

U 63/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 september 2016 till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 december 2016

Undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen

Upphovsrättsråd Viveca Still

25.11.2016

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM UPPHOVSRETT PÅ DEN DIGITALA INRE MARKNADEN

1 Allmänt

Europeiska unionens kommission antog den 14 september 2016 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden, COM(2016) 593 final. Direktivförslaget hör samman med Europeiska kommissionens andra åtgärds paket, som gäller modernisering av upphovsrättssystemet på den digitala inre marknaden. Det nu aktuella åtgärds paketet, det så kallade Copyright II-paketet, har närmare beskrivits i Europeiska kommissionens meddelande "En rättvis, effektiv och konkurrenskraftig europeisk upphovsrättsbaserad ekonomi på den digitala inre marknaden" av den 14 september 2016 till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. I detta åtgärds paket ingår utöver det förslag som gäller DSM-upphovsrättsdirektivet också ett förslag till förordning om TV- och radioutsändningar på nätet samt förslag till direktiv och förordning om en begränsning av upphovsrätten till förmån för synskadade och personer med läshandikapp. Andra åtgärder än lagstiftningsåtgärder beskrivs i den E-skrivelse som utarbetats om kommissionens meddelande.

2 Förslagets målsättning

Kommissionen har delat in åtgärderna enligt direktivet i tre grupper utifrån målen: åtgärder för att säkerställa bättre tillgång till innehåll överallt i EU, åtgärder för att anpassa undantag och inskränkningar till den digitala och gränsöverskridande miljön samt åtgärder för att främja en välfungerande upphovsrättsmarknad.

Utvecklingen av digital teknik har förändrat det sätt på vilket verk och andra skyddade alster skapas, produceras, distribueras och används. Det har tillkommit både nya användningsområden och nya aktörer och nya affärsmodeller. I den digitala miljön har också den gränsöverskridande användningen ökat och det har uppstått nya möjligheter för konsumenterna att få tillgång till upphovsrättsskyddat material. Kommissionen har motiverat sitt förslag till direktiv med att även om målen och principerna i EU:s rambestämmelser för upphovsrätt fortfarande i grunden är bra finns det ett behov av att anpassa dem till dessa nya realiteter. Kommissionen anser också att det krävs åtgärder på EU-nivå för att förhindra en fragmentering av den inre marknaden.

Genom den harmonisering av inskränkningarna av upphovsrätt som föreslås strävar man efter att uppnå allmänna politiska mål, som forskning och utbildning, undanröja de oklarheter om inskränkningarnas avpassning som uppkommit i och med teknikens utveckling och nya användningssätt samt öka rättssäkerheten vid gränsöverskridande användning.

Hinder för att säkerställa bredare tillgång till innehåll i hela EU undanröjs genom att klareningen av rättigheter underlättas särskilt genom att kulturarvsinstitutioner erbjuds möjlighet att skaffa licenser för utgångna verk för att ge allmänheten tillgång till dem. På detta sätt främjas också EU-medborgarnas tillgång till kulturarvet. För att säkerställa en bättre tillgång till

audiovisuella verk på beställvideoplattformar föreslås åtgärder för att underlätta licensiering och rättighetsklarering.

Man försöker åstadkomma en välfungerande upphovsrättsmarknad genom att säkerställa att upphovsmän och rättsinnehavare får en rättvis andel av det värde som användningen av deras verk och andra alster ger upphov till. I anslutning till detta föreslås åtgärder för att förbättra rättsinnehavarnas förhandlingsposition och möjligheter till ersättning för att deras innehåll utnyttjas av sådana onlinetjänster som ger tillgång till innehåll som laddats upp av tjänsternas användare. Enligt kommissionen är en rättvis fördelning av värdet också nödvändig för att säkerställa presspublikationsektorns hållbarhet, med beaktande av tidningsförlagens svårigheter att licensiera sina publikationer online och att få en rättvis andel av det värde som de skapar, inbegripet att få ersättning för verkens användning med stöd av undantag. Å andra sidan strävar kommissionen efter att förbättra ställningen för upphovsmän och utövande konstnärer i förhållande till dem som utnyttjar verken kommersiellt genom att garantera upphovsmän och utövande konstnärer en skälig ersättning samt genom att ålägga användare en skyldighet att informera om utnyttjandet av verken.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Harmonisering av inskränkningar i upphovsrätten

Inskränkningarna i upphovsrätten har i EU harmoniserats genom direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (nedan *2001 års upphovsrättsdirektiv*). Direktivet innehöll bestämmelser om undantag och inskränkningar som medlemsstaterna kan föreskriva om i sina nationella upphovsrättslagar när det gäller ensamrätt som harmoniserats på EU-nivå. Genom direktivet skapades en uttömmande lista på tillåtna undantag och inskränkningar av upphovsrätten (nedan används enbart uttrycket *inskränkning*). Alla medlemsstater har inte utnyttjat sin möjlighet att begränsa ensamrätten i samma omfattning.

Nu föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska åläggas att införa tre obligatoriska inskränkningar av upphovsrätten. Dessa gäller text- och datautvinning, användning av verk och andra skyddade alster uteslutande i illustrativt syfte inom undervisning och säkerställande av att kulturarvsmaterial bevaras. Enligt kommissionen strävar man på detta sätt efter att modernisera inskränkningarna i upphovsrätten genom att beakta verkens nya användningssätt och genom att arbeta för att inskränkningarna ska fungera i gränsöverskridande situationer.

