



Bruxelles, den 9.12.2015
COM(2015) 626 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

På vej mod en tidssvarende, mere europæisk ramme for ophavsret

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

På vej mod en tidssvarende, mere europæisk ramme for ophavsret

1. OPHAVSRET PÅ DET DIGITALE INDRE MARKED

Digitale teknologier, udbredt adgang til bredbånd og internettet som en vigtig del af menneskers hverdag har forårsaget radikale ændringer i den måde, hvorpå kreativt indhold bliver produceret, distribueret og anvendt i EU.

Internettet er blevet en vigtig distributionskanal. I 2014 havde 49 % af EU's internetbrugere adgang til online musik, videoer og spil¹. Forretningsmodeller, som var ukendte for blot 15 år siden, og nye økonomiske spillere såsom økonomiske platforme er nu veletablerede, og i dag er onlinetjenester en almindelig kanal, hvor forbrugerne kan hente onlineindhold på linje med fysiske formater som bøger og dvd'er. Det er nemt og hurtigt at lave digitale kopier af indhold. Folk forventer ofte at have adgang til digitalt indhold på mobile enheder når som helst og hvor som helst på det indre marked. Når dette ikke sker, har de svært ved at forstå hvorfor.

Det er nødvendigt at tilpasse EU's ophavsretsregler, så alle markedets aktører og alle borgere kan gribe de muligheder, som dette nye miljø byder på. Der er brug for en mere europæisk ramme, hvis vi skal overvinde fragmenteringen og spændingerne på et fungerende indre marked.

Opdateringen af EU's ophavsretsregler blev annonceret for første gang i formanden for Kommissionen, Jean-Claude Junckers, politiske retningslinjer for den kommende Kommission og blev yderligere uddybet i strategien for det digitale indre marked². Formålet er at opnå bred adgang til kreativt indhold i hele EU, sikre at EU's ophavsretsregler fortsat giver en høj grad af beskyttelse til rettighedsindehaverne samt at bibeholde en god balance med andre politiske mål som f.eks. uddannelse, forskning og innovation eller lige adgang for personer med handicap i det digitale miljø³.

Disse mål spiller en vigtig rolle for Europas økonomiske og samfundsmæssige udvikling, den internationale konkurrenceevne og den kulturelle diversitet. De berører alle både rettighedsindehavernes og brugernes rettigheder i forbindelse med anvendelse af ophavsretligt beskyttet indhold.

Ophavsret belønner kreativitet og investeringer i kreativt indhold. En ophavsretlig ramme, der yder en høj grad af beskyttelse, udgør grundlaget for de europæiske kreative branchers konkurrenceevne⁴. Sammen med det indre markeds principper om varer og tjenesteydelsers

¹ Eurostat, undersøgelse af husstandes og enkeltpersoners brug af it i EU i 2014.

² COM(2015) 192 final.

³ I overensstemmelse med FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, som EU er part i.

⁴ Mellem 2008 og 2010 tegnede de brancher, der primært var ansvarlige for at skabe og producere ophavsretligt beskyttede værker, sig for 3,2 % af den samlede beskæftigelse og 4,2 % af bnp i EU (Den Europæiske

frie bevægelighed, EU's konkurrenceregler og vore politikker for medier og kultur er ophavsret en integreret del af det regelsæt, der styrer udbredelsen af kreativt indhold i hele EU. Interaktionen mellem ophavsretten og disse politikkområder er afgørende for, hvordan der genereres værdi ved hjælp af produktion og udbredelse af værker⁵, og hvordan denne værdi fordeles mellem markedets aktører.

I forlængelse af de foranstaltninger, der fremgår af strategien for det digitale indre marked, beskriver denne meddelelse, hvorledes Kommissionen har til hensigt at nå målet om en "mere tidssvarende og mere europæisk ophavsretlig ramme". Den præsenterer en plan, der omfatter målrettede foranstaltninger med meget kortsigtede forslag, herunder et forslag om "overførsel" af online indholdstjenester, der præsenteres sammen med denne meddelelse, en række forslag, der planlægges fremlagt i 2016, og en langsigtet vision. Planen bliver fremlagt i overensstemmelse om princippet om bedre lovgivning og er baseret på det forberedende arbejde med den nuværende ramme⁶, der er blevet gjort de senere år, herunder en omfattende offentlig høring i 2013-2014⁷, og den tager højde for Europa-Parlamentets holdning, som fremgår af dets nylige beslutning om gennemførelse af direktivet om ophavsret i informationssamfundet⁸, og konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 25.-26. juni 2015⁹.

På baggrund heraf finder Kommissionen det nødvendigt at:

- sætte yderligere fokus på det indre marked og fremme harmoniseringen af de nuværende EU-ophavsretsregler, hvor dette er relevant, særlig ved at håndtere aspekter, der vedrører territorialitetsprincippet i ophavsretten
- tilpasse ophavsretsreglerne til de nye teknologiske realiteter, hvor dette kræves, så de kan fortsætte med at opfylde deres formål.

Ophavsretten og den beslægtede lovgivning kan ikke opfylde deres formål alene. Film, drama, musik, litteratur, videnskabelige værker, kulturarven og resten af Europas kreative materiale kan kun fortsætte med at blomstre og spille en meningsfuld rolle i den europæiske vækst, identitet og sociale fremgang, hvis der findes konkurrencedygtige kreative brancher, og hvis de nødvendige markedsmekanismer er på plads. Økonomisk støtte og andre støtteforanstaltninger iværksat af de offentlige myndigheder, som tillades af konkurrencelovgivningen, bidrager også til, at vi kan opnå dette. EU-støtten omfatter programmet Et Kreativt Europa samt forsknings- og innovationsmidler, særlig ved hjælp af

Patentmyndighed og Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked, "Intellectual property Rights Intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU", september 2013).

