



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga
autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kollektiivse teostamise ning
muusikateoste internetiõiguste multiterritoriaalse litsentsimise kohta siseturul**

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

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga

autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kollektiivse teostamise ning muusikateoste internetiõiguste multiterritoriaalse litsentsimise kohta siseturul

1. SISSEJUHATUS

Loomesektor annab ELis märkimisväärse panuse SKP-sse, tööhõivesse ja majanduskasvu. Autoriõigusega kaitstud kaupade ja teenuste (nt raamatud, filmid, muusikasalvestised) levitamine eeldab õiguste litsentsimist õiguste omajate poolt (nt autorid, esitajad, tootjad). Kollektiivse esindamise organisatsioonidel on sageli võtmeroll nimetatud õiguste litsentsimise lihtsustamisel, eelkõige juhul, kui õiguse omajatel endil ei ole otse litsentsida võimalik või kui see ei ole otstarbekas. Kollektiivse esindamise organisatsioonid on väga olulised ka paljude kas siis traditsiooniliste (nt ringhääling, kaabellevis taasedastamine) või uute (nt allalaadimine, voogedastusteenused) kasutusviiside alal tegutsevate kommertskasutajate vaatepunktist. Lisaks sellele on kõnealustel organisatsioonidel võtmeroll eri kultuuriliste väljendusviiside kaitsmisel ja edendamisel, sest nad võimaldavad kõige väiksemate ja vähem populaarsete repertuaaride turulepääsu.

Õiguste kollektiivsel teostamisel on ühtse turu mõõde. Isegi juhul, kui kollektiivse esindamise organisatsioonid annavad üksnes enda riigi territooriumiga piirduvaid litsentse, hõlmavad nende litsentsid tavaliselt nii asjaomase liikmesriigist kui ka teistest liikmesriikidest pärit õigusteomajate õigusi. Teoste internetis kasutamise eesmärgil taotletakse kollektiivse esindamise organisatsioonidelt järjest enam mitut liikmesriiki või kõiki liikmesriike hõlmavaid litsentse.

Eri õiguste omajad ja sektorid toetuvad õiguste kollektiivsele teostamisele erineval määral; see sõltub suuresti õiguste omajate eelistustest ning eri sektorite vajadustest ja tavadest. Kõige rohkem tuginevad õiguste kollektiivsele teostamisele autorid, eriti muusikateoste autorid (heliloojad ja tekstiautorid).

2. PROBLEEMI KIRJELDUS

Mõjuhinnaangus on välja toodud kaks probleemi: probleemid, mis on seotud kollektiivse esindamise organisatsioonide toimimisega üldiselt (sõltumata sellest, millist liiki õiguste omajaid nad esindavad või mis liiki õigusi nad teostavad), ja probleemid, mis on eriomased multiterritoriaalsete litsentside andmisele muusikateoste internetis kasutamiseks. Nimetatud probleemid on omavahel seotud, sest litsentsimisprobleemid tulenevad suures osas sellest, et õiguste omajatel ei ole juurdepääsu teabele ja et neil ei ole teatavate organisatsioonide üle tegelikku kontrolli. Selles mõttes ei saa teist probleemi (litsentsimine) lahendada ilma, et otsitaks lahendusi esimesele.

2.1. Kollektiivse esindamise organisatsioonide toimimine üldiselt

Aja jooksul on vastu võetud mahukas autoriõigust käsitlev *acquis*, et lihtsustada ühtse turu toimimist. Nimetatud *acquis*'s käsitletakse peaaesjalikult vaid õiguste määratlusi, piiranguid ja erandeid ning sellega seotud sätteid. Vaid üksikutes autoriõiguse alaste direktiivide sätetes on käsitletud õiguste teostamist; üheski neist ei ole kehtestatud kollektiivse esindamise organisatsioonide toimimise raamistikku. Euroopa Liidu Kohus ja komisjon oma otsustes on konkurentsioiguse alusel välja töötanud olulised juhtimis- ja läbipaistvuspõhimõtted, kuid neid põhimõtteid ei kohaldata ELis ühetaoliselt ega nõuetekohaselt.

