80

Undantagen är, förutom i ett fall, inte tvingande för medlemsstaterna. Genom förteckningen har ändå en viss grad av harmonisering uppnåtts eftersom medlemsstaterna inte kan behålla eller införa undantag som inte finns upptagna i förteckningen. Det finns däremot fortfarande skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning just på grund av att undantagen i huvudsak inte är tvingande, såväl vad gäller vilka undantag respektive lagstiftning medger som hur dessa är utformade.

I sin grönbok från juli 2008 om upphovsrätten i kunskapsekonomin – KOM(2008) 466 slutlig – konstaterade kommissionen att den tekniska utvecklingen har underlättat tillgången till information i elektronisk form. Syftet med grönboken var att stimulera till debatt om hur ny kunskap av betydelse för forskning, vetenskap och utbildning m.m. bäst kan spridas via Internet. Grönboken fokuserade särskilt på tre befintliga undantag i det upphovsrättsliga skyddet som bedömdes som mest relevanta för kunskapsspridning: i) undantaget för bibliotek och arkiv, ii) undantaget för undervisning och forskning i vissa fall och iii) undantaget till förmån för personer med funktionshinder. I grönboken diskuterades även införande av ett nytt undantag till förmån för användarskapat innehåll. Grönboken har behandlats i faktagruppromemoria 2008/09:FPM12.

Mot bakgrund av grönboken inledde kommissionen ett offentligt samråd. I sitt meddelande från den 19 oktober 2009 om upphovsrätten i kunskapsekonomin – KOM(2009)532 slutlig – redogör kommissionen för resultatet av sitt samråd och föreslår ett antal åtgärder vilka kan komma att utgöra del av den nya kommissionens strategi för immateriella rättigheter.

1.2 Förslagets innehåll

I sitt meddelande redogör kommissionen för de viktigaste slutsatserna av sitt samråd beträffande frågor som rör i) bibliotek och arkiv, ii) herrelösa verk, iii) utbildning och forskning, iv) personer med funktionshinder och v) användarskapat innehåll.

Bibliotek och arkiv

I fråga om bibliotek och arkiv konstaterar kommissionen att det huvudsakligen finns två problemområden; dels hur man ska säkerställa att upphovsrättsligt skyddat material kan bevaras digitalt, dvs. kopieras, dels hur sådant material ska få göras tillgängligt för allmänheten elektroniskt.

Kommissionen konstaterar att en ordning som bygger på att bibliotek m.fl. måste inhämta förhandstillstånd (licens) innan de digitaliserar och tillgängliggör sina samlingar förutsätter att det är enkelt och billigt att skaffa sådana tillstånd. Kommissionen aviserar att den kommer att fortsätta sin översyn av frågan under 2010. Som möjliga lösningar nämns kollektiva licenser med utsträckt verkan (liknande de nordiska avtalslicenserna). Utifrån

översynen kommer kommissionen att ta ställning till om det är nödvändigt att ändra befintliga undantag i det upphovsrättsliga skyddet för att göra det möjligt för bibliotek m.fl. att digitalisera och tillgängliggöra sina samlingar.

Herrelösa verk

Kommissionen definierar herrelösa (eller ”anonyma”) verk som ”verk som är upphovsrättsligt skyddade men vilkas rättighetshavare inte kan identifieras eller lokaliseras.” Verk för vilka det är klarlagt att skyddstiden har gått ut är alltså inte ”herrelösa”.

Eftersom rättighetshavaren till ett herrelöst verk är okänd eller inte kan hittas, är det inte möjligt för en användare att få tillstånd för visst nyttjande. Det leder, anger kommissionen, till att miljontals verk inte kan kopieras eller användas på annat sätt. Till exempel kan herrelösa verk inte digitaliseras inom ramen för projekt som syftar till att (digitalt) bevara kulturarvet.

I meddelandet anger kommissionen att de viktigaste problemen med herrelösa verk är vilka regler som bör gälla för s.k. vederbörliga efterforskningar och hur man bör lösa frågan om eventuellt upphovsrättsintrång i samband med användning av ett herrelöst verk. Kommissionen förordar en EU-vid lösning eftersom en sådan lösning undanröjer hinder för handeln med herrelösa verk på den inre marknaden. Kommissionen aviserar också att den kommer att utreda frågan om herrelösa verk i en särskild konsekvensanalys. Kommissionen anger att den bl.a. kommer att behandla vilken nivå som ska krävas i fråga om s.k. vederbörliga efterforskningar före användningen av herrelösa verk. Arbetet med konsekvensanalysen inleddes under 2009. Som exempel på lösningar nämner kommissionen ett rättsligt bindande instrument om licensiering av rättigheter och ömsesidigt erkännande av herrelösa verk, införande av ett nytt undantag i det upphovsrättsliga skyddet eller riktlinjer för ömsesidigt erkännande.