⁵ I dette dokument dækker "værker" både ophavsretligt beskyttede værker og andet materiale, der er beskyttet af beslægtede rettigheder, alt afhængigt af konteksten.

⁶ Rammen består af 10 direktiver, herunder direktivet om ophavsret i informationssamfundet (2001/29/EF) og direktivet om håndhævelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder (2004/48/EF), som er relevant for intellektuelle ejendomsrettigheder generelt. Rammen afspejler ligeledes de internationale forpligtelser, der fremgår af de internationale traktater, som EU og/eller dens medlemsstater er part i.

⁷ Den endelige rapport kan ses på: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0273&language=EN>.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/en/pdf>.

Horisont 2020-programmet. Desuden skal EU's ophavsretsregler være opdaterede, og de skal gennemføres korrekt, håndhæves og kunne forstås af menigmand for at være effektive.

2. BEDRE ADGANG TIL INDHOLD I HELE EU

EU bør stræbe efter at skabe bred adgang til online indholdstjenester "uden grænser" med henblik på at sikre et større udvalg og diversitet for borgerne. Et digitalt indre marked, der fungerer bedre, vil også åbne muligheder for skabere og de kulturelle brancher, så de kan udvide deres publikum og virksomhed og hjælpe dem til at stå distancen i den internationale konkurrence.

Hvad angår ophavsretligt beskyttet indhold på tværs af grænserne, er det digitale indre marked dog endnu ikke en realitet. Når borgerne rejser til en anden medlemsstat, kan de ofte ikke få adgang til indhold, som de har købt eller abonnerer på derhjemme (dvs. at indholdet ikke kan "overføres")¹⁰. Det udvalg af indhold, der er tilgængeligt i den enkelte borgers medlemsstat, afspejler ikke omfanget af Europas kulturelle produktion, og mængden af europæiske værker, der udbydes lovligt online, har stadig langt fra nået sit fulde potentiale. Dette gælder især for europæiske audiovisuelle værker, som det i mange tilfælde er vanskeligt at distribuere, også online, uden for en enkelt medlemsstat¹¹. Selv når de er tilgængelige, kan det være svært at opdage og finde værkerne. Desuden kan brugerne ofte ikke få adgang til indholdsdistributionstjenester, der er tilgængelige i andre medlemsstater¹².

Folk har vanskeligt ved at forstå dette, da de navigerer på et internet, der i sigens natur er grænseløst. Denne situation kan føre til tekniske udenomsløsninger såsom virtuelle private netværk (vpn), hvor man kan få adgang til indhold, der ikke kan findes derhjemme, og det kan sætte skub i piratvirksomhed¹³. Et andet eksempel, der illustrerer denne situation, er det antal værker, som med fordel kunne eksponeres yderligere i hele EU, men som ikke findes på nogen kommerciel distributionskanal.

Der er adskillige grunde til, at denne situation er opstået. De kan delvis spores til ophavsretten og dens territoriale anvendelse¹⁴. Territoriale licenser forhindrer ikke, at der bliver bevilget

¹⁰ I en nylig undersøgelse sagde 33 % af respondenterne (65 % i aldersgruppen 15-24, som på det tidspunkt ikke betalte for en aftale om adgang til indhold, at de havde tænkt sig at erhverve et sådant abonnement, og at de ville anse det for vigtigt at kunne bruge det, mens de rejste eller opholdt sig i en anden medlemsstat i en tidsbegrænset periode ("Flash Eurobarometer 411 — Cross-border access to online content", august 2015).

¹¹ I en undersøgelse, der omfattede en stikprøve på 50 europæiske film fra 6 onlineudbydere i 7 medlemsstater, nåede gennemsnitsadgangen kun op på 19 % (Kommissionens beregninger baseret på data fra 'Annex — On-demand audiovisual markets in the EU', a report by the European Audiovisual Observatory for DG CONNECT, april 2014).

¹² I en nylig undersøgelse sagde halvdelen af de brugere (53 %), der oplyste, at de havde forsøgt at få adgang til eller downloade digitalt indhold fra en onlinetjeneste, der var tiltænkt brugerne i en anden medlemsstat, at de gjorde det fordi de ledte efter indhold, der ikke var tilgængeligt i deres land. Dette gjaldt for op til 30 % af indbyggerne i en medlemsstat. Cirka samme antal (56 %) sagde, at de stødte på problemer, når de forsøgte at gøre dette ("Flash Eurobarometer 411 — Cross-border access to online content", august 2015).

¹³ Ifølge en nylig undersøgelse mener 22 % af europæerne, at det er acceptabelt at have adgang til eller downloade ophavsretligt beskyttet indhold på ulovlig vis, hvis der ikke findes noget lovligt alternativ i deres hjemland (Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked "European citizens and intellectual property: perception, awareness and behaviour", november 2013).

