

NOTAT

Til Folketingets Europaudvalg

1. juli 2011

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker

KOM (2011) 289 endelig

Forslaget oversendes efter fremsendelsen til Folketingets Europaudvalg til Folketingets Kulturudvalg og Folketingets Erhvervsudvalg i kopi.

1. Resumé

Kommissionen har ved KOM (2011) 289 fremlagt et forslag til direktiv om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker.

Hovedformålet med forslaget er at skabe et retsgrundlag, der sikrer lovlig onlineadgang på tværs af grænserne til forældreløse værker i digitale onlinebiblioteker eller –arkiver, der drives af forskellige organisationer som nærmere fastlagt i direktivet.

Kommissionen foreslår, at der indføres en ordning for gensidig anerkendelse af et værks status som forældreløst værk.

Før et værk kan få status som forældreløst, skal biblioteker, uddannelsesinstitutioner, museer eller arkiver, filmarvsinstitutioner og public service radio-/tv-foretagender gennemføre en såkaldt "omhyggelig søgning", der opfylder kravene i direktivforslaget, i den medlemsstat, hvor værket først blev offentliggjort. Når det ved en sådan søgning fastslås, at et givet værk er forældreløst, vil det blive betragtet som forældreløst i hele EU. Derved bliver det muligt at gøre forældreløse værker tilgængelige online til kulturelle og uddannelsesmæssige formål uden forudgående tilladelse, medmindre indehaveren af ophavsretten træder frem og bringer værkets status som forældreløst til ophør.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i Rådet (konkurrenceevne) og kan have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

2. Baggrund

KOM (2011) 289 af 24. maj 2011 om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker er oversendt til Rådet den 17. juni 2011 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen henviser til, at fremme af fri udveksling af viden og innovation på det indre marked er et vigtigt mål for Europa 2020-strategien, som beskrevet i Kommissionens meddelelse "Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv

vækst” (KOM (2010) 2020). Et af flagskibsinitiativerne i denne strategi er udviklingen af en digital dagsorden for Europa. Et af nøgletiltagene i Kommissionens meddelelse om den digitale dagsorden for Europa (KOM (2010) 245) går ud på at skabe et retsgrundlag, der kan lette digitalisering og formidling af værker, hvis ophavsmænd ikke kan identificeres eller lokaliseres – såkaldte ”forældreløse værker”.

Med forslaget ønsker Kommissionen bl.a. at forbedre onlinesøgemulighederne i europæiske biblioteker.

Kommissionen henviser til, at der er behov for at styrke udviklingen af digitale biblioteker og arkiver og at indføre en fælles fremgangsmåde for, hvordan det fastslås, at et værk er forældreløst, og til hvilke formål et forældreløst værk må anvendes.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er således at muliggøre, at biblioteker, museer, arkiver, uddannelsesinstitutioner, filmarvsinstitutioner og public service radio-/tv-foretagender i medlemsstaterne kan gøre forældreløse værker, dvs. værker hvis rettighedshaver ikke kan identificeres eller lokaliseres, tilgængelige online i det indre marked. Dette kan således ske uden tilladelse fra rettighedshaveren, selvom værkerne er ophavsretligt beskyttet. Betingelsen er, at de forældreløse værker gøres tilgængelige som led i organisationernes varetagelse af deres almennyttige opgaver. Forslaget er begrænset til værker i form af trykte medier, herunder værker, der indgår i sådanne, samt visse lydværker, audiovisuelle værker og filmværker. Derimod er f.eks. fonogrammer og fotografier ikke omfattet af forslaget.

Til ovennævnte formål foreslår Kommissionen, at der indføres en ordning for gensidig anerkendelse af et værks status som forældreløst værk.

For at et værk kan få status som forældreløst, skal de af forslaget omfattede brugere (biblioteker, uddannelsesinstitutioner, museer eller arkiver, filmarvsinstitutioner og public service-radio-/fjernsynsforetagender), gennemføre en såkaldt ”omhyggelig søgning”, der opfylder kravene i direktivforslaget, i den medlemsstat, hvor værket først blev offentliggjort. Søgningen kan også foretages af andre organisationer, såfremt medlemsstaterne beslutter dette.

Når det ved en sådan søgning fastslås, at et givet værk er forældreløst, vil det blive betragtet som forældreløst i hele EU, så yderligere omhyggelig søgning undgås. De omfattede organisationer kan derefter, som led i varetagelsen af deres almennyttige opgaver, eller andre formål godkendt af medlemsstaterne, vederlagsfrit og uden tilladelse fra rettighedshaverne anvende værker, som har status som forældreløse på de måder, som forslaget oplister, herunder tilgængeliggøre og fremstille eksemplarer af værkerne til brug for bl.a. digitalisering. Tilgængeliggørelsen kan ske grænseoverskridende, da værkerne betragtes som forældreløse i hele EU.

