

U 63/2008 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen angående förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/116/EG om skyddstiden för upphovsrätt och vissa närstående rättigheter (ändring av skyddstidsdirektivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till Riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv

om upphovsrätt och vissa närstående rättigheter 2006/116/EG samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 november 2008

Kultur- och idrottsminister *Stefan Wallin*

Regeringsråd Jorma Waldén

EU/2008/1257

UNDERVISNINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
2006/116/EG OM SKYDDSTIDEN FÖR UPPHOVSRÄTT OCH VISA NÄRSTÅENDE
RÄTTIGHETER**

1 Motiv och syfte

Kommissionen för den Europeiska unionen har den 16 juli 2008 avgett ett förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv om skyddet av upphovsrätt och vissa närstående rättigheter 2006/116/EG; KOM(2008) 464 slutgiltig, 16.7.2008.

Till förslaget hör en utvärdering av dess konsekvenser; SEC(2008) 2287, 16.7.2008, Commission Staff Working Document (Impact assessment on the legal and economic situation of performers and record producers in the European Union).

Bestämmelserna om upphovsrätt och vissa närstående rättigheter har harmoniserats genom direktiv 93/98/EEG, som senare kodifierats genom direktiv 2006/116/EG. I dessa direktiv fastställs skyddstiden för upphovsrätten för utövande konstnärer och fonogramframställare till 50 år efter utgivningen, medan skyddstiden enligt det aktuella förslaget föreslås förlängas till 95 år efter utgivningen.

Enligt motiveringen är förslaget förenligt med EU:s mål att främja socialt välbefinnande och social integration. Utövande konstnärer, särskilt sessionsmusiker, tillhör de sämst betalda yrkesgrupperna i Europa, trots deras betydande bidrag till Europas levande kulturella mångfald. Kommissionen anser att den nuvarande situationen är orättvis för de utövande konstnärernas del, eftersom dessa numera inte bara är lika viktiga som upphovsmännen, utan också mer identifierbara med en ljudinspelnings kommersiella framgång.

Enligt kommissionen motiveras en förlängd skyddstid också av att de utövande konstnärerna allt oftare lever längre än den stipulerade skyddstiden för sina framföranden. En förlängning av skyddstiden skulle så-

ledes trygga konstnärernas inkomster i ett levnadsskede då de passerat sina konstnärligt sett mest aktiva år.

En förlängd skyddstid svarar enligt förslaget även mot de hot den europeiska skivindustrin står inför. Det största hotet utgörs av en förkrympt marknad för CD-skivor och en minskning av de kompensande inkomsterna från online-försäljning. Online-försäljningen försvåras framför allt av olaglig fildelning. En förlängd skyddstid skulle stabilisera läget till denna del och bland annat göra det möjligt för skivbolagen att investera mer än hittills i nya förmågor.

Syftet med en harmonisering av beräkningen av skyddstiden för musikverk med text är att underlätta administrationen av upphovsrätten för gemensamt skrivna verk inom gemenskapen. Det nuvarande direktivet innehåller inga bestämmelser om gemensamt skrivna verk som inbegriper text. I de medlemsländer där musikverk och text för närvarande behandlas som separata verk, kan det i praktiken hända att de separata skyddstiderna, som löper ut från respektive upphovsmans död, skiljer sig från varandra med tiotals år.

Förslaget avser ett område där gemenskapen ensam är behörig. Gemenskapen är ensam behörig på detta område eftersom gällande lagstiftning, som den fastställs i direktiv 2006/116/EG, (*direktivet*), innebär fullständig harmonisering. I direktivet föreskrivs parallellt minsta och största harmonisering. Detta betyder att medlemsstaterna inte kan föreskriva vare sig kortare eller längre skyddstider än de som föreskrivs i direktivet (skäl 2). Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

Rättslig grund för förslaget utgörs av artiklarna 47(2), 55 och 95 i EG-fördraget.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I kommissionens förslag presenteras en ändring av direktiv 2006/116/EG om skyddet av upphovsrätten och vissa närstående rättigheter så att skyddstiden för fonogram förlängs från 50 år till 95 år. Den föreslagna förlängningen berör såväl utövande konstnärer som fonogramframställare.

