

Kultur- og kirkedepartementet
Medieavdelingen
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse - Endringer i åndsverkloven m.m. som følge av Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2001/29/EF

Det vises til Kulturdepartementets brev av 2. april 2003 angående ovennevnte sak. Nasjonalbiblioteket vil med dette komme med kommentarer til Kulturdepartementets forslag til endringer i åndsverkloven. Høringsuttalelsen som følger nedenfor ble godkjent, og vedtatt oversendt til Kulturdepartementet av Nasjonalbibliotekets styre, i styremøte mandag 16. juni d.å.

1. Innledning:

Nasjonalbiblioteket er landets fremste instans for innsamling, bevaring og formidling av nasjonens kulturelle, intellektuelle og vitenskapelige produksjon. Grunnlaget for denne virksomheten er bl.a. Lov om avleveringsplikt for allment tilgjengelige dokument av 9. juni 1989 nr. 32, pliktavleveringsloven. I tillegg består vårt materiale av eldre samlinger overtatt fra Universitetet i Oslo og andre dokument som er blitt kjøpt, donert eller på annen måte innlemmet i samlingene ved Nasjonalbiblioteket.

To viktige kjerneområder for Nasjonalbibliotekets virksomhet er å bevare og sikre materiale for ettertiden, samt å formidle dette på en hensiktsmessig og forsvarlig måte til forsknings- og studieformål. Nasjonalbiblioteket er derfor i første rekke opptatt av de deler av lovforslaget som berører denne delen av vår virksomhet.

Nasjonalbiblioteket vil understreke betydningen av at bibliotekene sikres mulighet for å tilby sine brukere de fasiliteter som er nødvendig for å sikre et høyt faglig nivå på den virksomhet som drives. Dette innbefatter nødvendig modernisering og tilpasning til nye krav som vokser frem i det nye informasjonssamfunnet. Nasjonalbiblioteket ser positivt på de endringer og videreføring som er foreslått av departementet når det gjelder eksemplarfremstilling og formidling av materiale ved hjelp av ny teknologi, selv om en del meget viktige spørsmål fremdeles er utelatt for nærmere fastsettelse i forskrift. Imidlertid er en del problemstillinger i forbindelse med eksemplarfremstilling og formidling av det pliktavleverte materiale ikke belyst i departementets høringsutkast, og Nasjonalbiblioteket vil derfor gå nærmere inn på dette.

Nasjonalbiblioteket vil nedenfor i punkt 2 først kommentere lovforslagets endringer m.h.t. § 16 og ny §16 a, og dernest i punkt 3 kommentere de øvrige lovendringer av betydning for Nasjonalbiblioteket i henhold til høringsutkastets numeriske rekkefølge.

2. Eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring i bibliotek, samt avtalelisens for bruk i bibliotek, jf utkast til åndsverklovens §§ 16 og 16 a

Eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring av verk i bibliotek

Departementet foreslår at hjemmelen i § 16, i samsvar med direktivet, utvides til å omfatte rett til å fremstille eksemplar også i andre format enn originaleksemplaret, herunder ved å digitalisere verk i samlingene. Nasjonalbiblioteket imøteser denne utvidelsen.

Departementet angir imidlertid ikke de nærmere rammene for denne utvidelsen i høringsutkastet, men vil fastsette dette senere i forskrift. Hvor langt departementet ønsker å gå er derfor fremdeles uklart. Samtidig er dette av vesentlig betydning for Nasjonalbiblioteket virksomhet, samt for biblioteksektoren generelt. Nasjonalbiblioteket vil derfor i det følgende gå nærmere inn på hvilke rammer departementet bør sette for eksemplarfremstillingsadgangen i forskriften.

Ifølge forskriften av 21.12.2001, § 1-2 annet ledd, kan Kulturdepartementet gi tillatelse til at et bibliotek som omfattes av forskriften, digitaliserer offentliggjorte åndsverk som de har i sine samlinger for konserverings-, sikrings- og forskningsformål. Nasjonalbiblioteket mener at det er av avgjørende betydning at retten til å digitalisere til disse formål gjøres til den alminnelige regel, uten at det er nødvendig å søke om tillatelse fra Kulturdepartementet. Nasjonalbiblioteket sitter med store nasjonale konserveringsoppgaver med hensyn til materiale av svært ulik karakter og den gjeldende ordningen er unødvendig byråkratisk og ressurskrevende. Digitaliseringens begrensede formål er i samsvar med direktivets artikkel 5.2 c. og skulle derfor ikke innebære noen trussel mot rettighetshavernes interesser. Tvert imot kan det også sees som en fordel for rettighetshaverne at verkene bevares og sikres på en forsvarlig måte for ettertiden.

Hjemmelen i § 16 åpner i dag for fjernlån, slik at fremstilt eksemplar på visse vilkår kan stilles til rådighet i annen institusjon som omfattes av paragrafen. Etter gjeldende forskrift kan et arkiv, bibliotek og lignende på særskilt bestilling gjennom fjernlån, herunder ved overføring til dataterminal, stille eksemplar fremstilt med hjemmel i § 16 til rådighet for en bestemt låner i lokaler til andre institusjoner, se forskrift av 21.12.2001 § 1-3.

Departementet legger til grunn at direktivet ikke er til hinder for at en slik forståelse av § 16 kan videreføres. Forutsetningen er imidlertid at tilgjengeliggjøringen skjer i forbindelse med et "kontrollert fjernlån", dvs. på bakgrunn av en konkret bestilling av et verk til en bruker av et bibliotek. Nasjonalbiblioteket støtter departementet i at et kontrollert fjernlån mellom ulike bibliotek, herunder fjernlån ved overføring av verk til dataterminal, er i samsvar med direktivets artikkel 5. 3. n), jf artikkel 5. 2 c).