3.1.1 Text- och datautvinning

Enligt direktivförslaget är det tillåtet att mångfaldiga verk eller andra alster för text- och datautvinning under förutsättning att användaren för vetenskaplig forskning har lagligt tillträde till det verk eller de andra alster som det är meningen att utvinna. Text- och datautvinning ska enligt förslaget endast tillåtas för vetenskaplig forskning och i sådana organisationer som inte är vinstdrivande eller som agerar i enlighet med ett uppdrag i allmänhetens intresse som har erkänts av en stat.

I 2001 års upphovsrättsdirektiv ingår ingen uttrycklig inskränkning när det gäller text- och datautvinning, men den inskränkning som nu föreslås kan ses som ett klagörande av den inskränkning i 2001 års upphovsrättsdirektiv som tillåter att verk används i illustrativt syfte i undervisning eller vetenskaplig forskning.

Bakgrunden till kommissionens förslag verkar vara ett missförhållande som forskningsinstitutet fört fram, nämligen att det är svårt att få tillstånd av förläggare för datautvinning ur sådant material som förläggaren har licensierat för forskningsinstitutens bruk. Det är i första hand fråga om möjligheten att utföra datautvinning ur de digitala vetenskapliga tidskrifter som ingår i förläggarnas databaser.

Enligt direktivförslaget får inte tillämpningen av denna tvingande inskränkning begränsas genom avtal, men rättsinnehavarna (i praktiken förläggarna) ska ha rätt att vidta åtgärder för att säkerställa säkerheten och integriteten i nätverk och databaser där verk eller andra alster finns. Dessutom åläggs medlemsstaterna att uppmuntra rättsinnehavare och forskningsorganisationer att fastställa gemensamt överenskommen bästa praxis för ovannämnda ändamål.

Den föreslagna nya inskränkningen till förmån för text- och datautvinning väcker frågor. För det första känner varken EU-rätten eller Finlands rättssystem sedan tidigare till en situation där en inskränkning av upphovsrätten endast inriktas på sådana verk eller alster om vars användning det finns ett licensavtal mellan användare och rättsinnehavare.

För det andra kan utformningen av den föreslagna inskränkningen leda till en tolkning enligt vilken det i rättsinnehavarens ensamrätt skulle kunna ingå verksamhet som i nuläget betraktas som tillåten enligt artikel 5.1 i 2001 års upphovsrättsdirektiv på den grunden att det är fråga om former av mångfaldigande som är flyktiga eller utgör ett inkluderande av underordnad betydelse och som utgör en integrerad och väsentlig del i en teknisk process och vars enda syfte är att möjliggöra en laglig användning av ett verk eller annat alster och som inte har någon självständig ekonomisk betydelse. Sådan verksamhet är till exempel analys av material som är fritt tillgängligt på internet, såsom utvinning av webbplatser för användning av sökmotorer och andra indexeringssystem, samt även användning av dataanalys i allmänhet.

Den föreslagna inskränkningen verkar inte heller tillåta att den nationella infrastrukturen till stöd för forskning, i vilken ingår till exempel bibliotek, museer, arkiv och andra nationella aktörer, används för datautvinning. I Finland är dessa aktörer ofta nära kopplade till forskningsinstitut så att i datautvinning på ett eller annat sätt även deltar sådana här andra allmännyttiga aktörer, vars enda eller främsta uppgift dock inte är att ägna sig åt forskning.

Utformningen av den föreslagna artikeln verkar också förutsätta att det för att tillämpa inskränkningen inte bara räcker med att forskningsinstitutet har lagligt tillträde till materialet utan att det uttryckligen har skaffat en licens till materialet *för vetenskaplig forskning*.

Det uppstår också frågor kring vad en medlemsstat ska göra för att uppfylla direktivets krav att den "ska uppmuntra" rättsinnehavare och forskningsorganisationer att fastställa hur nätens och databasernas integritet ska säkerställas.

I förslaget till direktiv motiveras inte närmare varför det är behovligt att klargöra endast lagligheten i datautvinning i förhållande till 2001 års upphovsrättsdirektivs inskränkning för illustrativt syfte inom forskning (artikel 5.3 a) och inte göra en bredare bedömning av vad som ska betraktas som sådant mångfaldigande som inte har någon självständig ekonomisk betydelse (artikel 5.1). Typiskt för datautvinning är att den riktar in sig på information, det vill säga att dess objekt inte är upphovsrättsligt skyddat. Mångfaldigande hör typiskt samman med att verket överförs i sådant filformat som kan undersökas med automatiska analysmetoder. En kopia av ett verk har därigenom ingen självständig ekonomisk betydelse under förutsättning att användaren har skaffat det material som kopieras på ett lagligt sätt eller att rättsinnehavaren tillhandahåller det fritt. Således bör skadan för rättsinnehavarna anses vara ringa,

vilket också påverkas av att inskränkningen inte gör det möjligt att göra det utvunna verket eller alstret tillgängligt för allmänheten.

3.1.2 Användning i undervisningssyfte

Kommissionen föreslår att den inskränkning av upphovsrätten till förmån för undervisning som ingår i 2001 års upphovsrättsdirektiv ska tas i bruk i alla medlemsstater. Samtidigt ska det enligt förslaget klargöras att inskränkningen inkluderar digital användning av verk eller andra alster under förutsättning att användningen sker i utbildningsanstaltens lokaler eller via ett säkert elektroniskt nätverk som endast är åtkomligt för utbildningsanstaltens elever eller studenter och lärarkår.

Enligt förslaget får medlemsstaterna ändå föreskriva att den aktuella inskränkningen av upphovsrätten inte gäller generellt eller i fråga om särskilda typer av verk eller andra alster, förutsatt att lämpliga licenser finns lätt tillgängliga på marknaden. Medlemsstaterna får också bestämma om rimlig ersättning för den skada som rättsinnehavarna orsakas när deras verk används enligt inskränkningen gällande användning i undervisningssyfte.