¹⁴ Forfatternes og andre rettighedsindehaveres rettigheder (udøvende kunstnere, producere og spredningstjenester) er i det store og hele harmoniseret på EU-plan. Ophavsretten er dog stadig territorial. Det

multi-territoriale licenser¹⁵. Men der er tilfælde, hvor disse er svære eller umulige at opnå. Rettighedsindehaverne kan beslutte at begrænse det territoriale omfang af de licenser, der er bevilget til rettighedsindehaverne, og som resultat heraf er tjenesterne begrænset til et eller kun visse territorier. Tjenesteudbydere kan også beslutte at begrænse en tjeneste til et bestemt territorium, selv om de har en licens, der dækker et bredere territorium, herunder EU, eller selv om de har mulighed for at opnå en sådan licens. Desuden kan bevilgede licenser, især for onlineværker, forblive ubrugte.

Finansieringen af nye europæiske produktioner er langt hen ad vejen baseret på territorial licensering kombineret med territorial eksklusivitet, der bevilges til individuelle distributører eller tjenesteudbydere. Den europæiske audiovisuelle branche finder, at dette er nødvendigt for at bevare bæredygtig finansiering, men det kan forhindre tjenesteudbydere og distributørerne i at tilbyde grænseoverskridende "overførsel" af tjenester eller i at udbyde deres tjenester i andre medlemsstater. Hvad angår værker, der ikke længere forhandles, kommer de juridiske problemer, der påvirker den grænseoverskridende tilgængelighed oven i de mere generelle vanskeligheder med at få en licens til digitalisering af dem og i det hele taget stille dem til rådighed på hjemmemarkedet. Det begrænser mængden af online kulturarv.

Hvad angår radio- og tv-spredningstjenester, indeholder satellit- og kabeldirektivet¹⁶ allerede regler, der skal fremme den clearing af ophavsret, der er nødvendig for visse grænseoverskridende aktiviteter. Disse regler blev udformet, længe inden internettet meldte sin ankomst, og fungerer som distributionskanal for spredningstjenester, og de gælder kun for udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel. Kommissionen er for øjeblikket i gang med at revidere dette direktiv med henblik på mulig anvendelse i onlinemiljøet.

Der er også andre faktorer, der spiller ind. I den audiovisuelle sektor spiller værkernes markedsparathed en afgørende rolle, dvs. hvor synlige de er i forbindelse med potentielle licenser, hvor nemt det er at licensere dem, og også hvor tilgængelige de er for så vidt angår formater, og om de kan findes i kataloger, der er klar til brug. Et andet problem er udbuddet af indhold og den faktiske udbredelse til det potentielle publikum. Det er nødvendigt, at brugerne som udgangspunkt har let ved at opdage og finde værkerne¹⁷, selv om de allerede er tilgængelige online, og de skal kunne forstås på et kendt sprog. Generelt er der en kløft mellem de ressourcer, der fremmer kulturel mangfoldighed for *produktioner*, og indsatsen for *spredning og adgang*¹⁸.

Derfor involverer det en kombination af en lang række politiske instrumenter at sikre bedre adgang til kreativt onlineindhold og stimulere udbredelsen af det i hele Europa. Den støtte,

vil sige, at i stedet for en fælles ophavsretsadkomst, der gælder simultant i hele EU, findes der 28 adkomster. Hvis et værk skal anvendes i alle medlemsstater, skal der træffes aftale om en licens eller flere licenser, der dækker hvert nationalt territorium.

¹⁵ Der er blevet gjort en indsats for at gøre multi-territorial licensering nemmere ved hjælp af direktiv om kollektiv forvaltning af ophavsrettigheder (2014/26/EU).

¹⁶ Direktiv om udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel (93/83/EØF).

¹⁷ Kommissionen ser ligeledes på hvordan europæisk audiovisuelt indhold, herunder ikke-nationalt indhold, kan fremmes som en del af dens revision af direktivet om audiovisuelle medietjenester (2010/13/EU).

¹⁸ EU's program Et Kreativt Europa og særlig medie-underprogrammet, der har et stærkt fokus på at fremme og distribuere indhold, beskæftiger sig med dette problem.

EU giver ved hjælp af programmet "Et Kreativt Europa" og forsknings- og innovationsprogrammerne, kan ligeledes spille en rolle sammen med revisionen af den nuværende ophavsretslovgivning. Hvis vi kan få de kreative brancher og distributionsbrancherne og medlemsstaterne med om bord, vil det i høj grad bidrage til at gøre indhold mere tilgængeligt i hele EU. De kreative brancher og distributionsbrancherne ligger inde med nøglen til at udvikle forrentningsmodeller, mens medlemsstaterne primært er ansvarlige for kulturpolitikker i EU. Medlemsstaterne bidrager ligeledes med og forvalter de fleste af de offentlige midler, der direkte støtter den europæiske audiovisuelle branche, hvilket beløber sig til 2,1 mia. EUR om året¹⁹.

Det endelige mål, som er fuldstændig grænseoverskridende adgang til alle typer af indhold i hele Europa, skal afvejes mod markedernes parathed til at hurtigt at tilpasse sig til ændret lovgivning og politik og behovet for at sikre holdbare finansieringsmodeller for dem, der først og fremmest er ansvarlige for skabelse af indhold. Kommissionen foreslår derfor, at man gradvis fjerner hindringerne for grænseoverskridende adgang til indhold og udbredelse af værker.

Som et første skridt på vejen præsenterer Kommissionen sammen med denne meddelelse et forslag til forordning om "**overførsel**" af online indholdstjenester, der skal sikre, at brugere, der har købt eller abonnerer på indhold i deres hjemland, kan få adgang til det, mens de opholder sig i en anden medlemsstat i en begrænset periode.

