

Grund- og nærhedsnotat

Kulturministeriet, den 24. oktober 2016

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til direktiv om visse tilladte former for anvendelse af værker og andet materiale, der er beskyttet af ophavsret og beslægtede rettigheder til gavn for personer, der er blinde, svagsynede eller på anden måde læsehandicappede, og om ændring af direktiv 2001/29/EF om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet
KOM(2016)596

Nyt notat.

1. Resumé

EU-kommissionen har den 14. september 2016 fremsat et forslag til direktiv om visse tilladte former for anvendelse af værker og andet materiale, der er beskyttet af ophavsret og beslægtede rettigheder til gavn for personer, der er blinde, svagsynede eller på anden måde læsehandicappede [målgruppepersonerne], og om ændring af direktiv 2001/29/EF om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 114 og er oversendt til Rådet den 3. oktober 2016 i dansk sprogversion.

Forslaget har til formål at give mulighed for, at værker og andet beskyttet materiale, fx bøger, tidsskrifter, aviser, blade og andet skriftligt materiale, herunder i lydform, kan gøres tilgængeligt i formater, der kan anvendes af målgruppepersonerne. Forslaget indeholder undtagelser til ophavsrettens enerettigheder til fordel for syns- og læsehandicappede. Forslaget kan få betydning for den gældende retstilstand på området.

2. Baggrund

Den 14. september 2016 offentliggjorde EU-Kommissionen en såkaldt pakke med fire lovgivningsinitiativer, der tilsammen har til formål at modernisere de europæiske ophavsretsregler. Udover ovennævnte direktivforslag består ophavsretspakken af en forordning om grænseoverskridende udveksling mellem Unionen og tredjelande af visse værker og andet materiale, der er beskyttet af ophavsret og beslægtede rettigheder, i tilgængeligt format til gavn for personer, der er blinde, svagsynede eller på anden måde læsehandicappede, et direktiv om ophavsret i det digitale indre marked samt en forordning om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-programmer. De fire lovgivningsforslag suppleres af en meddelelse om fremme af en retfærdig, effektiv og konkurrencedygtig europæisk ophavsretsbaseret økonomi i det digitale indre marked.

Ophavsretspakken supplerer Kommissionens meddelelse ”*På vej mod en tidssvarende, mere europæisk ramme for ophavsret*” og forslag til forordning om sikring af grænseoverskridende mobile indholdstjenester i det indre marked, der begge blev offentliggjort den 9. december 2015.

Forslaget til direktiv er oversendt til Rådet den 3. oktober 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er udarbejdet med hjemmel i TEUF artikel 114 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Direktivforslaget har til formål at give mulighed for, at værker og andet beskyttet materiale, fx bøger, tidsskrifter, aviser, blade og andet skriftligt materiale, herunder lydbøger og e-bøger, kan gøres tilgængeligt i formater, der kan anvendes af syns- og læsehandicappede (målgruppepersonerne). Dette skal ske ved at sikre, at alle målgruppepersoner samt de organisationer, der bistår disse på et almennyttigt grundlag, kan gøre brug af en obligatorisk og harmoniseret undtagelse fra de ophavsretlige enerettigheder. Det vil således blive muligt uden forudgående tilladelse fra og vederlagsbetaling til rettighedshaverne at fremstille tilgængelige formater af værker m.v., der allerede er blevet udgivet eller på anden måde offentliggjort af rettighedshaverne. Det foreslåede direktiv vil ændre den eksisterende lovgivningsmæssige EU-ramme og sikre, at de tilgængelige formater, der fremstilles i én medlemsstat, kan udbredes og tilgås i hele Unionen.

Direktivforslaget indeholder 11 artikler.

I artikel 1 præciseres forslagens genstand og anvendelsesområde. Det foreslåede direktiv vil fremme anvendelsen af visse typer ophavsretligt beskyttet indhold uden rettighedsindehaverens tilladelse til gavn for personer, der er blinde, svagsynede eller på anden måde læsehandicappede.

Artikel 2 indeholder definitioner af begreberne "værk og andre beskyttede frembringelser", "målgruppeperson", "tilgængeligt format" og "bemyndiget enhed", der gælder for det foreslåede direktivs formål.

Artikel 3 opstiller en obligatorisk undtagelse og angiver den brug, der er tilladt for målgruppepersonerne og de bemyndigede enheder.

