

Regelrådets uttalelse

Om: **Endringer i åndsverkloven mv. (gjennomføring av digitalmarkedsdirektivet og nett- og videresendingsdirektivet)**

Ansvarlig: **Kultur- og likestillingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Kultur- og likestillingsdepartementet

Deres ref.:

23/5586

Vår ref.:

24/00029

Vår saksbehandler:

Stian Frantzen, Jørgen Falkheim

Dato:

25.01.2024

Uttalelse

Om: **Endringer i åndsverkloven mv. (gjennomføring av digitalmarkedsdirektivet og nett- og videresendingsdirektivet)**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i åndsverkloven mv. (gjennomføring av digitalmarkedsdirektivet og nett- og videresendingsdirektivet).

Regelrådet vurderer at departementet gir en tilstrekkelig utredning av både alternative tiltak og anbefalte tiltak. Utredningen bygger på en prosess der tidlig involvering av næringslivet har vært sentralt. Det er også gjennomført en sammenligning med de nordiske landene for å undersøke hvordan de har gjennomført direktivet nasjonalt. Videre fremgår det tydelig hvilke problemstillinger man søker å løse og formålet med forslagene.

Samtidig mener Regelrådet at utredningen ville vært styrket gjennom en grundigere beskrivelse av berørt næringsliv. Dette gjelder særlig blant de aktørene som påvirkes mest av forslagene. Berørt næringsliv er identifisert, men ikke beskrevet. Departementet gir en kvalitativ vurdering av virkningene, og denne vurdering kunne vært forsøkt tallfestet for å illustrere hvor store endringene kan bli.

EU planlegger en evaluering av hvordan regelverket har fungert i praksis i 2025. Regelrådet vil anbefale departementet å gjennomføre en tilsvarende evaluering etter at loven har virket i noen år.

Samlet konkluderer Regelrådet med at det er sannsynliggjort at forslaget vil oppnå sitt formål til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer åndsverkloven mv. Endringene innebærer en gjennomføring av digitalmarkedsdirektivet og nett- og videresendingsdirektivet i norsk rett. Det foreslås blant annet endringer i reglene knyttet til avtalelisenser, pressepublikasjoner, plattformansvar, overtredelsesgebyrer, tvisteløsningsordninger, avtalejusteringer og bruk av verk i undervisningssammenheng. Formålet med endringene er å gjennomføre en ytterligere harmonisering av lovgivningen om opphavsrett og nærstående rettigheter i det indre markedet, særlig når det gjelder digital og grensekryssende bruk av beskyttet innhold.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Opphavsrettslovgivningen er en fundamental ramme for næringsdrivende og bransjer involvert i produksjon og distribusjon av kreativt materiale. Blant de berørte av regelverket finner vi aktører i varierende størrelser og innen ulike næringer. Det er viktig at endringer av slikt regelverk er godt utredet og klarer å hensynta et bredt spekter av problemstillinger i de forskjellige sektorene.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Digitalmarkedsdirektivet og Nett- og videresendingsdirektivet har som formål å gjennomføre en ytterligere harmonisering av lovgivningen om opphavsrett og nærstående rettigheter i det indre markedet, særlig når det gjelder digital og grensekryssende bruk av beskyttet innhold. Regelrådet mener at problemet og målet med forslagene er tilstrekkelig beskrevet. Problemet og målet følger av direktivene og er godt gjengitt i høringsnotatet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet vurderer at utredningen av alternative tiltak er tilstrekkelig utredet. Forslaget har bakgrunn i EU-reguleringer, og det norske handlingsrommet er derfor begrenset. Departementet belyser det norske handlingsrommet der det er aktuelt.

I vurderingen av relevante tiltak er det gjennomført en sammenligning med de andre nordiske landene for å undersøke hvordan de implementerte direktivene i sitt lovverk. For hvert forslag henviser departementet til lignende tiltak i de andre nordiske landene og gir innsikt i de underliggende vurderingene. Departementet begrunner også sine valg om å enten følge eller avvike fra vurderingene til de andre nordiske landene. Regelrådet trekker frem nabosjekken, og gjennomføringen av den, som positive elementer i høringsnotatet.

