



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

**om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter samt
gränsöverskridande licensiering av rättigheter till musikaliska verk för användning på
nätet på den inre marknaden**

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter samt gränsöverskridande licensiering av rättigheter till musikaliska verk för användning på nätet på den inre marknaden

1. INLEDNING

Upphovsindustrin har en stor betydelse för BNP, sysselsättning och tillväxt i EU. För distribution av upphovsrättsskyddade produkter och tjänster (t.ex. böcker, filmer, inspelad musik) krävs att de olika rättighetshavarna (t.ex. författare och kompositörer, utövande konstnärer, producenter) utfärdar licenser för rättigheterna. Upphovsrätsorganisationerna är ofta viktiga för licensieringen av dessa rättigheter, särskilt om direkt licensiering från rättighetshavarna inte är genomförbar eller opraktisk. Upphovsrätsorganisationerna är också viktiga för många kommersiella användare, både inom traditionella områden (t.ex. radio och teve, kabelsändningar) och inom nya användningsområden (t.ex. nedladdnings- och streamingtjänster). De spelar också en central roll när det gäller att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar genom att ge de minsta och mindre populära repertoarerna tillträde till marknaden.

Den kollektiva förvaltningen av rättigheter är kopplad till den inre marknaden. Även när upphovsrätsorganisationer utfärdar licenser som är begränsade till deras territorium, täcker licenserna i regel både rättigheter som innehas av inhemska rättighetshavare och rättighetshavare i andra medlemsstater. Upphovsrätsorganisationerna får allt oftare licensansökningar för nätanvändning som täcker flera eller alla medlemsstater.

I vilken utsträckning rättighetshavare och branscher förlitar sig på kollektiv förvaltning beror mycket på rättighetshavarnas preferenser och på behov och praxis inom olika branscher. Den grupp som mest förlitar sig på kollektiv förvaltning är författare och särskilt kompositörer och sångtextförfattare.

2. PROBLEMFORMULERING

I konsekvensbedömningen identifieras två problem – dels problem med hur upphovsrätsorganisationerna fungerar generellt (oberoende av vilken kategori av rättighetshavare de representerar eller kategorin av rättigheter som de förvaltar), dels problem med gränsöverskridande licensiering för nätutnyttjande av musikaliska verk. Dessa problem är sammankopplade, eftersom licensieringsproblemen i stor utsträckning beror på att rättighetshavarna inte vet hur de ska få information och hur de kan utöva faktisk kontroll över vissa organisationer. Därför kan det andra problemet (licensiering) inte lösas utan att även ta itu med det första.

2.1. Upphovsrättsorganisationernas allmänna funktion

Under ett antal år har omfattande lagstiftning om upphovsrätt antagits för att underlätta den inre marknadens funktion. Denna lagstiftning gäller nästan enbart definition av rättigheter, begränsningar och undantag samt relaterade bestämmelser. Direktiven om upphovsrätt innehåller väldigt få bestämmelser om rättighetsförvaltning och inga bestämmelser om fastställande av ramar för hur upphovsrättsorganisationer ska fungera. Viktiga principer om deras styrning och insyn har tagits fram av EU-domstolen och genom kommissionsbeslut baserade på konkurrenslagstiftning, men dessa principer tillämpas inte enhetligt och korrekt inom EU.

Förvaltningen av kollektiva rättigheter regleras på olika sätt i medlemsstaterna, och under de senaste åren har man konstaterat flera fall som tyder på otillräckliga kontroller och otillräcklig information om hur ett antal upphovsrättsorganisationer fungerar. Rättighetshavarna, även utländska, får inte fullständig information om hur deras organisationer fungerar och kan inte utöva meningsfull kontroll, särskilt när det gäller inkassering, hantering och fördelning av royalties. Det finns också bevis på dålig finansiell förvaltning inom vissa organisationer och att royalties som borde gå till rättighetshavarna ackumuleras utan tillräcklig tillsyn och/eller hanteras illa. Många tillfrågade författarorganisationer, utgivare, kommersiella användare och konsumenter hävdar att det krävs särskilda åtgärder med inriktning på styrning och insyn, medan upphovsrättsorganisationerna anser att det räcker med självreglering.

För rättighetshavarna betyder dåligt fungerande upphovsrättsorganisationer förlorade (licensierings)möjligheter och orimliga kostnadsavdrag från royaltyinkomsterna. För användarna medför den otillräckliga insynen och redovisningen tjänster av sämre kvalitet och i vissa fall dyrare licensiering.