Förlängningen av skyddstiden föreslås gälla de återgivna framföranden och fonogram som är skyddade vid den tidpunkt då direktivet träder i kraft. De överlåtelse- och upplåtelseavtal som är i kraft mellan utövande konstnärer och fonogramframställare är fortsättningsvis i kraft, om inte annat klart framgår ur gällande avtal.

Kommissionen kommer senare att korrigera förslaget så att den förlängda skyddstiden även föreslås gälla de verk och fonogram som spelats in efter tidpunkten för direktivets ikraftträdande.

Förslaget innehåller även ett harmoniserat regelverk för beräkningen av skyddstiden för musikverk med text. Skyddstiden för sådana verk föreslås bli 70 år från och med den av textförfattaren och kompositören som avlidit senare.

Syftet med åtgärderna under övergångstiden är att trygga att de konstnärer som deltagit i inspelningen av fonogrammen drar nytta av den föreslagna förlängningen, och särskilt de studio- dvs. sessionsmusiker, som före förlängning av skyddstiden har genom avtalet överlåtit sina rättigheter till fonogramframställaren och således inte har några royalties längre fram i utsikt.

Enligt förslaget skulle fonogramframställaren vara skyldig att under den förlängda skyddstiden minst en gång om året överföra minst 20 % av intäkterna från försäljningen till en stiftelse som delar ut dem till de utövande konstnärerna. Enligt förslaget ska stiftelsens medel årligen delas ut endast till de utövande konstnärer vars verk spelats in och som överfört sina rättigheter till fonogramframställaren mot en engångsbetalning. Utdelningen av dessa ersättningar föreslås skötas till exempel av en insamlingsorganisation som har i uppgift att övervaka de utövande konstnärernas rättigheter. Enligt förslaget skulle små fonogramframställare, vars

sammanlagda årsinkomst inte överstiger två miljoner euro, kunna befrias från dessa finansierings- och ersättningsskyldigheter.

I förslaget ingår en kompletterande tilläggsklausul enligt den så kallade *use it or lose it* -principen. Principen tillåter den utövande konstnären att häva en avtalad överlåtelse av sina rättigheter till ett fonogramframställare, ifall denne inte erbjuder fonogrammet till försäljning i tillräckligt hög grad eller inte distribuerar det till allmänheten via online-försäljning. I det fallet föreslås rättigheterna till verket återgå till konstnären.

De förlängda rättigheterna för fonogrammet föreslås likväl upphöra att gälla både för den utövande konstnären och fonogramframställaren om inte fonogrammet och det där återgivna framförandet inom ett års tid från och med det att det ändrade direktivet trätt i kraft finns i online-distribution. Således skulle både sådana fonogram som inte vare sig den utövande konstnären eller fonogramframställaren vill utnyttja, och sådana vars rättighetshavare inte påträffas, fritt kunna användas.

3 Konsekvensbedömning

I kommissionens bedömning av konsekvenserna av en förlängd skyddstid vann förslaget understöd hos konstnärsorganisationer, skivindustrin, insamlingsorganisationer, musikförlag, utövande konstnärer och musikmanagers. Aktörer som motsatte sig en förlängning av skyddstiden var telekommunikationsbolag, bibliotek, konsumenter och *public domain* -företag.

Kommissionen anser förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det uppfyller följande sex operationella mål: 1) en gradvis likriktning av skyddet för upphovsmän och utövande konstnärer, 2) en stegvis ökning av ersättningen till utövande konstnärer, 3) en minskning av diskrepansen mellan skyddet i EU och USA, 4) en stegvis ökning av resurserna för A&R, dvs. framtagningen av nya förmågor, 5) ett säkerställande av tillgången till musik till skäliga priser, och 6) att uppmuntra digitaliseringen av katalogtitlar (s.k. back catalogues), och att ovan nämnda konsekvenser bäst nås genom en ändring av skyddstiderna.