For at give brugerne onlineadgang til værker i hele EU vurderer Kommissionen desuden en række muligheder og vil overveje lovforslag, der skal vedtages i foråret 2016, herunder:

- Fremme af **grænseoverskridende distribution af online radio- og tv-programmer** i lyset af resultaterne af revisionen af satellit- og kabeldirektivet.
- Støtte til rettighedsindehaverne og distributørerne i at opnå en aftale om **licenser, der gør det muligt at give grænseoverskridende adgang til indhold**. I denne forbindelse tages der også hensyn til **grænseoverskridende anmodninger fra andre medlemsstater** til gavn både for de europæiske borgere og interessenter i den audiovisuelle kæde. I denne forbindelse vil Kommissionen overveje, hvilken rolle mægling eller andre lignende konfliktløsningsmekanismer vil kunne spille i bevillingen af sådanne licenser.
- Bedre muligheder for at digitalisere **værker, der ikke længere forhandles**, og stille dem til rådighed i hele EU.

Desuden vil Kommissionen ved at mobilisere programmet "Et Kreativt Europa" og andre politiske instrumenter gøre følgende:

- yderligere fremme værktøjer, der skal udbyde flere europæiske værker på det indre marked, herunder **klar-til-salg-kataloger** over europæiske film, udvikling af **licenshubs**, der skal bidrage til at licensere værker, der endnu ikke er tilgængelige i en medlemsstat, samt bredere anvendelse af **standardidentifikatorer for værker**, bl.a.

¹⁹ Det Europæiske Observationsorgan for det audiovisuelle område, offentlig støtte til film og audiovisuelle værker i Europa, 2011. Dette tal henviser til 2009 og omfatter kun direkte støtte (herunder EU-støtte, der dog kun udgjorde en lille del af det samlede beløb).

ved at undersøge sammenhængene med Media-underprogrammet.

- støtte udviklingen af en **europæisk aggregator for onlinesøgeværktøjer**²⁰ til slutbrugere (onlineindeksning af tilgængeligt lovligt indhold) og nationale søgeværktøjer samt fremme en mere **effektiv finansiering og anvendelse af undertekstning og eftersynkronisering** ved hjælp af offentlige midler.
- styrke **dialogen med den audiovisuelle sektor** for at fremme det tilgængelige lovlige indhold og gøre det lettere at finde film (inden for rammerne af det nye partnerskab med nationale filmfonde), for at finde metoder til en **mere bæredygtig udnyttelse af eksisterende europæiske film** (med Det Europæiske Filmforum) og for at undersøge alternative modeller for finansiering, produktion og distribution i **animationssektoren, som kan anvendes på europæisk niveau (i et struktureret samarbejdsforum for sektoren)**.

3. TILPASNING AF UNDTAGELSER TIL DIGITALE OG GRÆNSEOVERSKRIDENDE MILJØER

Fragmenteringen af ophavsretsreglerne i EU er især synlig hvad angår undtagelser. Det er i de fleste tilfælde valgfrit for medlemsstaterne, hvorvidt de vil implementere de undtagelser, der findes i EU-lovgivningen²¹. Undtagelserne er ofte ikke detaljeret beskrevet. Som følge heraf kan en undtagelse findes i en medlemsstats lovgivning og ikke i nabolandets, eller den kan være underlagt forskellige betingelser eller variere i omfang. I nogle tilfælde er gennemførelsen af en undtagelse i EU-lovgivningen mere begrænset, end EU-lovgivningen tillader²². De fleste undtagelser har udelukkende virkning i en enkelt medlemsstat. Det er muligvis også nødvendigt at vurdere nogle af dem i lyset af den teknologiske realitet, vi lever i i dag.

Det ser ud til, at denne situation især skaber problemer for undtagelser, der er tæt forbundet med uddannelse, forskning og adgang til viden. EU-undtagelsen om illustration i undervisning er et godt eksempel på, hvordan medlemsstaterne gennemfører undtagelser på forskellige vis, især når vi ser på medlemsstaternes forståelse af, hvordan undtagelsen bør anvendes i digitale miljøer. Disse forskelle kunne komme til at fungere som bremseklods for uddannelsestendenser som onlinekurser, brug af digitale teknologier og materialer i klassen samt grænseoverskridende undervisning, der har vundet betydeligt indpas de senere år²³. Desuden kan den heterogene nationale gennemførelse af den undtagelse, der populært kaldes "panoramaundtagelsen", og som tillader folk at tage og uploade billeder af værker såsom

²⁰ I samarbejde med Det Europæiske Observationscenter for Krænkelser af Intellectuelle Ejendomsrettigheder.

²¹ EU-lovgivningen indeholder kun 2 obligatoriske undtagelser: Artikel 5, stk. 1, i direktivet om informationsfundet, der omfatter visse handlinger i forbindelse med reproduktion og artikel 6 i direktivet om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker (2012/28/EU).

²² Retspraksis ved EU-Domstolen har gentagne gange anerkendt, at medlemsstaterne skal udøve det skøn, de har ret til, når de gennemfører undtagelser i deres nationale lovgivning inden for de rammer, EU-lovgivningen pålægger. Medlemsstaterne har navnlig ikke frihed til at fastsætte begrænsningerne for en given undtagelse på en inkonsekvent og uharmoniseret måde, der varierer fra en medlemsstat til en anden (Sag C-467/08 Padawan). Domstolen udtalte ligeledes, at selv om undtagelserne skal fortolkes snævert, skal medlemsstaterne sikre deres effektivitet, så deres formål overholdes (Sag C-145/10 Painer).

