



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2011
SEK(2011) 616 wersja ostateczna

WEWNĘTRZNY DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

DOTYCZĄCEJ

**TRANSGRANICZNEGO DOSTĘPU INTERNETOWEGO DO UTWORÓW
OSIEROCONYCH**

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie niektórych dozwolonych możliwości wykorzystywania utworów osieroconych

{KOM(2011) 289 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 615 wersja ostateczna}

Streszczenie

Ocena skutków dotyczy zezwoleń na korzystanie z utworów chronionych prawami autorskimi, których uzyskanie jest konieczne w celu udostępniania tzw. „utworów osieroconych” w internecie za pośrednictwem europejskich i krajowych bibliotek cyfrowych. Utwory osierocone są to utwory, w przypadku których właściciel praw autorskich nie może zostać zidentyfikowany lub odnaleziony.

Ocena skutków była przedmiotem dyskusji podczas trzech posiedzeń grupy sterującej złożonej z przedstawicieli różnych służb, które odbyły się w dniach 11 marca oraz 16 i 27 kwietnia 2010 r. W dniu 16 czerwca 2010 r. dokument ten był przedmiotem dyskusji na forum Rady ds. Ocen Skutków. Rada ds. Oceny Skutków wydała opinię w dniu 21 czerwca 2010 r.

Opis problemu

Publiczne udostępnianie utworów chronionych prawem autorskim w internetowej bibliotece cyfrowej wymaga uzyskania wcześniejszych zezwoleń. Jeżeli niemożliwe jest wskazanie lub odszukanie właściciela praw autorskich, przedmiotowe utwory uznaje się za utwory osierocone. W takiej sytuacji niemożliwe jest uzyskanie koniecznych zezwoleń w celu udostępnienia utworów w internecie. Biblioteki, archiwa i inne instytucje publiczne, które publicznie udostępniają utwory w internecie bez zezwolenia, ryzykują naruszenie praw autorskich.

Kontekst polityczny

Głównym celem niniejszego wniosku jest rozwiązanie problemu braku ram prawnych regulujących kwestie legalnego, transgranicznego dostępu przez internet do utworów osieroconych znajdujących się w bibliotekach i archiwach.

W ocenie skutków wyjaśniono, że biorąc pod uwagę konieczność pobudzenia rozwoju europejskich bibliotek cyfrowych i archiwów oraz zdolności Europy w zakresie wspierania technologii wyszukiwania i indeksowania, głównym przedmiotem niniejszego wniosku ustawodawczego będą utwory opublikowane w postaci książek, czasopism, gazet, magazynów lub innych tekstów pisanych, w tym utwory zawarte w nich¹, jak również utwory audiowizualne i filmowe. Usprawnienie możliwości wyszukiwania przez internet zwiększy dostępność milionów źródeł znajdujących się w europejskich bibliotekach zarówno w skali krajowej, jak i transgranicznej.

Niniejsza inicjatywa opiera się na zaleceniu Komisji z 2006 r. w sprawie digitalizacji i udostępnienia w internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych². Mimo publikacji zalecenia, tylko część państw członkowskich wprowadziła

¹ Z drugiej strony, zidentyfikowanie właścicieli całych kolekcji fotografii o nieznanym pochodzeniu byłoby niezwykle trudne. Brak wpisu lub innych informacji umożliwiających identyfikację bardzo utrudnia staranne poszukiwania. Ponadto technologia przeprowadzania poszukiwań na poziomie wizualnym jest bardzo droga i nie jest tak dobrze rozwinięta, jak technologia przeprowadzania poszukiwań na poziomie tekstowym.

² Zalecenie Komisji 2006/585/WE z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie digitalizacji i udostępnienia w internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz.U. L 236 z 31.8.2006, s. 28-30).

przepisy dotyczące utworów osieroconych. Nieliczne istniejące krajowe rozwiązania są ograniczone przez fakt, że umożliwiają one internetowy dostęp tylko obywatelom przebywającym na terytorium własnego kraju.

Stworzenie ram prawnych mających ułatwić transgraniczną digitalizację i rozpowszechnianie utworów osieroconych na jednolitym rynku jest również jednym z kluczowych działań zidentyfikowanych w Europejskiej agendzie cyfrowej³, która jest częścią strategii „Europa 2020”⁴.

Pomocniczość i proporcjonalność

Konieczne jest przedłożenie wniosku ustawodawczego w formie dyrektywy, ponieważ podejścia oparte na zasadzie dobrowolności, zwłaszcza zalecenie Komisji 2006/585/WE z dnia 24 sierpnia 2006 r., nie przyniosły oczekiwanych efektów (pomocniczość). Ponadto współistnienie nieskoordynowanych podejść krajowych regulujących kwestie związane z utworami osieroconymi w bibliotekach internetowych utrudnia bibliotekom udostępnianie utworów osieroconych we wszystkich państwach członkowskich UE⁵.

Ze względu na fakt, iż problem utworów osieroconych stanowi poważną przeszkodę na drodze do stworzenia bibliotek cyfrowych, najmniej uciążliwym sposobem osiągnięcia oczekiwanych efektów jest stworzenie spójnych ram unijnych dotyczących dostępu do utworów osieroconych przez internet (proporcjonalność). Wszystkie inne podejścia wymagałyby znacznie większych nakładów administracyjnych i bardziej rozbudowanej infrastruktury licencjonowania tylko na potrzeby utworów osieroconych.

Analiza wariantów

W ramach oceny skutków przeanalizowano kilka wariantów: (1) niepodejmowanie żadnych działań, (2) wprowadzenie ustawowych wyjątków od praw autorskich, (3) wprowadzenie systemu rozszerzonych zbiorowych licencji, (4) wprowadzenie konkretnych licencji dla utworów osieroconych przyznawanych przez stowarzyszenia zbiorowego zarządzania (5) wprowadzenie licencji dla poszczególnych utworów osieroconych przyznawanych przez podmioty publiczne, oraz (6) wzajemne uznawanie krajowych rozwiązań w odniesieniu do utworów osieroconych.