Arusaam õiguste kollektiivse teostamise reguleerimisest on liikmesriigiti erinev ja viimastel aastatel kogutud tõendusmaterjal viitab paljude kollektiivse esindamise organisatsioonide toimimise ebapiisavale järelevalvele. Õiguste omajatele, sealhulgas teisest liikmesriigist pärit õigusteomajatele, ei anta täielikku teavet neid esindavate organisatsioonide tegevuse kohta ning nad ei saa organisatsioone eriti kasutustasude kogumise, käitlemise ja jaotamise osas sisuliselt kontrollida. Samuti leidub tõendusmaterjali mõne organisatsiooni puuduliku finantsjuhtimise kohta; õiguste omajate saadaolevad kasutustasud akumulēeruvad vähese järelevalve tõttu ja/või nendega käiakse puudulikult ümber. Paljud autoriühingud, kirjastajad, kommertskasutajad ja tarbijad, kellega on konsulteeritud, väidavad, et on vaja konkreetseid kollektiivse esindamise organisatsioonide juhtimis- ja läbipaistvusmeetmeid, samas kui nimetatud organisatsioonide arvates peaks piisama iseregulatsioonist.

Õiguste omajate jaoks tähendavad oma ülesandeid halvasti täitvad kollektiivse esindamise organisatsioonid kaotatud (litsentsimis-) võimalusi ja ülemääraseid kulusid, mis vähendavad nende kasutustasudest saadavat tulu. Kasutajate jaoks toob ebapiisav läbipaistvus ja aruandlus kaasa teenuste halvema kvaliteedi ja mõnel juhul kulukama litsentsimise.

2.2. Multiterritoriaalsete litsentside andmine muusikateoste internetis kasutamiseks

Internetipõhiste teenuste osutajad peavad teenuste osutamise alustamiseks sageli tagama koondrepertuaari või kogu muusikarepertuaari multiterritoriaalse litsentsimise. Praegu peavad nad kombineerima (mõne kollektiivse esindamise organisatsiooni ja muusikakirjastuse agendi) multiterritoriaalseid litsentse (mõne kollektiivse esindamise organisatsiooni) territoriaalsete litsentsidega, mis on tülikas ja piirab sageli internetipõhiste teenuste territoriaalset ulatust. Mitu sidusrühma, kellega konsulteeriti, sealhulgas kommertskasutajad, kirjastajad ja plaaditootjad, avaldasid kõnealuse olukorra suhtes rahulolematust ning nõudsid, et muusikateoste internetis kasutamiseks vajalike multiterritoriaalsete litsentside andmise korda täiustataks.

Internetipõhiste muusikateenuste territoriaalne killustatus on tingitud küll mitmest tegurist, sealhulgas teenuseosutajate ärielistest otsustest, kuid selles on oluline osa autoriõiguse litsentsimise taval. Autorite õiguste litsentsimine, eelkõige kogu repertuaari (koondrepertuaari) hõlmav litsentsimine muusikateoste internetis kasutamiseks on (eriti väikeste ja uutest tulijatest) kommertskasutajate jaoks osutunud raskeks, aeganõudvaks ja kulukaks¹. See ei ole kohandatud väga kiiresti areneva turuga. Kõnealune litsentsimine on oluline kommertskasutajate jaoks, kes ootavad repertuaaride koondamist ning seda, et õiguste saamine ja litsentsimine oleks lihtne. Paljudel organisatsioonidel ei ole vahendeid internetiõiguste multiterritoriaalseks litsentsimiseks, mis on töömahukas ja kulukas

¹ Nimetatud probleemid on kõnealusele valdkonnale eriomased osalt seetõttu, et teised sektorid ja õiguste valdajad sõltuvad internetiõiguste litsentsimisel palju vähem õiguste kollektiivsest teostamisest, ja osalt selle tõttu, kuidas muusikateoste õiguste teostamine Euroopas on välja kujunenud.

(repertuaari haldamine mitme jurisdiktsiooni piires, suhtlemine suurte multiterritoriaalsete teenuste osutajatega ning eri jurisdiktsioonides loodud kasutusandmete töötlemine). Turule sisenemine ilma nõutava suutlikkuse ja nõutavate tehniliste vahenditeta toob kaasa lisaprobleeme (ebatäpne või kahekordne arveldamine, märkimisväärsed viivitused kasutajatele arvete esitamisel ja õiguste omajatele väljamaksete tegemisel). Lisaks sellele on multiterritoriaalne litsentsimine õiguslikult ebakindel seoses *acquis'* kohaldamisega ja sellega, et kollektiivse esindamise organisatsioonid võivad anda mitut ELi riiki hõlmavaid litsentse ja/või litsentse teises liikmesriigis asutatud litsentsisaajatele.

