



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

**om kollektiv forvaltning af ophavsret og beslægtede rettigheder samt multiterritoriale
licenser for rettigheder til musikværker med henblik på online-anvendelse i det indre
marked**

{COM(2012) 372 final}
{SWD(2012) 204 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om kollektiv forvaltning af ophavsret og beslægtede rettigheder samt multiterritoriale licenser for rettigheder til musikværker med henblik på online-anvendelse i det indre marked

1. INDLEDNING

De kreative industrier bidrager væsentligt til bruttonationalproduktet, beskæftigelsen og væksten i EU. Distribution af ophavsretligt beskyttede varer og tjenesteydelser (f.eks. bøger, film, musikindspilninger) kræver udstedelse af licenser fra forskellige rettighedshavere (f.eks. forfattere, udøvende kunstnere og producenter). Forvaltningsselskaber spiller ofte en væsentlig rolle, når det drejer sig om at lette udstedelsen af licenser til sådanne rettigheder, især når rettighedshaveres direkte udstedelse af licenser fra ikke er mulig eller hensigtsmæssig. Forvaltningsselskabernes rolle er også væsentlig set fra mange kommercielle brugeres synspunkt, hvad enten de er aktive inden for traditionelle (f.eks. radio- og tv-spredning, viderespredning pr. kabel) eller nye former for udnyttelse (f.eks. download, streamingtjenester). De spiller endvidere en vigtig rolle med hensyn til at beskytte og fremme kulturelle udtryksformers mangfoldighed, idet de gør det muligt for de mindste og mindre populære repertoarer at få adgang til markedet.

Kollektiv rettighedsforvaltning omfatter hele det indre marked. Selv når forvaltningsselskaber udsteder licenser, som er begrænset til deres eget område, omfatter deres licenser normalt rettigheder tilhørende såvel indenlandske rettighedshavere som rettighedshavere fra andre medlemsstater. For så vidt angår online-anvendelse anmodes forvaltningsselskaberne i stigende grad om at udstede licenser, som dækker flere eller alle medlemsstater.

Omfanget af de forskellige rettighedshaveres og sektorerers anvendelse af kollektiv forvaltning varierer især afhængigt af, hvad rettighedshaverne foretrækker, og af de forskellige branchers behov og praksis. Ophavsmænd, navnlig til musikværker (komponister og tekstforfattere), benytter sig mest af kollektiv forvaltning.

2. PROBLEMAFGRÆNSNING

Konsekvensanalysen afdækker to problemer: problemer med hensyn til forvaltningsselskabers funktion generelt (uanset den kategori af rettighedshavere, de repræsenterer, eller den kategori af rettigheder, de forvalter) og særlige problemer i relation til udstedelsen af multiterritoriale licenser til online-udnyttelse af musikværker. Disse problemer er indbyrdes forbundne, da licensproblemerne i vid udstrækning skyldes, at rettighedshaverne ikke kan få adgang til information og udøve reel kontrol over visse selskaber. Derfor kan det andet problem (licensudstedelse) ikke løses, uden at man løser det første.

2.1. Forvaltningsselskabernes funktion generelt

Der er i årenes løb blevet vedtaget et omfattende regelsæt om ophavsret for at lette det indre markeds funktion. Dette regelsæt vedrører næsten udelukkende definitionen af rettigheder, begrænsninger og undtagelser og hertil knyttede bestemmelser. Meget få bestemmelser i ophavsretsdirektiverne vedrører forvaltningen af rettigheder, og ingen af dem fastlægger en ramme for forvaltningsselskabernes drift. Vigtige principper vedrørende deres styring og gennemsigtighed er blevet udviklet af EU-Domstolen og ved kommissionsafgørelser på grundlag af konkurrenceretten, men disse principper anvendes ikke ensartet og korrekt i EU.

