



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.5.2011
SEK(2011) 616 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN VEDRØRENDE ONLINEADGANG PÅ
TVÆRS AF GRÆNSERNE TIL FORÆLDRELØSE VÆRKER**

Ledsagedokument til

forslaget til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker

{KOM(2011) 289 endelig}

{SEK(2011) 615 endelig}

Resumé

Konsekvensanalysen vedrører den tilladelse, der er nødvendig for, at såkaldte "forældreløse værker" kan stilles til rådighed online som en del af europæiske og nationale digitale biblioteker. Et værk anses for forældreløst, hvis indehaveren af rettighederne til værket ikke kan identificeres eller lokaliseres.

Konsekvensanalysen blev drøftet på tre møder i en tværtjenstlig styringsgruppe den 11. marts og den 16. og den 27. april 2010. Den blev forelagt for konsekvensanalyseudvalget den 16. juni 2010, som afgav sin udtalelse den 21. juni 2010.

Problemstilling

Hvis man vil gøre værker, der er ophavsretligt beskyttede, tilgængelige for offentligheden via et onlinebibliotek, kræver det forudgående tilladelse fra indehaveren af ophavsretten. Når denne indehaver ikke kan identificeres eller lokaliseres, betragtes de pågældende værker som "forældreløse værker", og de tilladelser, der er nødvendige for, at værkerne kan stilles til rådighed online, kan ikke opnås. Biblioteker eller andre institutioner, der gør værker tilgængelige online uden forudgående tilladelse, risikerer at krænke ophavsretten.

Politisk baggrund

Hovedformålet med dette forslag er at skabe et retsgrundlag for lovlig onlineadgang på tværs af grænserne til forældreløse værker i biblioteker og arkiver.

På baggrund af det presserende behov for at styrke udviklingen af digitale biblioteker og arkiver i Europa og dermed af nye søge- og indekseringsteknikker er lovforslaget koncentreret om værker, der er offentliggjort i form af bøger, tidsskrifter, aviser, blade og andre trykte medier, herunder værker, der indgår i de nævnte værker¹, samt lydværker, audiovisuelle værker og filmværker. En forbedring af onlinesøgemulighederne vil gøre millioner af kilder i europæiske biblioteker lettere tilgængelige både inden for og på tværs af landegrænserne.

Dette initiativ bygger på Kommissionens henstilling fra 2006 om digitalisering og onlineadgang til kulturelt materiale og digital opbevaring². Trods henstillingen har kun en håndfuld medlemsstater indført lovgivning om forældreløse værker. De få eksisterende nationale løsninger er begrænset af den omstændighed, at de kun omfatter onlineadgang for borgere, der er bosat inden for deres egne områder.

At skabe et retsgrundlag for at lette digitalisering og formidling af forældreløse værker på tværs af grænserne i det indre marked er også et af de centrale mål for den digitale dagsorden for Europa³, der er en del af Europa 2020-strategien⁴.

¹ Det vil derimod være yderst vanskeligt at identificere ejerne af hele samlinger af fotografier af ukendt herkomst. Når der ikke er nogen angivelse af navn eller andre identificerende oplysninger er det særlig vanskeligt at udføre en omhyggelig søgning. Desuden er søgeteknologien, når det gælder visuelle værker, ikke så højt udviklet og meget dyr i sammenligning med tekstbaserede søgninger.

² Kommissionens henstilling af 24. august 2006 om digitalisering og onlineadgang til kulturelt materiale og digital opbevaring, 2006/585/EF, EUT L 236 af 31.8.2006, s. 28-30.

³ En digital dagsorden for Europa, KOM(2010) 245.

⁴ Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst:
http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Der er brug for et lovgivningsforslag i form af et rammedirektiv, fordi frivillige tiltag, navnlig Kommissionens henstilling 2006/585/EF af 24. august 2006, ikke har givet det ønskede resultat (nærhedsprincippet). Eksistensen af ukoordinerede nationale regler for forældreløse værker i onlinebiblioteker gør det vanskeligt for bibliotekerne at gøre forældreløse værker tilgængelige i alle EU-medlemsstater⁵.

Problemet med forældreløse værker udgør en væsentlig hindring for oprettelsen af digitale biblioteker, og en sammenhængende EU-ramme for onlineadgang på tværs af grænserne til forældreløse værker er det mindst indgribende middel til at nå det ønskede resultat (proportionalitetsprincippet). Alle andre fremgangsmåder vil medføre betydeligt større administrative omkostninger og kræve særlige licensordninger for forældreløse værker.

