



Mot en modernare och mer europeisk ram för upphovsrätten

Justitiedepartementet

2016-01-12

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 626

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – Mot en modernare och mer europeisk ram för upphovsrätten

Sammanfattning

Utvecklingen av den digitala tekniken och internet har förändrat sättet att producera, distribuera och använda filmer, spel och annat kreativt innehåll. Kommissionen anser att EU:s upphovsrättsliga regelverk behöver anpassas så att medborgare och övriga berörda på marknaden kan ta till vara den nya teknikens möjligheter. Målsättningen är ökad tillgång till kreativt innehåll inom EU, en fortsatt hög skyddsnivå för rättigheter och en god balans mellan olika intressen.

I ett meddelande anger kommissionen inriktningen för reformarbetet och vilka analyser och olika åtgärder man överväger på kort och lång sikt. Kommissionen förespråkar att man går fram steg för steg och att man alltså gradvis avskaffar sådant som hindrar tillgången till material över gränserna. Meddelandet handlar bl.a. om upphovsrättens territoriella tillämpning, gränsöverskridande licensiering, undantag från upphovsrätten och säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter. Kommissionens långsiktiga vision är en enhetlig EU-lagstiftning på upphovsrättsområdet.

Regeringen ser positivt på det tillvägagångssätt som anges i meddelandet och att kommissionen, så här långt, har valt att lägga fram förslag i avgränsade frågor samtidigt som man fortsätter med sitt analysarbete.

1.1 Ärendets bakgrund

I slutet av 2012 antog kommissionen meddelandet om innehåll i den digitala inre marknaden (se faktagromemoria 2012/13:FPM50). I meddelandet fastslogs två olika åtgärder för att säkerställa en effektiv inre marknad på upphovsrättsområdet. Den ena var branschsamtal i syfte att tillsammans med berörda parter försöka hitta praktiska, frivilliga lösningar för att stimulera tillgång till kreativt innehåll på internet.

Den andra åtgärden är kommissionens pågående arbete med att se över och modernisera EU:s bestämmelser om upphovsrätt. Inom ramen för översynen genomförde kommissionen mellan december 2013 och mars 2014 konsultationer i upphovsrättsliga frågor med olika berörda. Fokus för arbetet var hur man kan underlätta gränsöverskridande användning av upphovsrättsligt skyddat material inom EU. Inför sitt tillträde som ordförande för kommissionen hösten 2014 framhöll Jean-Claude Juncker att det är högprioriterat att skapa en digital inre marknad, och upphovsrätten lyftes fram som en central del i detta.

Det nu aktuella meddelandet utgör ett steg i översynen. Det bygger vidare på konsultationerna, strategin för en inre digital marknad i Europa som kommissionen presenterade under våren 2015 (se faktagromemoria 2014/15:FPM35) och Europeiska rådets slutsatser från mötet i juni 2015.

Regeringen har på ett övergripande plan välkomnat kommissionens ambition att uppnå en välfungerande digital inre marknad.

I meddelandet anger kommissionen inriktningen för det fortsatta arbetet och nämner vilka analyser och åtgärder som man överväger på kort och lång sikt. Dessutom pekar man ut en långsiktig vision för upphovsrätten.

Meddelandet presenterades den 9 december 2015.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen konstaterar inledningsvis att utvecklingen av den digitala tekniken har förändrat hur kreativt innehåll produceras, distribueras och används. Internet har blivit den främsta distributionskanalen. EU:s upphovsrättsliga regelverk måste anpassas så att marknadsaktörer och medborgare kan ta till vara de möjligheter som den nya tekniken innebär. Målsättningen för reformarbetet är att åstadkomma en vid tillgång till kreativt innehåll över hela EU, en fortsatt hög skyddsnivå för rättighetshavare och en god balans i förhållande till andra intressen, t.ex. utbildning och forskning. Kommissionen anser att det är nödvändigt med en ökad nivå av harmonisering i vissa fall, att analysera konsekvenserna av upphovsrättens territoriella tillämpning och, där det behövs, anpassa reglerna till den nya tekniska verkligheten så att de fortsätter att vara ändamålsenliga.