För att möjliggöra gränsöverskridande undervisning föreslår kommissionen att användning i undervisningssyfte ska anses äga rum i den medlemsstat där utbildningsanstalten är etablerad.

Det bör observeras att rättsinnehavarna inte heller med hjälp av tekniska skyddsmetoder får hindra sådan användning i undervisningssyfte som följer inskränkningen av upphovsrätten.

I den finländska upphovsrättslagen baseras användningen av verk i undervisningsverksamhet delvis på inskränkningar av upphovsrätten och delvis på avtal inom ramen för avtalslicenssystemet. Kommissionens förslag ser ut att tillåta ett arrangemang baserat på dessa lösningar också framöver.

Bestämmelsens ordalydelse gör det dock något oklart till vilka delar en medlemsstat måste införa en inskränkning av upphovsrätten. Kommissionens förslag ska uppenbarligen förstås så att medlemsstaterna inte kan sätta hinder för distansundervisning utomlands som baserar sig på avtal eller en inskränkning av upphovsrätten, utan medlemsstaterna godkänner ömsesidigt varandras lösningar. Med denna tolkning motsvarar kommissionens förslag till stora delar de ståndpunkter som Finland tidigare framfört.

3.1.3 Bevarande av kulturarvet

Kommissionen föreslår en tvingande inskränkning som tillåter kulturarvsinstitutioner att framställa kopior av verk som finns permanent i deras samlingar, för att bevara materialet och för att säkerställa bevarandet. Inskränkningen av upphovsrätten verkar också göra det möjligt att säkerställa bevarandet av material som har digitalt ursprung (born digital). Den finländska upphovsrättslagen innehåller redan en inskränkning av upphovsrätten som omfattar detta ändamål.

3.2 Kulturarvsinstitutioners användning av utgångna verk

Kommissionen föreslår en lösning som grundar sig på kollektiv förvaltning av upphovsrätten och som är avsedd att underlätta kulturarvsinstitutionernas möjligheter att skaffa licenser för verk och andra skyddade alster som finns i deras samlingar och som inte finns tillgängliga för allmänheten via sedvanliga kommersiella kanaler, för att institutionen ska kunna göra dessa

tillgängliga för allmänheten. Genom bestämmelsen vill man främja kulturarvets gränsöverskridande tillgänglighet i EU.

Det arrangemang som kommissionen föreslår omfattar tre väsentliga delar: bestämmelser gällande definition och fastställande av när ett verk är utgången, bestämmelser gällande licensiering och skydd av rättsinnehavarnas intressen samt bestämmelser gällande gränsöverskridande användning.

3.2.1 Definition av utgånga verk

Ett verk ska anses vara *utgången* när hela verket, i alla dess översättningar, versioner och yttningar, inte är tillgängligt för allmänheten via sedvanliga kommersiella kanaler och inte heller rimligen kan förväntas bli det. Av förslaget till direktiv framgår det inte närmare vad som menas med "sedvanliga kommersiella kanaler". Avsikten är antagligen att se till att kulturinstitutionerna inte gör sådana verk tillgängliga för allmänheten som ännu finns till salu för konsumenterna. Det framgår inte närmare av förslaget till direktiv hur man ska fastställa att något är utgången. I praktiken bör det fastställas åtminstone inom hela EU-området. Det är antagligen avsikten att det ska bedömas om ett verk är utgången både utgående från fysiska exemplars tillgänglighet och med tanke på kommersiell tillgänglighet i allmänhet, inbegripet elektroniska tjänster.

Tolkningen av den föreslagna bestämmelsen försvåras dessutom av att medlemsstaterna trots ovan nämnda stränga kriterier ska säkerställa att "de krav som tillämpas för att avgöra om verk och andra alster kan licensieras ... inte går utöver vad som är nödvändigt och rimligt, och inte utesluter möjligheten att fastställa att en samling som helhet är utgången". Det är inte heller helt klart vad som avses med ett verks "yttningar" eller "versioner". Ska till exempel en bok som ligger till grund för en film anses vara kommersiellt tillgänglig om filmen fortfarande kan fås via kommersiella kanaler?

Tröskeln för att betrakta ett verk som utgången blir hög, eftersom det inte bara ska bedömas om verket inte längre är kommersiellt tillgängligt utan också om det kan förväntas bli tillgängligt. Under den digitala eran är det antagligen klart att vilket verk som helst kan bli kommersiellt tillgängligt på nytt.

Vad som är en sedvanlig kommersiell kanal kan bedömas på olika sätt för olika typer av verk. Därigenom utesluter direktivet inte möjligheten att som den sedvanliga kommersiella kanalen för till exempel ett fotografi betrakta möjligheten att få rättigheterna till fotografiet direkt från fotografen eller via en kollektiv förvaltningsorganisation. I det fallet verkar förslaget leda till inre motstridigheter, om en kollektiv förvaltningsorganisation samtidigt kan betraktas som en sedvanlig kommersiell kanal, på vars verksamhet direktivets bestämmelser inte tillämpas, och som en separat "licensorganisation för utgånga verk", som direktivet tillämpas på.

3.2.2 Bestämmelser i anslutning till licensiering och skydd av rättsinnehavarnas intressen

Kommissionens förslag innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa rättsinnehavarens rättigheter. En del av dessa påminner starkt om element i det avtalslicenssystem som används också i de nordiska länderna. Sådana är *representativitetskravet* för kollektiva förvaltningsorganisationer och *kravet på lika behandling* av rättsinnehavare. Dessutom förutsätts det att en rättsinnehavare har en fungerande *rätt att göra invändningar* som gör det möjligt för denne att när som helst invända mot att rättsinnehavarens verk eller andra alster betraktas som utgånga.

