

Kulturministeriet, 1. november 2016

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til forordning om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-programmer KOM(2016)594

Nyt notat af 1. november 2016.

1. Resumé

EU-kommissionen har den 14. september 2016 fremsat et forslag til forordning om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-programmer

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 og er oversendt til Rådet den 4. oktober 2016 i dansk sprogversion.

Forslaget har til formål at fremme det grænseoverskridende udbud af onlinetjenester i forbindelse med radio- og fjernsynsudsendelser og lette de digitale retransmissioner af radio- og tv-programmer fra andre medlemsstater i lukkede net. Forslaget fastslår bl.a., at radio- og tv-foretagender kun behøver at indhente rettigheder i hjemlandet, når de tilbyder en online tjeneste, der er accessorisk til den oprindelige udsendelse af et radio- eller tv-program. Forslaget indeholder også regler, der skal gøre det nemmere for kabelanlæg mv. at indhente rettigheder, når kabelanlæggene mv. videredistribuerer radio- og tv-programmer i lukkede netværk over internettet.

Det vurderes, at nærhedsprincippet er overholdt.

Regeringen finder, at forslaget vil kræve en række præciseringer i lov om ophavsret, og at konsekvenserne af forslaget vil skulle afdækkes nærmere.

Regeringen støtter Kommissionens ambitioner om at styrke det digitale indre marked til gavn for forbrugere og virksomheder, og finder det vigtigt at ophavsretten fortsat er udtryk for en god balance mellem hensynet til dem, der skaber værkerne, og hensynet til samfundets interesse i at få adgang til disse værker, samt at reglerne herom er klare og forudsigelige. Regeringen finder det dog også vigtigt, at forordningsforslagets nærmere indhold og konsekvenser bliver afklaret under forhandlingerne, og at det sikres, at en løsning på området tager hensyn til de særlige forhold, der gælder for tv- og filmbranchen, og at aftalelicenssystemet kan opretholdes.

2. Baggrund

Direktiv 93/83/EEC (Satellit- og Kabeldirektivet) indeholder regler om radio- og fjernsynsforetagenders satellitudsendelser af programmer og viderespredning af programmer pr. kabel. Direktivet indeholder bl.a. et "oprindelseslandsprincip" for så

vidt angår radio- og fjernsynsforetagenders udsendelser over satellit. Direktivet finder derimod ikke anvendelse på radio- og fjernsynsforetagenders onlinetjenester eller for retransmissionstjenester, der udbydes ved hjælp af andet end kabel i et lukket elektronisk kommunikationsnet.

Fra den 24. august 2015 til den 16. november 2015 gennemførte Kommissionen en offentlig høring over satellit- og kabeldirektivet, hvor der bl.a. blev spurgt til, om principperne i direktivet skulle overføres til transmissioner over internettet. Kommissionen offentliggjorde den 4. maj 2016 en rapport over resultaterne af denne høring.

Den 9. december 2015 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse, hvoraf det bl.a. følger, at Kommissionen overvejede forslag, der havde til formål at fremme grænseoverskridende distribution af online radio- og tv-programmer i lyset af resultaterne af revisionen af satellit- og kabeldirektivet.

Den 14. september 2016 offentliggjorde EU-Kommissionen fire lovgivningsinitiativer, der tilsammen har til formål at modernisere de europæiske ophavsretsregler. Udover nærværende forslag består denne pakke af

- et forslag til et direktiv om ophavsret på det digitale indre marked.
- en forordning og et direktiv, der har til formål at implementere Marrakesh-traktaten om syns- og læsehandicappedes adgang til litterært materiale.

Disse forslag er behandlet i selvstændige grund- og nærhedsnotater.

Forordningsforslaget er oversendt til Rådet den 4. oktober 2016 i dansk version. Forslaget er udarbejdet med hjemmel i TEUF artikel 114 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslaget til forordning har formål at fremme det grænseoverskridende udbud af onlinetjenester i forbindelse med radio- og fjernsynsudsendelser og lette de digitale retransmissioner af radio- og tv-programmer fra andre medlemsstater i lukkede net.

Forslaget har syv artikler, der baseres på de samme principper som ovennævnte satellit- og kabeldirektiv.

Artikel 1 indeholder definitionen af en ”tilknyttet onlinetjeneste” og ”retransmission”. Af definitionen af ”tilknyttet onlinetjeneste” følger bl.a., at der tænkes på radio- og fjernsynsprogrammer, som udbydes over internettet enten simultant med den oprindelige udsendelse af programmer eller i en nærmere defineret periode efter denne udsendelse. ”Retransmission” defineres som samtidig og uændret retransmission af radio- og fjernsynsprogrammer over bl.a. internettet, der foretages af andre end det radio- eller fjernsynsforetagende, der udsendte den oprindelige udsendelse. Det følger af

forslagets betragtning 12, at retransmissionstjenester, der udbydes på det åbne internet, bør udelukkes fra denne forordnings anvendelsesområde.