I konsekvensbedömningen granskas även alternativet att den utövande konstnären skulle få en oförtytterlig rätt till en skälig ersättning för online-försäljning. Detta alternativ anses intressant, och blir eventuellt aktuellt längre fram.

Även konsekvenserna för dem som använder sig av fonogram bedöms. Enligt bedömningen kommer ersättningarna för public service -broadcasting och offentligt framförande av musik att kvarstå på nuvarande nivå, oavsett om skyddstiden förlängs. I motiveringen hänvisas till att ersättningen beräknas som en procentsats av de inkomster sändaren eller annan utövare av verksamheten erhåller.

På nämnda punkt kan kommissionens bedömning kritiseras till exempel för Finlands del, eftersom det hos oss även finns ersättningar som beräknas utgående från speltid och andel av repertoaren.

Empiriska undersökningar sägs visa att skyddstiden för upphovsrätten inte medför ett högre pris än för andra fonogram. Enligt kommissionens bedömning skulle den föreslagna förlängningen av skyddstiden således inte leda till vare sig till högre priser på fonogram eller en sänkning av dem då upphovsrätten upphör.

En förlängning av skyddstiden väntas leda till positiva konsekvenser för konsumentens valfrihet och den kulturella mångfalden. På lång sikt skulle en förlängning enligt kommissionen vara till nytta för den kulturella mångfalden, eftersom den skulle garantera tillräckliga resurser för att finansiera och ta fram nya förmågor. På kort eller medellång sikt skulle den föreslagna förlängningen ge skivbolagen ett incitament för digitalisering och marknadsföring av gamla inspelningar.

Kommissionens bedömningar av förslagets konsekvenser har kritiserats starkt på remissrundan i vårt land; kritikerna har bland annat ifrågasatt innehållet i konsekvensbedömningens "sex operationella mål". Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna har kritiserats för inbördes motstridigheter, och i fråga om bedömningen av hur stora de extra inkomsterna för utövande konstnärer skulle bli sägs kommissionen ha presenterat mycket varierande bedömningar. Enligt kritikerna skulle det vara mycket få konstnärer

som skulle dra nytta av förlängningen av skyddstiden och de extra inkomsterna.

Därtill upprepar en del av remissvaren Europas vetenskapliga samfunds kritik enligt vilken förslaget inte beaktar alla undersökningar och utredningar som gjorts i frågan och ifrågasätter sålunda själva grunderna för förslaget.

4 Förslagets verkningar för Finlands del

Kommissionens förslag till direktiv skulle innebära att lagen om upphovsrätt måste ändras. Upphovsrätten tillhör den riksomfattande lagstiftningen och gäller således också Åland.

En förlängning av skyddstiden i enlighet med förslaget samt de åtgärder som sammanhänger med detta skulle möjliggöra extra inkomster för de utövande konstnärerna vid användningen av inspelade verk. För dem som skulle använda sig av sådana fonogram skulle motsvarande extra omkostnader uppstå.

5 Behandlingen av ärendet

Kommissionen har avgett sitt förslag till direktiv den 16 juli 2008. Rådets arbetsgrupp om immateriell egendom har tagit upp förslaget till behandling i september.

I vårt land har intressegrupperna hörts i ärendet. Förslaget har sänts på remissrunda till 160 myndigheter, organisationer inom branschen, sammanslutningar och företag, och dessutom har det ordnats ett hörningstillfälle.