Av förslaget framgår inte hur man ska agera när det gäller sådana typer av verk vars rättigheter inte förvaltas kollektivt och som därför inte representeras av någon kollektiv förvaltningsorganisation. I Finland utgörs sådana alster åtminstone av film.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget också åläggas att föreskriva hur det ska informeras om att verk eller andra alster betraktas som utgångna, om licenser och särskilt deras tillämpning på icke-företrädde rättsinnehavare samt om rättsinnehavarnas möjligheter att göra invändningar mot att deras verk betraktas som utgångna. Informationsåtgärder ska enligt förslaget vidtas "under en rimlig tidsperiod" innan verk eller andra alster digitaliseras, distribueras, överförs till allmänheten eller tillgängliggörs.

Enligt direktivet ska en informationstjänst över utgångna verk upprättas av Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet. Myndigheten upprätthåller sedan tidigare en databas i anslutning till användningen av föräldralösa verk.

Enligt den huvudregel som föreslås ska kulturarvsinstitutioner inhämta licenser från en kollektiv förvaltningsorganisation som är representativ för den medlemsstat där verket eller fonogrammet publicerades första gången. Om ingen publicering har skett inhämtas licensen i den medlemsstat där verket eller fonogrammet sändes ut första gången. Denna huvudregel ska enligt förslaget dock inte tillämpas på filmer eller andra audiovisuella verk, utan i det fallet inhämtas licensen i den medlemsstat där verkets producent har sitt säte eller hemvist. Om inget av dessa kan bestämmas, inhämtas licensen i den medlemsstat där kulturarvsinstitutionen är etablerad. Till exempel inhämtas rättigheterna till en finsk översättning av en fransk bok i Frankrike i enlighet med dess lagstiftning.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna dessutom säkerställa en regelbunden dialog mellan rättsinnehavarnas och användarnas representativa organisationer och andra relevanta organisationer för de berörda parterna för att säkerställa att systemet för licensiering av utgångna verk är ändamålsenligt och att det tar tillräcklig hänsyn till effektiviteten i fråga om de skyldigheter som bestämts till skydd för rättsinnehavarna.

3.2.3 Bestämmelser om gränsöverskridande användning av utgångna verk

Enligt förslaget ska en kulturarvsinstitution med en licens beviljad av en kollektiv förvaltningsorganisation kunna använda ett verk eller annat skyddat alster i alla medlemsstater.

Medlemsstaterna ska säkerställa att information om de licenser som den kollektiva förvaltningsorganisationen beviljat och om rättsinnehavarnas rätt att göra invändningar görs tillgänglig för allmänheten på den portal som förvaltas av Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet under minst sex månader innan verk eller andra alster digitaliseras, distribueras, överförs till allmänheten eller tillgängliggörs i andra medlemsstater än den där licensen beviljades, och att informationen hålls tillgänglig under licensens hela giltighetstid.

Direktivet ska inte tillämpas på tredjelandsmedborgares verk eller andra skyddade alster, med undantag för fall där licensen har inhämtats i tredjelandet i fråga.

3.3 Tillgång och tillgänglighet när det gäller audiovisuella verk på plattformar för beställvideo

Enligt förslaget till direktiv ska medlemsstaterna upprätta en *förhandlingsmekanism* där parter som vill ingå ett avtal i syfte att tillgängliggöra audiovisuella verk på plattformar för beställvideo kan förlita sig på hjälp från ett opartiskt organ med relevant erfarenhet, om de möter svårigheter i anslutning till licensieringen av rättigheter. Detta organ ska bistå vid förhandlingar och bidra till att nå överenskommelser.

Målet för förslaget är att öka spridningen av europeiska AV-verk i beställtjänster inom EU-området. Avsikten är att ett opartiskt organ ska kunna bistå exempelvis i situationer där rättsinnehavaren inte är intresserad av att utnyttja verket på nätet eller där det finns frågetecken kring verktygen för att utnyttja verket.

I förslaget talas det inte om alternativ tvistlösning utan uttryckligen om medlemsstaternas myndigheters eller andra offentliga aktörers åtgärder för att nå överenskommelser. Av direktivet framgår det inte hur sådana aktörer ska kunna bidra till att avtal nås, speciellt i situationer där rättsinnehavarna inte är intresserade av att utnyttja verken på nätet.

3.4 Rättigheter i publikationer

3.4.1 Närstående rättigheter i fråga om presspublikationer

Enligt direktivförslaget ska ett självständigt rättsskydd vid sidan av upphovsmännen skapas för utgivare av presspublikationer. Detta skydd i form av närstående rättigheter begränsas till utgivare av presspublikationer, medan bokförläggare inte omfattas av det. Enligt skälen i direktivförslagets ingress är de närstående rättigheterna inte heller tänkta att utsträckas till periodiska publikationer för vetenskapliga eller akademiska ändamål. I stället ska bestämmelsen gälla till exempel dags-, vecko- eller månadstidningar av allmänt eller särskilt intresse samt nyhetswebbplatser. Tillämpningsområdet är avsett att vara brett så att det omfattar alla "journalistiska publikationer" som publiceras av en tjänsteleverantör, periodiskt eller regelbundet uppdaterade i vilka medier som helst, i informations- eller underhållningssyfte.