Artikel 2, stk. 1, fastsætter, at de ophavsretlige handlinger, der er relevante for udbuddet af en tilknyttet onlinetjenester, udelukkende foregår i den medlemsstat, hvor radio- eller fjernsynsforetagendet er etableret. Artikel 2, stk. 1, indeholder således et ”oprindelseslandsprincip” for så vidt angår radio- og fjernsynsforetagendernes tilknyttede onlinetjenester og den eksemplarfremsending, der er nødvendig for udbuddet heraf. Artikel 2, stk. 2, bestemmer, at når der indgås aftaler om rettigheder som nævnt i stk. 1, så skal parterne tage stilling til samtlige aspekter af den pågældende onlinetjeneste, herunder det modtagne publikum og sprogversionen. I medfør af forslagets betragtning 11 vil det fortsat være muligt at begrænse udnyttelsen af de rettigheder, der berøres af oprindelseslandsprincippet, navnlig med hensyn til visse tekniske transmissionsmidler eller visse sprogversioner, for så vidt at begrænsningen af udnyttelsen er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Artiklerne 3 og 4 indeholder regler for retransmission af radio- og fjernsynsforetagender.

Artikel 3, stk. 1, medfører, at rettighedshavere udelukkende kan gøres deres rettigheder gældende gennem en kollektiv forvaltningsorganisation. Hvis en rettighedshaver ikke har overført forvaltningen af en rettighed til en kollektiv forvaltningsorganisation (ikke-repræsenterede rettighedshavere), anses den kollektive forvaltningsorganisation, som forvalter rettigheder for den samme kategori af rettigheder at have mandat til også at forvalte denne rettighedshavers rettigheder, jf. artikel 3, stk. 2. Stk. 3-5 indeholder forskellige forpligtelser og valgmuligheder for medlemsstaterne i forhold til at indrette ordningen til nationale systemer.

Artikel 4 fastslår, at artikel 3 ikke gælder for de rettigheder, der udøves af radio- og fjernsynsforetagender for så vidt angår deres egne udsendelser, uanset om disse rettigheder er deres egne, eller om de er blevet overført til dem.

Artikel 5 bestemmer, at gældende aftaler om udbud af de i forslaget nævnte tilknyttede onlinetjenester, der er gældende på det tidspunkt, hvor forslaget vil få virkning, vil blive omfattet af artikel 2 to år efter forordningsforslagets virkningstidspunkt.

Artikel 6 fastslår, at EU-Kommissionen skal foretage en evaluering af forslaget senest 3 år efter ovennævnte virkningstidspunkt. Evalueringen skal bl.a. ske på baggrund af input fra medlemsstaterne.

Artikel 7 fastslår, at forordningsforslaget træder i kraft 20 dage efter, den er blevet offentliggjort, og at den vil få virkning seks måneder efter dette tidspunkt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt.

Forordningsforslaget har til formål at fremme det grænseoverskridende udbud af onlinetjenester i forbindelse med radio- og fjernsynsudsendelser og lette de digitale retransmissioner af radio- og tv-programmer fra andre medlemsstater. Forslaget har dermed et klart grænseoverskridende formål. Såfremt de tiltænkte mål skal opnås, vurderes en fælleseuropæisk løsning at være korrekt. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er muligt for medlemsstaterne på egen hånd at fastsætte regler om anvendelse af ”oprindelseslandsprincippet”. En sådan løsningen kan kun opnås ved en EU-retsakt.

Kommissionen vurderer, at det spørgsmål, som forslaget rejser, nemlig bredere adgang til tv- og radioprogrammer for borgerne, grundlæggende er af grænseoverskridende art, og at det kun er en EU-retsakt, der kan fastsætte en regel, der anvender princippet om oprindelseslandet på grænseoverskridende transmissioner af tv- og radioprogrammer. Hvad angår udøvelse af retransmissionsrettigheder, mener Kommissionen, at det kun en EU-retsakt, der kan fjerne den nuværende markedsfragmentering, der er forbundet med den måde, hvorpå rettigheder bliver forvaltet for digitale retransmissionstjenester, og således sikre retssikkerhed for retransmissionsoperatører. Kommissionen finder dog, at der ikke desto mindre bør gives mulighed for, at medlemsstaterne kan fastsætte visse specifikke bestemmelser vedrørende anvendelsen af den obligatoriske kollektive forvaltning vedrørende retransmissionstjenester, der udbydes i lukkede net.