I meddelandet anges att EU bör sträva efter en bred tillgång till gränsöverskridande innehållstjänster på internet för att öka och bredda utbudet. En bättre fungerande digital inre marknad skulle också ge upphovsmän och kulturella näringar förutsättningar att bredda sin publik och därmed sina affärsmöjligheter. Kommissionen pekar på svårigheter som finns på området. Det handlar t.ex. om att konsumenter sällan har tillgång till tjänster som erbjuds i ett annat EU-land eller att den som abonnerar på en tjänst i sitt hemland inte kommer åt tjänsten när personen befinner sig på resa i EU. Ett annat problem är att europeiska produktioner framför allt inom den audiovisuella sektorn, dvs. filmsektorn, många gånger har svårt att nå ut utanför sitt hemland.

Enligt kommissionen finns det flera orsaker till dessa svårigheter som delvis hänger ihop med upphovsrättens territoriella tillämpning. Att upphovsrätten gäller land för land hindrar i och för sig inte att en licens kan beviljas för flera territorier, men det är i praktiken ofta besvärligt eller omöjligt att få sådana licenser. Rättighetshavare kan välja att geografiskt begränsa en licens som ges till en tjänsteleverantör, och tjänsten blir därmed också geografiskt begränsad. Det kan också vara så att tjänsteleverantörer väljer att begränsa sin tjänst till ett visst land fast de har en licens som täcker flera länder eller hela EU. Vidare bygger finansieringen av nyproduktion inom filmsektorn i hög utsträckning på att enskilda distributörer eller tjänsteleverantörer får exklusiva licenser för ett visst territorium.

Kommissionen föreslår ett tillvägagångssätt steg för steg, där hinder mot gränsöverskridande tillgång till upphovsrättsligt skyddat material gradvis avskaffas. Förutom att lägga fram ett förslag till en förordning om portabilitet, som presenterades tillsammans med meddelandet (se faktagrupp 2015/16:FPM38), kommer kommissionen under våren 2016 att överväga lagförslag och andra åtgärder. Gränsöverskridande distribution av radio- och tv-program online ska förbättras utifrån resultaten av den pågående översynen av satellit- och kabeldirektivet (Rådets direktiv 93/83/EEG). Avtalsmarknadens parter ska uppmuntras att nå överenskommelser om licenser som tillåter gränsöverskridande tillgång till innehåll. Medling och liknande alternativa tvistlösningsmodeller kommer att övervägas. Digitalisering och tillgängliggörande av verk som inte längre finns i handeln ska också underlättas. Vidare föreslår kommissionen en rad kulturpolitiska åtgärder för att förbättra distributionen av europeiska filmer och andra verk.

1.2.2 Anpassning av undantag till digitala och gränsöverskridande förhållanden

Enligt kommissionen är fragmenteringen på upphovsrättsområdet särskilt tydlig när det gäller undantag från (och inskränkningar i) upphovsrätten. I EU-lagstiftningen är de flesta undantagen valfria för medlemsstaterna och

ofta inte angivna i detalj. Det har fått till följd att ett undantag från upphovsrätten som finns i en medlemsstat kanske inte finns i en annan, eller att undantaget visserligen finns där men gäller under andra förutsättningar. Många undantag gäller bara i den medlemsstat där regleringen finns (och har alltså inte gränsöverskridande effekt). Vissa undantag behöver omprövas mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Den nuvarande ordningen riskerar enligt kommissionen att bromsa utvecklingen på undervisningsområdet, t.ex. när det gäller onlinekurser, användning av teknik och digitalt material i klassrum samt distansundervisning mellan länder. Kommissionen tar också upp forskningens möjligheter att använda ny teknik för att analysera stora mängder data (s.k. text- och datautvinning), tillgången till material i bibliotek och arkiv på distans samt kulturarvsinstitutioners digitalisering av sina samlingar för att bevara dem.

