



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.5.2011
SEK(2011) 616 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYS

OM

GRÄNSÖVERSKRIDANDE TILLGÅNG VIA INTERNET TILL ANONYMA VERK

Följedokument till

förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om viss tillåten användning av anonyma verk

{KOM(2011) 289 slutlig}

{SEK(2011) 615 slutlig}

Sammanfattning

I konsekvensanalysen behandlas de upphovsrättsliga tillstånd som är nödvändiga för att göra så kallade anonyma verk tillgängliga via internet som en del i europeiska och nationella digitala bibliotek. Anonyma verk är verk vars upphovsrättsliga innehavare inte kan identifieras eller spåras.

Konsekvensanalysen har diskuterats av en avdelningsöverskridande styrgrupp vid tre möten, den 11 mars samt den 16 och 27 april 2010. Den diskuterades av kommissionens konsekvensbedömningsnämnd den 16 juni 2010. Nämnden lämnade sitt yttrande den 21 juni 2010.

Problembeskrivning

Förhandstillstånd är nödvändiga för att göra upphovsrättsligt skyddade verk tillgängliga för allmänheten i ett elektroniskt bibliotek på internet. När den relevanta innehavaren av en upphovsrätt inte kan identifieras eller lokaliseras betraktas verken i fråga som anonyma verk. De tillstånd som krävs för att göra verken tillgängliga på internet kan följaktligen inte erhållas. Bibliotek, arkiv och andra institutioner med allmännyttiga uppdrag som gör verk tillgängliga för allmänheten via internet utan förhandstillstånd riskerar intrång i upphovsrättsligt skyddat material.

Politisk bakgrund

Det främsta målet med detta förslag är att åtgärda bristen på en rättslig ram för laglig och gränsöverskridande tillgång via internet till anonyma verk i bibliotek och arkiv.

I konsekvensanalysen förklaras att lagstiftningsförslaget kommer att vara inriktat på verk som publiceras i form av böcker, tidskrifter, tidningar, magasin eller andra skrifter, och även verk som är inbäddade i ovannämnda material¹, samt audioverk samt audiovisuella och kinematografiska verk. Skälet är att det är viktigt att skynda på utvecklingen av Europas digitala bibliotek och arkiv, och att öka kapaciteten att stödja sök- och indexeringstekniker. En förbättring av sökmöjligheterna på internet kommer att öka den nationella och gränsöverskridande tillgängligheten för flera miljoner textbaserade källor som finns i Europas bibliotek.

Detta initiativ bygger på kommissionens rekommendation från år 2006 om digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande.² De få nationella lösningar som har införts begränsas av att de bara gäller medborgare som är bosatta inom deras nationella territorier.

Skapandet av en rättslig ram för att underlätta gränsöverskridande digitalisering och spridning av anonyma verk är även en av nyckelåtgärderna i den digitala agendan för Europa³ som är en del i Europa 2020-strategin⁴.

¹ Det vore däremot mycket svårt att identifiera ägarna till hela samlingar av fotografier vars ursprung inte är känt. Bristen på tillskrivning eller annan identifierande information gör omsorgsfulla efterforskningar särskilt svåra. Tekniken för att utföra visuella sökningar är dessutom inte lika utvecklad som tekniken för textbaserade sökningar och den är mycket kostnadskrävande.

² Kommissionens rekommendation 2006/585/EG av den 24 augusti 2006: Kulturellt innehåll – digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande, EUT L 236, 31.8.2006, s. 28–30.

³ En digital agenda för Europa, KOM(2010) 245.

Subsidiaritet och proportionalitet

Ett lagstiftningsförslag i form av ett direktiv är nödvändigt eftersom frivilliga metoder, särskilt kommissionens rekommendation 2006/585/EG av den 24 augusti 2006, inte har gett önskat resultat (subsidiaritet). Den samtidiga förekomsten av nationella metoder för reglering av anonyma verk i elektroniska bibliotek som inte samordnas gör det dessutom svårt för ett bibliotek att göra anonyma verk tillgängliga i EU:s medlemsstater.⁵

Eftersom problemet med anonyma verk är ett betydande hinder för skapandet av digitala bibliotek är en enhetlig EU-ram för elektronisk tillgång till anonyma verk det minst inskränkande alternativet för att nå det önskade resultatet (proportionalitet). Alla andra metoder skulle kräva en mycket större administrativ börda och infrastrukturer för licensiering bara för anonyma verk.