Imidlertid forutsetter Nasjonalbiblioteket at fjernlånsbestemmelsen kobles til en utvidelse av retten til å fremstille eksemplar i annet format enn originaleksemplaret som nevnt ovenfor.

Som følge av de nye krav som vokser frem i det nye informasjonssamfunnet er det helt nødvendig at bibliotekene tilpasser seg den nye teknologi. Departementet viser også selv til at det ville være unødvendig ressurskrevende om bibliotek m.v. ikke kunne nyttiggjøre seg moderne hjelpemidler som e-post i forbindelse med fjernlån, men i stedet måtte benytte seg av alminnelig postgang med papirkopier eller en analog faksmaskin. Men for å kunne benytte seg av e-post som forsendelsesmåte ved fjernlån, vil det ofte være nødvendig å skanne inn materialet hos det biblioteket som har materialet, før det overføres til bestillerbiblioteket. En slik digitalisering er det ikke anledning til i dag.

Ifølge forskriftens § 1-9 er det for særskilt forsknings- eller studieformål anledning til å fremstille eksemplar, ved fotokopiering eller lignende fremgangsmåte, av "enkelte artikler i samleverk, avis eller tidsskrift, eller korte avsnitt i andre verk for utlevering til eie". Dersom bibliotekene skal kunne nyttiggjøre seg en moderne forsendelsesmåte i disse tilfellene, må bibliotekene få en adgang til å fremstille eksemplar i annet format enn originaleksemplaret. Nasjonalbiblioteket kan ikke se at en slik begrenset eksemplarfremstilling vil komme i konflikt med direktivet. Dette spørsmålet er tidligere tatt opp i forbindelse med høringsrunden i forbindelse med de nye forskriftene til åndsverkloven som ble satt i kraft 1.01.2002. I den anledning tillater Nasjonalbiblioteket seg å sitere fra høringsuttalelsen som ble avgitt av Universitets- og Høgskolerådet i anledning dette spørsmål, hvor UHR bl.a. skriver følgende:

"Det nå vedtatte EU-direktivet om opphavsrett i informasjonssamfunnet hjemler rett til til "specific acts of reproduction", noe som ifølge direktivets fortale (pkt 40) "should be limited to certain special cases covered by reproduction right". De begrensede formål som følger av åndsverklovens § 16 og forslaget § 1-6 1 skulle klart nok falle innenfor disse begrensningene. Forutsatt dette, stiller direktivet ingen krav til måten eksemplarfremstillingen skjer på. Rett nok uttales det i fortalens pkt 40 at "such an exception or limitation should not cover uses made in the context of on-line delivery of protected works or other subject matter". Denne uttalelsen, som er en tolkningsretningslinje og ingen absolutt regel, må imidlertid antas å rette seg mot bibliotekenes adgang til å tilby sine lånere tilgang på verk ved hjelp av on-line-tjenester. Det kan neppe være til hinder for at bibliotekene seg imellom sender materiale digitalt i stedet for å benytte telefaks og brev, forutsatt at det dreier seg om "specific acts of reproduction". På den måten burde det ikke være noe i veien for at.... et bibliotek sender en bestilling på en tidsskriftartikkel per e-mail til et annet bibliotek, som i sin tur skanner inn og sender det tilbake per e-mail til bestillerbiblioteket, som tar utskrift til forskeren som står og venter. Kombinert med en plikt for mottakerbiblioteket til å slette det mottatte eksemplar, er det vanskelig å se noen større motforestillinger fra et rettighetshaversynspunkt mot slik enn bruk av kopimaskin og telefaks. Det dreier seg utelukkende om en mer effektiv forsendelsesmåte, som innebærer de samme begrensinger som analog kopiering og distribusjon (samme begrensede formål, utleveringsbiblioteket beholder ingen kopier, mottaker får kun et fysisk eksemplar)."

Nasjonalbiblioteket støtter UHRs argumentasjon og konklusjon. Forskriften § 1-9 bør derfor utvides fra å gjelde fotokopiering, til også å gjelde digitalisering i de særskilte tilfellene som nevnes i bestemmelsen. Dessuten må forbudet mot å ta en papirutskrift oppheves i den samme bestemmelse. For øvrig kan det i denne sammenheng nevnes at fjernlån av artikkelkopier i bibliotek har gått ned de siste par årene. Det er vanskelig å se noen entydig årsak til dette. Men det antas at fremveksten tidsskrifter som leveres via et nettabonnement er økende. I disse tilfellene vil selvfølgelig en eventuell digital forsendelse av en artikkel reguleres av lisensavtalen. Videre er det i økende grad blitt anledning til å kjøpe artikkelkopier på nett. I slike tilfeller kan brukeren henvises til den kommersielle tjenesten.

Ifølge høringsutkastet forutsetter et kontrollert fjernlån via terminaler at bestilleren kun får tilgang til det fjernlånte verket i bibliotekets lokaler. Nasjonalbiblioteket forutsetter at dette også betyr at brukeren kan ta en utskrift av verket til studium på stedet. Selv om gjeldende

1 Gjeldende forskrifts § 1-9

forskrift § 1-2 stadfester at eksemplarframstilling normalt skal skje i samme format som originaleksemplaret, gir forskriften likevel, som hovedregel, adgang til å fremstille papirutskrift fra maskinlesbare eksemplar. Dette gjelder også for fjernlånt materiale. Det ville kreve et meget stort antall terminaler i hvert enkelt bibliotek dersom alle brukerne måtte studere materialet i sin helhet på skjermen, istedenfor å benytte lesesalsplassene. En slik skjermbruk ville dessuten være både uhensiktsmessig for brukeren, samt kostbart og upraktisk for bibliotekene.