Skyddet i form av närstående rättigheter för utgivare av presspublikationer föreslås bara gälla digitala användningsformer men ska enligt skälen i ingressen ändå inte utsträckas till länkingsåtgärder och löser därigenom inte utgivarnas eventuella problem i förhållande till nyhetsaggregeringstjänster. Å andra sidan är nyhetsaggregering ett centralt tema i den konsekvensanalys som finns i bakgrunden. Förslaget klarlägger inte vilka tjänsters tillhandahållande som ska kräva tillstånd från utgivarna.

De närstående rättigheterna föreslås vara i 20 år från publiceringen av presspublikationen. Detta motiveras inte närmare i förslaget. Skyddet för utgivare av presspublikationer ska tillämpas retroaktivt även på innehåll som framställts innan direktivet träder i kraft.

Enligt förslaget ska de närstående rättigheterna för utgivare av presspublikationer inte på något sätt påverka de rättigheter som unionens lagstiftning ger upphovsmän och andra rättsinnehavare. De närstående rättigheterna får inte åberopas gentemot upphovsmän och andra rättsinnehavare, och får framför allt inte beröva dem rätten att utnyttja sina verk och andra alster oberoende av den presspublikation i vilken de ingår.

Enligt kommissionen har utgivare av presspublikationer problem med licensieringen av onlinenanvändning av sina publikationer och med att få tillbaka sina investeringar. Kommissionen

har också hänvisat till att de närstående rättigheterna skulle lösa utgivarnas problem som hör ihop med att de inte har alla rättigheter till digitala användningsformer för de tidningar som ingår i deras arkiv. Kommissionen anser att eftersom utgivare av presspublikationer inte erkänns som rättsinnehavare blir licensiering och genomförande i en digital miljö ofta komplicerat och ineffektivt.

3.4.2 Utgivarnas rätt till ersättning

Enligt direktivförslaget får medlemsstaterna föreskriva om rätten för en utgivare som en upphovsman har överlåtit eller licensierat en rättighet till att göra anspråk på en andel av ersättningen för användningen av verket inom ramen för ett undantag eller en inskränkning i den rättighet som överlåtit eller licensierats.

Europadomstolen ansåg i målet *Reprobel* (C-572/13) att ett nationellt system som tillåter att utgivaren får en andel av ersättningen för sådan användning som sker med stöd av en inskränkning av upphovsrätten måste anses stå i strid med EU:s lagstiftning. Förslaget till direktiv ändrar den rättsordning som gäller i unionens lagstiftning efter *Reprobel*-målet.

3.5 Användning av skyddat innehåll i vissa av informationssamhällets tjänster

Artikel 13 i direktivförslaget behandlar de skyldigheter som åligger leverantörer av informationssamhällets tjänster och som sammanhänger med innehåll som laddats upp av tjänstens användare.

Den föreslagna artikeln gäller sådana leverantörer av informationssamhällets tjänster som lagrar "stora mängder" verk eller andra alster som tjänstens användare laddat upp. I förslaget definieras inte närmare vad som ska betraktas som en "stor" mängd.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sådana leverantörer av informationssamhällets tjänster, i samarbete med rättsinnehavare, vidta åtgärder för att säkerställa tillämpningen av avtal som ingåtts med rättsinnehavare för användning av deras verk eller andra alster eller för att hindra tillgång via deras tjänster till verk eller andra alster som identifierats av rättsinnehavare genom samarbete med tjänsteleverantörerna.

I förslaget preciseras inte om man avser avtal mellan användarna och rättsinnehavarna eller mellan leverantören av informationssamhällets tjänster och rättsinnehavarna. Om man med "avtal" avser avtal mellan användare och rättsinnehavare är det oklart hur tjänsteleverantören ska kunna känna till sådana avtal. Om avsikten är att ålägga leverantören av informationssamhällets tjänster att för användarnas räkning sluta avtal med rättsinnehavare, bör detta tydligt framgå av bestämmelsen. Detta skulle dock ge upphov till frågan om vem som ska betraktas som användare i upphovsrättsligt avseende, tjänstens användare som gör innehållen tillgängliga för allmänheten via tjänsten, eller tjänsteleverantören som tillhandahåller en plattform för användarna? Om tjänsteleverantören åläggs att sluta avtal med rättsinnehavarna om användning av innehållet i tjänsten kan inte tjänstens användare, som laddar upp verket eller alstret i tjänsten, åläggas att sluta avtal om samma användning.

I bestämmelsen förtydligas att de åtgärder som ska vidtas i praktiken avser effektiv innehållsigenkänningsteknik. Tjänsteleverantörerna ska dessutom förse rättsinnehavare med tillräcklig information om tillämpningen och utarbetandet av åtgärderna samt i förekommande fall med lämplig rapportering om erkännande och användning av verk och andra alster.

Medlemsstaterna ska enligt bestämmelsen säkerställa att tjänsteleverantörerna inför mekanismer för klagomål och prövning som finns tillgängliga för användare i händelse av tvister om tillämpningen av de åtgärder som avses ovan. Med detta menas antagligen att en användare ska ges möjlighet att kräva att om alster som användaren har lagrat i tjänsten utan rättslig grund har avlägsnats från tjänsten eller om åtkomsten till alstren har förhindrats så måste användaren kunna anföra klagomål på något sätt. Enligt bestämmelsen behöver medlemsstaterna uppenbarligen dock inte göra det möjligt för användaren att få sin sak prövad i en oberoende domstol.

Vidare ska medlemsstaterna "vid behov underlätta" samarbetet mellan leverantörer av informationssamhällets tjänster och rättsinnehavare genom dialoger med berörda parter för att fastställa bästa praxis, såsom lämplig och proportionell innehållsigenkänningsteknik.