Den fremgangsmåde, som de enkelte medlemsstater har valgt til at regulere den kollektive rettighedsforvaltning, varierer fra land til land, og i de senere år er der blevet indsamlet dokumentation, som peger på utilstrækkelig kontrol med og balance i en række forvaltningsselskabers drift. Rettighedshaverne, herunder udenlandske rettighedshavere, bliver ikke fuldt ud orienteret om deres selskabers aktiviteter og kan ikke udøve meningsfuld kontrol med dem, især når det drejer sig om opkrævning, behandling og fordeling af royalties. Der er også dokumentation for mangelfuld finansiel forvaltning i visse selskaber; royalties, som rettighedshaverne har til gode, hober sig op, uden at der er ordentligt tilsyn med dem, og/eller de forvaltes dårligt. Mange af de forfattersammenslutninger, udgivere, kommercielle brugere og forbrugere, som er blevet hørt, hævder, at der er behov for særlige foranstaltninger, som fokuserer på deres styring og gennemsigtighed, mens forvaltningsselskaberne mener, at selvregulering er tilstrækkelig.

For rettighedshaverne betyder underpræsterende forvaltningsselskaber tabte (licens)muligheder, og at der fratrækkes for store omkostninger i deres rettighedsindtægter. For brugerne fører utilstrækkelig gennemsigtighed og regnskabspligt til tjenester af ringere kvalitet og, i visse tilfælde, til dyrere licenser.

2.2. Udstedelse af multiterritoriale licenser til online-udnyttelse af musikværker

Udbydere af online-tjenester er ofte nødt til at sikre multiterritoriale licenser til det aggregerede eller samlede musikrepertoire for at kunne udbyde deres tjenester. De skal på nuværende tidspunkt kombinere en række multiterritoriale licenser (fra visse forvaltningsselskaber og agenter for musikudgivere) med territoriale licenser (fra visse forvaltningsselskaber), hvilket er besværligt og ofte begrænser online-tjenestens territoriale virkefelt. Flere interessenter, som blev hørt, herunder kommercielle brugere, udgivere og fonogramproducenter, beklager sig over denne situation og kræver forbedringer i udstedelsen af multiterritoriale licenser til online-udnyttelse af musikværker.

Selv om en række faktorer bidrager til den territoriale fragmentering af online-udbuddet af musik, herunder tjenesteudbydernes kommercielle beslutninger, kan en væsentlig del af problemet tilskrives den praksis, der gælder for udstedelse af ophavsretslicenser. Udstedelsen af licenser til ophavsrettigheder til online-anvendelse af musikværker, navnlig opnåelse af dækning for hele repertoiret ("aggregering"), viser sig vanskeligt, tidskrævende og dyrt¹ for de kommercielle brugere (navnlig mindre og nye brugere). Den er ikke tilpasset et marked i hurtig udvikling. Dette er vigtigt for kommercielle brugere, der forventer aggregering af repertoiret og forenklet godkendelse af rettigheder og licensudstedelse. Mange selskaber har

¹ Disse vanskeligheder gør sig især gældende på dette område, fordi andre sektorer og rettighedshavere gør langt mindre brug af kollektiv forvaltning i forbindelse med udstedelsen af licenser til onlinerettigheder, og til dels på grund af den måde, hvorpå forvaltningen af rettigheder til musikværker har udviklet sig i Europa.

ikke kapacitet til at forvalte multiterritoriale online-licenser, der er krævende og dyrt (forvaltning af repertoier på tværs af flere jurisdiktioner, samspil med store og multiterritoriale tjenesteudbydere og behandling af de brugerdata, der genereres i forskellige jurisdiktioner). Hvis man kommer ind på markedet uden at have den fornødne kapacitet og de fornødne tekniske ressourcer, medfører det yderligere problemer (unøjagtig eller "dobbel" fakturering, betydelige forsinkelser i faktureringen af brugerne og i betalingerne til rettighedshaverne). Endvidere er multiterritoriale licenser behæftet med retlig usikkerhed, for så vidt angår anvendelsen af gældende lovgivning og forvaltningsselskabernes mulighed for at udstede licenser, som dækker flere EU-lande, og/eller til licenshavere, som er etableret i andre medlemsstater.