Ifølge forskriftens § 1-6 kan bibliotek fremstille eksemplar av åndsverk som den har i sine samlinger til utlån dersom originaleksemplaret er særlig utsatt for skade ved utlån eller vanskelig kan erstattes hvis det går tapt. Det fremgår av Ot.prp. nr. 15 for 1994-95 (s. 117 annen spalte, jf NOU 1988: 22 s. 66) at det er en forutsetning at forskriftshjemmelen i åndsverklovens § 16 "ikke skulle åpne for hjemlån av eksemplar fremstilt fra lydopptak, bildeopptak og maskinlesbare media, men at slike eksemplar bare skulle brukes i arkivets, bibliotekets eller museets lokaler." Dette gjør at den praktiske rekkevidden av forskriftens § 1-6 blir svært begrenset. Når det for eksempel gjelder musikk, finnes det LP-plater eller andre sårbare lydopptak som ikke lenger er mulig å få i handelen eller hos produsent/importør og som derfor vanskelig kan erstattes hvis de går tapt. Nasjonalbiblioteket plikter å sikre og konservere slike eksemplar for ettertiden og kan derfor ikke låne ut originaleksemplaret til en bruker. Selv om forskriftens § 1-6 gir anledning til å fremstille et eksemplar i slike tilfeller, kan et slikt opptak, ifølge forutsetningene i ovennevnte proposisjon, ikke lånes ut av bibliotekets lokaler. Imidlertid står det i høringsbrevet til utkastet til gjeldende forskrift at adgangen til å låne ut en kopi i henhold til § 1-6, vil avhenge av adgangen til å låne ut originaleksemplaret. Dette tyder på at departementet har ment at en slik kopi skal kunne lånes ut av bibliotekets lokaler. På den annen side, er det klart angitt i forskriftens § 1-3 at lignende fjernlånskopier ikke lånes ut. Disse motstridende formuleringer og tolkninger har skapt stor usikkerhet i bibliotekene rundt dette spørsmålet. Nasjonalbiblioteket etterlyser derfor en oppklaring her.

Nasjonalbiblioteket ser ikke bort fra at faren for misbruk øker ved hjemlån av lydopptak og at rettighetshavernes interesser således kan settes i fare. Imidlertid kan Nasjonalbiblioteket vanskelig se at en kopi i samme format som originaleksemplaret, i disse helt spesielle tilfellene (jf § 1-6), utgjør noen større fare enn utlånet av selve originaleksemplaret. Nasjonalbiblioteket kan heller ikke se at direktivet stenger for hjemlån av slike kopier. I mange tilfeller vil en forsker ha behov for å studere slikt materiale i sammenheng med annet materiale som han har på sitt arbeidssted. Det kan derfor være problematisk å foreta det nødvendige studium av verkene i bibliotekets lokaler. Nasjonalbiblioteket mener at forskningsinteressene bør veie tungt i disse tilfellene. Nasjonalbiblioteket har dessuten en klar formidlingsplikt med hensyn til sjeldne verk som er interessante i forskningen. For å imøtekomme rettighetshavernes interesse kan det innføres et krav om at kopien undergis tekniske beskyttelsesmekanismer fra bibliotekets side som minimaliserer faren for misbruk. Det vises her til at de tekniske muligheter som finnes i dag til å beskytte vernet materialet i maskinlesbar og analog form, er helt annerledes og bedre enn de var da disse spørsmål ble tatt opp i Ot.prp.nr. 15 1994-95, NOU 1988: 22.

Ny § 16 annet ledd

Nasjonalbiblioteket er positiv til departementets forslag til ny § 16 annet ledd som åpner for tilgjengeliggjøring av verk ved hjelp av terminaler på stedet i den enkelte institusjons lokaler for enkeltpersoner til forsknings- og private studieformål. De nærmere reglene om dette skal gi i

forskrifter. Den foreslåtte hjemmelen åpner, etter Nasjonalbibliotekets oppfatning, også for at departementet gir bestemmelser om bibliotekers adgang til å digitalisere verk man har i sine samlinger for tilgjengeliggjøring for enkeltpersoner til *forsknings- og private studieformål* på stedet i institusjonens lokaler. Tilgjengeliggjøring på skjerm i biblioteket minsker slitasjen på originalmaterialet, samtidig som det letter gjenfinningen og dermed gir en raskere og enklere tilgang til materialet.

Pliktavlevert materiale

Departementet har i høringsutkastet behandlet forholdet til pliktavlevert materiale svært summarisk. Departementet ser ingen grunn til å utvide adgangen til å fremstille eksemplarer av pliktavleverte dokumenter og konkluderer med at bruk av pliktavlevert materiale må skje innenfor rammene av lov om avleveringsplikt. Nasjonalbiblioteket er ikke uenig i at bruken av det pliktavleverte materiale må skje innenfor pliktavleveringslovens rammer, men vil peke på at gjeldende åndsverklov med forskrifter, på enkelte områder, er til hinder for pliktavleveringslovens at formål blir oppfylt på en hensiktsmessig og ressursøkonomisk måte.

Ifølge forskriftens § 1-8 kan mottaksinstitusjon for pliktavlevert materiale fremstille eksemplarer av åndsverk som er avleveringspliktig og "*som de ikke har i sine samlinger*" når slikt eksemplar ikke kan skaffes på utsalgssted eller fra utgiver, importør eller produsent. Denne bestemmelsen sikrer at samlingen av pliktavlevert materiale lagres så komplett som mulig for ettertiden. Bevaring for ettertiden er imidlertid kun ett av formålene med pliktavleveringsloven. Et annet viktig formål er at materiale gjøres tilgjengelig som "kjeldemateriale for forskning og dokumentasjon". Nasjonalbiblioteket har en nasjonal formidlingsplikt m.h.t. det pliktavleverte materiale og ser det som en viktig lovpålagt, samfunnsoppgave at forskere gis tilgang til dette materiale på best mulig måte.