Utbildning och forskning

Kommissionen konstaterar att modern informations- och kommunikationsteknik har gjort utbildning och forskning allt mer internationell och gränsöverskridande.

I meddelandet anger kommissionen att den, i nära samarbete med berörda intressenter, redan vidtagit åtgärder för tillgång till resultat av offentligfinansierad forskning och att ytterligare sådana åtgärder kan komma att vidtas i framtiden. Kommissionen bedömer också att licenskostnaderna för europeiska universitet är för höga. I fråga om distansstudier anför kommissionen att den kommer att följa utvecklingen av gränsöverskridande distansstudier inom Europa och vid behov överväga åtgärder.

Personer med funktionshinder

Beträffande frågan om tillgång till upphovsrättsligt skyddat material för personer med funktionshinder konstaterar kommissionen att alla medlemsstater har infört undantag i det upphovsrättsliga skyddet till förmån

för dessa, men att någon EU-lagstiftning som reglerar hur sådana undantag ska se ut inte finns. Problem finns särskilt med att undantagen är territoriellt begränsade samt med att rättighetshavare ibland tillämpar s.k. tekniska skyddsåtgärder, med innebörd att det inte är möjligt att anpassa ett lagligt förvärvat exemplar av ett verk till ett format som personer med funktionshinder kan tillgodogöra sig.

I meddelandet anger kommissionen att förläggare bör uppmuntras att tillhandahålla verk i ett format som personer med funktionshinder kan få del av. Tekniska skyddsåtgärder ska inte få hindra att verk som förvärvats lagligt kan anpassas till ett tillgängligt format. Vidare måste licensavtal respektera befintliga undantag till förmån för personer med funktionshinder.

Beträffande det fortsatta arbetet anger kommissionen att den kommer att bjuda in berörda intressenter till ett forum ("stakeholders platform") för att diskutera strategiåtgärder för framtiden. Kommissionen föreslår också att forumet diskuterar möjligheten till fri export av anpassade verk till andra medlemsstater, utan att rättighetshavarna fräntas ersättning för det nyttjande som sker. Som en måttstock för det fortsatta arbetet anger kommissionen att den kommer utgå från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder.¹ Vidare aviserar kommissionen att man bör titta närmare på möjligheten att införa bestämmelser om ömsesidigt erkännande av upphovsrättsligt skyddat material som anpassats till ett tillgängligt format samt diskutera frågor som rör elektronisk tillgång till material. På grundval av resultaten från forumet kommer kommissionen att göra en bedömning av om det bör vidtas ytterligare initiativ.

Användarskapat innehåll

I meddelandet konstaterar kommissionen att s.k. web 2.0-tillämpningar som t.ex. bloggar, poddprogram, wiki, fildelning och videoklipp har gjort det möjligt för (vanliga) Internetanvändare att på ett enkelt sätt själva producera och dela texter, videor och bilder med andra användare. I samband med det aktualiseras frågor om s.k. användarskapat innehåll, där användare i sina alster ofta använder sig av redan upphovsrättsligt skyddat material.

Eftersom användarskapat innehåll är ett växande fenomen avser kommissionen att utreda frågan ytterligare. Kommissionen aviserar också att den kommer att bjuda in till ytterligare samråd om lösningar för att göra det enklare och billigare för användare att skaffa nödvändiga tillstånd för nyttjande av upphovsrättigheter.

¹ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder när det gäller lika tillgång till informationsmaterial, publikationer och kulturellt materialet i tillgängliga format. Konventionen har undertecknats av EU:s medlemsstater och av Europeiska gemenskapen.

Som huvudregel enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk gäller att upphovsmannen har ensamrätt att bestämma över hur hans eller hennes verk får användas. Denna ensamrätt balanseras mot en rad viktiga allmänna och enskilda intressen av att kunna använda verk utan tillstånd från upphovsmannen. Enligt nu gällande svensk lagstiftning finns undantag bl.a. för framställning av exemplar för undervisningsändamål, framställning och spridning av exemplar inom vissa arkiv och bibliotek, framställning av exemplar m.m. till personer med funktionshinder och framställning av samlingsverk för användning vid undervisning.