Artikel 4 omhandler udbredelse af materiale i tilgængeligt format inden for det indre marked. Bestemmelsen har til formål at sikre, at de materialer i tilgængeligt format, der fremstilles i medfør af artikel 3, kan udbredes eller tilgås i alle medlemsstater.

Artikel 5 fastsætter de gældende regler for beskyttelse af personoplysninger.

Artikel 6 indeholder de ændringer, der skal foretages af direktiv 2001/29/EF for at sikre sammenhæng med dette direktiv.

Artikel 7 fastsætter, at Kommissionen fremlægger en rapport om mængden af værker og andet materiale i tilgængeligt format, der findes på det indre marked, og som kan tilgås af personer med andre handicap end dem, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 8 fastsætter rammerne for evalueringen af det foreslåede direktiv i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering.

Artikel 9 fastsætter en tidsramme for medlemsstaternes gennemførelse af det foreslåede direktiv og præciserer en række tilknyttede forpligtelser, som medlemsstaterne skal overholde, f.eks. meddelelse til Kommissionen af de vigtigste bestemmelser, de indfører med henblik på gennemførelsen af direktivet i deres nationale lovgivning.

Artikel 10 angiver datoen for direktivets ikrafttræden, og af artikel 11 fremgår det, at direktivet er rettet til medlemsstaterne.

Af direktivforslagets præambelbetragtning 11 fremgår, at det med undtagelsens særlige art og målrettede anvendelsesområde samt behovet for målgruppens retssikkerhed for øje ikke bør være muligt for medlemsstaterne at begrænse anvendelsen af undtagelsen ved at pålægge krav om kompensationsordninger eller forudgående verificering af, om tilgængelige formater stilles til rådighed på det kommercielle marked.

For så vidt angår den grænseoverskridende udveksling af værker mv. med tredjelande, skal direktivet læses i sammenhæng med forslag til forordning om grænseoverskridende udveksling mellem Unionen og tredjelande af visse værker og andet materiale, der er beskyttet af ophavsret og beslægtede rettigheder, i tilgængeligt format til gavn for personer, der er blinde, svagsynede eller på anden måde læsehandicappede.

Forslagene til direktiv og forordning opfylder samlet set nye internationale forpligtelser på handicapområdet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt. Kommissionen lægger i den forbindelse vægt på, at formålet med det foreslåede direktiv er at fremme adgang til litterære værker mv., der beskyttes af ophavsret og beslægtede rettigheder til gavn for Marrakesh-traktatens målgruppepersoner på det indre marked. Idet ændringen af EU-retten foretages inden for et område, der allerede er harmoniseret ved hjælp af EU-lovgivning, finder Kommissionen, at dette kun kan ændres ved EU-lovgivning.

Kommissionens bemærker endvidere, at medlemsstaterne ikke vil kunne nå direktivets mål, hvis Unionen ikke skrider ind, og at det desuden vil være nemmere at opnå målet på EU-plan grundet dets omfang og virkning.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens betragtninger om nærhedsprincippet. De eksisterende bestemmelser i national lovgivning adresserer ikke grænseoverskridende brug af materialer til syns- og læsehandicappede. Det fremgår endvidere af direktivudkastet, at de eksisterende undtagelser til gavn for syns- og læsehandicappede er gennemført meget forskelligt i medlemsstaterne, hvilket skaber en uensartet og usikker retstilstand for de syns- og læsehandicappede. I det omfang, der er behov for bindende, ensartede løsninger på tværs af landegrænser i EU, vil der være behov for EU-regulering. Det er regeringens vurdering, at dette er tilfældet her.

6. Gældende dansk ret

De danske regler om ophavsret reguleres hovedsageligt i lov om ophavsret (LBK nr. 1144 af 23. oktober 2014, som ændret ved lov nr. 321 af 5. april 2016).

Ophavsretslovens § 2 indeholder en række enerettigheder for ophavsmanden, herunder eneret til at fremstille eksemplarer af et beskyttet værk, og at gøre værket tilgængeligt for almenheden. En ophavsmand er den, der frembringer et litterært eller kunstnerisk værk, herunder forfattere.

Ophavsretslovens § 17, stk. 1, indeholder en fribrugsregel til fordel for syns- og læsehandicappede, hvoraf det fremgår, at det er tilladt at gengive og sprede eksemplarer af udgivne værker, når gengivelsen og de spredte eksemplarer er særligt bestemt til brug for blinde, svagtseende, døve og talelidende samt personer i øvrigt, der på grund af handicap er ude af stand til at læse trykt tekst, og såfremt det ikke sker i erhvervsøjemed.