En del pliktavlevert materiale er svært sårbar for slitasje og kan lett utsettes for tap. Dette aksentueres etter hvert som materialet blir eldre. For enkelte utgivelser går det relativt kort tid fra materialet avleveres til det ikke lenger er mulig å oppdrive i handelen. Når det gjelder pliktavlevert kringkastet materiale og pliktavleverte EDB-dokumenter som er innsamlet fra Internett, er Nasjonalbiblioteket det eneste sted i landet der slik materiale systematiseres og oppbevares over lengre tid. Også m.h.t. en del andre materialtyper vil Nasjonalbiblioteket være det stedet som har de mest komplette samlingene.

Enkelte dokumenttyper avleveres etter pliktavleveringsloven kun i ett eksemplar. Dette gjelder for eksempel for det kringkastede materiale. Dersom dette ene eksemplaret skal sikres forsvarlig for ettertiden, er det behov for å ta en brukskopi når materialet skal lånes ut. Det fremgår av forarbeidene til pliktavleveringsloven (se Ot.prp. 52,1988-89 s. 19) at mottaksinstitusjonen skal kunne fremstille brukskopier for utlån. For øvrig vil også forskriftens § 1-6, åpne for at det i disse tilfellene fremstilles en kopi for utlån. På konkret bestilling fra en bruker, fremstiller derfor Nasjonalbiblioteket brukskopier av pliktavlevert kringkastet materiale, på analoge kassetter, dersom betingelsene etter pliktavleveringsloven er oppfylt. Disse kassettenes oversendes deretter til spesielt utvalgte bibliotek, hvor forskeren kan studere det pliktavleverte materiale under kontrollerte forhold (jf forskriftens § 1-3, fjernlån). Imidlertid er dette utlånet svært tidkrevende og dyrt i drift. Nasjonalbiblioteket mener derfor at forskriftene bør åpne for at denne typen pliktavlevert materiale skal kunne digitaliseres og fjernlånes via terminaler i andre biblioteks lokaler på en kontrollert måte. På grunn av de store geografiske avstandene i Norge, er det

uheldig om materiale kun blir tilgjengelig i Nasjonalbibliotekets lokaler i Oslo og Mo i Rana, eller at lovgiver legger til grunn en teknisk foreldet og svært kostbar utlånsordning som baserer seg på postforsendelse av analoge kassetter til ulike universitets- og forskningsinstitusjoner i Norge.

En annen type pliktavlevert materiale som Nasjonalbiblioteket er alene om å ha i sine samlinger er pliktavleverte Edb-dokumenter som er tilgjengelige ved direkteoppkobling til Internett eller lignende åpne nettverk. Den gjennomsnittlige levetiden for en side på nettet er ca. 75 dager. Bare 20 % av dokumentene som i dag befinner seg på nettet vil være tilgjengelig uendret om et år, 40% vil være endret, og 40% vil være borte. Dette pliktavleverte materiale vil derfor etter hvert utgjøre svært viktige vitnemål om vår tid, og vil antakelig være interessant for forskere i årene fremover. Nasjonalbiblioteket kan ikke se at åndsverkloven er til hinder for at dette materiale tilgjengeliggjøres ved terminaler i Nasjonalbibliotekets lokaler, dersom vilkårene i pliktavleveringsloven for øvrig er oppfylt. Spørsmålet er om det er hjemmel til å fjernlåne dette materialet til andre bibliotek. Fjernlånsbestemmelsen i forskriftens § 1-3 gjelder for materiale som er fremstilt i samsvar med §§1-1 til 1-9. En digital overføring av materiale til terminaler i andre institusjoners lokaler forutsetter at det foretas eksemplarframstilling av materialet både i Nasjonalbiblioteket og i bestillerbiblioteket. Ifølge § 1-8, kan Nasjonalbiblioteket bare ta kopi av pliktavleverte eksemplarer som de *ikke har i sine samlinger*. Derfor er denne bestemmelsen ikke anvendelig for eksemplarframstillingen. Det er videre uklart om forskriftens § 1-6 og 1-2 annet ledd er anvendelige i dette tilfelle. Dersom Nasjonalbiblioteket fremstiller en digital kopi av dette materiale på en diskett eller lignende fysisk bærer med hjemmel i forarbeidene til pliktavleveringsloven, for deretter å oversende denne disketten per post til bestillerbiblioteket, ville det innebære et betydelig tap av den informasjonsmengden som opprinnelig lå i nettdokumentet. Dessuten ville en slik metode være svært kostbar og arbeidskrevende. Nasjonalbiblioteket understreker derfor at det er et klart behov for regulere dette nærmere i forskriften.

Nasjonalbiblioteket minner om at det pliktavleverte materialet ikke vil omfattes av en eventuell avtalelisensordning og at man derfor er avhengig av at lovgiver sikrer hensiktsmessige og tidsriktige utlånsvilkår for dette materialet. Selv om departementet i høringsbrevet til gjeldende forskrifter av 21.12.2001, har uttalt at § 1-6 også kommer til anvendelse på pliktavlevert materiale er dette langt fra klart ut fra selve teksten/systemet i forskriften og som nevnt ovenfor vil denne bestemmelsen neppe være tilstrekkelig for å få i stand et hensiktsmessig fjernlån når det gjelder pliktavleverte Edb-dokumenter som er tilgjengelige ved direkteoppkobling. Nasjonalbiblioteket vil derfor foreslå at de ovennevnte problemstillinger i forbindelse med det pliktavleverte materiale løses under ett i en felles bestemmelse enten i lov eller forskrifts form. (Det vises her til det finske forslaget til implementering av direktivet, hvor det finske undervisningsministeriet har sett behovet for en egen lovbestemmelse m.h.t. det pliktavleverte materiale (se Finsk lovforslag, ny § 16 b)). Under enhver omstendighet ber vi om at departementet presiserer sitt syn m.h.t. det pliktavleverte materialet i proposisjonen. Som det fremgår av formålsbestemmelsen setter pliktavleveringsloven relativt snevre grenser for tilgjengeliggjøringen av det pliktavleverte materialet. Nasjonalbiblioteket mener derfor at en harmonisering av åndsverklovens regler som foreslått ovenfor, i tråd med avleveringslovens regler, ikke er i strid med direktivet.