Som ett första steg kommer kommissionen att lägga fram ett lagförslag för att genomföra Marrakechfördraget (se faktrapomemoria 2014/15:FPM12). Fördraget handlar om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer med synnedsättningar och har antagits inom FN:s specialorgan för immaterialrätt (WIPO). Kommissionen kommer också under våren 2016 att överväga lagförslag och andra alternativ, bl.a. för att möjliggöra text- och datautvinning för forskningsändamål och förtydliga hur undantaget för illustration vid undervisning ska tillämpas i digitala situationer. Vidare ska möjligheten att på distans ta del av material hos bibliotek och arkiv förbättras liksom förutsättningarna för kulturarvsinstitutioner att använda digitalteknik för att bevara sina samlingar. Målsättningen är att öka graden av harmonisering, att göra relevanta undantag obligatoriska för medlemsstaterna och att säkerställa att de fungerar över gränserna inom EU. Vid utformningen av förslagen kommer situationen på de aktuella marknaderna liksom licensieringsförfaranden på dessa områden att beaktas.

Kommissionen kommer dessutom att utvärdera om åtgärder behövs för att säkerställa att de nationella regleringarna av ersättning vid privatkopiering och reprografi inte utgör hinder på den inre marknaden, t.ex. i form av dubbla betalningar när varor säljs över gränser. Någon tidsram för detta arbete anges inte.

1.2.3 Uppnå en välfungerande marknad för upphovsrätt

En förutsättning för en välfungerande marknad för upphovsrätt är möjligheten för rättighetshavare att licensiera sina verk och att få betalt när verken används. Det finns emellertid en växande oro över att den nuvarande EU-regleringen inte säkerställer att det värde som skapas genom nya former av distribution på internet fördelas på ett rättvist sätt, i synnerhet när rättighetshavarna inte kan bestämma licensvillkoren och förhandla med möjliga användare på lika villkor. Diskussionen har främst handlat om vissa typer av plattformar och tjänster. Men den är relevant för all verksamhet på internet

som innebär kommersiell återanvändning eller vidareförändring av upphovs-
rättsligt skyddat material. Svårigheterna att få till rimliga licensvillkor beror
delvis på ojämna styrkeförhållanden mellan parterna på marknaden. En an-
nan central aspekt menar kommissionen är definitionen av upphovsmannens
rättigheter i fråga om tillgängliggörande för allmänheten (på ett sådant sätt
att enskilda kan få tillgång till verket från en plats och vid en tidpunkt som de
själva väljer) och överföring till allmänheten. Dessa är direkt avgörande för
vilka handlingar som kräver en licens från upphovsmannen och som denne
har rätt att få ersättning för. Enligt kommissionen leder de nuvarande defini-
tionerna i EU-lagstiftningen till osäkerhet i internetsammanhang, särskilt när
det gäller vilka handlingar som utgör en överföring till allmänheten. Kom-
missionen kommer därför under våren 2016 att överväga om åtgärder behö-
ver vidtas när det gäller definitionen av dessa rättigheter.

En annan fråga är om de nuvarande rättigheterna är tillräckliga eller om det
finns ett behov av att introducera nya rättigheter. Kommissionen pekar i det
sammanhanget på att vissa medlemsstater redan prövat på sådana lösningar
nationellt. Ytterligare frågor som lyfts fram är om ansvarsfrihetsregeln för
s.k. värdtjänster i E-handelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets
direktiv 2000/31/EG) har kommit att få en för vid tillämpning och om det
behövs lösningar på EU-nivå för att säkerställa att upphovsmän och utövande
konstnärer får skälig ersättning.

1.2.4 Ett effektivt och balanserat sanktionssystem

I meddelandet konstateras att respekten för upphovsrätten, liksom för all
immaterialrätt, är nödvändig för att uppmuntra kreativitet och innovation och
för att skapa förtroende på marknaden. Rättigheter som inte kan skyddas på
ett effektivt sätt får ett lägre ekonomiskt värde. Detta gäller särskilt när
intrång sker i en kommersiell skala och de som begår intrång i stor utsträck-
ning utnyttjar det arbete och de investeringar som läggs ned av upphovsmän,
kreativa näringar och lagliga distributionstjänster. Denna typ av intrång är
vanligt förekommande i dag och är skadlig för både rättighetshavare och
EU:s ekonomi. Kommissionen anser att dagens regelverk för att säkerställa
skyddet för immateriella rättigheter inte är tillräckligt för att möta utma-
ningarna i den digitala gränsöverskridande miljön.