Det har kommit in 40 remissvar på förslaget, av vilka 15 ställde sig positivt till en förlängning av skyddstiden från 50 år till 95 år, bland dem musikerna och fonogramframstälarna. Förslaget motsattes av 24, bland vilka kommunikationsministeriet emellertid ställde sig positivt till de föreslagna tilläggsåtgärderna för att förbättra situationen för utövande konstnärer. Suomen Ääni- ja kuvataallennetuottajat ÄKT ry (Finlands skiv- och videoproducenter SVP), som understödde förslaget, föreslog att tilläggsåtgärderna skulle mildras på vissa punkter.

Den föreslagna harmoniseringen av skyddstiden för musikverk med text understöddes i 4 remissvar och motsattes i 23; 13 tog inte ställning i frågan. Av dem som berörs av förslaget motsatte sig kompositörerna och textförfattarna det, medan musikförläggarna ställde sig positivt.

Förslaget till direktiv har behandlats upphovsrättskommissionen, som ska bistå Finlands regering i ställningstaganden rörande beredningen av lagstiftning i anslutning till EU-ärenden. Upphovsrättskommissionen ansåg sig inte beredd att ta ställning till EU-kommissionens förslag om en förlängning av skyddstiden för utövande konstnärer, eftersom konsekvensbedömningen och grunderna för den är bristfälliga. Till den del förslaget berör musikverk med text förhåller sig kommissionen negativt till det.

Förslaget har behandlats i sektionen för konkurrenskraft som lyder under kommittén för EU-ärenden den 27 oktober 2008.

6 Statsrådets ställningstagande

Allmänt taget kan konstateras att grunderna för de föreslagna ändringarna kan ifrågasättas och är svagt underbyggda, samt att förslaget motiveras med kontroversiella argument. Inte heller kommissionens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna är övertygande.

Som helhet betraktat är förslaget komplicerat och öppet för tolkningar samt därtill bristfälligt rent lagstiftningstekniskt sett. Dessutom är de föreslagna förlängningarna av skyddstiden överdrivet långa. I praktiken skulle det också göra uträkningen av skyddstiden synnerligen komplicerad.

Finland och de övriga nordiska länderna har av tradition motsatt sig en förlängning av skyddstiderna. För Finlands del framgick motståndet bland annat vid implementeringen av direktivet om en förlängning och harmonisering av upphovsrätten och vissa närliggande rättigheter år 1995. Regeringen tog då ställning mot en förlängning av skyddstiden för Finlands del såväl av principiella och politiska skäl som av praktiska hänsyn. De allmänna verkningarna av den förlängning av upphovsrättens skyddstider inträffade år

1995 var mycket mer vittomfattande än de som är aktuella idag.

I rådets arbetsgrupp för immateriella rättigheter har 15 medlemsstater intagit en preliminär ståndpunkt. Av dessa är det endast ett fåtal som har uttalat sitt stöd för den företäckta linjen i förslaget och några har motsatt sig en förlängning av skyddstiderna. Därtill har några medlemsstater uttalat motstånd mot en förlängning av skyddstiden i den utsträckning som har föreslagits. De övriga medlemsstaterna kommer att ta ställning längre fram.

Det är skäl att på nära håll följa med den fortsatta behandlingen av förslaget och i vilken riktning det utvecklar sig under behandlingen i rådet. Likaså är det motiverat att noggrant följa med de synpunkter och förslag som kommer fram i Europaparlamentet.

Förlängningen av skyddstiden för fonogram

I kommissionens förslag till en förlängning av skyddstiden för framställare av fonogram föreslås vidare endast en förlängning av skyddstiden för utövande musikers del. Detta är problematiskt, eftersom utövande konstnärer på olika områden då försätts i olika ställning. Motsvarande fenomen kan även observeras i det internationella konventionssystemet, där utvecklingen lett till att rättigheterna enbart förnyats för utövande musiker.

Målsättningen på EU-nivå borde främja en likvärdig behandling av alla utövande konstnärer och undvika förslag som försätter olika kategorier av innehavare av rättigheter i olika ställning med varandra.