Den föreslagna artikel 13 kallas allmänt för Youtube-artikeln eftersom dess förebild uppenbart har varit den verksamhetsmodell som detta sociala medium använder. Youtube använder en verksamhetsmodell där man i stället för att avlägsna innehåll som skyddas av upphovsrätten ger rättsinnehavaren en möjlighet att sluta avtal med tjänsteleverantören om att det innehåll som rättsinnehavaren äger lämnas kvar i tjänsten och att rättsinnehavaren som motprestation får en del av tjänstens reklamintäkter. Youtube sluter på detta sätt på frivillig basis avtal med rättsinnehavare för användarnas räkning.

I en bredare kontext hör artikel 13 i förslaget ihop med en så kallad värdegapsdiskussion (value gap) där rättsinnehavarna har ansett att det är problematiskt att de får en ringa ersättning för användning i sociala medier (som Youtube, Facebook eller Twitter) jämfört med vad de får från direktuppspelningstjänster (som Spotify eller Netflix) eller från andra försäljningskanaler. Sådana tjänster inom sociala medier anses bland annat snedvrida konkurrensen.

Enligt rättsinnehavarna har Youtube samtidigt hänvisat till att webbplatsen inte har skyldighet att skaffa licens för innehållet på grund av att den är verksam inom ramen för den ansvarsfrihetsbestämmelse som finns i artikel 14 i direktiv 2000/31/EG om elektronisk handel. Enligt den bestämmelsen är en leverantör av värdtjänster ("hosting service") inte ansvarig för information som lagrats på begäran av en tjänstemottagare, under förutsättning att tjänsteleverantören antingen inte hade kännedom om förekomsten av olagligt innehåll eller omständigheter som gjort förekomsten av den olagliga verksamheten eller den olagliga informationen uppenbar, eller att tjänsteleverantören så snart denna fått sådan kännedom eller blivit medveten om detta handlat utan dröjsmål för att avlägsna informationen eller göra den oåtkomlig.

3.6 Skäligen ersättning för upphovsmän och utövande konstnärer

Förslaget till direktiv innehåller dessutom bestämmelser som ska förbättra upphovsmännens möjligheter att få tillräcklig information om användningen av deras rättigheter, vilken utgör grunden för ersättningarna till dem. Förslaget innehåller också bestämmelser enligt vilka upphovsmannen ska ges möjlighet att begära ytterligare, lämplig ersättning, om den ursprungligen överenskomna ersättningen är oproportionerligt liten i förhållande till de inkomster och den nytta som utnyttjandet av verket genererat. Vid sådana tvister ska det vara möjligt att föra ärendet till ett frivilligt förfarande för alternativ tvistlösning.

3.7 Genomförandetid

Enligt förslaget ska medlemsstaterna genomföra direktivet inom 12 månader från ikraftträdandet. Direktivets genomförandetid är kortare än vanligt och exceptionell med tanke på direktivets omfattning.

4 Förslagets konsekvenser

Förslaget består av många separata åtgärder vars kopplingar och sammanlagda konsekvenser till många delar förblir oklara. Tillsammans med andra direktiv på upphovsrättens område börjar EU:s upphovsrättslagstiftning bilda en ganska spretig helhet.

Den konsekvensanalys som kommissionen gjort gäller inte förslagets konsekvenser i större utsträckning än i förhållande till de principer som kommissionen driver. Alternativa metoder för att nå målen, eller de föreslagna åtgärdernas verkliga effektivitet, har inte undersökts särskilt i förhållande till förslagen gällande utgivarnas närstående rättigheter och det ansvar som leverantörer av informationssamhällets tjänster ska ha, där det är uppenbart att förslagen baserar sig på stark politisk styrning. Kommissionen har under dessa förhållanden inte haft möjlighet att göra en grundlig utredning om andra alternativ eller deras konsekvenser.

De förslag som gäller inskränkningar av upphovsrätten innebär till vissa delar ett ifrågasättande av den princip som gäller i Finland i dag, det vill säga att inskränkningarna gäller i förhållande till alla (erga omnes). De dynamiska konsekvenserna på marknaden av inskränkningar i upphovsrätten förblir delvis oklara.

Det är möjligt att den nya inskränkningen i fråga om text- och datautvinning leder till slutsatser som står i strid med 2001 års upphovsrättsdirektiv, som har ansetts göra datautvinning möjlig. Om detta sker är det sannolikt att dataanalysföretag flyttar sin verksamhet utanför EU.

Det förslag som gäller utgångna verk baseras på en indelning som är okänd i Finland. Det är möjligt att förslaget gör det nuvarande avtalslicenssystemet mindre flexibelt och medför betydande merkostnader för avtalslicensorganisationerna.

Det nya skyddet i form av närstående rättigheter för utgivare av presspublikationer kan leda till att de konsumentpriser som betalas för verken stiger, åtminstone till den del som det kommersiella utnyttjandet av ett verk sker genom andra än utgivare. Om inte de ytterligare ersättningarna kan läggas till konsumentpriserna leder utgivarnas närstående rättigheter till mindre ersättningar till upphovsmännen. De närstående rättigheterna kan ha positiva effekter på de ersättningar som utgivarna får. Visserligen har de former av närstående rättigheter som införts i exempelvis Tyskland och Spanien åtminstone inte hittills lett till önskade resultat till denna del.