6. Gældende dansk ret

De danske regler om ophavsret reguleres hovedsageligt i lov om ophavsret (LBK nr. 1144 af 23. oktober 2014, som ændret ved lov nr. 321 af 5. april 2016).

I medfør af ophavsretslovens § 2, stk. 1, har en ophavsmand eneret til at gøre værker tilgængelige for almenheden, fx ved at fremføre værket offentligt. Det følger af stk. 4, at offentlig fremførelse bl.a. kan være trådbunden eller trådløs overføring af værker til almenheden, herunder udsendelse i radio eller fjernsyn og tilrådighedsstillelse på en sådan måde, at almenheden får adgang til dem på et individuelt valgt sted og tidpunkt.

En lignende beskyttelse gives til udøvende kunstnere (§ 65), lydfremstillere (§ 66), fremstillere af billedoptagelser (§ 67), radio- og fjernsynsforetagenders tekniske signal (§ 69), fotografer (§ 70) og fremstillere af kataloger mv. (§ 71).

Det følger af ophavsretslovens § 30, stk. 1, at DR, TV2/DANMARK A/S og de regionale TV2-virksomheder kan udsende udgivne værker i radio eller fjernsyn, såfremt betingelserne for aftalelicens er opfyldt. Andre radio- og fjernsynsforetagender kan i medfør af bekendtgørelse nr. 1192 af 1. september 2016 om anvendelse af ophavsretslovens § 30, stk. 1 og 2, gøre brug af samme ordning. Hvis en kollektiv forvaltningsorganisation opstiller urimelige vilkår for at indgå aftale, kan sagen

indbringes for Ophavsretslicensnævnet. Reglen gælder ikke for sceneværker og filmværker, og ophavsmanden og andre rettighedshavere kan nedlægge forbud mod værkets udnyttelse over for radio- eller fjernsynsforetagendet. Reglen kan kun anvendes for så vidt angår udsendelser via satellit, hvis det pågældende radio- eller fjernsynsforetagende samtidig foretager udsendelse over et jordsendenet.

Det følger af ophavsretslovens § 30 a, at offentliggjorte værker, der indgår i DR's, TV 2/DANMARK A/S' og de regionale TV 2-virksomheders egne produktioner, af de nævnte radio- og fjernsynsforetagender kan genudsendes og stilles til rådighed på en sådan måde, at almenheden får adgang til dem on demand, såfremt betingelserne for aftalelicens er opfyldt. § 30 a gælder kun for værker, der indgår i produktioner, som har været udsendt før den 1. januar 2007.

Det følger af ophavsretslovens § 35, stk. 1, at værker, der udsendes trådløst i radio- og fjernsyn, samtidig og uændret må viderespredes over kabelanlæg og på samme måde videreudsendes ved hjælp af radioanlæg. Reglen gælder ikke for de rettigheder, der indehaves af et radio- og fjernsynsforetagende, og er betinget af, at betingelserne for aftalelicens er opfyldt, hvilket bl.a. betyder, at der skal indgås aftale med en kollektiv forvaltningsorganisation, der er godkendt af Kulturministeriet. Nægter en kollektiv forvaltningsorganisation eller et radio- eller fjernsynsforetagende uden rimelig grund at give samtykke til, at værker og udsendelser, som udsendes trådløst, samtidig og uændret videreudsendes over kabelanlæg eller trådløst, eller tilbydes en sådan videreudsendelse på urimelige vilkår, kan Ophavsretslicensnævnet på begæring meddele den fornødne tilladelse og fastsætte nærmere vilkår herfor.

I medfør af ophavsretslovens § 35, stk. 4, må værker, som udsendes i radio eller fjernsyn, på anden måde, end hvad der er bestemt i § 35, stk. 1, gengives af andre, såfremt betingelserne for aftalelicens er opfyldt. Eksemplar fremstilling og tilrådighedsstillelse af værker på en sådan måde, at almenheden får adgang til dem on demand skal ske i tidsmæssig tilknytning til udsendelsen. § 35, stk. 5, giver mulighed for at "spejle" radio- og tv-foretagenders on-demand tjenester, når tilrådighedsstillelsen sker på samme måde og inden for samme tidsrum som radio- eller fjernsynsforetagendets tilrådighedsstillelse og betingelserne for aftalelicens er opfyldt. Hverken stk. 4 og stk. 5 gælder for de rettigheder, der indehaves af radio- eller fjernsynsforetagender. Tvister om vilkår for anvendelse af stk. 4 og 5 kan indbringes for Ophavsretslicensnævnet.

I medfør af ophavsretslovens § 50, stk. 2, kan kollektive forvaltningsorganisationer og en bruger indgå aftale med aftalelicensvirkning på nærmere definerede områder.