See tekitab olukorra, kus mõned teenused otsustatakse turule tuua vaid ühes või paaris liikmesriigis ega jõua seetõttu laiemale tarbijaringini, mida digitaalne ühtne turg pakub. Mõned teenuseosutajad jälle otsustavad turule tulla vaid peavoolurepertuaariga, mida saab kindlustada vähemate litsentsidega. See aga kahjustab kohalikku ja niširepertuaari ning kultuurilist mitmekesisust. Tarbijate jaoks tähendab see, et juurdepääs paljudele pakutavatele eri liiki muusikateenustele ELis on ebaühtlane. Õiguste omajatel jääb saamata suurem tulu, mida tooksid tarbijad, kes pääsevad nende teostele ligi uute teenuste abil ja kogu ühtsel turul.

3. SUBSIDIAARSUS

ELi meede on põhjendatud asjaoluga, et probleem on piiriülene. Kõikide kollektiivse esindamise organisatsioonide kogutud tasudest tuleneb märkimisväärne osa teiste riikide repertuaarist, sest nad esindavad välismaalastest õigusteomajate õigusi. ELi õiguste omajate huvide kaitseks on vajalik, et kõik kasutustasude liikumised, sealhulgas üle piiri, oleksid läbipaistvad ja arvele võetud. Organisatsioonide tõhus toimimine on ka kogu ELi kommertskasutajate huvides. Seda on võimalik saavutada üksnes siis, kui kogu ELis rakendatakse kasutustasude kogumise ja jaotamise suhtes järjekindlalt ühiseid põhieeskirju.

See, kuidas lihtsustada multiterritoriaalsete litsentside andmist muusikateoste kasutamiseks internetipõhistes teenustes ja repertuaari koondamist, on oma olemuselt piiriülene küsimus ja on selge, et seda saab paremini lahendada ELi tasandil. Euroopa raamistik peaks tagama, et kasutajad, õiguste omajad ja tarbijad saavad kasu digitaalse ühtse turu võimalustest.

4. EESMÄRGID

Algatuse eesmärk on tagada, et õiguste kollektiivne teostamine aita kaasa ühtse turu arengule seeläbi, et luuakse õiguste kollektiivse teostamise sidus ja tõhus juhtimis- ja läbipaistvusraamistik, ning seeläbi, et muusikateoste multiterritoriaalsete litsentside andmine lihtsustub. See peaks parandama tarbijate juurdepääsu kultuurikaupade ja -teenuste laiemale valikule. Kommertskasutajad saavad kasu paremini ja läbipaistvamalt toimivatest kollektiivse esindamise organisatsioonidest ning internetikeskkonnas toob neile suuremat kasu raamistik, mis lihtsustab juurdepääsu litsentsidele, mis on vajalikud muusikateenuste osutamiseks kogu ELis. Õiguste omajad saavad suurendada oma sissetulekuid tänu oma teoste laialdasele levitamisele. Mahuka ja mitmekesise repertuaari kättesaadavusega edendatakse kultuurilist mitmekesisust. Selle tulemusena on Euroopa kodanikel juurdepääs, sealhulgas piiriülene juurdepääs, suuremale hulgale infosisule ja teenustele.

5. POLIITIKAVALIKUD SEOSSES KOLLEKTIIVSE ESINDAMISE ORGANISATSIOONIDE LÄBIPAISTVUSE JA KONTROLLIGA

5.1. Valikuvõimalused

Analüüsiti nelja valikuvõimalust, sealhulgas nn *status quo*-võimalust. Valikuvõimalus A2 (täitmise parem tagamine) ei hõlmaks sekkumist seadusloome tasandil, vaid põhineks üksnes kehtivate siseriiklike ja ELi eeskirjade täitmise tagamisel. Valikuvõimalus A3 (praeguste põhimõtete kodifitseerimine) hõlmaks kehtivate ELi eeskirjade ja seoses õiguste kollektiivse teostamisega antud mittesiduvate soovitude kodifitseerimist. Valikuvõimalus A4 (juhtimis- ja läbipaistvusraamistik) täiendaks valikuvõimalust A3 põhimõtetele toetuvate eeskirjadega, mis täidaksid tühikud ja oleksid spetsiaalselt kohandatud õiguste kollektiivse teostamise olemusega (finantstehingute läbipaistvus ja õiguste omajate osalemine otsustusprotsessis). Allvalikuvõimalus A4a ühendaks sekkumise regulatiivsel tasandil valdkonna isereguleerumisega. Allvalikuvõimalus A4b hõlmaks ulatuslikumaid õigusakte, millega loodaks ulatuslik õigusraamistik kõikidele kollektiivse esindamise organisatsioonidele Euroopas.