Artikel 1 fastlægger direktivets anvendelsesområde og genstand som en række materialer, der findes i offentlige biblioteker, uddannelsesinstitutioner, museer og arkiver såvel som i filmarvsinstitutioners samlinger og public service radio-/tv-foretagenders arkiver.

Artikel 2 indeholder definitionen på ”forældreløst værk”, ifølge hvilken der skal gennemføres en omhyggelig søgning, før et værk kan anses for forældreløst.

Artikel 3 fastslår, at organisationer, der ønsker at anvende de forældreløse værker, ved en omhyggelig søgning skal konsultere passende kilder med henblik på at afdække, om værket er forældreløst. Hvilke kilder, der skal konsulteres, fastlægges af medlemsstaterne, idet bilaget til forslaget dog oplister visse kilder, der skal omfattes af konsultationen for forskellige kategorier af værker. Medlemslandene skal desuden sikre, at resultaterne af omhyggelige søgninger foretaget på medlemsstatens eget territorium, bliver registreret på en offentligt tilgængelig hjemmeside. Det præciseres, at det kun er nødvendigt at gennemføre en omhyggelig søgning i den medlemsstat, hvor værket først er offentliggjort.

I artikel 4 fastslås princippet om gensidig anerkendelse, ifølge hvilket et værk, der efter en omhyggelig søgning i overensstemmelse med artikel 3 anses for at være et forældreløst værk, også skal betragtes som et forældreløst værk i EU's øvrige medlemsstater.

Artikel 5 vedrører muligheden for at bringe et værks status som forældreløst værk til ophør. Træder en rettighedshaver til et værk, der har status som forældreløst, frem, bringes denne status til ophør, og værket kan ikke længe anvendes uden tilladelse fra rettighedshaveren.

Artikel 6 opregner de formål, som de nævnte målgrupper må anvende forældreløse værker til (tilrådighedsstilling for almenheden og reproduktion af værkerne med henblik på at varetage deres almennyttige opgaver). Rettighedshaveren kan ikke kræve vederlag for den brug der allerede er pågået, med mindre brugen er sket med henblik på at opfylde andre godkendte formål end varetagelsen af organisationernes almennyttige opgaver.

Artikel 7 fastsætter, at medlemsstaterne kan godkende visse yderligere anvendelser på bestemte vilkår.

Direktivet vil kun gælde for værker, der er beskyttet af medlemsstaternes lovgivning om ophavsret på tidspunktet for forslagets gennemførelse, dvs. på det tidspunkt eksisterende værker. For filmværker og audiovisuelle værker skal det foreslåede direktiv desuden kun gælde for værker, der er produceret før den 31. december 2002.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

I henhold til TEUF art. 294 skal forslaget forelægges Europa-Parlamentet.

Direktivforslaget forhandles i Europa-Parlamentets Retsudvalg (JURI). Udvalgene ITRE, IMCO og CULT vil også følge behandlingen af forslaget.

Der er endnu ikke udpeget en ordfører på forslaget i Europa-Parlamentet, ligesom der endnu ikke er fastsat en dato for, hvornår udvalgsbehandlingen af forslaget påbegyndes.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har beskrevet forslagets forhold til nærhedsprincippet således:

”Der er brug for et lovgivningsforslag i form af et direktiv, fordi frivillige tiltag, navnlig Kommissionens henstilling 2006/585/EF af 24. august 2006, ikke har givet det ønskede resultat. Eksistensen af ukoordinerede nationale regler for forældreløse værker i onlinebiblioteker gør det vanskeligt for bibliotekerne at gøre forældreløse værker tilgængelige i alle EU-medlemsstater.”

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens betragtninger omkring nærhedsprincippet. De eksisterende ordninger vedrørende tilladelse til brug af værker hviler på national regulering i de enkelte medlemsstater, og i det omfang der er behov for bindende løsninger på tværs af landegrænser i EU, vil der være behov for EU-regulering.

6. Gældende dansk ret

Forældreløse værker er i dansk lovgivning undergivet de almindelige ophavsretlige regler i ophavsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 202 af 27. februar 2010. Det følger af ophavsretsloven, at den, der skaber et værk (ophavsmanden), har ophavsret til værket indtil 70 år efter ophavsmandens død. Ophavsretten indebærer, at ophavsmanden har eneret til at fremstille eksemplarer af værket og til at gøre værket tilgængeligt for almenheden. Udgangspunktet er herefter, at den, der ønsker at udnytte et værk, f.eks. i form af digitalisering, skal indhente tilladelse fra ophavsmanden eller den, som ophavsmanden har overdraget sine rettigheder til (rettighedshaver). Ophavsmanden/rettighedshaver har desuden ret til vederlag for udnyttelsen af værket.

Hvis ophavsmanden eller rettighedshaver ikke kan identificeres, kan der ikke indhentes tilladelse, og værket kan derfor som udgangspunkt ikke udnyttes og må ligge ubenyttet hen, indtil beskyttelsestiden udløber.