Konsultationer och analyser pågår på området och kommissionen kommer att
överväga lagändringar under hösten 2016. Fokus ligger på intrång i kommer-
siell skala och förslagen kommer att handla om bl.a. säkerhetsåtgärder och
förelägganden samt möjligheter att ge dem gränsöverskridande effekt.
Kommissionen avser dessutom att under våren 2016 få till stånd överens-
kommelser med alla berörda parter om ”följ pengarna-strategier”. Det går ut
på att strypa inkomstkällorna för de illegala tjänsterna, t.ex. annonsintäkter.
Förfaranden där värdtjänster tar bort olovligt material när de uppmärk-
sammats på det, s.k. notice and action, kommer också att utvärderas.

Avslutningsvis redogör kommissionen för att visionen på lång sikt bör vara en enhetlig EU-lagstiftning på upphovsrättsområdet. Vägen dit handlar, enligt kommissionen, om att anpassa lagstiftningen allt eftersom avstånden mellan de nationella marknaderna minskar och om att föra en dialog med medlemsstaterna för att nå en samsyn om EU:s upphovsrättslagstiftning och främja en tillnärmning av nationell lagstiftning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utan syftar till att utgöra underlag för fortsatta diskussioner. I nuläget går det därför inte att ta ställning till eventuella effekter på gällande svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Meddelandet bedöms inte medföra några budgetära konsekvenser. Det har inte genomförts någon konsekvensanalys då det inte finns några förslag att ta ställning till.

Utgångspunkten för eventuellt kommande förslag utifrån meddelandet är att ekonomiska konsekvenser ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar, både nationellt och i fråga om EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen förespråkar att punktinsatser ska göras på EU-nivå där verkligt behov finns och betonar vikten av att kommande initiativ är balanserade och tar till vara både rättighetshavares och användares intressen. Det är också ett starkt svenskt intresse att kunna behålla och fortsätta utveckla vårt välfungerande system med avtalslicenser. Regeringen ser därför positivt på det tillvägagångssätt som anges i meddelandet och att kommissionen, så här långt, har valt att lägga fram förslag i avgränsade frågor samtidigt som man fortsätter med sitt analysarbete. Att uppmuntra praktiska licenslösningar även i gränsöverskridande fall anser regeringen vara rätt väg att gå och välkomnar därför att detta är en av åtgärderna som kommissionen överväger fram över. När det gäller frågan om undantag från och inskränkningar i upphovsrätten kan det finnas behov av en ökad harmonisering i vissa fall. Samtidigt är det viktigt att en sådan harmonisering inte går längre än nödvändigt för att inte riskera välfungerande nationella marknadslösningar, t.ex. avtalslicenser. Sverige har sedan tidigare stöttat EU:s undertecknande av Marrakech-fördraget och har även efterfrågat besked om hur genomförandet ska gå till (se faktapromemoria 2014/15:FPM12). Det är därför positivt att kommissionen avser att lägga fram ett förslag om detta. När det gäller säkerställandet

av skyddet för immateriella rättigheter välkomnar regeringen särskilt åtgärder mot intrång i kommersiell skala och ”följ pengarna-principen”. I det fortsatta arbetet är det viktigt att verka för att en ökad harmonisering inte leder till onödigt ökad administration för rättighetshavare, användare eller konsumenter och att ett förbättrat skydd av upphovsrätten kombineras med ett väl fungerande skydd för enskildas integritet.

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

Meddelandet har remitterats för synpunkter. Remisstiden går ut den 24 februari 2016.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Någon rättslig grund har inte åberopats då det inte handlar om en rättsakt som ska förhandlas eller beslutas.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I nuläget finns det inte skäl att göra subsidiaritets- och proportionalitetsbedömningar, eftersom meddelandet syftar till att hämta in synpunkter från berörda.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Syftet med meddelandet är att informera om kommissionens planer på upphovsrättsområdet och få synpunkter från berörda på området.

4.2 Fackuttryck / termer