Selv om Nasjonalbiblioteket har størst problemer m.h.t. tilgjengeliggjøringen av den type pliktavleverte dokumenter som nevnes ovenfor, kan det også oppstå enkelte problemer i forhold til de pliktavleverte papirbaserte dokumenter. Allment tilgjengelig papirbaserte dokumenter skal avleveres til Nasjonalbiblioteket i syv eksemplarer. Fire av disse eksemplarene fordeles videre til universitetsbibliotekene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. I noen tilfeller får Nasjonalbiblioteket bare inn noen få eksemplarer, slik at det ikke er nok til å fordele til

universitetsbibliotekene. Dersom dokumentet ikke kan skaffes fra utsalgssted, utgiver, importør eller produsent, har Nasjonalbiblioteket ikke anledning til å fremstille en kopi til universitetsbibliotekene fordi man allerede har ett eller to eksemplar i sine samlinger, jf § 1-8. Selv om Nasjonalbiblioteket kan fjernlåne slike eksemplar per post til universitetsbibliotekene, er det likevel uheldig at de fire universitetsbibliotekene ikke har et eget eksemplar tilgjengelig på lesesalen.

En viktig type pliktavleverte (papirbaserte) dokument er aviser. I dag mikrofilmes alle aviser av plass- og konserveringshensyn, jf forskriftens § 1-2 første ledd. Tilgjengeliggjøringen av mikrofilmene skjer på særskilte leseapparat for mikrofilm i Nasjonalbibliotekets lokaler. Hvorvidt mikrofilming i fremtiden vil vise seg å være den mest optimale og ressursøkonomiske metoden for konservering og bevaring er usikkert. Teknikken for lesing av mikrofilm, hvor brukeren manuelt må sveive seg gjennom filmen fram til ønsket artikkel, gjør at slitasjen på filmen blir stor. Hver mikrofilm kan inneholde opp til 1000 avissider og teknikken er dermed lite brukervennlig både for lesing og gjenfinning. Ved å tilgjengeliggjøre materialet elektronisk på dataterminaler, vil det bli mindre sårbart for slitasje. Dersom det samtidig ble lagt inn søkeinnnganger som indeksering, emneord eller liknende, ville materialet også bli søkbart på en helt annen og bedre måte. Nasjonalbiblioteket ønsker å kunne gi tilgang til digitaliserte aviser via terminaler dersom eller når dette skulle bli metoden for bevaring av aviser. Vi ønsker derfor at det åpnes for å tilgjengeliggjøre digitaliserte aviser via terminaler i egne lokaler eller via kontrollert fjernlån i andre utvalgte biblioteks lokaler, blant annet for ikke å binde biblioteket til å bruke foreldede teknikker som er kostbare i drift.

Særlig om avtalelisens for bruk i bibliotek

Departementet har i sitt høringsutkast foreslått en ny avtalelisens for bruk av verk i bibliotek. Denne bestemmelsen åpner for at bibliotekene kan ta i bruk ny teknologi for eksemplarfremstilling og utlevering/tilgjengeliggjøring av eksemplar fra biblioteker i større utstrekning enn det § 16 gir anledning til.

Nasjonalbiblioteket stiller seg ikke avvisende til at en slik ordning kan være hensiktsmessig for bibliotekene, men er kritisk til at departementet ikke har problematisert hvordan en slik avtale skal avgrenses i forhold til materiale som på ulike måter er klarert på forhånd. I Nasjonalbiblioteket og i de fleste andre bibliotek, tilbys brukerne adgang til ulike typer databaser som klareres med rettighetshaverne via en lisensavtale. I tillegg finnes det publikums-PCer som gir brukerne tilgang til Internett som åpner for en enorm mengde materiale. Mye av det materiale som rettighetshaverne legger ut på Internett, tilgjengeliggjøres for brukeren vederlagsfritt. Nasjonalbiblioteket frykter derfor at en digital avtalelisens vil medføre at bibliotekene for en del av materiale betaler "dobbel opp" og at en del av det materiale som var ment for fri avbenyttelse blir vederlagspliktig. Det bør derfor under enhver omstendighet klart fremgå av loven at avtalelisensen kun skal gjelde for det materiale som ikke er klarert på annen måte på forhånd.

Det kan også oppstå vanskelige grensdragninger mellom en avtalelisens i undervisningssektoren og en avtalelisens i bibliotek. Når en student kopierer på biblioteket i en undervisningsinstitusjon, vil det være vanskelig å avgjøre om kopieringen skal henføres til den ene eller andre avtalen, slik at det også her foreligger en klar fare for dobbeltbetaling. I tillegg må det tas hensyn til om kopieringen dekkes av unntakene i åndsverklovens § 16 og/eller andre tilsvarende lovbestemmelser, samt den lovlige kopieringen av ikke vernede verk.

Selv om avtalelisensen har sin klare berettigelse ved masseutnyttelse av verk hvor omfanget av rettighetshavere vanskeliggjør en individuell klarering av rettigheter, ser man nå klare tegn til at ny teknologi etter hvert muliggjør tekniske løsninger som gjør det enklere enn tidligere å klarere rettigheter individuelt. En slik individuell klarering kanalisere betalingen til rette person og ikke til gruppen av rettighetshavere kollektivt, med de fordelingsproblemer som da oppstår rettighetshaverne i mellom. Utviklingen av slike nye klareringsmåter vil muligens redusere behovet for å bruke avtalelisenssystemet i fremtiden.