I arbeidet med de foreslåtte tiltakene har det blitt gjennomført en innspillsrunde, hvor de antatt berørte aktører har blitt invitert til å gi sine synspunkter på konkrete spørsmål og gi generelle innspill. Innspillene blir vurdert på selvstendig grunnlag, og fungerer som en betydningsfull kilde i vurdering av alternative tiltak.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet identifiserer berørt næringsliv i gjennomgangen av innspillene fra næringslivsaktørene. Selv om informasjonen identifiserer berørt næringsliv, mangler det en dypere beskrivelse av de berørte. Regelrådet anerkjenner utfordringene med å gi en omfattende beskrivelse av alle berørte sektorer, gitt det brede anvendelsesområdet for det foreslåtte regelverket. Likevel ville kvaliteten på utredningen blitt styrket om de største og mest relevante aktørene hadde blitt grundigere beskrevet. Ved å inkludere detaljer om bransjeorganisasjoner som har kommet med innspill, kunne departementet ha gitt en bedre forståelse av hvem de er, hvilke interesser de representerer, og hvor mange aktører de faktisk representerer.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementet gir en oversiktlig beskrivelse av virkningene for hvert forslag. Virkningene er kvalitativt fremstilt, og det er gjort en vurdering av størrelsen på de økonomiske og administrative konsekvensene. På grunn av det potensielt omfattende omfanget av forslagene kan alle som er involvert i produksjon, distribusjon, konsumering eller oppbevaring av åndsverk være påvirket. Påvirkningen på hver enkelt aktør kan variere betydelig, gitt den varierende etterspørselen etter ulike åndsverk. Ingen av virkningene for næringslivet er forsøkt tallfestet. Regelrådet forstår kompleksiteten knyttet til å tallfeste nytte og virkninger, spesielt når det gjelder generelle estimater som kan variere blant enkeltaktører.

Regelrådet merker seg at det ikke er gjort noen kost-nytte vurderinger i høringsnotatet. Selv ikke der hvor bransjeorganisasjonene og departementet har vært uenig. Her savner Regelrådet en vurdering av om forslaget som gir mest nytte i forhold til kostnader er valgt. En slik vurdering burde vært gjort i vurderingen av å videreføre «klasseromsregelen» eller ikke.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er delvis beskrevet i høringsnotatet. Det er positivt at det er foreslått overgangsordninger på områder hvor det er identifisert spesielle problemer i overgangen til et nytt regelverk. Dette er blant annet foreslått på det nye regelverket knyttet til opprinnelseslandsprinsippet. Det er også positivt at det er vurdert hvordan de foreslåtte vilkårene for bruk av verk ved avtalelisens vil påvirke allerede eksisterende avtaler.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Forslaget regulerer mange næringer med mange små aktører. Samlet sett virker forslaget å styrke de mindre aktørenes posisjon, sett i forhold til større aktører innen de samme bransjene. Hensynet til de mindre virksomhetene virker dermed å generelt være godt ivaretatt gjennom det nye forslaget. Mer spesifikt vil Regelrådet trekke frem den nye tvisteløsningsordningen og den nye ordningen for avtalejustering som tiltak som styrker mindre ressurssterke parter posisjon.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det kommer frem av høringsnotatet at departementet har gjennomført en tidlig innspillsrunde knyttet til direktivene, hvor næringslivet har kommentert aktuelle problemstillinger knyttet til det kommende regelverket. Disse innspillene blir brukt gjennomgående i høringsnotatet. De berørtes innspill er tatt med i vurderingen av hvert enkelt tiltak, noe som gir verdifull informasjon om hva næringen selv anser som viktig i det nye regelverket. Regelrådet ser på dette som et godt eksempel på tidlig involvering av næringslivet i regelverksprosesser, og mener at det styrker kvaliteten på utredningen.

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det følger også av direktivene at det i 2025 skal gjøres en gjennomgang av det nye lovverket for å vurdere hvordan det har fungert i praksis. Departementet skriver at det er en pågående diskusjon i juridiske og teknologiske fagmiljøer, både i Norge og internasjonalt, om forholdet mellom bruken av kunstig intelligens (KI) og opphavsrett. Utviklingen av KI har kommet langt etter at digitalmarkedsdirektivet ble ferdigstilt, og det finnes flere uavklarte opphavsrettslige problemstillinger knyttet til bruken av verktøyet. Det vil være viktig at departementet fortsatt følger med på denne diskusjonen for å kunne innføre eventuelle endringer i norsk rett på en god måte.

4.4 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om at dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementet vurderer flere alternativer som kan oppnå målene satt i direktivet. Begrunnelsen for valgt tiltak er tilstrekkelig, og Regelrådet anser det som sannsynliggjort at målene vil bli oppnådd. Selv om kostnadene ikke er kvantifisert, er det gjennomført en kvalitativ vurdering av kostnadenes omfang. På tross av at forslagene berører mange, mener Regelrådet likevel at det er sannsynliggjort at de vil medføre relativt lave kostnader. Basert på dette konkluderer Regelrådet med at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.