²³ I en undersøgelse af højere uddannelse fra 2013 udtalte 82 % af institutionerne, at de udbyder onlinekurser, og 40 % oplyste, at mindst halvdelen af deres studerende benyttede sig af e-learning (European Universities Association, 'E-learning in European Higher Education Institutions', november 2014).

bygninger eller skulpturer, der befinder sig permanent på offentlige steder, give anledning til usikkerhed.

På samme måde skaber handicapundtagelsen problemer, fordi den er valgfri og mangler grænseoverskridende virkning. F.eks. gør dette det vanskeligt for personer med læsevanskeligheder at få adgang til specielle formater, der er fremstillet i medfør af ophavsretsundtagelsen i en anden medlemsstat. EU har forpligtet sig internationalt til at tage hånd om dette spørgsmål ved at undertegne Marrakeshtraktaten²⁴, der nu skal ratificeres og gennemføres.

Behovet for bedre at afspejle de teknologiske fremskridt og undgå ulige situationer på det indre marked står ligeledes klart med tekst- og dataminering, som bruges til at læse store mængder tekst ved hjælp af maskiner inden for videnskab og forskning. Manglen på en klar EU-bestemmelse om tekst- og dataminering til videnskabelige forskningsformål skaber usikkerhed i forskningsmiljøet. Dette skader EU's konkurrenceevne og videnskabelige lederskab på et tidspunkt, hvor EU's forsknings- og innovationsaktiviteter i stigende grad må udføres ved hjælp af samarbejde på tværs af grænser og faggrupper og i større målestok som reaktion på de store samfundsmæssige udfordringer, som forskning og udvikling er rettet mod. På samme måde gælder EU-undtagelsen, der tillader biblioteker og andre offentlige institutioner at give mulighed for at konsultere værker på skærmen med henblik på forskning eller private studier kun for terminaler i bibliotekets lokaler, hvilket ikke tager hensyn til nutidens teknologiske muligheder for fjernadgang. Endelig kræver EU-undtagelsen om kulturarvsinstitutionernes bevarelsesaktiviteter også opmærksomhed, især fordi medlemsstaterne ofte ikke tager hensyn til digitale formater, når de gennemfører undtagelsen på nationalt plan²⁵.

Kommissionen vil tage skridt til at sikre, at EU's ramme for undtagelser, som er relevant for adgang til viden, uddannelse og forskning, er effektiv i den digitale tidsalder og på tværs af grænserne.

Som det første skridt vil Kommissionen foreslå den lovgivning, der skal til for at gennemføre **Marrakeshtraktaten**.

Kommissionen undersøger mulighederne og vil overveje lovforslag vedrørende andre EU-undtagelser senest i foråret 2016 med henblik på at:

- tillade offentlige interesseforskningsorganisationer med fuld retssikkerhed at udføre **tekst- og dataminering** af indhold, som de har juridisk ret til, med henblik på videnskabelige forskningsformål
- skabe klarhed om omfanget af EU's undtagelse om ophavsretligt **beskyttet materiale**, der anvendes til undervisningsbrug, og dens anvendelse med henblik på digitale formål og onlineindlæring
- skabe en klar ramme for kulturarvsinstitutionernes **bevarelse** af værker, som afspejler

²⁴ Marrakeshtraktaten om fremme af adgang til offentliggjorte værker for personer, der er blinde, synshæmmede eller på anden måde læsehandicappede, undertegnet af Den Europæiske Union den 30. april 2014.

²⁵ 90 % af de institutioner, der responderede på en undersøgelse fra 2015, oplyste, at de har samlinger, der skal bevares til de fremtidige generationer, og et gennemsnit på 60 % sagde, at de indsamler materiale, der er "født digitalt" (ENUMERATE, "Survey Report on Digitisation in European Cultural Heritage Institutions 2015", juni 2015).

anvendelse af digitale teknologier til bevarelse, og behovet for digitaliserede værker og værker, der er "født digitale"

- støtte **fjernadgang** i lukkede elektroniske netværk til værker, der opbevares i universitets- og forskningsbiblioteker og andre relevante institutioner med henblik på **forskning og private studier**
- skabe klarhed om den nuværende EU-undtagelse, der tillader brug af værker, hvis formål er at være permanent placeret i det offentlige rum (**panoramaundtagelsen**), for at tage hensyn til de nye udbredelseskanaler.

Det overordnede mål er at øge harmoniseringen, gøre relevante undtagelser obligatoriske for medlemsstaterne og sikre, at de fungerer på tværs af grænserne inden for EU.

I sin forberedelse af forslagene vil Kommissionen tage hensyn til den relevante markedssituation og licenspraksis for de berørte anvendelsesområder, og den vil være opmærksom på "at overholde de internationale forpligtelser, herunder tretrinsprøven"²⁶. Formålet er at give brugerne og rettighedsindehaverne et retssikkert og forudsigeligt system.

Afgifter, der kompenserer rettighedsindehaverne for reprografi- og privatkopieringsundtagelser, kan være en betydelig indkomstkilde, men de kan også skabe problemer på det indre marked. Mange medlemsstater lægger disse afgifter på en lang række medier og enheder, og de fastsættes, anvendes og administreres på en række forskellige måder.