Ophavsretslovens §§ 50 – 52 giver mulighed for klarering af rettigheder via såkaldte aftalelicenser. Aftalelicenssystemet er ikke rettet særligt mod forældreløse værker, men er et system for almindelig klarering (licensering) af rettigheder. Aftalelicenssystemet har til formål at sikre mulighed for klarering af rettigheder til brug i Danmark på områder, hvor der findes et meget stort antal rettighedshavere, og hvor det ikke vil være praktisk muligt at klarere rettighederne enkeltvis. Aftalelicenssystemet muliggør både udnyttelse af værker, hvor rettighedshaverne kan identificeres og udnyttelse af forældreløse værker, idet ordningen giver forvaltningsselskaberne mulighed for at licensere rettigheder på vegne af ophavsmand, der ikke er repræsenteret af selskabet mod betaling af et vederlag, som lægges til side til de uidentificerede rettighedshavere, såfremt de skulle dukke op senere og gøre deres ret gældende¹.

¹ I tilfælde hvor en eller flere brugere ønsker at udnytte en større mængde værker, og det derfor ikke er praktisk muligt for brugerne at indgå aftale med samtlige rettighedshavere, forvalter kollektive rettighedshaverorganisationer rettighederne til værkerne. De kollektive rettighedshaverorganisationer repræsenterer imidlertid sjældent samtlige rettighedshavere på et område. Udenforstående rettighedshavere kan derfor blokere for tilladelse til samlet udnyttelse af værker på et bestemt område. Aftalelicenssystemet bevirker i den henseende, at en kollektiv aftale mellem en bruger og en kollektiv rettighedshaverorganisation, under visse betingelse, udstrækkes til også at gælde for udenforstående rettighedshavere. Dette betyder, at brugeren også må udnytte værker ejet af rettighedshavere, som ikke er repræsenteret af den kollektive rettighedshaverorganisa-

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Det vurderes for det første, at der i ophavsretsloven vil skulle tilføjes en undtagelse til den gældende lovbestemte eneret, således at de i forslaget definerede organisationer får ret til vederlagsfrit at anvende forældreløse værker til de i forslaget definerede formål, under forudsætning af, at den i forslaget beskrevne omhyggelige søgning er gennemført, og at organisationerne opretter de i forslaget krævede optegnelser over deres omhyggelige søgninger og deres brug af værkerne. Derudover vil de nærmere retningslinjer for den omhyggelige søgning samt oprettelsen og driften af en offentlig tilgængelig database over forældreløse værker kræve tilføjelser til ophavsretsloven.

Forslaget kan desuden medføre behov for ændringer i ophavsretslovens §§ 50 – 52 vedrørende aftalelicenssystemet. Dette vil afhænge af, om, eller i hvilken grad, forslaget tillader opretholdelse af det danske aftalelicenssystem, for så vidt angår forældreløse værker, ved siden af den i forslaget behandlede model baseret på omhyggelig søgning. Forslaget er imidlertid uklart på dette punkt, og spørgsmålet vil derfor skulle afklares konkret i forhandlingerne.²

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at kunne have statsfinansielle konsekvenser, hvis omfang vil afhænge af forslagets implementering i Danmark. De statsfinansielle konsekvenser vil skulle afdækkes nærmere.

De mulige statsfinansielle konsekvenser vil dels følge af kravet til medlemsstaterne i forslaget om at sikre, at resultaterne af de på deres territorium foretagne omhyggelige søgninger registreres i en offentlig tilgængelig database. Hertil må udover etablerings- og driftsomkostninger til selve databasen påregnes udgifter til at indføre resultaterne i databasen for de omfattede organisationers vedkommende, som i vidt omfang vil være statslige og kommunale institutioner.

Mulige statsfinansielle konsekvenser vil desuden følge af de omfattede statslige og kommunale institutioners udgifter i forbindelse med brug af ordningen baseret på foretagelse af en omhyggelig søgning. Først og fremmest vil der være tale om udgifter til gennemførelse af selve søgningerne. Herudover må der påregnes udgifter til etablering, drift og opdatering af institutionernes egne optegnelser over søgningerne efter, og brug af forældreløse værker, som kræves efter forslaget. Hertil kommer udgifter til uddannelse af en eller flere medarbejdere ved hver enkelt af de institutioner, der ønsker at gø-

tion. Til kategorien af udenforstående rettighedshavere hører også rettighedshavere, der ikke kan identificeres. Aftalelicenssystemet muliggør dermed udnyttelse af forældreløse værker.