Det är motiverat att till exempel harmonisera skyddstiderna och rättigheterna för olika utövande konstnärer med rättigheterna för upphovsmännen, som avgörs utgående från deras livslängd. Krav i denna riktning har även framförts under årens lopp. Det som gör förslaget problematiskt är emellertid att den utövande konstnärens rättighet knyts samman med fonogramframställarens. Detta i sin tur innebär att den utövande konstnärens och framställarens skydd i praktiken måste följas åt. Det är viktigt att överväga behovet av skydd av upphovsrätten noggrant, och alltför

långa skyddstider är det inte tillrådligt att lagstifta om.

Enligt Romfördraget från 1961 är den internationella skyddstiden för utövande konstnärer 20 år och enligt WIPO-avtalet för framföranden och fonogram som ingicks 1996 är skyddstiden 50 år för utövande musiker. Avtalen tillåter även längre skyddstider. Enligt de mycket komplicerade bestämmelserna i Förenta staterna definieras skyddet för fonogram för utövande musiker för åtminstone 95 år från och med inspelningen. Skyddstiden för de produktionsbolag som framställt fonogrammen utgår från skyddstiden för de verk och framföranden som spelats in.

Övergångsåtgärder

Förslaget innehåller bestämmelser om i vilka fall den föreslagna förlängningen av skyddstiden träder i kraft fullt ut. Därtill innehåller förslaget även tilläggsåtgärder i anslutning till förlängningen av skyddstiden i syfte att förbättra den ekonomiska situationen för sådana studiomusiker som överlåtit sina rättigheter till framställaren av fonogrammet. Sådana åtgärder är att förpliktiga fonogramframställaren att reservera en del av inkomsterna från försäljningen av fonogram för ersättningar som delas ut till studiomusikerna samt möjligheten för de utövande konstnärerna att häva avtalet ifall de villkor som stipuleras i direktivet uppfylls.

Sammanfattningsvis är formuleringen av överlåtelsebestämmelserna oklart framställd och komplicerad samt därtill bristfälligt underbyggd. I föreslagen form skulle direktivet även ge upphov till en mycket oklar situation i fråga om vilka fonogram som är skyddade tills 50 år förflutit sedan de spelades in och när skyddstiden upphör.

Målsättningen att förbättra studiomusikernas ställning är i sig värd att understödjas. För att uppnå syftet borde kommissionen dock överväga åtgärder som riktar sig mer jäm-

bördigt till alla musiker inom ramen för den nuvarande skyddstiden om 50 år.

En harmonisering av skyddstiden för musikverk med text

Enligt förslaget ska skyddstiden för musikverk som inbegriper text beräknas enhetligt, vilket är fallet i Spanien, Grekland, Litauen, Portugal och Frankrike. Finland hör däremot till länder med separata skyddstider för text och musik, som löper från respektive upphovsmans död.

Kommissionen motiverar sitt förslag med att de olika sätten att beräkna skyddstiderna innebär en begränsning av den fria rörligheten för varor och tjänster, till exempel för gränsöverskridande kollektiva administrativa tjänster.

Att bevara vårt nuvarande sätt att beräkna skyddstiderna är motiverat i synnerhet av följande skäl: 1) kommissionen har inte presenterat någon bedömning av varför harmoniseringen inte lika väl kunde genomföras med bibehållande av separata skyddstider för självständiga verk, 2) den föreslagna harmoniseringen skulle grundligt ändra på den grundläggande lagstiftningsprincipen om en separat skyddstid för varje självständigt verk som går att urskilja, 3) man undgår de problem som annars uppstår vid en implementering av harmoniseringen, 4) man undviker överlånga skyddstider jämfört med nuvarande skyddstider och att de blir överdrivet långa.

Sammandrag

Med anledning av ovanstående är statsrådets ståndpunkt att Finland inte understöder kommissionens förslag.

Finland kommer att ta ställning till de alternativ som eventuellt läggs fram under ärendets fortsatta behandling.