Som følge heraf kan visse tjenesteudbydere vælge kun at udbyde deres tjenester i en eller nogle få medlemsstater, hvorved de går glip af det større forbrugergrundlag, som det digitale indre marked kan give. Alternativt kan visse tjenesteudbydere vælge kun at udbyde deres tjenester på grundlag af et større repertoire, hvilket kan gøres med et mindre antal licenser. Dette ville ske på bekostning af nicherepertoier og lokale repertoier og den kulturelle mangfoldighed. For forbrugerne betyder det, at adgangen til det brede spekter og de mange forskellige typer af musiktjenester, der tilbydes, er ulige fordelt i EU. For rettighedshaverne er den øgede indtægt, der kunne genereres ved, at forbrugerne får adgang til deres værker via nye tjenester og i hele det indre marked, tabt.

3. NÆRHEDSPRINCIPPET

Begrundelsen for et EU-tiltag ligger i problemets grænseoverskridende karakter. For alle forvaltningsselskaber foretages en betydelig del af opkrævningerne på grundlag af udenlandske repertoier, da de repræsenterer udenlandske rettighedshaveres rettigheder. Beskyttelse af EU-rettighedshaveres interesser kræver, at alle royalty-strømme, herunder grænseoverskridende strømme, er gennemsigtige og dokumenterede. Det er også i de kommercielle brugeres interesse i hele EU, at selskaberne fungerer effektivt. Dette kan kun opnås, hvis der gælder grundlæggende, ensartede fælles regler for opkrævning og fordeling af rettighedsindtægter i hele EU.

Lettelse af udstedelsen af multiterritoriale licenser til benyttelse af musikværker i online-tjenester og aggregering af repertoier er i sagens natur et grænseoverskridende spørgsmål, der klart kan løses bedre på EU-plan. En europæisk ramme bør sikre, at brugerne, rettighedshaverne og forbrugerne kan udnytte de muligheder, som det digitale indre marked rummer.

4. MÅL

Målet med initiativet er at sikre, at den kollektive rettighedsforvaltning bidrager til udviklingen af det indre marked gennem en sammenhængende og effektiv ramme for den kollektive rettighedsforvaltnings styring og gennemsigtighed og gennem en forbedret tilvejebringelse af multiterritoriale licenser til musikværker. Dette skulle bidrage til at forbedre forbrugernes adgang til et bredere udbud af kulturgoder og tjenester. Kommercielle brugere vil nyde godt af bedre fungerende og mere gennemsigtige forvaltningsselskaber og, i online-miljøet, af en ramme, som letter adgangen til licenser for tilvejebringelse af musiktjenester i hele EU. Rettighedshaverne vil maksimere deres indtjening ved at promovere deres værker over for et bredere publikum. Den kulturelle mangfoldighed vil blive fremmet ved, at der stilles et stort og forskelligartet repertoire til rådighed. Som følge heraf vil der

blive stillet mere indhold og flere tjenester til rådighed for de europæiske borgere, også på tværs af grænserne.

5. POLITISKE VALGMULIGHEDER MED HENSYN TIL GENNEMSIGTIGHEDEN AF OG KONTROLLEN MED FORVALTNINGSSKABER

5.1. Modeller

Der blev analyseret fire modeller, herunder "status quo"-modellen. Model A2 (bedre håndhævelse) ville ikke indebære lovgivningsmæssige indgreb og ville udelukkende bygge på håndhævelsen af de eksisterende nationale regler og EU-regler. Model A3 (kodificering af eksisterende principper) ville indebære kodificering af eksisterende EU-regler og ikke-bindende henstillinger, som er udstedt vedrørende kollektiv rettighedsforvaltning. Model A4 (ramme for styring og gennemsigtighed) ville supplere model A3 med principbaserede regler, som ville "afhjælpe manglerne" og være særligt tilpasset den kollektive rettighedsforvaltnings karakter (gennemsigtighed i de finansielle transaktioner og rettighedshavernes deltagelse i beslutningsprocessen). Delmodel A4a ville kombinere et lovgivningsmæssigt indgreb med industriens selvregulering. Delmodel A4b ville indebære en mere omfattende lovgivning, som skaber et omfattende retsgrundlag for alle forvaltningsselskaber i Europa.