² Særligt forslagets betragtning nr. 20 giver anledning til tvivl. Heraf fremgår, at direktivet ikke berører "eksisterende ordninger i medlemsstaterne såsom aftalelicensordninger". Det er imidlertid uklart om "ordninger" refererer til det eksisterende lovgrundlag for aftalelicenssystemer, eller til eksisterende aftaler tillagt aftalelicensvirkning i henhold til lovgrundlaget. I det første tilfælde må det eksisterende lovgrundlag for aftalelicenssystemet formodes at kunne opretholdes og nye aftaler indgås i henhold hertil. I det andet tilfælde vil der ikke kunne indgås nye aftaler i henhold til det eksisterende lovgrundlag. Allerede indgåede aftaler vil kunne bibeholdes, men idet aftalerne i reglen er tidsbegrænsede, er det usikkert, om de vil kunne forlænges efter forslaget.

re brug af ordningen. De nævnte udgifter vil kun realiseres, i det omfang organisationerne vælger at foretage omhyggelige søgninger med henblik på at få adgang til at anvende forældreløse værker efter forslaget. I hvor høj grad dette vil være tilfældet må antages at afhænge af de præcise udgifter, samt i hvilken grad det vil være muligt at anvende aftalelicenssystemet som alternativ til de foreslåede bestemmelser om forældreløse værker.

Endelig betyder forslaget, at offentlig-privat samarbejder inden for digitalisering modsat i dag ikke umiddelbart vil kunne indgås, hvis den private part skal have en modydelse, f.eks. udnyttelse af værket i en periode eller indlejret logo som reklame. Dette vil medføre, at digitalisering af forældreløse værker vil blive en rent offentlig opgave at finansiere, med mindre man kan finde en sponsor, der ikke stiller krav om modydelser. Hvis forslaget kan justeres, så offentlig-privat samarbejde tillades, vil private sponsorer derimod kunne bære en del af udgifterne forbundet med omhyggelige søgninger.

De omfattede statslige og kommunale organisationer vil vederlagsfrit kunne anvende europæiske værker, der er konstateret forældreløse i de øvrige medlemsstater.

De statsfinansielle konsekvenser vil skulle afholdes indenfor ressortministeriets egen ramme. Såfremt dette ikke kan lade sig gøre, skal forslaget forelægges regeringens Ø-udvalg.

Forslaget vil samlet set have begrænsede samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Høring

Direktivforslaget har været sendt i bred høring til de relevante organisationer m.v. med høringsfrist den 10. juni 2011.

Høringssvar er modtaget fra følgende: Biblioteksparaplyen, Billedkunstneres Forbund, Copydan BilledKunst, Danmarks Tekniske Universitet, DR, Danske Billedkunstneres Fagforening, Danske Mediers Forum, Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening, Dansk Erhverv, Dansk Forfatterforening, Dansk Fotografisk Forening, Dansk Journalistforbund, Dansk Musikforlæggerforening, Dansk Skuespillerforbund, Det Danske Filminstitut, Det Kongelige Bibliotek, Forbrugerrådet, Foreningen af Danske Videogramdistributører, Filmret, Forlæggerforeningen, Københavns Universitet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Organisationen Danske Museer, Producentforeningen, Roskilde Universitet, Samrådet for Ophavsret og Styrelsen for Bibliotek og Medier.

Følgende har meddelt ikke at have kommentarer: Departementet for Uddannelse og Forskning under Grønlands Selvstyre, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kulturministeriets Rektorer, Patent- og Varemærkestyrelsen, Syddansk Universitet og Aalborg Universitet.

Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening finder regulering af området formålstjenligt, da foreningens medlemmer har et ønske om at anvende forældreløse værker i f.eks. kampagner.

Københavns Universitet finder det nødvendigt, at der tilvejebringes en ordning, der gør det muligt for non-profit kultur- og uddannelsesinstitutioner at anvende forældreløse værker og støtter derfor forslaget.

Danmarks Tekniske Universitet støtter forslaget, men udtrykker bekymring over, at forslaget afgrænser en række værker af audiovisuel art.

Dansk Erhverv bakker op om regulering som kan tydeliggøre retsstillingen omkring brugen af forældreløse værker, men mener samtidig, at det er vigtigt, at der tages højde for de eksisterende frivillige og velfungerende ordninger, der gælder på området, som det er tilfældet med aftalelicensmodellen i Danmark og Norden.

Forbrugerrådet støtter op om åbning for adgang til forældreløse værker. Forbrugerrådet finder, at der er behov for fleksible og økonomisk bæredygtige løsninger, der giver mulighed for så bred en kreds som muligt at gennemføre og få adgang til digitalisering af den kulturelle arv. Herunder finder Forbrugerrådet, at der bør skaffes vished for, at Direktivet ikke bremser for aftalelicensmodellen.

Det Danske Filminstitut (DFI) støtter forslaget, men ønsker bl.a., at forældreløse værker også skal omfatte værker, hvor én eller flere rettighedshavere er identificerede og lokaliserede, hvis der til værket er flere uidentificerede eller ulokaliserede rettighedshavere. DFI lægger vægt på, at komplekse værker i modsat fald ellers sjældent vil kunne opnå status som forældreløse, da det ofte vil være muligt at identificere bare én af de mange rettighedshavere.