5.2. Mõju

Täitmise parema tagamisega parandataks kollektiivse esindamise organisatsioonide regulatiivset järelevalvet, kuid pöörataks vähe tähelepanu juhtimise puudustele, ning selle tagajärjel ei parandataks märkimisväärselt õiguste omajate kontrolli kollektiivse esindamise organisatsioonide üle. Valikuvõimalus A3 oleks tõhusam, sest tänu sellele võetaks kasutusele minimaalne juhtimis- ja läbipaistvusraamistik, kuid sellega ei lahendataks selliseid olulisi küsimusi nagu finantsjuhtimise kvaliteet. Valikuvõimalusega A4 tagataks õiguste omajatele juurdepääs asjakohasele, üksikasjalikule ja täpsele teabele organisatsioonide toimimiskriteeriumide kohta, sealhulgas finantsteabele, ja kindlustataks õiguste omajate tõhus osalemine otsustusprotsessis. Allvalikuvõimalused A4a ja A4b annaksid sarnased tulemused, kuid mineviku kogemused tekitavad kahtluse allvalikuvõimaluse A4a tõhususe suhtes, samas kui allvalikuvõimalus A4b ei võimaldaks liikmesriikidele paindlikkust kollektiivse esindamise organisatsioonide reguleerimisel.

5.3. Kulud

Valikuvõimalus A2 ei tekitaks kollektiivse esindamise organisatsioonidele täitmiskulusid, sest see ei hõlmaks sekkumist õigusloome tasandil. Koormus langeks komisjonile ja täitmist tagavatele riigiasutustele. Valikuvõimalus A3 eeldaks vaidluste lahendamise mehhanismi kehtestamist õiguste omajatele ja kasutajatele (tegelikud kulud varieeruksid vastavalt valitud mehhanismi olemusele). Eelistatava valikuvõimalusega A4 seotud kulud oleksid suhteliselt suuremad, sest selles on ühendatud valikuvõimalus A3 ja lisaelemendid. Enamik valikuvõimalusest A4 tulenevatest lisakuludest oleksid seotud rahaliste vahendite kasutamise uute eeskirjade kohaldamisega (nende kulude hinnangulise suuruse kohta andmed puuduvad) ning finantsaruandluse ja auditeerimisega (iga-aastased keskmised kulud kõikide ELi kollektiivse esindamise organisatsioonide kohta on hinnanguliselt umbes 4,1 miljonit eurot). Valikuvõimalusest A4 tulenevaid kulusid tuleb siiski vaadelda seoses selle valikuvõimaluse abil saavutatava tõhususe kasvuga. Allvalikuvõimaluse A4a kulud sõltuksid sidusrühmade läbirääkimiste käigus kokkulepitud eeskirjade ulatusest. Allvalikuvõimalus A4b tooks kaasa kõige suuremad täitmiskulud.

6. POLIITIKAVALIKUD SEOSSES MULTITERRITORIAALSETE LITSENTSIDE ANDMISEGA MUUSIKATEOSTE KASUTAMISEKS INTERNETIS

6.1. Valikuvõimalused

Analüüsiti viit valikuvõimalust, sealhulgas nn *status quo*-võimalust. Valikuvõimalusega B2 (Euroopa litsentsimisspass) soodustataks repertuaari koondamist muusikateoste internetis kasutamiseks ELi tasandil ning õiguste litsentsimist tõhusa ja kohandatava multiterritoriaalse litsentsimise taristu abil. See saavutataks nõudega, et kollektiivse esindamise organisatsioonid, kes soovivad litsentsida muusikateoste internetiõigusi multiterritoriaalsel alusel, peavad täitma varem kindlaks määratud tingimusi, mille eesmärk on tagada piisav suutlikkus andmete käitlemiseks ja arvete esitamiseks, vastavus teatavatele läbipaistvusstandarditele seoses õiguste omajate ja kasutajatega ning vaidluste lahendamise mehhanismi kasutamise ulatus. Õigus anda oma repertuaar passi omava üksuse valdusse tagaks, et kõigi õiguste omajate õigused litsentsitakse multiterritoriaalsel alusel.

Valikuvõimalusega B3 (paralleelne otselitsentsimine) antaks õiguste omajatele kollektiivse esindamise organisatsiooni liikmeksoleku ajal ühtlasi võimalus anda ise litsentse otse kasutajatele. Selle saavutamiseks peaksid organisatsioonide volitused olema ainuõigused: õiguste omaja ei peaks selleks, et ise litsentse anda, oma õigusi kollektiivse esindamise organisatsioonilt enam tagasi võtma.

Valikuvõimalusega B4 (laiendatud kollektiivne litsentsimine ja päritoluriigi põhimõte) kehtestataks eeldus, et igal autorite kollektiivse esindamise organisatsioonil on volitus anda internetikasutuse eesmärgil nn üldlitsentse, mis hõlmavad kogu repertuaari ning millega kaasneb õiguste omajatele (ja teistele organisatsioonidele) võimalus litsentsist loobuda. See võimalus oleks ühendatud päritoluriigi põhimõttega, mille kohaselt toimuks litsentsi(de) omandamine üksnes ühe liikmesriigi seaduste alusel.