5.2. Virkninger

Bedre håndhævelse ville forbedre myndighedstilsynet med forvaltningsselskaberne, men der ville kun i begrænset omfang blive grebet ind over for ineffektivitet i styringen, og rettighedshavernes kontrol over forvaltningsselskaberne ville således ikke blive forbedret væsentligt. Model A3 ville være mere effektiv, da der dermed ville blive indført minimumsregler for styring og gennemsigtighed, men den ville ikke forbedre kvaliteten af de centrale aspekter såsom den finansielle forvaltning. Model A4 ville give rettighedshaverne adgang til relevante, detaljerede og nøjagtige informationsbenchmarks vedrørende selskabernes resultater, herunder finansiell information, og ville sikre rettighedshavernes effektive deltagelse i beslutningsprocessen. Delmodel 4a og delmodel A4b kunne give samme resultater, men erfaringen fra tidligere rejser tvivl om effektiviteten af delmodel A4a, mens delmodel A4b ikke ville give medlemsstaterne nogen fleksibilitet med hensyn til reguleringen af forvaltningsselskaberne.

5.3. Omkostninger

Model A2 ville ikke skabe overholdelsesomkostninger for forvaltningsselskaber, da den ikke ville medføre noget lovgivningsmæssigt indgreb. Byrden ville blive lagt på Kommissionen og de nationale myndigheder med ansvar for håndhævelsen. Model A3 ville kræve oprettelse af tvistbilæggelsesmekanismer for rettighedshavere og brugere (de reelle omkostninger ville variere afhængigt af arten af den valgte mekanisme). Omkostningerne ved den foretrukne model A4 ville være forholdsvist høje, da denne model kombinerer model A3 og supplerende elementer. De fleste ekstra omkostninger ved model A4 ville være knyttet til anvendelsen af nye regler for behandling af midler (der er ingen data til rådighed for vurderingen af disse omkostninger) og finansiell indberetning og revision (de årlige omkostninger anslås til ca. 4,1 mio. EUR i gennemsnit for alle forvaltningsselskaber i EU). Omkostningerne ved model A4 skal dog sammenholdes med de effektivitetsgevinster, der ville blive opnået ved denne model. Omkostningerne ved delmodel A4a ville afhænge af omfanget af regler, som der opnås enighed om i dialogen mellem interessenterne. Delmodel A4b ville medføre de højeste overholdelsesomkostninger.

6. VALGMULIGHEDER MED HENSYN TIL TILVEJEBRINGELSE AF MULTITERRITORIALE LICENSER TIL ONLINE-ANVENDELSE AF MUSIKVÆRKER

6.1. Modeller

Der blev analyseret fem modeller, herunder "status quo"-modellen. Model B2 (europæisk licenspas) ville tilskynde til aggregering af repertoarer med henblik på online-benyttelse af musikværker på EU-plan samt til udstedelse af licenser gennem effektive og hurtigt reagerende multiterritoriale licensudstedelsesinfrastrukturer. Dette ville ske ved et krav om, at forvaltningsselskaber, som ønsker at udstede licenser til online-rettigheder til musikværker på et multiterritorialt grundlag, skal opfylde et forud fastsat sæt betingelser, der skal sikre tilstrækkelig databehandlings- og faktureringskapacitet, overholdelse af visse standarder for gennemsigtighed med hensyn til rettighedshavere og brugere og mulighed for at anvende en tvistbilæggelsesmekanisme. En ret til at tilføje et repertoire i en "pasenhed" ville sikre, at alle rettighedshavere kunne få udstedt licenser på deres rettigheder på et multiterritorialt grundlag.

Delmodel B3 (parallel direkte licensudstedelse) ville sætte rettighedshaverne i stand til at indgå direkte licensaftaler med brugere, samtidig med at de er medlem af et forvaltningsselskab. For at undgå dette er det nødvendigt, at selskabernes bemyndigelser bliver ikke-eksklusive: en rettighedshaver behøver ikke længere at give afkald på sine rettigheder i et selskab for selv at udstede licenser.