Förutom ovannämnda undantag finns i svensk lagstiftning ett antal bestämmelser om s.k. avtalslicenser. Med avtalslicensbestämmelser avses bestämmelser i upphovsrättslagen om att en part kan träffa avtal om användning av verk med en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Avtalet blir gällande också för upphovsmän som inte är medlemmar i organisationen. De utomstående upphovsmännens intressen tillgodoses genom vissa skyddsregler i lagtexten, t.ex. bestämmelser om rätt till ersättning, möjlighet att meddela förbud mot användning m.m. Av betydelse i det här sammanhanget är att upphovsrättslagen innehåller avtalslicensbestämmelser om framställning av exemplar inom undervisningsverksamhet och biblioteks och arkivs möjligheter att överföra verk till allmänheten m.m.

Eventuella effekter på gällande svensk lagstiftning går inte att ta ställning till i nuläget eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag.

I sammanhanget bör framhållas att regeringen den 10 april 2008 har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över vissa frågor om avtalslicenser (Dir. 2008:37, Ju 2008:07, Upphovsrättsutredningen). Enligt tilläggsdirektiv av den 25 juni 2009 ska utredaren, utöver det ursprungliga uppdraget, också ta ställning till om upphovsrättslagen bör ändras för att underlätta för bibliotek och arkiv att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk och om en generell avtalslicens bör införas (dir. 2009:65). Tilläggsuppdraget redovisades i april 2010.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet anger endast en övergripande inriktning på det fortsatta arbetet inom området och har därför i detta skede inte några budgetära konsekvenser. Inriktningen bör vara att eventuella ekonomiska kostnader måste kunna finansieras inom befintliga anslagsramar på såväl den nationella budgeten som EU-budgeten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till det arbete som kommissionen inledde med sin grönbok om upphovsrätten i kunskapsekonomin och som nu har följts upp i ett meddelande med samma namn.

Det är viktigt att skyddet för upphovsrätten är välavvägt och balanserat för att tillgodose såväl upphovsmän som användares intressen.

Sverige har sedan länge ett väl utvecklat system av kollektiva licenser med utsträckt verkan, s.k. avtalslicenser. Det är positivt att kommissionen nu tittar på lösningar som liknar det svenska avtalslicenssystemet. Modellen har goda förutsättningar för att kunna användas på ett sätt som löser flera av de problem som kommissionens meddelande handlar om, t.ex. arkiv och biblioteks användning samt problemen avseende herrelösa verk. Exakt i vilken utsträckning avtalslicensbestämmelser kan lösa de eventuella problem som kan finnas på biblioteks- och arkivområdet kan dock endast bedömas efter att kommissionen presenterat ett konkret förslag.

Vad gäller undantag och inskränkningar är regeringens utgångspunkt att man i första hand bör vidta mjukare åtgärder än lagstiftning på EU-nivå. Sådana åtgärder bör riktas mot de områden och de länder där balansen inte kan anses tillgodosedd.

Regeringen ser positivt på kommissionens vidare arbete ifråga om herrelösa verk.

Regeringen ser positivt på kommissionens vidare arbete i syfte att tillgodose utbildningens och forskningens behov.

Regeringen ser positivt på det pågående arbetet inom ramen för det forum för diskussion rörande åtgärder till förmån för personer med funktionshinder som kommissionen leder.

Regeringen ser positivt på kommissionens avsikt att närmare analysera frågeställningar rörande användarskapat innehåll.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte relevant då det inte handlar om en rättsakt som ska förhandlas eller beslutas.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I nuläget finns inte skäl att gå in på subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen eftersom meddelandet endast i allmänna ordalag indikerar möjliga framtida handlingsalternativ.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen genomför för närvarande en konsekvensanalys ("impact assessment") av frågan om herrelösa verk. I övrigt har kommissionen inte angett någon tidplan för det fortsatta arbetet med de frågor som diskuteras i meddelandet.

4.2 Fackuttryck/termer

"Avtalslicens" är en nordisk kollektiv avtalslösning där en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området, med stöd av lag, har möjlighet att ingå avtal om visst utnyttjande av verk inte bara för sina egna medlemmar utan även för upphovsmän som inte företräds av organisationen.

"Herrelösa verk" är verk som fortfarande är upphovsrättsligt skyddade men där rättighetshavaren inte kan identifieras eller lokaliseras.

"Ömsesidigt erkännande" är en vedertagen princip inom EU när det gäller den fria rörligheten av varor och tjänster. Principen innebär att en produkt som lagligt tillverkats i en medlemsstat i princip inte kan förbjudas för försäljning i en annan medlemsstat, även om den inte uppfyller lagstiftningen i den senare medlemsstaten.