Nasjonalbiblioteket frykter videre at en avtalelisensordning, gir rettighetshaverorganisasjonene en uforholdsmessig sterk posisjon i forhandlingene i forhold til bibliotekene. Rettighetshaverorganisasjonene vil i realiteten på sine områder være i en monopolsituasjon. Når først avtalelisensen er etablert og innarbeidet i forhold til visse typer tjenester i bibliotekene, vil bibliotekene være svært sårbare i forhandlingssituasjonen fordi bibliotekene er helt avhengige av rettighetsorganisasjonen for å kunne opprettholde disse tjenestene og kan ikke henvende seg andre steder, til andre "leverandører". Videre vil disse organisasjonenes markedsrett bli omfattende når avtalelisensen utvides til det digitale område også i undervisningssektoren, samt at flere av åndsverklovens tidligere tvangslisenser nå foreslås omgjort til avtalelisenser.

En subsidiær nemndsordning i tilknytning til forhandlingene, i tillegg til den foreslåtte meglingen, ville kunne avhjelpe rettighetsorganisasjonenes "markedsmonopol". Selv om Satellitt- og kabeldirektivet, som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk lov, forutsetter at nemndsordningen ved videresending av kringkastingssending avvikles etter 1. januar 2003, behøver dette ikke nødvendigvis å bety at en nemndsordning er utelukket også i alle andre tilfeller. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 15 (1994-95) s. 27 at det kan fremstå som tvilsomt om det ville være forenlig med Norges konvensjonsrettslige forpliktelser om man her lot rettighetshavernes samtykke erstatte tillatelse fra en nemnd, "*spesielt utenfor undervisningsområdet*". Nasjonalbiblioteket etterlyser derfor en vurdering av om en nemndsordning etter dette også er konvensjonsstridig *innenfor* undervisningsområdet og den offentlige biblioteksektor.

Ved vurderingen av behovet for en avtalelisens for bruk av verk i bibliotek, er det videre uheldig at høringsutkastet er såpass lite presist med hensyn til hvilke rammer som vil bli gitt i forskriften for eksemplarfremstillingen i bibliotekene. Dette må derfor avklares før Nasjonalbiblioteket kan ta stilling til hvor stort behovet for en avtalelisens eventuelt er i vår virksomhet. Imidlertid ser Nasjonalbiblioteket behov for en begrenset avtalelisens når det gjelder *fotokopiering* av noter i biblioteket, se nærmere om dette nedenfor under punkt 3, *Bruk av fremmed hjelp ved eksemplarfremstilling av musikkverk og filmverk*.

Nasjonalbiblioteket vil til slutt peke på at departementet ikke har utredet hvilke økonomiske konsekvenser forslaget har for biblioteksektoren. Nasjonalbiblioteket mener det er behov for en slik utredning. En undersøkelse av hvordan gjeldende avtalelisensordning i undervisningssektoren har fungert, kunne gitt verdifull informasjon om fordelene og ulempene ved en slik ordning, samt muligens antydde noe om ordningens økonomiske konsekvenser innenfor en gitt ramme.

3. Merknader til øvrige lovendringer av betydning for Nasjonalbiblioteket:

Høringsutkastet – sett i lys av den teknologiske utvikling

Som følge av direktivet foreslår departementet i høringsutkastet at enerettighetene presiseres og styrkes på enkelte punkter, samtidig presiserer departementet at det er søkt

videreført den balanse som finnes i norsk og nordisk lovgivning mellom rettighetshavernes rettigheter og brukernes interesser. Sett fra et brukerperspektiv kan det i enkelte sammenhenger synes som om departementet i for liten grad ivaretar den enkelte brukers/forbrukers interesser til fordel for rettighetshaverne. Når det gjelder kopisperrer er det opp til bransjen selv å finne løsninger til forbrukeren, mens når det gjelder digital levering av verk legges det til rette for avtaleløsninger. Men brukerne har ikke et sterkt organisasjonsapparat i ryggen for å fremme sine interesser og det kan her lett bli et ujevnt styrkeforhold mellom innholdsindustrien og forbrukeren. Departementet peker imidlertid på et visse forbrukerinteresser først og fremst må ivaretas i annen lovgivning, for eksempel i forbrukerlovgivningen. Det er derfor uheldig at departementet ikke har oppført forbrukerorganisasjonene på listen over høringsinstanser.

Tilgjengeliggjøring for allmennheten – ”offentlig fremføring”

Departementet foreslår at begrepet ”offentlig fremføring” brukes istedenfor ”fremføring utenfor det private område”, uten at det derved er tilsiktet noen realitetsendring. Videre presiserer departementet at ”*graden av interaktivitet i brukersituasjonen vil være av betydning ved vurderingen av om en fremføring anses som offentlig*”. Departementet viser her spesielt til de nye interaktive brukersituasjonene, for eksempel der en datamaskin med internett-tilgang stilles til rådighet for personlig bruk i et lokale som er åpent for allmennheten. En slik tilgjengeliggjøring anses ikke som en offentlig fremføring. Nasjonalbiblioteket støtter departementet i denne viktige presiseringen. Nasjonalbiblioteket og de fleste andre bibliotek har i dag datamaskiner med internett-tilgang tilgjengelig for brukerne i sine lokaler. Når brukeren logger seg inn på Internett og selv finner frem til, og velger ut, det materialet som er av interesse for ham/henne, kan Nasjonalbiblioteket vanskelig se at det er biblioteket som har gjort dette konkrete materiale tilgjengelig for ham/henne. Når det på denne måten er en stor grad av interaktivitet i brukersituasjonen, kan neppe selve utplasseringen av datamaskinen i et offentlig lokale være grunnlag for at biblioteket skal anses for å ha tilgjengeliggjort materialet i åndsverklovens forstand. Det bør etter vår mening være en større grad av sammenheng/tilsiktet handling mellom utplasseringen av maskinen og fremføringen av et konkret verk for at biblioteket skal anses for å være den som har tilgjengeliggjort verket for allmennheten.