Organisationen Danske Museer støtter formålet med forslaget, men udtrykker bekymring for finansieringen af den administrative byrde, som den omtalte omhyggelig søgning udgør, og for de krav, der kan rettes mod brugere af konstaterede forældreløse værker af rettighedshavere, der senere dukker op, hvis brugen ligger udenfor brugerens almenyttige opgaver. Organisationen peger på, at denne usikkerhed muligvis vil afholde museer fra brug af forældreløse værker efter forslaget.

Copydan Billedkunst samt Billedkunstnernes Forbund, Danske Billedkunstneres Fagforening, Dansk Forfatterforening, Dansk Fotografisk Forening, Dansk Journalistforbund, Dansk Musikforlæggerforening og Forlæggerforeningen, der alle henviser til eller tager udgangspunkt i Copydan Billedkunsts høringssvar, er dels bekymrede for, at forslaget vil underminere aftalelicenssystemet, der betegnes som et velfungerende system, der sikrer enkel og smidig adgang for brugerne til millioner af værker uden risiko for at blive mødt med økonomiske krav og samtidig sikrer rettighedshavernes interesser. Organisationerne peger på, at de beløb Kommissionen nævner i sin konsekvensanalyse som vederlag for brug i forbindelse med digitaliseringsprojekter, ikke er korrekte. Organisationerne peger på, at der er tradition for forholdsvis lave vederlag, når det drejer sig om brug i kulturbevaringssammenhæng, og at udviklingen på området har bevist, at

rettighedshavernes vederlagskrav ikke har været prohibitive for projekter vedr. digitalisering af kulturarven. Bl.a. kan nævnes aftalen mellem DR og Copydan Arkiv, indgået under aftalelicenssystemet, som muliggjorde kulturarvsprojektet Bonanza, hvor tusindvis af radio- og tv-udsendelser fra DRs arkiv er lagt ud til fri afbenyttelse for borgerne.

Organisationerne mener, at ordet ”eksisterende” i forslaget betragtning 20 bør udgå, hvis meningen dermed er at begrænse aftalelicensordninger, som dem der administreres af Copydan-paraplyen. De peger på, at betragtning 20 bør have samme formulering som betragtning 18 i infocodirektivet, der betragtes som en EU-blåstempling af aftalelicensordningerne. Organisationerne peger på, at direktivforslaget i modsat fald vil kunne få betydning for andre aftalelicenser end dem, der bliver reguleret direkte i forslaget.

Med hensyn til det foreslåede system baseret på omhyggelig søgning er organisationerne bekymrede for de økonomiske udgifter for de berørte institutioner, der, ifølge Kommissionens egen konsekvensvurdering, kan løbe op i 100 euro pr. værk.

Organisationerne finder endvidere, at forslaget skaber retsusikkerhed for rettighedshaverne, der aktivt skal sikre sig, at de kan identificeres og lokaliseres for at undgå, at deres værker kan udnyttes gratis, hvilket kan være problematisk i forhold til de mange værker, der f.eks. florerer på internettet uden behørig kreditering.

Organisationerne peger endvidere på, at forslaget skaber retsusikkerhed for brugerne, der kan risikere, at der er fejl og mangler i databaserne over forældreløse værker, eller at rettighedshavere efterfølgende identificeres og værkers status som forældreløse ophæves.

Organisationerne mener ikke det er rimeligt, at en udnyttelse af forældreløse værker skal være gratis. De peger i den forbindelse på, at gratisudnyttelse er konkurrenceforvridende i forhold til ikke-forældreløse værker mv. Desuden peger organisationerne på, at brug uden tilladelse og uden vederlag ifølge deres opfattelse ikke er i overensstemmelse med de internationale konventioner, som Danmark og EU har tiltrådt, herunder TRIPS-aftalen, WCT og WPPT, ligesom de finder forslagets relation til infocodirektivet uklar.

Endelig finder organisationerne, at forslaget ikke løser det reelle problem i forbindelse med digitalisering af kulturarven, som ifølge organisationerne ligger i, at det ikke er muligt at klarere rettighederne på individuelt niveau for den store mængde af værker, det drejer sig om ved digitaliseringsprojekter.

Organisationerne lægger på denne baggrund afgørende vægt på, at forslaget suppleres med en mekanisme, der sikrer kollektive licenseringsaftaler som i hvert fald et frivilligt alternativ til forslagets system på en måde, som både sikrer mulighed for fortsættelse af eksisterende og nye aftalelicensordninger, uden at denne ordning påtvinges andre medlemsstater, og som samtidig sikrer Kommissionens overordnede ønsker om tværnationale løsninger, der giver grundlag for f.eks. Europeana-projektet, som man støtter fuldt ud.

Organisationerne har i lyset heraf fremsat et konkret ændringsforslag til direktivet.

Dansk Musikforlæggerforening tilføjer, at man er tilfreds med, at musiske værker ikke er omfattet af forslaget.