Dette har skabt en høj grad af usikkerhed hvad angår de juridiske aspekter. Den omfattende retspraksis ved EU-domstolen har afklaret, at nogle af de spørgsmål, der blev rejst i Vitorinorapporten²⁷ fra 2013 er skadelige for varers og tjenesteydelsers frie bevægelighed. Nationale forskelle kan dog være problematiske, især når produkter, der er blevet pålagt afgifter, bliver handlet i hele EU. Medlemsstaterne pålægger nogle gange udgifterne, uanset om andre medlemsstater allerede har betalt, eller uden at der foreligger undtagelses- eller refusionsordninger. Der kan også forekomme uretmæssige betalinger, når produkter, der anvendes professionelt, pålægges afgifter. Forbrugerne oplever mangel på klarhed og gennemsigtighed. Der kan også forekomme diskrimination i forbindelse med distributionen af de indsamlede afgifter til fordel for nationale rettighedsindehavere. Denne situation kræver muligvis, at EU skrider ind for at skabe mere klarhed og sætte en stopper for omfattende forstyrrelser.

Kommissionen vil vurdere behovet for handling for at sikre, at medlemsstaternes systemer til pålæggelse af afgifter for privatkopiering og reprografi, der skal kompensere rettighedsindehaverne, virker godt på det **indre marked** uden at skabe barrierer for **varers og tjenesteydelsers frie bevægelighed**. De spørgsmål, der skal tages hånd om, er bl.a. forbindelsen mellem kompensation og skade på rettighedsindehaverne, forbindelsen mellem kontraktlige aftaler og fordelingen af afgifterne, dobbeltbetalinger, gennemsigtighed for forbrugerne, undtagelser samt de principper, der styrer refusionsordninger og ikke-diskrimination mellem nationale og ikke-nationale rettighedsindehavere i forbindelse med

²⁶ Tretrinsprøven, der er en del af den vigtigste internationale traktat om ophavsret, fastsætter, at der kun anvendes undtagelser i visse specielle tilfælde, der ikke strider mod den normale udnyttelse af værker eller andre frembringelser og ikke indebærer urimelig skade for rettighedsindehavernes legitime interesser.

²⁷ Rapporten er resultatet af den mæglingsproces, som blev ledet af António Vitorino.

distributionen af de indsamlede afgifter. Kommissionen vil ligeledes plædere for en overvejelse af, hvordan afgifterne kan distribueres mere **effektivt til rettighedsindehaverne**.

4. HVORDAN SKABER VI EN VELFUNGERENDE MARKEDSPLADS FOR OPHAVSRET?

Rettighedsindehavernes mulighed for at licensere deres indhold og blive betalt for dem, også når det distribueres online, er en forudsætning for en velfungerende markedsplads for ophavsret. Produktion af righoldigt og divergerende kreativt indhold og innovative onlinetjenester er en del af den samme ligning. Begge dele – både det kreative indhold og onlinetjenesterne – er vigtige for væksten og arbejdspladserne samt for, at internetøkonomien bliver en succes.

Der er dog stigende bekymring for, hvorvidt de nuværende EU-ophavsretsregler sikrer, at den værdi, der bliver genereret af nogle af de nye former for distribution af onlineindhold bliver ligeligt fordelt, især i tilfælde, hvor rettighedsindehaverne kan opstille kriterierne for licensaftalerne og forhandle på en rimelig baggrund med de potentielle brugere. Denne situation er ikke kompatibel med det digitale indre markeds ambition om at levere muligheder for alle og anerkende værdien af indholdet og de investeringer, der bliver gjort i det. Det betyder også, at der ikke er lige vilkår for forskellige markedsaktører, der engagerer sig i lignende former for distribution.

For øjeblikket drejer disse drøftelser sig om visse onlineplatforme og sammenligningstjenester. Det er dog sandsynligt, at disse drøftelser fortsat vil opstå i forbindelse med aktiviteter, der involverer kommerciel genanvendelse eller viderespredning af ophavsretligt beskyttet indhold.

Der er flere grunde til, at denne situation er opstået, både juridiske og markedsrelaterede, herunder de involverede parter relative markedskraft. Ud fra et ophavsretmæssigt perspektiv er fastlæggelsen af kommunikationsrettigheder til offentligheden og en definition af, hvad det vil sige at give adgang, et vigtigt aspekt. Disse rettigheder regulerer anvendelsen af ophavsretligt beskyttet indhold, der udbredes digitalt. Definitionen af rettighederne afgør derfor, hvad der kan betegnes som en handling på internettet, som skabere og kreative brancher kan påberåbe sig retten over og forhandle licenser og aflønning for. Der er fortsat gråzoner og usikkerhed omkring måden, hvorpå disse begreber er defineret i EU-lovgivningen, især om hvilke handlinger, der anses for at være "kommunikation til offentligheden", og som derfor kræver tilladelse fra rettighedsindehaverne på nogle givne betingelser²⁸. På den ene side skaber disse spørgsmål usikkerhed på markedet, og på den anden side sætter de spørgsmålstegn ved, om disse rettigheder kan indføre det grundlæggende ophavsretlige princip i onlinemiljøet om, at udnyttelse skal tillades og aflønnes. Ud over rettighedernes betydning for en rimelig fordeling af værdier på onlinemarkedspladsen, kan uklarhed om definitionen af disse rettigheder også skabe usikkerhed for almindelige internetbrugere.

²⁸ Denne usikkerhed har resulteret i, at en række spørgsmål er blevet henvist til EU-Domstolen med henblik på præjudiciel afgørelse.