Valikuvõimalus B5 (keskportaal) võimaldaks kollektiivse esindamise organisatsioonidel koondada oma repertuaar multiterritoriaalse litsentsimise keskportaali. See valikuvõimalus võimaldaks luua üleeuroopalise organisatsiooni, millel oleks *de facto* monopoolne seisund, kuid see tekitaks *prima facie* konkurentsialaseid küsimusi. Seetõttu kõnealust valikuvõimalust ei analüüsitud.

6.2. Mõju

Valikuvõimalus B2 tooks kaasa repertuaari koondamise litsentsimisspassi omavatesse üksustesse ja võimaldaks kõikidel organisatsioonidel nende üksuste kaudu litsentsida oma repertuaari multiterritoriaalsel alusel. Valikuvõimalus B3 võimaldaks õiguste omajatel anda internetipõhiste teenuste jaoks paindlikke ja kohandatavaid paralleelseid otselitsentse ja saada kasu parematest õiguste teostamise teenustest. Kuid sellega kaasneks ka oht luua kaheastmeline litsentsimissüsteem, mille puhul väiksem kohalik või niširepertuaar asuks alumisel astmel ja mis kahjustaks kultuurilist mitmekesisust. Valikuvõimalusega B4 antaks kõigile kohalikele organisatsioonidele *prima facie* pädevus teostada kogu repertuaariga seotud õigusi multiterritoriaalsel alusel, kuid ei tagataks, et need organisatsioonid suudavad anda kasutajatele nõuetekohaseid litsentse või et õiguste omajate õigusi teostatakse nõuetekohaselt. Samuti on tõenäoline, et need organisatsioonid ja õiguste omajad, kes juba annavad multiterritoriaalseid litsentse, taanduksid kohalikest organisatsioonidest (tekitades veelgi suuremat killustatust).

6.3. Kulud

Valikuvõimalus B2 tooks kaasa litsentsimispassi omavate üksustega seotud kulud, kuid need üksused parandaksid osutatavate õiguste teostamise teenuste tõhusust. Eelduste kohaselt taotleksid kõnealuse üksuse staatust vaid sellised üksused, kes suudavad neid kulusid kõige paremini kanda, ning teised organisatsioonid võiksid kasutada nende teenuseid. Valikuvõimalus B3 oleks kõige vähem kulukas, sest see eeldaks üksnes seda, et kollektiivse esindamise organisatsioonidele antakse volitused ilma ainuõigusega. Valikuvõimaluse B4 korral peaksid liikmesriigid suurendama järelevalvet laiendatud litsentse andvate organisatsioonide üle ning see põhjustaks kulusid organisatsioonidele (liikmesriikide teavitamine ja põhikirja muutmine, et tagada nn mitte-esindatud õigusteomajate õigused), õiguste omajatele ja organisatsioonidele, kes peaksid taanduma, et anda multiterritoriaalseid litsentse ise.

7. TEHTUD POLIITIKAVALIK

Kõige sobivam vahend eesmärkide saavutamiseks on juhtimis- ja läbipaistvusraamistik (valikuvõimalus A4) koos Euroopa litsentsimispassiga (valikuvõimalus B2).

8. VAHENDI VALIK

Kõige paremini tagab sidusate ja tõhusate juhtimis- ja läbipaistvusstandardite seadmise kogu ELis direktiiv, mis võimaldab liikmesriikidel samas kohandada oma kehtivat õiguskorda. Direktiiv võimaldab ka erinevat kooskõlastamise taset sõltuvalt konkreetsetest käsitletavatest aspektidest, mis on eriti oluline seetõttu, et reguleeritavad valdkonnad on erinevad, kuid samas seotud.

9. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Kohe pärast ettepaneku vastuvõtmist korraldab komisjon liikmesriikide esindajatele direktiivi ülevõtmise teemalised seminarid, et abistada neid ülevõtmisprotsessis ja hõlbustada vastastikust teabevahetust.

Keskpikas kuni pikas perspektiivis keskendub komisjon otsese mõju, näiteks kollektiivse esindamise organisatsioonide tegevuse läbipaistvuse ja juhtimise paranemise ning multiterritoriaalsete litsentside saamise lihtsustumise jälgimisele.

Esimene põhjalik hindamine võiks toimuda viis aastat pärast ülevõtmise kuupäeva.