Wszystkie warianty działań (z wyjątkiem wariantu 1) zakładają przyjęcie dyrektywy, która nałoży na wszystkie państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia w określonym przedziale czasu konkretnych przepisów dotyczących utworów osieroconych. Wszystkie warianty działań (z wyjątkiem wariantu 3) zakładają wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym przed udostępnieniem utworu osieroconego w internetowej bibliotece cyfrowej niezbędne jest przeprowadzenie starannego poszukiwania.

³ Europejska agenda cyfrowa - COM(2010) 245.

⁴ Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu:
http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm.

⁵ W niektórych państwach członkowskich, np. we Francji, w trakcie prac przygotowawczych nad odpowiednim rozwiązaniem prawnym wyraźnie uznano, że konieczne jest wprowadzenie rozwiązania na szczeblu europejskim – *Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique Commission sur les œuvres orphelines*, s. 19.

Wariant 3, czyli model obejmujący wprowadzenie „rozszerzonych zbiorowych licencji”, zakłada, że po udzieleniu bibliotece przez stowarzyszenie zbiorowego zarządzania licencji na udostępnienie książek na stronie internetowej, licencja ta – na mocy ustawowego rozszerzenia – będzie obejmować wszystkie utwory osierocone w tej kategorii. Stowarzyszenie zbiorowego zarządzania uważane jest za przedstawiciela takich podmiotów znajdujących się na obrzeżach kategorii, niezależnie od tego, czy przeprowadziło ono staranne poszukiwanie mające na celu zidentyfikowanie bądź odnalezienie autora. Model skandynawski jest promowany głównie przez skandynawskie państwa członkowskie, chociaż uznaje się, że brak starannego poszukiwania sprawia, że jest to model, który w mniejszym stopniu nadaje się do wykorzystania jako model europejski oparty na zasadzie wzajemnego uznawania. Brak wzajemnego uznawania oznacza również, że rozszerzona zbiorowa licencja jest ważna tylko na terytorium kraju, w którym stosuje się tego rodzaju ustawowe domniemanie.

Wprowadzenie konkretnych licencji dla utworów osieroconych (wariant 4) zapewnia bibliotekom i inni beneficjentom wysoki poziom pewności prawa chroniący przez roszczeniami o odszkodowania wnoszonymi przez podmioty praw autorskich, które się ponownie odnalazły. Wariant ten łączy staranne poszukiwania mające na celu określenie statusu utworu osieroconego z zawarciem konkretnego porozumienia licencyjnego odnoszącego się do utworów osieroconych.

Rządowa licencja na wykorzystywanie utworów osieroconych (wariant 5) stanowi publiczną certyfikację przeprowadzenia starannego poszukiwania i w związku z tym zapewnia bibliotece cyfrowej wysoki poziom pewności prawa. Stwarza to jednak obciążenia administracyjne. Dlatego też wcześniejsze wersje tego systemu miały jedynie ograniczony skutek i nie są wykorzystywane w odniesieniu do projektów realizowanych na dużą skalę przez biblioteki cyfrowe.

Wariant przewidujący wprowadzenie ustawowego wyjątku (wariant 2) pozwoliłby uniknąć obciążenia związanego z uzyskaniem licencji na wykorzystanie utworu chronionego prawem autorskim, ale utrzymałby obowiązek uprzedniego dokonania starannego poszukiwania. Wariant ten skutkowałby jednak mniejszą pewnością prawa, ponieważ nie istnieje żadna strona trzecia certyfikująca procedurę starannego wyszukiwania.

Zaletą podejścia opartego na wzajemnym uznawaniu podejść krajowych w zakresie udostępniania utworów osieroconych (wariant 6) jest to, że biblioteki i inni beneficjenci mieliby pewność prawa co do „statusu utworów osieroconych” i mogliby udostępniać te utwory w internecie. Wzajemne uznawanie gwarantuje, że do biblioteki cyfrowej mieliby dostęp obywatele w całej Europie. Wariant przewidujący wzajemne uznawanie jest zalecany głównie przez społeczność wydawców i niektóre państwa członkowskie. Wydawcy są zdania, że w ramach systemu, który przewiduje udzielanie zezwoleń na udostępnianie utworów osieroconych w internecie, nie można odstąpić od wymogu wcześniejszego przeprowadzenia starannego poszukiwania.

Wprowadzenie w życie, monitorowanie i ocena

Głównym celem wniosku jest umożliwienie bibliotekom i podobnych instytucjom, które realizują zadania leżące w interesie publicznym, takie jak edukacja lub ochrona i rozpowszechnianie dziedzictwa kulturowego, udostępniania i zgodnego prawem zwielokrotniania utworów osieroconych. Wdrożenie wniosku powinno być prowadzone zgodnie z celami politycznymi i z poszanowaniem międzynarodowych przepisów w dziedzinie prawa autorskiego.

Komisja będzie monitorować skutki w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. W perspektywie krótkoterminowej Komisja dopilnuje, by wszystkie państwa członkowskie przyjęły przepisy dotyczące utworów osieroconych. W perspektywie średnioterminowej Komisja oceni, czy system wzajemnego uznawania zapewnia na szczeblu ogólnoeuropejskim dostęp do bibliotek cyfrowych z dowolnego miejsca w UE. W perspektywie długoterminowej Komisja oceni, w jakim stopniu przepisy dotyczące utworów osieroconych przyczyniły się do ogólnego rozwoju ogólnoeuropejskich bibliotek cyfrowych.