Lovlig kopieringsgrunnlag

Departementet foreslår at det innføres et krav om lovlig kopieringsgrunnlag for eksemplarframstilling av verk etter avgrensningsbestemmelsene i åndsverkloven. Nasjonalbiblioteket antar at forslaget ikke får nevneverdig betydning i forhold til dagens situasjon når det gjelder bibliotekenes eksemplarframstilling etter åndsverklovens § 16. Imidlertid kan forslaget få betydning for enkeltpersoners kopiering til privat bruk. Det kan være vanskelig for private brukere, for eksempel av Internett, å vurdere om kopieringsgrunnlaget er lovlig eller ikke. Når publikum i biblioteket bruker datamaskiner med Internett-tilgang som befinner seg i bibliotekets lokaler, hender det at brukeren spør om hjelp fra personalet til å ta en utskrift eller en kopi til privat bruk. I de tilfeller der heller ikke bibliotekaren oppdager at kopieringsgrunnlaget er ulovlig, vil bibliotekaren/biblioteket medvirke til et opphavsrettsbrudd. Dette er en ubehagelig og uheldig situasjon for biblioteket.

Generelt vil Nasjonalbiblioteket påpeke at kopiering til privat bruk for en stor del skjer i den private sfære slik at den praktiske muligheten for kontroll er liten. Nasjonalbiblioteket frykter derfor at et slikt forbud vil bli en fanebestemmelse som vil stå i fare for ikke å bli respektert og dermed også bidra til å redusere respekten for lovverket generelt. Dersom forslaget om lovlig kopieringsgrunnlag er en forutsetning for å opprettholde en bestemmelse om privatbruks

kopiering i samsvar med Norges konvensjonsforpliktelser, er den foreslåtte endringen likevel klart å foretrekke fremfor et totalforbud mot kopiering til privat bruk.

Bruk av fremmed hjelp ved eksemplarfremstilling av musikkverk og filmverk

Departementet foreslår en endring i § 12 slik at det innføres forbud mot bruk av fremmed hjelp ved privat eksemplarfremstilling av musikk- og filmverk. Etter forslaget vil bruker ikke ha rett til å bruke fremmed hjelp til for eksempel fotokopiere noter, sanghefter eller gjøre opptak av CDer eller filmer. Departementet fremholder at endringsforslaget må ses i sammenheng med at datamaskiner med Internett-tilgang vil være tilgjengelig bl.a. i biblioteker. Forslaget er således med på å sikre en enklest mulig tilgang til digitalt materiale, samtidig som fremmed hjelp til slik tilgang ikke skal medføre økt kopiering til privat bruk.

Nasjonalbiblioteket forstår departementets bekymring i forhold til rettighetshavernes interesser når det gjelder denne typen kopieringssårbar verk. Nasjonalbiblioteket har derfor langt på vei forståelse for den innstramningen som her er foreslått. Imidlertid mener Nasjonalbiblioteket at det bør legges til rette for en begrenset fotokopiering av noter i bibliotek.

Nasjonalbiblioteket ser for så vidt den foreslåtte innstramningen i § 12 som uproblematisk i forhold til de notene som lett kan fåes kjøpt i handelen. Men noter utgis som regel ikke i særlig store opplag, og musikkforlagene har sjelden kapasitet til å ha et lager av alle noter som er utgitt for flere år siden. I praksis er det derfor ofte vanskelig å få kjøpt noter til en del verk som er utgitt for mer enn 3-5 år siden. Når notene er utgitt for mer enn 10 år siden er de nærmest umulig å oppdrive i handelen slik at det som hovedregel *bare* Nasjonalbiblioteket og muligens et og annet musikkbibliotek som har notene tilgjengelig. Det kan også hende at enkelte noter kan finnes i et musikkantikvariat, men dette beror ofte på rene tilfeldigheter.

Selv om Nasjonalbiblioteket har anledning til å låne ut noter til publikum, vil disse notene da ikke lenger være tilgjengelige for andre i lånetiden. Nasjonalbiblioteket betjener i stor grad forskere og musikkstudenter og mener derfor at det bør åpnes for privatbrukskopiering av noter ved fremmed hjelp i biblioteket for særskilte *forsknings- og studieformål* ved fotokopiering. En slik snever adgang til kopiering, mener Nasjonalbiblioteket ikke vil være i strid med direktivet. Det er imidlertid, etter Nasjonalbiblioteket mening, også behov for å kunne ta en fotokopi til privat bruk i biblioteket utover denne avgrensede gruppen, og vi ønsker derfor at en slik særregel suppleres med en avtalelisens. På denne måten vil den private kopieringen av noter i bibliotek komme inn i kontrollerte og ordnede former.

Kompensasjon for eksemplarfremstilling til privat bruk

Departementet foreslår to ulike alternative finansieringsordninger i forbindelse med eksemplarfremstilling til privat bruk, en privatrettslig individuell vederlagsordning og kompensasjon over statsbudsjettet. I utgangspunktet er denne endringen knyttet til § 12 av mindre betydning for Nasjonalbiblioteket, siden den kopieringen som foretas i vår virksomhet ikke er hjemlet i § 12, men i § 16. De to kompensasjonsordningene vil likevel indirekte kunne ramme Nasjonalbibliotekets virksomhet økonomisk.

Nasjonalbiblioteket mener det er viktig at en kompensasjonsordning for privat kopiering utformes på en slik måte at den legger byrdene på de som faktisk kopierer til privat bruk. I så måte er det naturlig å velge en privatrettslig, individuell vederlagsordning. Departementet foreslår at vederlaget i en slik ordning oppkreves fra produsenter og importører av lagringsmedier. Disse vil i sin tur overføre kostnadene på kjøperne.