2.2. Tilldelningen av gränsöverskridande licenser för användning av musikaliska verk på nätet

Tjänsteleverantörer som vill lansera sina tjänster på nätet måste ofta skaffa gränsöverskridande licenser för hela musikrepertoaren. För närvarande måste de kombinera gränsöverskridande licenser (från upphovsrättsorganisationer och musikförlagsrepresentanter) med territoriella licenser (från upphovsrättsorganisationer), vilket är mödosamt och ofta begränsar nättjänsters territoriella täckning. Flera tillfrågade aktörer, bland dem kommersiella användare, förlag och skivproducenter, är missnöjda med situationen och efterlyser förbättringar av den gränsöverskridande licensieringen för användning av musikaliska verk på nätet.

Det finns ett antal faktorer som bidrar till den territoriella fragmenteringen av musikutbudet på nätet, däribland tjänsteleverantörernas kommersiella preferenser, men hur licensieringen av upphovsrätter sköts spelar samtidigt en stor roll. Att få licens för användning av musikaliska verk på nätet, särskilt när det gäller att täcka hela repertoaren, är svårt, tidskrävande och dyrt¹ för de kommersiella användarna (särskilt små företag och nya företag). Licensieringen är inte anpassad för en marknad i mycket snabb förändring. Denna faktor har stor betydelse för kommersiella användare som vill täcka hela repertoaren och ha en enklare klarering och licensiering av rättigheter. Företagen har i många fall inte resurser att förvalta gränsöverskridande licensiering, som är krävande och dyrt (hantering av repertoar i flera

¹ Dessa svårigheter är specifika för musikbranschen, dels eftersom andra branscher och rättighetshavare mycket mer sällan tyr sig till kollektiv förvaltning av licensieringen av närrättigheter, dels på det sätt hur förvaltningen av rättigheter till musikaliska verk har utvecklats i Europa.

jurisdiktioner, kontakter med stora och gränsöverskridande tjänsteleverantörer och bearbetning av data om användningen i olika jurisdiktioner). Att ta sig in på marknaden utan den kapacitet och de tekniska resurser som krävs leder också till problem (oriktig eller dubbel fakturering, starkt fördröjd fakturering av användarna och utbetalning till rättighetshavarna). Dessutom råder rättslig osäkerhet om gränsöverskridande licensiering när det gäller hur lagstiftningen ska tillämpas och om upphovsrättsorganisationerna kan utfärda licenser som täcker flera EU-länder och/eller licensinnehavare som är etablerade i andra medlemsstater.

Det har medfört att vissa tjänsteleverantörer väljer att bara starta i en eller ett fåtal medlemsstater och därmed gå miste om det större konsumentunderlag som den digitala inre marknaden kan erbjuda. Alternativt väljer vissa tjänsteleverantörer att bara starta med en större repertoar som kan täckas med ett mindre antal licenser. Detta gynnar inte nischad och lokal repertoar och den kulturella mångfalden. För konsumenterna innebär detta att tillgången till det breda urval av olika musiktyper som finns är ojämnt fördelad inom EU. Rättighetshavarna å sin sida förlorar den inkomstökning de kunde få, om konsumenterna fick tillgång till deras verk genom nya tjänster och på hela den inre marknaden.

3. SUBSIDIARITET

Insatser på europeisk nivå motiveras med problemets gränsöverskridande karaktär. Alla upphovsrättsorganisationer får en betydande andel av sina intäkter från utländsk repertoar vars rättighetshavares rättigheter de förvaltar. För att skydda EU-rättighetshavarnas intressen måste alla royaltiflöden, även gränsöverskridande flöden, vara öppna för insyn och kunna redovisas. Det ligger också i de kommersiella användarnas intresse i hela EU att organisationerna fungerar effektivt. Förutsättningen för detta är att de grundläggande gemensamma reglerna för inkassering och fördelning av royalties fungerar på ett enhetligt sätt i hela EU.

Underlättandet av hur gränsöverskridande licenser utfärdas för musiktjänster på nätet och hur repertoar kan sammanställas är till sin karaktär en gränsöverskridande fråga som utan tvekan bäst kan lösas på EU-nivå. En europeisk ram skulle säkerställa att användare, rättighetshavare och konsument kan utnyttja den digitala inre marknads möjligheter.

4. MÅL

Målet med initiativet är att säkerställa att den kollektiva förvaltningen av rättigheter bidrar till den inre marknads utveckling, genom enhetliga och effektiva styrning och en ram för insyn, och genom enklare gränsöverskridande licensiering av musikaliska verk. Detta bör ge konsumenterna bättre tillgång till ett bredare urval kulturprodukter och -tjänster. De kommersiella användarna gynnas av bättre fungerande upphovsrättsorganisationer med större insyn och – när det gäller nätet – en ram som möjliggör musiktjänstlicenser i hela EU. Rättighetshavarna kan maximera sina inkomster genom bred marknadsföring av sina verk. Tillgången till en omfattande och mångsidig repertoar främjar den kulturella mångfalden. Då får de europeiska medborgarna tillgång till mera innehåll och flera tjänster, även över gränserna.