Med model B4 (udvidet kollektiv licensordning og oprindelseslandsprincippet) ville der blive skabt en formodning om, at den enkelte ophavsmands forvaltningsselskab har beføjelse til at udstede "generelle" licenser til online-benyttelse, som omfatter hele repertoiret, forudsat at rettighedshaverne (og andre selskaber) kan fravælge disse licenser. Dette ville blive kombineret med indførelsen af et oprindelseslandsprincip, sådan at licens(en)(erne) kun ville blive opnået efter lovgivningen i én medlemsstat.

Model B5 (central portal) ville gøre det muligt for forvaltningsselskaberne at samle deres repertoire i en central portal med henblik på udstedelse af multiterritoriale licenser. Denne model ville give mulighed for at etablere en paneuropæisk organisation med reel monopolstilling og ville umiddelbart rejse konkurrencemæssige problemstillinger. Virkningerne af denne model er derfor ikke blevet analyseret.

6.2. Virkninger

Model B2 ville føre til aggregering af repertoarer i licensudstedelsesenheder og gøre det muligt for alle selskaber at opnå licens for deres repertoire på et multiterritorialt grundlag gennem sådanne enheder. Model B3 ville gøre det muligt for rettighedshaverne hurtigt at udstede fleksible parallelle direkte licenser til online-tjenester og få gavn af forbedrede forvaltningstjenester. Der ville dog også være en risiko for skabelse af et todelt licenssystem med et mindre lokalt repertoire eller nicherepertoire i den nederste del, hvilket ville påvirke den kulturelle mangfoldighed i negativ retning. Model B4 ville umiddelbart sætte alle lokale selskaber i stand at administrere rettigheder til hele repertoiret på et multiterritorialt grundlag uden at sikre, at sådanne selskaber var i stand til at tilvejebringe de relevante licenser til brugerne, eller at rettighedshavernes rettigheder blev forvaltet korrekt. Denne model ville sandsynligvis også resultere i, at de selskaber og rettighedshavere, der allerede udsteder multiterritoriale licenser, fravælger de lokale selskaber (og dermed skaber yderligere opsplитning).

6.3. Omkostninger

Model B2 ville medføre omkostninger for "pasenheder", men disse ville forbedre effektiviteten af de ydede rettighedsforvaltningstjenester. Kun de enheder, der er bedst i stand til at honorere disse omkostninger, forventes at ville afholde dem, mens andre selskaber kunne benytte sig af sådanne enheders tjenester. Model B3 ville være den mindst omkostningskrævende model og ville kun kræve, at forvaltningsselskabernes bemyndigelser bliver gjort ikke-eksklusive. Model B4 ville kræve, at medlemsstaterne øger tilsynet med selskaber, der udsteder udvidede licenser, og medføre omkostninger for selskaber (der underretter medlemsstaterne og ændrer deres vedtægter for at sikre "ikke-repræsenterede" rettighedshaveres rettigheder) og for rettighedshavere og selskaber, der ville skulle melde sig ud for at udføre deres egne multiterritoriale licensaktiviteter.

7. VALG AF POLITIK

En ramme for styring og gennemsigtighed (model A4) kombineret med det europæiske licenspas (model B2) er den mest egnede måde at nå målene på.

8. VALG AF INSTRUMENT

Et direktiv sikrer bedst sammenhængende og effektive standarder for styring og gennemsigtighed på EU-plan og giver samtidig de enkelte medlemsstater mulighed for at tilpasse deres gældende regler. Et direktiv giver også mulighed for forskellige grader af harmonisering afhængigt af de specifikke aspekter, der berøres, hvilket er særlig vigtigt på grund af de forskellige, om end indbyrdes forbundne, områder, der skal reguleres.

9. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Umiddelbart efter vedtagelsen af forslaget vil Kommissionen afholde gennemførelsesworkshopper med repræsentanter for medlemsstaterne for at bistå dem med gennemførelsesprocessen og lette den gensidige udveksling af information.

På mellemlang til lang sigt vil Kommissionen på grundlag af et veldefineret sæt indikatorer fokusere på at overvåge de direkte virkninger, såsom forbedringer af forvaltningsselskabers gennemsigtighed og styring og lettere opnåelse af multiterritoriale licenser.

En første samlet evaluering kunne finde sted fem år efter gennemførelsesdatoen.