Utgivarnas rätt till ersättningar för användningen av deras verk med stöd av inskränkningen av upphovsrätten påverkar upphovsmännens ekonomiska intressen på ett negativt sätt, eftersom en del av de ersättningar de i dag får skulle styras över till utgivarna. Det kan inte anses vara sannolikt att de ersättningar som betalas med stöd av inskränkningen av upphovsrätten och som i huvudsak betalas ur statbudgeten skulle öka väsentligt i och med reformen. De närstående rättigheterna för utgivare av presspublikationer kan få en negativ inverkan på medborgarnas möjligheter att kommentera och diskutera nyheter i sociala medier.

Bestämmelsen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster kan i sin nuvarande utformning bedömas få mycket negativa konsekvenser för leverantörerna av informationssamhällets tjänster och särskilt för små och medelstora företags möjligheter att utveckla och tillhandahålla tjänster på den inre marknaden. Speciellt skadligt för marknads funktion är det att de skyldigheter som eventuellt ingår i den föreslagna bestämmelsen är så oklara att de aktörer som omfattas av bestämmelsen inte utifrån den kan bedöma vad de ska göra för att uppfylla direktivets krav. I den föreslagna formen är också bestämmelsens förhållande till be-

stämmelserna om tjänsteleverantörernas ansvarsfrihet i direktivet om elektronisk handel oklart.

Bestämmelsens konsekvenser för upphovsmäns och andra rättsinnehavares intressen har inte analyserats tillräckligt i kommissionens konsekvensanalys. Om ansvaret för licensiering av verk och andra skyddade alster i enlighet med förslaget flyttas över från användare till tjänsteleverantörer, kan lösningen totalekonomiskt sett vara negativ för rättsinnehavarna.

I kommissionens konsekvensanalys har man inte tillräckligt utrett de kostnader för rättsinnehavare och tjänsteleverantörer som hänger samman speciellt med genomförande av tekniska åtgärder och identifiering av verk. Det har inte heller utretts om det är möjligt att skapa ett system för att minska de kostnader som varje tjänsteleverantör orsakas av förhandlingar med alla rättsinnehavare, av skapande och underhåll av jämförelsedatabaser över alla verk och andra skyddade alster i anslutning till genomförande av innehållsidentifieringsteknik och av administration av uppgifter om rättsinnehavare.

I en situation där undersökningar visar att reklamfinansieringen redan håller på att flytta bort från "gamla" sociala medier till snabbmeddelandetjänster där upphovsrättsskyddat material inte utnyttjas nämnvärt kan inte förslagen om förläggarnas närstående rättigheter i fråga om nätanvändning och inte heller skyldigheterna för leverantörer av informationssamhällets tjänster anses påverka rättsinnehavarnas möjligheter till ökade inkomster i någon nämnvärd omfattning.

Förslagen bedöms inte ha några betydande direkta konsekvenser för statsbudgeten. Enligt förslaget får Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet ytterligare uppgifter som medför kostnader. Myndighetens kostnader betalas i första hand med de inkomster som registreringen av modell- och varumärkesrättigheter ger.

5 Rättslig grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 114 ger EU behörighet att anta åtgärder som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Den rättsliga grunden kan ses som riktig.

När det gäller subsidiaritetsprincipen framför kommissionen att eftersom undantag från och inskränkningar av upphovsrätten och närstående rättigheter har harmoniserats på EU-nivå har medlemsstaterna endast ett begränsat manöverutrymme när det gäller att införa eller anpassa dem. Av denna orsak krävs åtgärder av EU för att uppnå en fullständig rättslig säkerhet när det gäller gränsöverskridande användning på forsknings-, utbildnings- och kulturarvsområdet.

När det gäller spridning av utgångna verk behövs det enligt kommissionen åtgärder på EU-nivå för att säkerställa att licensieringsmekanismer gällande spridning av sådana verk har införts i hela EU och att de har gränsöverskridande effekt. Även när det gäller onlineutnyttjande av audiovisuella verk finns det enligt kommissionen ett behov av att underlätta förhandlingarna om licensavtal i alla medlemsstater för att främja tillgången till europeiska verk på plattformar för beställvideo i hela EU.

Onlinedistribution av upphovsrättsligt skyddat innehåll är till sin natur gränsöverskridande. Därför krävs åtgärder på EU-nivå för att garantera en fungerande marknad. Kommissionen an-

ser att upphovsmän och utövande konstnärer i alla medlemsstater bör omfattas av den höga skyddsnivå som fastställs i EU-lagstiftningen.

När det gäller proportionalitetsprincipen anser kommissionen att de föreslagna åtgärderna är proportionella med tanke på deras mål och att de ger nationellt manöverutrymme när det gäller detaljer.

Enligt statsrådets uppfattning är förslaget förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

6 Den nationella lagstiftningen, inbegripet Ålands ställning

Förslaget förutsätter att upphovsrättslagen (404/1961) och eventuellt också informationssamhällsbalken (917/2014) ändras. Upphovsrättslagen och informationssamhällsbalken hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

7 Andra medlemsstaters ståndpunkter

Medlemsstaterna håller ännu på och utarbetar sina ståndpunkter. Förslaget har enligt preliminära synpunkter väckt motstridiga reaktioner. Sannolikt kommer skiljelinjen i rådet att gå mellan de stater som är positiva till teknikens möjligheter och representerar en marknadsliberal politik (Nordeuropa) och tekniskt sett mindre utvecklade och mera protektionistiskt inriktade medlemsstater (Sydeuropa, speciellt Frankrike, Italien och Spanien).

8 Den nationella behandlingen av förslaget

Begäran om utlåtanden om förslaget sändes den 16 september 2016. Tiden för utlåtanden gick ut torsdagen den 15 oktober 2016. Dessutom hölls ett öppet diskussions- och samrådsmöte om förslaget den 10 oktober 2016.