5. POLITISKA ALTERNATIV FÖR INSYN OCH KONTROLL I UPPHOVSRÄTTSGRANSNINGAR

5.1. Alternativ

Fyra alternativ analyserades, inklusive alternativet ”ingen ändring”. Alternativ A2 (bättre regelefterlevnad) innebär inga lagstiftningsåtgärder utan enbart att se till att existerande regler på nationell nivå och EU-nivå efterlevs. Alternativ A3 (kodifiering av existerande principer) innebär kodifiering av existerande EU-regler och icke-bindande rekommendationer om den kollektiva förvaltningen av rättigheter. Alternativ A4 (styrning och ram för insyn) kompletterar alternativ A3 med principbaserade regler som ”fyller i luckorna” och är specifikt anpassat till kollektiv förvaltning av rättigheter (finansiella operationer med insyn och rättighetshavarnas deltagande i beslutsfattandet). Underalternativet A4a är en kombination av lagstiftningsåtgärder och självreglering inom branschen. Underalternativet A4b innebär en mer omfattande lagstiftning som ger en heltäckande rättslig ram för alla upphovsrättsorganisationer i Europa.

5.2. Konsekvenser

Bättre regelefterlevnad skulle förbättra tillsynen av upphovsrättsorganisationer, men styrningens svagheter skulle endast åtgärdas i begränsad utsträckning och följaktligen skulle rättighetshavarnas kontroll över upphovsrättsorganisationerna inte bli väsentligt bättre. Alternativ A3 skulle vara effektivare, i och med en ram med minimikrav på styrning och insyn, men det skulle inte förbättra centrala frågor såsom kvaliteten på exempelvis finansiell förvaltning. Alternativ A4 skulle ge rättighetshavarna relevanta, detaljerade och korrekta riktmärken för information om hur organisationerna fungerar, bl.a. finansiell information, och skulle säkerställa att rättighetshavarna effektivt deltar i beslutsfattandet. Underalternativen A4a och A4b kunde ge liknande resultat, men tidigare erfarenheter föranleder tvivel på hur effektivt underalternativ A4a är, medan underalternativ A4b inte skulle tillåta medlemsstaterna en flexibel reglering av upphovsrättsorganisationerna.

5.3. Kostnader

Alternativ A2 skulle inte belasta upphovsrättsorganisationerna med efterlevnadskostnader eftersom det inte innehåller lagstiftningsåtgärder. Bördan skulle falla på kommissionen och nationella myndigheter med ansvar för kontroll av efterlevnad. Alternativ A3 skulle kräva att mekanismer inrättas för lösning av tvister mellan rättighetshavare och användare (de faktiska kostnaderna skulle variera beroende på vilken mekanism som införs). Kostnaden för det lämpligaste alternativet A4 skulle vara relativt sett högre, eftersom det är en kombination av alternativ A3 och tilläggsэлеment. De flesta tilläggskostnaderna för alternativ A4 hör samman med tillämpning av nya regler för hantering av finansiella medel (det finns inga tillgängliga uppskattningar av dessa kostnader) samt finansiell rapportering och revision (årskostnaderna uppskattas till i genomsnitt 4,1 miljoner euro för alla upphovsrättsorganisationer i EU). Kostnaderna för alternativ A4 bör dock relateras till effektivitetsvinsterna. Kostnaderna för underalternativ A4a skulle bero på hur omfattande de regler är som aktörerna kommer överens om. Alternativ A4b skulle ge de högsta efterlevnadskostnaderna.

6. ALTERNATIV FÖR TILLGÅNGEN TILL GRÄNSÖVERSKRIDANDE LICENSER FÖR MUSIKTJÄNSTER PÅ NÄTET

6.1. Alternativ

Fem alternativ analyserades, inklusive alternativet ”ingen ändring”. Alternativ B2 (europeiskt licensieringspass) skulle stimulera till en på EU-nivå heltäckande musikrepertoar på nätet och licensiering av rättigheter genom effektiva och lättillgängliga infrastrukturer för gränsöverskridande licensiering. Detta skulle innebära krav på att upphovsrättsorganisationer som vill licensiera gränsöverskridande rättigheter för musik på nätet ska uppfylla en rad förutbestämda villkor på tillräcklig databearbetnings- och faktureringskapacitet, efterlevnad av vissa normer för rättighetshavarnas och användarnas insyn och tillgång till en tvistlösningsmekanism. Rätten att lägga till repertoar hos ett ”licensieringspassföretag” skulle säkerställa att alla rättighetshavare kan få gränsöverskridande licensiering av sina rättigheter.