Dansk Musikforlæggerforening og Dansk Journalistforbund, tilføjer, at audiovisuelle værker bør udgå af forslaget, da det sjældent ikke vil være muligt at opspore mindst én bidragyder til f.eks. en film, og audiovisuelle værker derfor sjældent vil være forældre-løse i forslagets forstand, hvorfor det er misvisende, at de er omfattet.

Samrådet for Ophavsret (SFO) understreger vigtigheden af optimale betingelser for digitaliseringen af kulturarven. SFO ser dog med bekymring på forslaget, der ifølge SFO vil kunne betyde et stort tilbageskridt i forhold til den danske aftalelicensmodel, som der bør arbejdes hårdt på at sikre.

SFO peger på, at forslaget ikke løser den egentlige udfordring, som består i håndteringen af en meget omfattende mængde værker og rettighedshavere. Forslaget pålægger ifølge SFO derimod brugerne store administrative og økonomiske byrder og vil således vanskeliggøre den digitalisering af kulturarven, som direktivet tilsigter at fremme. SFO peger på, at aftalelicensmodellen modsat har vist sig egnet til at løse udfordringerne ved masseklarering og har været afgørende for, at f.eks. DR's arkiv er blevet tilgængeligt på nettet. Dette havde ifølge SFO været umuligt, hvis direktivforslaget havde været gældende. SFO finder, at forslaget derfor bør ændres, så det respekterer og understøtter den danske aftalelicensmodel.

SFO finder desuden, at kravene til den omhyggelige søgning er utilstrækkeligt beskrevet og finder afgrænsningen af ”almennyttige opgaver” uklar.

SFO finder, at den i forslaget opstillede fritbrugsregel for forældre-løse værker er urime-lig, og bemærker i den forbindelse, at forholdet til infosocdirektivets udtømmende undtagelsesbestemmelser er uafklaret, og at henvisninger til tretrinstesten i Bernerkonventionen, WCT og TRIPS mangler.

SFO mener af samme årsag, som en del af de øvrige høringsparter, at audiovisuelle værker bør udgå af forslaget.

Dansk Skuespillerforbund henviser til Samrådet for Ophavsrets høringssvar.

Foreningen af Danske Videogramdistributører, Filmret og Producentforeningen udtrykker bekymring for, at forslaget vil underminere det velfungerende danske aftaleli-censsystem.

Derudover finder foreningerne, at problemerne med at finde rettighedshaverne ikke er tilstrækkeligt belyst for så vidt angår audiovisuelle værker, og at det heller ikke er påvist, at det er nødvendigt at indføre lovmæssige indskrænkninger i eneretten for at

kunne udnytte forældreløse værker internationalt. Foreningerne finder, at dette ikke er proportionalt.

Foreningerne finder desuden, at man med forslaget risikerer at bane vejen for mere omfangsrige undtagelser til skade for rettighedshaverne og deres behov for at modtage et rimeligt vederlag for udnyttelse af deres værker. Foreningerne peger på, at direktivforslagets relativt brede definitioner af bl.a. kriterierne for den omhyggelige søgning og filmarvsinstitutioner medfører stor retsusikkerhed for rettighedshaverne.

Endelig finder foreningerne, at Kommissionens konsekvensvurdering er utilstrækkelig for så vidt angår audiovisuelle værker, der ikke blev behandlet i den styregruppe, som udarbejdede konsekvensvurderingen for forslaget. Audiovisuelle værker bør bl.a. derfor ikke være inkluderet i direktivet.

Danmarks Radio (DR) udtrykker tilfredshed med aftalelicenssystemet, som ligger til grund for DR's tilgængeliggørelse af radio- og tvudsendelser fra før 1. januar 2007 på DR's hjemmeside til glæde for befolkningen. Den ordning, der foreslås i direktivforslaget, vil derimod efter DR's opfattelse medføre en betydelig administration og forøgede udgifter. DR finder derfor, at der bør indsættes en bestemmelse, som giver mulighed for, at aftalelicens kan være en løsningsmodel for de medlemsstater, som ønsker det, og at det i Danmark velfungerende aftalelicenssystem på ingen måde indskrænkes eller ændres, hverken for så vidt angår aftalelicensbestemmelse eller aftaler indgået i medfør deraf. DR udtrykker i den forbindelse bekymring over betragtning 20. DR mener desuden, at audio- og audiovisuelle værker ikke bør være omfattet af direktivet.

Biblioteksparaplyen (BP) vurderer overordnet, at direktivforslaget ikke, eller kun i meget begrænset omfang vil kunne opfylde sit formål, da det egentlige problem med hensyn til digitaliseringsprojekter, der omfatter mange værker, ligger i det store antal rettighedshavere, som umuliggør en individuel rettighedsklarering, og ikke i det forhold, at nogle af værkerne er forældreløse.