Fribrugsreglen medfører, at ophavsmændene i de nævnte tilfælde ikke har ret til vederlag for brug af deres ophavsretligt beskyttede materialer, hvorfor bestemmelsen er en undtagelse til den ophavsretlige eneret. I praksis medfører bestemmelsen, at ophavsmændene til litterære værker ikke får vederlag for gengivelse og spredning af fx bøger med brailleskrift.

Undtagelsesbestemmelsen skal i medfør af Bernerkonventionen og Infosoc-direktivet leve op til den såkaldte "tre-trins-test", hvoraf det følger, at undtagelser kun må anvendes i visse specielle tilfælde, der ikke strider mod den normale udnyttelse af værket og ikke indebærer urimelig skade for rettighedshavernes legitime interesser.

Det er ministeriets opfattelse, at gengivelse og spredning af bøger med brailleskrift og lign. er i overensstemmelse med tre-trins-testen.

Kulturministeriet finder derimod ikke, at undtagelsen i lovens § 17, stk. 1, er i overensstemmelse med tre-trins-testen for så vidt angår e-bøger og lign.

Gengivelse og spredning af e-bøger og lign. kan således ske, hvis der indgås aftale med rettighedshaverne. Denne fortolkning har været drøftet med Kammeradvokaten.

Af lovens § 17, stk. 3, fremgår, at lydoptagelser af udgivne litterære værker må gengives og spredes til brug for syns- og læsehandicappede, når det ikke sker i erhvervsøjemed. Ophavsmanden har dog krav på vederlag. Der er således tale om en tvangslicensordning for lydbøger.

Det er Kulturministeriets vurdering, at § 17, stk. 3, er i overensstemmelse med tre-trins-testen.

De danske regler i ophavsretsloven om gengivelse og spredning af litterære værker til brug for syns- og læsehandicappede er territorielt afgrænset. Der findes således ingen bestemmelser i ophavsretslovgivningen vedrørende udveksling af litterære værker med andre lande i EU.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Gennemførelse af direktivforslaget vil kræve ændring af lov om ophavsret.

Statsfinansielle konsekvenser

De statsfinansielle konsekvenser kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt. Konsekvenserne vil skulle afdækkes nærmere i forbindelse med forhandlinger samt ved møder med berørte interessenter.

Samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser

De samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt. Konsekvenserne vil skulle afdækkes nærmere i forbindelse med forhandlinger samt ved møder med berørte interessenter.

8. Høring

Forslaget er sendt i bred høring til berørte interessenter den 6. oktober 2016 med frist d. 4. november 2016. Folketinget vil i et revideret grund- og nærhedsnotat snarest blive orienteret om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke på nuværende tidspunkt indgående kendskab til andre landes holdninger til direktivforslaget. Visse medlemsstater har dog i forbindelse med den indledende præsentation af direktivforslaget problematiseret præambelbetragtning 11, jf. ovenstående, idet de finder, at der burde kunne stilles krav om verificering af, om tilgængelige formater er til rådighed på det kommercielle marked, ligesom at rettighedshaverne burde have adgang til kompensation.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det vigtigt, at syns- og læsehandicappede har de bedste forudsætninger for at deltage aktivt i samfundet på lige fod med ikke-handicappede, blandt andet ved at have mulighed for at tilegne sig litteratur mv. Regeringen finder det således væsentligt, at der sikres ligebehandling af syns- og læsehandicappede samt ikke-handicappede.

I den forbindelse finder regeringen det positivt, at direktivforslaget vil muliggøre, at handicappede i Danmark kan opretholde en bred adgang til litteratur mv., ligesom der skabes adgang til materiale fra andre EU-lande i Danmark og dansk materiale i andre EU-lande.

Regeringen mener samtidig, at det er vigtigt, at den ophavsretslige regulering fortsætter med at være udtryk for en balance mellem hensynet til dem, der skaber værkerne, og hensynet til samfundets interesse i at få adgang til disse værker. Det er ligeledes vigtigt, at ophavsretsreglerne er tidssvarende, og at de er forståelige og forudsigelige for borgere, brugere og rettighedshavere.

Regeringen er af den opfattelse, at der er elementer i direktivforslaget, hvis nærmere indhold og konsekvenser skal afklares i forbindelse med forhandlingerne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.