Det følger af ophavsretslovens § 87, stk. 1, at radio- og fjernsynsudsendelser via satellit anses for at finde sted i Danmark, hvis de programbærende signaler, som er bestemt til modtagning af almenheden, under et radio- eller fjernsynsforetagendes kontrol og ansvar her i landet indføres i en ubrudt sendekæde, der leder til satellitten og ned mod Jorden. For så vidt angår satellitudsendelser anvendes således som udgangspunkt et

”oprindelseslandsprincip”. § 87, stk. 2, indeholder regler om, at satellitudsendinger fra lande uden for EØS i visse tilfælde også anses for at finde sted i Danmark.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er tale om en forordning, der hverken må eller skal gennemføres i dansk ret.

Forordningsforslaget kan dog nødvendiggøre visse præciseringer i lov om ophavsret for at fastslå forholdet mellem denne lov og forordningsforslaget, ligesom artikel 3, stk. 5, i forordningsforslaget bestemmer, at en medlemsstat kan fastsætte, at en rettighedshaver, der giver tilladelse til førstegangsudsendelse på sit territorium af et beskyttet værk eller lignende, anses for at være indforstået med ikke at udøve sin ret til retransmission på et individuelt grundlag, men at udøve den i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningsforslaget.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

Samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser

De samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt. Konsekvenserne vil skulle afdækkes nærmere i forbindelse med forhandlinger samt ved møder med de berørte interessenter.

Kommissionen vurderer, at forordningsforslaget vil mindske transaktionsomkostningerne for de radio- og fjernsynsforetagender, der er villige til at stille deres transmissioner til rådighed online og på tværs af grænserne. Forslaget forventes at facilitere udviklingen af markedet uden at forstyrre eksisterende forretningsmodeller og distributionsstrategier.

Kommissionen vurderer ikke, at den foreslåede løsning vil påvirke aftalefriheden, og dermed sker der ingen begrænsning i rettighedshavernes og radio- og fjernsynsforetagendernes muligheder for at licensere rettigheder på territorial basis.

Kommissionen har endvidere vurderet, at den valgte løsning for så vidt angår retransmission vil øge udvalget af retransmissionstjenester, der tilbyder radio- og fjernsynsprogrammer fra andre medlemsstater til forbrugerne.

Kommissionen forventer generelt, at forslaget vil medføre større fordele end ulemper. Det vurderes, at transaktionsomkostningerne vil falde, og at forslaget vil give forbrugerne flere valgmuligheder. Rettighedshavernes muligheder for licensering vil blive påvirket i et begrænset omfang og efterlevelselsesomkostningerne vil være marginale, da klareringssystemerne allerede er på plads på tilstødende områder. Kommissionen vurderer ligeledes, at forslaget kan skabe nye licensmuligheder for rettighedshaverne.

Endelig vurderer Kommissionen, at forslaget vil være positivt for små- og mellemstore virksomheder, som er aktive på det i forslaget nævnte område.

8. Høring

Forslaget er sendt i bred ekstern høring til berørte interessenter den 6. oktober 2016 med frist den 4. november 2016. Folketingets Europaudvalg vil i et revideret grund- og nærhedsnotat snarest blive orienteret om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere lande har i generelle vendinger udtrykt bekymring for indførelse af et oprindelseslandsprincip i forordningen, ligesom flere lande har problematiseret, at lovgivningsinstrumentet er en forordning og ikke et direktiv.

Andre lande har udtrykt sig positivt over for forslaget, ligesom der er udtrykt ønske om en mere klar afgrænsning af forslagets anvendelsesområde.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens ambitioner om at styrke det digitale indre marked til gavn for forbrugere og virksomheder. Regeringen mener, at det digitale indre marked generelt bør kendetegnes ved åbenhed over for digital innovation og konkurrence, og at der ikke indføres unødige byrder for erhvervslivet, rettighedshavere eller det offentlige i forbindelse med bestræbelserne på at fremme det digitale indre marked.

Regeringen mener også, at det er vigtigt, at ophavsretten fortsat er udtryk for en god balance mellem hensynet til dem, der skaber værkerne, og hensynet til samfundets interesse i at få adgang til disse værker. Det er også vigtigt, at ophavsretsreglerne er tidssvarende, og at de er klare og forudsigelige for borgere, brugere og rettighedshavere.

Regeringen finder det vigtigt, at forordningsforslagets nærmere indhold og konsekvenser bliver afklaret under forhandlingerne, og at det sikres, at en løsning på området tager hensyn til de særlige forhold, der gælder for tv- og filmbranchen, og at aftalelicenssystemet kan opretholdes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.