Sektionsbehandling: Sektion 31 (Kultur och AV-tjänster) skriftligt förfarande 11.11–15.11.2016, utbildningssektionen den 14 november 2016 och sektionen för den inre marknaden den 15 november 2016.

9 Behandlingen av förslaget inom Europeiska unionen

Förslaget behandlas i rådets arbetsgrupp för upphovsrätt. I arbetsgruppen har kommissionen på en allmän nivå presenterat sina förslag till modernisering av upphovsrätten samt den konsekvensanalys man gjort. Presentationen och genomgången artikel för artikel av förslaget inleds i arbetsgruppen i slutet av november.

Förslaget behandlas antagligen i Europaparlamentets JURI-kommitté. Någon närmare tidsplan är ännu inte känd.

10 Statsrådets ståndpunkt

Finland stöder på en allmän nivå kommissionens strävan att främja gränsöverskridande tillgänglighet för upphovsrättsligt skyddat innehåll på den inre marknaden och målet att modernisera inskränkningarna av upphovsrätten på ett sätt som beaktar nya nyttjandesätt. Finland anser att man i direktivet bör sträva efter att hitta en balans mellan å ena sidan upphovsmännens och andra rättsinnehavares berättigade intressen och skyddet av näringsfriheten, å andra sidan samhälleliga mål och grundläggande fri- och rättigheter, såsom vetenskaplig och kulturell fri-

het och yttrandefrihet. Finland ser det som viktigt att regleringen inte utgör ett hinder för väl-fungerande tjänster och infrastrukturer som är viktiga för informationssamhällets och datanä-tens funktion, såsom sökmotorer och länkning.

När det gäller en fungerande marknad vill Finland betona att målet för EU:s upphovsrättspoli-tik bör vara att förbättra EU:s konkurrenskraft och den inre marknadens funktion och att få upphovsrättsmarknadens totala volym att öka till nytta för rättsinnehavare, innehållsindustri och konsumenter. Därför bör regelverket för upphovsrätt och anknytande regelverk för elektronisk handel även stödja utveckling och marknadsintroduktion av nya och innovativa innehåll, tjänster och produkter samt affärsmodeller. Utgångspunkterna för regleringen bör vara funktion i en digital miljö, möjliggörande av nya affärsmodeller och teknikneutralitet. Finland anser att fragmenteringen av rättigheterna på den inre marknaden snarare borde mins-kas än ökas och att man bör undvika att skapa nya rättsinnehavare och rättigheter.

När det gäller datautvinning anser Finland att de nuvarande möjligheterna till datautvinning inte får försämrats och att möjligheterna att utnyttja den nationella forskningsinfrastrukturen också måste beaktas vid en granskning av vetenskaplig datautvinning, inbegripet minnesorga-nisationers och andra samhälleliga aktörers delaktighet i datautvinning samt behoven i anslut-ning till verifiering av forskning.

Finland stöder en modell enligt direktivförslaget där den nationella lagstiftaren får bestämma hur det ska göras möjligt att använda verk och alster för utbildning och där också modeller ba-serade på licensiering fortfarande kan användas för att trygga användning i undervisnings-syfte. Finland stöder också det förslag enligt vilket användning i undervisningssyfte anses ske i det land där utbildningsanstalten finns. Eftersom nationellt manöverutrymme har lämnats för medlemsstaterna behövs detta element för att göra distansundervisning möjlig.

Finland stöder strävandena att främja tillgängligheten för kulturhistoriskt intressant material även i gränsöverskridande situationer, men anser att en lösning baserad på ett avtalslicenssy-stem för gränsöverskridande användning bör kunna genomföras med en administrativ lösning som är enklare än den föreslagna och baserar sig på kollektiva förvaltningsorganisationers ömsesidighet. Finland anser det inte möjligt att kulturarvsinstitutionerna vid varje tillfälle på det sätt som kommissionen föreslår förhandlar separat med olika utländska kollektiva förvalt-ningsorganisationer för att inhämta tillstånd att använda utgångna verk.

Finland finner kommissionens förslag i anslutning till det så kallade värdegapet problema-tiska. Det är dock ändamålsenligt att kommissionen funderar på olika faktorer som hänför sig till värdekedjan för nätdistribution av upphovsrättsligt skyddade verk inom olika branscher och på fördelningen av rättigheter och ansvar mellan olika marknadsaktörer. Finland anser att de problem som eventuellt finns på marknaden noga måste utredas och lösningar sökas för att rättvisa konkurrensförhållanden ska kunna nås. Samtidigt bör uppmärksamhet fästas vid ut-veckling av den infrastruktur som krävs för att upphovsrätten ska respekteras, som att till-gången till kompatibel information om verk och upphovsmän säkerställs. Målet bör vara ett balanserat och praktiskt fungerande regelverk där också andra pågående EU-projekt beaktas, särskilt sådana i anslutning till nätplattformar för den digitala inre marknaden, dvs. plattformsekonomin, och till genomförandet av immateriella rättigheter. Åtgärderna bör också vara för-enliga med direktivet om elektronisk handel. De nu aktuella förslag som hänför sig till värde-gapet är sinsemellan motstridiga och baserar sig inte på en tillräcklig konsekvensanalys för att det skulle vara möjligt att dra slutsatser om behovet av ny reglering.

U 63/2016 rd

Finland anser att man under den fortsatta beredningen av förslaget till direktiv bör sträva efter att göra bestämmelserna i förslaget klarare och koncentrera sig på de frågor som är allra viktigast och har de tydligaste konsekvenserna för utvecklingen av den inre marknaden.