Alternativ B3 (parallell direktlicensiering) skulle ge rättighetshavarna möjlighet att utfärda licenser direkt till användarna, parallellt med sitt medlemskap i en upphovsrättsorganisation. För detta borde organisationernas mandat vara icke-exklusiva, dvs. en rättighetshavare ska inte längre behöva återta sina rättigheter från en organisation för att själv kunna utfärda licenser.

Alternativ B4 (utökad kollektiv licensiering och principen om ursprungsland) utgår från att varje upphovsmans upphovsrättsorganisation kan utfärda s.k. blanket-licenser som täcker hela repertoaren för användning på nätet, förutsatt att rättighetshavaren (och andra organisationer) inte har avstått från sådana licenser. Detta skulle kombineras med principen om ursprungsland, så att bara licenser som följer en medlemsstats lagstiftning kan erhållas.

Alternativ B5 (centraliserad portal) skulle ge upphovsrättsorganisationerna möjlighet att samla sin repertoar i en central portal för gränsöverskridande licensiering. Detta alternativ skulle ge möjlighet att skapa en alleuropeisk organisation som skulle ha faktiskt monopol och redan på förhand skapa farhågor om konkurrensen. Därför analyserades inte följderna av detta alternativ.

6.2. Konsekvenser

Alternativ B2 skulle leda till att repertoarer samlas hos licensieringsföretagen och göra det möjligt för alla organisationer att genom dessa företag licensiera sin repertoar över gränserna. Alternativ B3 skulle ge rättighetshavarna möjlighet att utfärda flexibla och lättillgängliga parallella direktlicenser för nättjänster, samtidigt som de får bättre förvaltningstjänster. Emellertid skulle detta också medföra risker för licensieringssystem på två nivåer, med en mindre och lokal eller nischad repertoar på den lägre nivån och därmed negativ inverkan på den kulturella mångfalden. Alternativ B4 skulle på förhand försätta alla lokala organisationer i en situation där de måste förvalta gränsöverskridande rättigheter till hela repertoaren, utan att säkerställa att dessa organisationer klarar av att utfärda lämpliga licenser till användarna eller att rättighetshavarnas rättigheter förvaltas korrekt. Alternativet skulle också sannolikt leda till att de organisationer och rättighetshavare som redan utfärdar gränsöverskridande licenser drar sig ur lokala organisationer (vilket skulle skapa ytterligare fragmentering).

6.3. Kostnader

Alternativ B2 skulle medföra kostnader för ”licensieringspassföretagen” men dessa företag skulle effektivisera rättighetsförvaltningen. Endast enheterna med bäst förutsättningar att

klara dessa kostnader kunde förväntas påta sig dem, medan andra organisationer kunde utnyttja deras tjänster. Alternativ B3 skulle vara det förmånligaste, och endast kräva att upphovsrättsorganisationernas mandat är icke-exklusivt. Alternativ B4 skulle kräva att medlemsstaterna ökar sin övervakning av organisationer som utfärdar utökade licenser. Det skulle också medföra kostnader för organisationerna (anmälan till medlemsstaterna och ändring av stadgarna för att trygga icke-representerade rättighetshavares rättigheter) och även medföra kostnader för rättighetshavare och organisationer, som skulle tvingas dra sig ur för att på egen hand sköta gränsöverskridande licensiering.

7. VAL AV ALTERNATIV

En ram för styrning och insyn (alternativ A4) i kombination med det europeiska licensieringspasset (alternativ B2) skulle vara det lämpligaste sättet att nå målen.

8. VAL AV REGLERINGSFORM

Ett direktiv kan bäst säkerställa enhetliga och effektiva normer för styrning och insyn i hela EU samtidigt som de enskilda medlemsstaterna ges tillfälle att anpassa sin gällande lagstiftning. Ett direktiv ger också möjlighet till olika grader av tillnärmning beroende på vilka specifika aspekter det gäller, och detta är särskilt viktigt med tanke på de olika om än relaterade områden som regleras.

9. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Omedelbart efter att förslaget har antagits, kommer kommissionen att inrätta arbetsgrupper med företrädare för medlemsstaterna i syfte att bistå dem i införlivandeprocessen och ge möjlighet till ömsesidigt informationsutbyte.

På medellång till lång sikt kommer kommissionen att inrikta sig på att – med en väldefinierad uppsättning indikatorer – övervaka direkta konsekvenser, som bättre insyn i upphovsrättsorganisationer och bättre styrning av dessa samt underlättandet av gränsöverskridande licenser.

En första omfattande utvärdering kunde äga rum fem år efter införlivandedatum.