Analys av alternativen

I konsekvensanalysen bedöms följande sex alternativ: 1) inga åtgärder, 2) ett lagstadgat undantag från upphovsrätten, 3) utvidgade kollektiva licenser, 4) en särskild licens för anonyma verk som beviljas av organisationer som förvaltar rättigheter, 5) en särskild licens för anonyma verk som beviljas av ett offentligt organ, och 6) ömsesidigt erkännande av nationella lösningar på området för anonyma verk.

Alla alternativ (med undantag för alternativ 1) utgår från antagandet av ett direktiv enligt vilket alla medlemsstater ska införa särskild lagstiftning för anonyma verk inom en viss tid. Alla alternativ (med undantag för alternativ 3) utgår dessutom från kravet att omsorgsfulla efterforskningar är nödvändiga innan ett anonymt verk görs tillgängligt i ett elektroniskt bibliotek på internet.

Utgångspunkten för alternativ 3, dvs. ”utvidgade kollektiva licenser”, är att när en organisation som förvaltar rättigheter ger ett bibliotek tillstånd att göra böcker tillgängliga på sin webbplats kommer den licensen genom en lagstadgad presumtion att omfatta alla anonyma verk i den kategorin. Organisationen som förvaltar rättigheter anses här företräda ”utomstående parter” oberoende av om den har utfört en omsorgsfull efterforskning för att identifiera och lokalisera upphovsmannen. Den nordiska modellen förespråkas främst av de nordiska medlemsstaterna, även om avsaknaden av omsorgsfulla efterforskningar gör modellen mindre lämplig som ett europeiskt alternativ grundat på ömsesidigt erkännande. Avsaknaden av ömsesidigt erkännande innebär också att en utvidgad kollektiv licens bara blir giltig inom det nationella territorium där den lagstadgade presumtionen gäller.

Den särskilda licensen för anonyma verk (alternativ 4) ger bibliotek och andra förmånstagare en hög grad av rättslig säkerhet mot skadeståndsanspråk från rättsinnehavare som gör sina rättigheter gällande i efterhand. Det här alternativet kombinerar kravet på omsorgsfulla efterforskningar för att fastställa att verket är anonymt med ett särskilt licensavtal för anonyma verk.

⁴ Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

⁵ I några medlemsstater, t.ex. Frankrike, har man i förberedande arbeten för en lagstiftningslösning uttryckligen angivit att det krävs en europeisk lösning – Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique *Commission sur les œuvres orphelines*, s. 19.

Den offentliga licensen för anonyma verk (alternativ 5) är en offentlig certifiering av att en omsorgsfull efterforskning har genomförts och ger därför det digitala biblioteket en hög grad av rättslig säkerhet. Detta skapar emellertid en administrativ tröghet. Det är därför som tidigare varianter av detta system haft begränsad effekt och inte används i samband med storskaliga digitala biblioteksprojekt.

Genom det lagstadgade undantaget (alternativ 2) skulle behovet av en upphovsrättslig licens kunna undvikas, samtidigt som en omsorgsfull efterforskning i förtid fortfarande är nödvändig. Det här alternativet ger dock en lägre grad av rättssäkerhet eftersom det inte finns någon tredjepartscertifiering för den omsorgsfulla efterforskningen.

Fördelen med en metod baserad på ömsesidigt erkännande av anonyma verks status (alternativ 6) är att bibliotek och andra förmånstagare skulle ha rättslig säkerhet när det gäller ett särskilt verks "status som anonymt" och ha tillstånd att göra dessa verk tillgängliga via internet. Ett ömsesidigt erkännande säkerställer att det digitala biblioteket blir tillgängligt för medborgare i hela Europa. Det här alternativet förespråkas främst av förlagsvärlden och av vissa medlemsstater. Förläggarna anser att ett system med tillstånd att göra anonyma verk tillgängliga på internet måste innebära ett krav på att omsorgsfulla efterforskningar görs i förväg.

Genomförande, övervakning och utvärdering

Det här förslagets huvudmål är att göra det möjligt för bibliotek och liknande organ som verkar i allmänhetens intresse, t.ex. utbildning eller bevarande och spridning av kulturarvet, att lagligt göra anonyma verk tillgängliga och mångfaldiga dem. Förslaget bör genomföras i linje med de politiska målen och internationell lagstiftning på området för upphovsrätt.

Kommissionen kommer att övervaka effekterna på kort, medellång och lång sikt. På kort sikt kommer kommissionen att se till att lagstiftning om anonyma verk antas i alla medlemsstater. På medellång sikt kommer den att bedöma om systemet för ömsesidigt erkännande kan ge tillgång till digitala bibliotek i hela Europa från alla länder i EU. På lång sikt kommer kommissionen att bedöma i vilken utsträckning lagstiftningen om anonyma verk har bidragit till den övergripande utvecklingen av digitala bibliotek i hela Europa.