Analyse af valgmulighederne

Konsekvensanalysen gennemgår seks mulige fremgangsmåder: 1) ingen handling, 2) en lovfæstet undtagelse fra ophavsretten, 3) udvidede kollektive licenser, 4) en specifik licens for forældreløse værker, der udstedes af rettighedshaverorganisationer, 5) en specifik licens for forældreløse værker, der udstedes af en offentlig instans og 6) gensidig anerkendelse af nationale løsninger vedrørende forældreløse værker.

Alle muligheder bortset fra nr. 1 forudsætter, at der vedtages et direktiv, som forpligter alle medlemsstater til at indføre lovgivning om forældreløse værker inden for et bestemt tidsrum. Alle muligheder undtagen nr. 3 går ud fra, at det er nødvendigt at foretage en omhyggelig søgning, før et forældreløst værk gøres tilgængeligt i et digitalt onlinebibliotek.

Mulighed nr. 3, udvidede kollektive licenser, bygger på den antagelse, at en tilladelse, som en rettighedshaverorganisation giver et bibliotek til at gøre bøger tilgængelige via et websted, i kraft af en formodningsregel vil omfatte alle forældreløse værker inden for samme kategori. Rettighedshaverorganisationen anses for at repræsentere sådanne "særtilfælde", uanset om den har foretaget en omhyggelig søgning for at identificere eller lokalisere ophavsmændene eller ej. Den skandinaviske model foretrækkes især af de skandinaviske medlemsstater, selv om det er anerkendt, at den omstændighed, at den ikke omfatter en omhyggelig søgning, gør denne model mindre egnet som en europæisk løsning baseret på gensidig anerkendelse. Når der ikke er nogen gensidig anerkendelse, vil en udvidet kollektiv licens kun være gældende inden for det nationale område, hvor den formodningsreglen gælder.

En specifik licens for forældreløse værker (mulighed nr. 4) giver bibliotekerne og de øvrige målgrupper en høj grad af retssikkerhed mod erstatningskrav fra rettighedshavere, der senere måtte melde sig. Denne mulighed kræver både, at der gennemføres en omhyggelig søgning for at fastslå et værks status som forældreløst værk, og at der indføres en særlig licensordning for forældreløse værker.

En offentlig licens for forældreløse værker (mulighed nr. 5) svarer til en offentlig certificering af den omhyggelige søgning og giver dermed digitale biblioteker en høj grad af retssikkerhed. Men prisen er en øget administrativ byrde. Derfor har tidligere eksempler på en sådan ordning

⁵ I nogle medlemsstater, bl.a. Frankrig, anerkendes det udtrykkeligt i det forberedende lovgivningsarbejde, at der er behov for en EU-dækkende løsning – se Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique, *Commission sur les œuvres orphelines*, s. 19.

haft begrænset virkning og har ikke vundet indpas i forbindelse med storstilede digitale biblioteksprojekter.

Den lovfæstede undtagelse (mulighed nr. 2) betyder, at besværet med at opnå licens undgås, men vil stadig kræve en forudgående omhyggelig søgning. Denne mulighed giver imidlertid mindre retssikkerhed, da der ikke er nogen tredjepartscertificering af den omhyggelige søgning.

Fordelen ved en løsning baseret på gensidig anerkendelse af nationale modeller for tilrådighedsstillelse af forældreløse værker (mulighed nr. 6) er, at biblioteker og andre målgrupper får retssikkerhed, for så vidt angår et givet værks status som forældreløst, og får tilladelse til at gøre disse værker tilgængelige online. Gensidig anerkendelse sikrer, at digitale bibliotekers samlinger bliver tilgængelige for borgerne overalt i Europa. Denne løsning bakkes især op af udgiverne og af visse medlemsstater. Udgiverne mener, at en ordning, der gør det muligt at stille forældreløse værker til rådighed online, er nødt til at omfatte en forudgående omhyggelig søgning.

Gennemførelse, overvågning og evaluering

Hovedformålet med forslaget er at gøre det lovligt for biblioteker og lignende organisationer med almennyttige mål såsom uddannelse og bevaring og formidling af kulturarven at stille forældreløse værker til rådighed og reproducere dem. Forslaget bør gennemføres i overensstemmelse med de politiske mål og de internationale bestemmelser om ophavsret.

Kommissionen vil overvåge virkningerne af forslaget på kort, mellemlang, og lang sigt. På kort sigt vil Kommissionen sørge for, at der indføres lovgivning om forældreløse værker i alle medlemsstater. På mellemlang sigt vil Kommissionen vurdere, om ordningen med gensidig anerkendelse fører til, at man overalt i EU kan få adgang til digitale biblioteker i andre medlemsstater. På lang sigt vil Kommissionen vurdere, i hvilken grad lovgivningen om forældreløse værker bidrager til den almindelige udvikling af fælleseuropæiske biblioteker.