Mere generelt rejser situationen spørgsmål om, hvorvidt de nuværende rettigheder, der anerkendes i EU-lovgivningen, er tilstrækkelige og veludformede. Især hvad angår nyhedsaggregatorer har man prøvet forskellige løsninger i medlemsstaterne, men risikoen er, at de medfører yderligere fragmentering på det digitale indre marked.

Desuden kan platforme altid overveje helt at undlade at engagere sig i aktiviteter, der har relevans for ophavsretten, eller deres aktiviteter kan være udelukkende af teknisk automatisk og passiv art, hvilket giver dem mulighed for at benytte sig af ansvarsfritagelsen i e-handelsdirektivet²⁹. Dette har afstedkommet en voksende debat om denne fritagelses omfang og dens anvendelse på de nye aktørers hurtigtudviklende roller og aktiviteter, og om hvorvidt disse rækker videre end enkel hosting eller blot formidling af indhold.

Et andet relevant emne er rimelig aflønning af forfattere og udøvende kunstnere, der især kan blive påvirket af forskellene i deres forhandlingsposition, når der skal licenseres eller overføres rettigheder. De mekanismer, som interessenterne nævner i denne forbindelse, er bl.a. regulering af visse former for kontraktpraksis, ufrivillig ret til vederlag, kollektive forhandlinger og kollektiv forvaltning af rettigheder.

Kommissionen reflekterer og iværksætter høringer³⁰ vedrørende de forskellige faktorer i forbindelse med deling af den værdi, der bliver skabt af nye former for onlinedistribution af ophavsretligt beskyttet materiale blandt markedsaktørerne. Kommissionen overvejer at gennemføre foranstaltninger på dette område senest i foråret 2016. Målet vil være at sikre, at de aktører, der bidrager til at generere værdien, er i stand til at udnytte deres rettigheder fuldt ud og således bidrage til, at den bliver ligeligt fordelt, og at ophavsretligt beskyttet indhold til onlinebrugere bliver aflønnet på passende vis.

I denne sammenhæng vil Kommissionen undersøge, hvorvidt der er brug for handling i forbindelse med **definitionen af rettigheder** til kommunikation til offentligheden og tilgængeliggørelse. Den vil også overveje, om der er brug for specifikke foranstaltninger i forbindelse med nyhedsaggregatorer, herunder indgriben i forbindelse med **rettigheder**. De alternative konfliktløsningsmekanismers rolle vil også blive vurderet. Kommissionen vil tage højde for de forskellige faktorer, der påvirker situationen ud over ophavsretslovgivningen, for at sikre konsekvente og effektive politiske reaktioner. Initiativerne på dette område vil være forenelige med Kommissionens arbejde med onlineplatforme som en del af strategien for det digitale indre marked.

Kommissionen vil ligeledes overveje, hvorvidt der er behov for løsninger på EU-plan for at øge retssikkerheden, **gennemsigtigheden og balancen** i det system, der styrer **aflønningen af forfattere** og udøvende kunstnere i EU, idet der tages højde for nationale og EU-kompetencer.

5. ET EFFEKTIVT OG AFBALANCERET HÅNDHÆVELSESSYSTEM

Respekten for ophavsret såvel som for enhver anden intellektuel ejendomsret er altafgørende for at fremme kreativiteten og innovationen og skabe tillid til markedet. Hvis rettighederne

²⁹ Direktiv 2000/31/EF.

³⁰ Kommissionen iværksætter høringer om dette og andre emner, som har relevans for onlineplatforme: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

ikke kan håndæves effektivt, har de kun ringe økonomisk værdi, især når der forekommer overtrædelser på kommercielt plan, hvor skabernes, de kreative branchers og distributionstjenesternes værker og investeringer bliver misbrugt, uden at der bliver ydet vederlag for dem. Kommercielle overtrædelser af et sådant omfang forekommer meget hyppigt for øjeblikket, og de er yderst skadelige, ikke blot for rettighedsindehaverne, men også for EU's økonomi som helhed. Det er nødvendigt med et effektivt og afbalanceret civil retshåndhævelsessystem³¹, der tager fuld højde for fundamentale rettigheder, hvis vi skal reducere omkostningerne ved at bekæmpe overtrædelserne, som især er en byrde for små virksomheder, og samtidig være på højde med overtrædelsernes grænseoverskridende natur, som bliver mere og mere udtalt. Hvis vi skal reagere effektivt på disse udfordringer, må vi gøre en fornyet indsats og muligvis revidere visse aspekter af den eksisterende juridiske ramme. Kommissionen³² og medlemsstaterne er begyndt at anvende en særligt lovende "følg-pengene" tilgang på flere områder, som involverer forskellige tjenesteudbydere, der fungerer som mellemlid. Den kan afskære dem, der begår kommercielle overtrædelser, fra de indkomststrømme, f.eks. fra forbrugerbetaling og reklamer, der stammer fra deres ulovlige virksomhed, og således virke afskrækkende. Desuden ser det ud til, at den nuværende juridiske ramme ikke er egnet til at klare udfordringerne på det digitale indre marked, særlig hvad angår anvendelse af retten til information, forbud og deres grænseoverskridende virkning, beregning af erstatning og refusion af juridiske omkostninger. Kommissionen er for øjeblikket i gang med at evaluere funktionen af den bredere ramme for intellektuelle rettigheder, og den hører offentligheden³³ herom i overensstemmelse med målene i strategien for det digitale indre marked og strategien for det indre marked³⁴. Det er ligeledes vigtigt, at systemer, der gør det muligt for hostingtjenester at fjerne identificeret ulovligt indhold, er effektive og gennemsigtige og forhindrer, at ulovligt indhold bliver downloadet ved en fejl. Disse systemer, der virker horisontalt for alle typer af ulovligt indhold, er yderst relevante for håndhævelsen af ophavsretten, eftersom ophavsretligt beskyttet materiale udgør en stor del af det indhold, der genererer fejlmeddelelser.