BP peger på, at det er uklart, hvilke værker der er omfattet af direktivforslaget. Bl.a. efterlader Art. 1 det indtryk, at f.eks. film fremstillet af public service radio- og fjernsynsforetagender kun er omfattet, hvis disse opbevares af foretagenderne selv, og ikke f.eks. af Statsbiblioteket i Statens Mediesamling. BP finder, at det er uhensigtsmæssigt, at direktivforslaget ikke er neutralt i forhold til, hvordan medlemsstaterne vælger at opbevare deres kulturarv. BP finder endvidere, at det er uhensigtsmæssigt, at direktivforslaget ikke omfatter væsentlige værksarter, som fonogrammer og fotografier.

BP anfører, at betingelserne for opnåelse af status som forældreløst værk vil være vanskelige at opfylde for sammensatte værker, eksempelvis bøger, tidsskrifter og aviser, der indeholder uspecificerede illustrationer, idet der vil skulle gennemføres en omhyggelig søgning for hver af disse illustrationer. BP finder, at illustrationerne følgelig ikke vil kunne tilgængeliggøres, og muligvis heller ikke selve bogen eller tidsskriftet, hvori de findes, når illustrationerne mangler.

BP peger på, at forpligtelsen til at oprette databaser over resultatet af søgningerne vil være meget omkostningskrævende. For et digitaliseringsprojekt der, som typisk, vedrører 100.000 enheder, vil det kræve ca. 18 årsværk, dvs. mellem 6,3 – 7,2 mio. kr., at gennemføre de krævede registreringer. Dertil kommer etablerings- og driftsomkostninger til databasen. Hertil skal regnes omkostningerne til selve søgningen.

BP peger på, at den engelske organisation JISC i en undersøgelse ("In from the Cold")³ fra 2009 fandt ud af, at en omhyggelig søgning i gennemsnit kræver en ½ dags arbejde pr. værk. BP finder, at dette tidsforbrug er så omfattende, at omkostningerne i forbindelse med større digitaliseringsprojekter bliver prohibitive, medmindre søgningerne kan gennemføres ved hjælp af en automatiseret proces. Dette er kun muligt, såfremt de relevante oplysninger både findes i institutionernes kataloger og i forvaltningsselskabernes registre, og at disse kan samkøres. Er det ikke tilfældet, kræver det en manuel indsats, som kræver finansiering.

BP vurderer, at det er uklart, hvilke former for benyttelse, der er tilladt efter forslaget, idet bl.a. udtrykket "public interest missions" (almennyttige opgaver) ikke defineres klart.

BP finder, at antagelsen i direktivforslaget om, at man regner med at kunne forhindre fremkomsten af nye forældreløse værker, idet direktivforslaget kun vil omfatte forældreløse værker op til en bestemt dato, beror på en mangelfuld analyse af årsagerne til, at værker bliver forældreløse.

Endelig finder BP det problematisk, at direktivforslaget med tilføjelsen af ordet "existing" i betragtning 20 synes at ville udelukke medlemsstater, der ikke allerede har indført bestemmelser om aftalelicens, fra at kunne udnytte denne mulighed. BP finder, at det tvært imod bør anbefales, at muligheden for at indføre aftalelicensbaserede ordninger udvides, idet aftalelicens, modsat forslaget, løser det egentlige problem ved større digitaliseringsprojekter, nemlig klarering af et stort antal rettigheder.

Det Kongelige Bibliotek (KB) tilslutter sig høringssvarerne fra BP og Copydan foreningerne. Det Kongelige Bibliotek vurderer overordnet, at forslaget kun i begrænset omfang vil kunne opfylde sit formål, og frygter, at forslaget vil hindre ordninger som f.eks. aftalelicensordningen, som i dag muliggør store digitaliseringsinitiativer.

Det Kongelige Bibliotek er overraskede over, at forslaget ser bort fra industrien og bemærker, at Public Private Partnership samarbejder inden for digitalisering næppe vil være mulige under direktivforslaget, hvis den private part skal have en modydelse, f.eks. udnyttelse af værket i en periode eller indlejret logo som reklame. KB peger på, at dette medfører, at digitalisering af forældreløse værker bliver en rent offentlig opgave at finansiere, med mindre man kan finde en sponsor, der ikke stiller krav om modydelse.

³ <http://www.jisc.ac.uk/publications/reports/2009/infromthecold.aspx#downloads>

KB henviser til ovennævnte undersøgelse fra JISC og beregner på det grundlag, at biblioteket vil skulle bruge 1,5 mio. arbejdstimer på at foretage omhyggelige søgninger for samlingens potentielt forældreløse værker. KB finder, at det vil være urealistisk at kunne skaffe ressourcer hertil. KB peger på, at om end man deler Europeanas ønske om at kunne give adgang til mere digitalt materiale, vil digitaliseringen ikke komme videre, hvis rettighedsklareringen vanskeliggøres på den foreslåede vis. Direktivforslaget bør derfor indeholde en gensidig anerkendelse af nationale aftalelicenser, under forudsætning af, at de kun omfatter værker, som først er udgivet i det pågældende land.