Nasjonalbiblioteket har store mengder av ulike lagringsmedier til bruk for konservering, sikring og restaurering av både pliktavlevert materiale og annen type kulturarv materiale, og bruker betydelig summer hvert år for innkjøp av nye lagringsmedier. Nasjonalbiblioteket mener derfor at det ved utformingen av vederlagsordningen er svært viktig å foreta en seleksjon der kun de mest brukte lagringsmediene for privatbrukskopiering avgiftsbelegges. Dette betyr bl.a. at store profesjonelle lagringssystemer basert på disk- og tapeløsninger ikke må avgiftsbelegges, siden slike normalt brukes til andre formål enn det som omfattes av bestemmelsene i § 12. Videre vil også tjenermaskiner måtte unntas fra avgiften, siden slike bare i liten grad vil inneholde filer kopiert med hjemmel i § 12. Departementet foreslår at det i forskrift kan tas inn bestemmelser om unntak eller tilbakebetaling for visse former for bruk, herunder profesjonell bruk av lagringsmedier. Nasjonalbiblioteket mener at dette er en klar forutsetning for at institusjoner som Nasjonalbiblioteket ikke skal pålegges urettmessige, nye og store kostnader som ikke har sitt grunnlag i vår virksomhet.

Hvis departementet likevel velger en ordning med kompensasjon over statsbudsjettet, må denne ordningen ikke gå utover de allerede knappe, årlige bevilgningene fra staten til biblioteksektoren.

Tekniske beskyttelsessystemer

Forholdet mellom tekniske beskyttelsessystemer og visse brukerhensyn og gjennomføringen av direktivets artikkel 6.4

Ifølge direktivets artikkel 6.1 er det forbudt å omgå tekniske beskyttelsessystemer som rettighetshaverne anvender for å kontrollere tilgangen til og bruken av vernede verk. Men i samsvar med direktivets artikkel 6.4 foreslår departementet at det bør innføres en særskilt bestemmelse som pålegger rettighetshaverne å muliggjøre visse typer bruk som er hjemlet i åndsverkloven, bl.a. den type bruk som er hjemlet for bibliotekene i lovens § 16. Departementet foreslår videre at en særskilt oppnevnt nemnd kan pålegge utlevering av nødvendig verktøy eller informasjon for på en enkel måte å muliggjøre bruk, dersom de særskilt angitte brukergruppene ikke innen rimelig tid gis den tilgang til verket som er hjemlet, jf forslaget § 53 b).

Åndsverkloven er basert på den grunntanke at det skal være rimelig balanse mellom rettighetshavernes interesser og mer generelle hensyn som kulturarv, utdanning, forskning og allmennopplysning. Nasjonalbiblioteket frykter at direktivet og departementets forslag til gjennomføring av dette her svekker ivaretagelsen av grunnleggende samfunnsmessige hensyn. Ulike typer fribruksbestemmelser i forskrift gitt i medhold av § 16, vil heretter være avhengige av at rettighetshaver oppfyller sin plikt til å gi tilgang til verket uten hinder av kopisperrer eller lignende tekniske beskyttelsesmekanisme. Det vil således i utgangspunktet være rettighetshaverne som bestemmer grensen for disse bestemmelsene. Ved uenighet skal saken behandles for en nemnd. Det er uklart hvor lang tid en slik behandling vil ta. Men det er lite tvilsomt at ordningen vil kunne vanskeliggjøre og forsinke det daglige arbeidet i biblioteket med hensyn til bevaring og formidling av materiale.

Spesielle hensyn gjør seg gjeldende i forhold til det pliktavleverte materiale. Nasjonalbiblioteket har behov for å kontrollere det pliktavleverte materiale på forskjellige måter når det kommer inn og for å kunne lagre det i andre formater i henhold til åndsverklovens og pliktavleveringslovens regler. Erfaringsmessig viser det seg at det man ikke får fra utgiver eller produsent i løpet av første året, nærmest er umulig å få tak i ettertid. Det kan være seg at utgiverne/produsenten har gått konkurs eller er borte av andre grunner, eller at disse, etter kort tid, ikke lenger har tilgjengelig den nødvendige informasjon eller de nødvendige midler/koder som skal til for å for å gi tilgang til verket i samsvar med de formål som er nevnt i § 16. Tatt i betraktning de store

mengdene av pliktavlevert materiale i ulike formater som Nasjonalbiblioteket får inn hvert år, vil det være tidkrevende, og i en del tilfeller ikke mulig, for Nasjonalbiblioteket å få til frivillige avtaler med alle de avleveringspliktige. Det er ikke usannsynlig at Nasjonalbiblioteket regelmessig vil ha saker til behandling i den foreslåtte nemnden. Dette vil være både tidkrevende og kostbart. Denne typen dokumenter bør derfor i utgangspunktet avleveres uten tekniske beskyttelsesmekanismer, eller der det ikke er mulig, bør den nødvendige informasjon eller de nødvendige midler/kodene for å få tilgang til verket avleveres samtidig med verket. Nasjonalbiblioteket kan ikke se at en slik lovpålagt plikt, uten nemndsbehandling, vil være i strid med direktivet. Nasjonalbiblioteket minner om at dette særskilte materiale kun er ment til bruk innenfor avgrensede formål. En særregel for det pliktavleverte materiale kan formuleres snevert og undergis ulike kontrolltiltak slik at rettighetshavernes interesser ikke kommer til skade.

Som anmodet i departementets brev av 2. april d.å., er det også sendt en elektronisk kopi av denne høringsuttalelsen til departementets oppgitte e-post adresse.

Med vennlig hilsen

Kari Gjesteb
konstituert nasjonalbibliotekar

Charlotte Børde
juridisk rådgiver