Kommissionen vil omgående sammen med alle de berørte parter tage skridt til at oprette og anvende **følg pengene-mekanismer** på baggrund af en selvregulerende tilgang med henblik på at indgå aftaler senest i foråret 2016. Adfærdscodekser på EU-plan kunne eventuelt understøttes af lovgivning, hvis dette skønnes nødvendigt for at sikre, at de er fuldt ud effektive.

Hvad angår **den juridiske ramme for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder**, herunder ophavsret, vil Kommissionen vurdere mulighederne, og senest i efteråret 2016 vil den overveje behovet for at ændre den juridiske ramme med fokus på kommercielle overtrædelser, dvs. for at afklare reglerne for identifikation af overtræderne, hvor dette er relevant, anvendelse af foreløbige og retsbevarende foranstaltninger, forbud og deres grænseoverskridende virkning, beregning og tildeling af erstatning samt juridiske omkostninger.

³¹ EU's juridiske ramme for håndhævelse af ophavsret fremgår af direktivet om håndhævelse af intellektuelle ophavsrettigheder og visse bestemmelser i harmoniseringsdirektivet.

³² KOM(2013) 209 endelig.

³³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8580.

³⁴ COM(2015) 550 final.

Kommissionen gennemfører ligeledes en omfattende **vurdering og en offentlig høring** vedrørende onlineplatforme³⁵, der også omfatter mekanismer til anmeldelse og fjernelse og spørgsmålet om, hvorvidt fjernelsen skal forblive effektiv i medfør om princippet "take down and stay down".

6. FREMME EN LANGSIGTET VISION

Ophavsretten vil fortsætte med at have betydning for økonomien, samfundet og kulturen på lang sigt. På nogle områder vil det være nødvendigt at overvåge de lovende markedsbaserede løsninger som reaktion på nye anvendelsesmetoder, især hvad angår den grænseoverskridende dimension. Mere generelt bør EU være klar til at reagere på behovet for yderligere konvergens mellem de nationale ophavsretssystemer i takt med, at indholdsmarkederne kommer tættere på hinanden, og brugeradfærden udvikler sig yderligere, hvilket bliver understøttet af den hurtige teknologiske udvikling.

De nationale lovgiveres og domstolenes effektive og ensartede anvendelse af ophavsretslovgivningen i hele EU vil fortsat være lige så vigtig som selve reglerne. Mulige vanskeligheder og barrierer for det indre marked bør identificeres så tidligt som muligt og håndteres ved hjælp af relevante mekanismer. Kommissionen vil lede en struktureret dialog mellem medlemsstaterne med henblik på at sikre en fælles forståelse af EU's ophavsretslovgivning og fremme konvergens mellem de nationale lovgivninger, også inden for håndhævelse.

Kommissionen vil ligeledes fortsætte med at være årvågen omkring tilpasningen af den juridiske ramme, herunder licens- og undtagelsesmekanismerne, til markedets udvikling og forbrugeradfærden. Den vil gøre dette med specielt fokus på nye spørgsmål, der kræver analyse og overvågning. Den vil iværksætte dialoger med interessenter og yderligere høringer, hvor dette er relevant.

Denne tilgang er trinvis, idet den bevæger sig hen imod realiseringen af en langsigtet vision for ophavsret i EU: En vision hvor forfattere, udøvende kunstnere, de kreative brancher, brugerne og alle de andre, der berøres af ophavsretten, er underlagt de samme regler, uanset hvor i EU de befinder sig. I denne sammenhæng er det muligt, at Kommissionen vil hidkalde eksperter til at bistå med en yderligere definition af behovet for at reformere EU's ophavsretsregler.

Fuld harmonisering af ophavsret i EU i form af fælles ophavsretslovgivning og en fælles ophavsretsadkomst vil kræve omfattende ændringer af den måde, hvorpå vore regler virker i dag. De områder, der hidtil er blevet overladt til de nationale lovgiveres skøn, skal harmoniseres. Ensartet anvendelse af reglerne ville kræve en fælles ophavsretlig jurisdiktion med egen domstol, så inkonsekvent retspraksis ikke fører til yderligere fragmentering.

Disse komplekse spørgsmål må ikke være en grund til, at vi frasiger os denne vision som et langsigtet mål. Uanset ophavsrettens særegenheder og dens forbindelse med nationale

³⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

kulturer, har det også taget lang tid og været vanskeligt at skabe fælles betegnelser og regelsæt på andre områder inden for intellektuel ejendomsret, især hvad angår varemærker og patenter, og disse er nu en realitet.

EU bør forfølge denne vision af den samme grund, som vi havde til at give os selv fælles ophavsretslovgivning: At opbygge EU's indre marked, en europæisk økonomi i vækst, og et rum, hvor Europas kulturelle, intellektuelle og videnskabelige produktioner kan bevæge sig så frit som muligt på tværs af grænserne i EU.