Danske Mediers Forum (DMF) frygter, at formuleringen af betragtning 20 vil betyde, at den generelle aftalelicens i ophavsretslovens § 50, stk. 2, vil miste sin betydning efter direktivets eventuelle vedtagelse. En sådan konsekvens af direktivforslaget vil ifølge DMF være meget skadelig for løsningen af fremtidige udnyttelsessituationer, idet den i praksis vil eliminere den smidige aftalelicensbestemmelse. DMF finder det helt afgørende, at det sikres, at muligheden for kollektiv forvaltning med aftalelicensvirkning opretholdes som et supplement til det foreslåede direktiv, som i praksis må forventes at få et meget begrænset anvendelsesområde, bl.a. på baggrund af definitionen på forældreløse værker.

Roskilde Universitet (RUC) konstaterer, at det egentlige problem ved digitaliseringsprojekter ligger i det store antal rettighedshavere, som umuliggør individuel klarering, og ikke i det forhold, at enkelte af værkerne er forældreløse. RUC peger på, at aftalelicenssystemet på mange måder synes at være en mere fremkommelig løsning end den i forslaget foreslåede ordning, som alene i forventet arbejdsindsats til søgning og registrering vil kunne virke prohibitiv. Roskilde Universitet tilslutter sig derudover Biblioteksparaplyens høringssvar.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre medlemsstaters holdninger.

Det må dog forventes, at medlemsstater, hvori aftalelicenssystemet og lignende systemer anvendes, vil ønske en afklaring af forslagens betydning herfor.

Herudover må det forventes, at en række medlemsstater vil ønske en afklaring af forslagens forhold til infocodirektivet samt til visse internationale konventioner tiltrådt af EU, herunder Bernerkonventionen, TRIPS-aftalen, WCT og WPPT.

Det er desuden forventningen, at en række medlemsstater vil have behov for en afklaring af forslagens rækkevidde bl.a. for så vidt angår omfattede værker, institutioner og udnyttelsesformer.

Endeligt må en række medlemsstater, hvis lovgivning på nuværende tidspunkt ikke tillader brug af forældreløse værker, forventes at være positive overfor forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter et digitalt indre marked i EU. Statsministeren har i forbindelse med lanceringen af den digitale agenda i EU skrevet et brev til Europa-Kommissionen sam-

men med regeringscheferne fra Estland, Holland og Finland for at få Kommissionen til at sikre et reelt indre marked i EU, som dermed understøtter EU's 2020-strategi.

Regeringen støtter derfor det overordnede formål med forslaget, der har til formål at sikre et velfungerende indre marked i EU, herunder sikre digital tilgængeliggørelse af Europas kulturarv.

Regeringens foreløbige generelle holdning er, at en række uklarheder i direktivet bør afklares nærmere, inden der fastlægges en dansk holdning til direktivforslaget.

Særligt bør udstrækningen af forslagets fritbrugsregel, hvorefter værker, der er konstateret forældreløse, kan anvendes vederlagsfrit i hele EU, afklares nærmere. Værker kan i medfør af denne regel anvendes vederlagsfrit, indtil en eventuel rettighedshaver gør sit krav gældende. Rettighedshaver vil herefter kunne modtage vederlag for fremtidig brug, men derimod ikke for den brug, der allerede er sket.

Regeringen er bekymret for, at fritbrugsreglen indebærer en pligt for medlemsstaterne til at indføre en indskrænkning i ophavsrettighederne til forældreløse værker, medmindre medlemslandene kan vælge at anvende aftalelicens som alternativ.

Hertil kommer, at forslagets forhold til de internationale konventioner, som Danmark og EU har tiltrådt på dette område, er uafklaret. Indskrænkninger i eneretten kan således kun indføres under hensyn til tretrinssystemet i Bernerkonventionen, TRIPS-aftalen, WCT og WPPT. Endvidere er forslagets relation til infosocdirektivet, som udtømmende opregner de tilladte indskrænkninger af eneretten, uafklaret. Regeringen vil arbejde for at få sikret, at forslaget er i overensstemmelse med gældende internationale konventioner og EU-retten.

Regeringen vil arbejde for, at uklarhederne i forslaget afklares, og regeringen arbejder for, at forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem en model baseret på omhyggelig søgning, som foreslået i direktivet, eller et system baseret på aftaler indgået mellem rettighedshaverorganisationer og brugere.

Regeringen vil arbejde for, at forslaget ikke omfatter audiovisuelle værker, da omfattelse heraf ikke anses for hensigtsmæssig, og idet disse værker ikke har været nærmere behandlet i forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalysen af forslaget. Regeringen vil endvidere arbejde for, at direktivet ikke hindrer indgåelsen af offentlig-private samarbejder om digitalisering.

Regeringen arbejder endelig for, at de i direktivet foreslåede løsninger er omkostnings-effektive og proportionelle med forslagets merværdi.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.