



Bruxelles, den 14.9.2016
SWD(2016) 302 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

om moderniseringen af EU's ophavsretsregler

Ledsagedokument til

Forslag til

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ophavsret på det indre marked

og

Forslag til

**Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af
radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af radio- og tv-
programmer**

{COM(2016) 594 final}

{SWD(2016) 301 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af moderniseringen af EU's ophavsretsregler

A. Behov for handling

Hvad er problemstillingen, og hvorfor er det en problemstilling på EU-plan?

Denne konsekvensanalyse undersøger en række spørgsmål, der er forbundet med EU-ophavsreglernes funktion i det digitale indre marked. Det overvejes at tilpasse de eksisterende regler eller at indføre nye regler på tre forskellige områder: i) adgang til onlineindhold, ii) funktionen af de vigtigste undtagelser i det digitale og det grænseoverskridende miljø og iii) den ophavsretlige markedsplads' funktion.

På det første område er de problemer, som konsekvensanalysen behandler, forbundet med direkte til vanskeligheder i forbindelse med radio- og tv-selskabernes, retransmissionstjenesternes, video-on-demand-platformenes eller kulturarvsinstitutionernes clearing af onlinerettigheder. Radio- og tv-selskaberne oplever navnlig vanskeligheder, når de skal klare rettigheder for radio- og tv-programmer, der skal stilles til rådighed på tværs af grænserne. Det kan tilsvarende være komplekst for retransmissionstjenesterne, undtagen kabeloperatørerne, at klare rettigheder, når de udbyder kanaler fra andre medlemsstater. Der er i vurderingen af omfanget af disse problemer og mulige løsninger herpå taget højde for de vigtigste resultater af evalueringen af satellit- og kabeldirektivets funktion (direktiv 93/83/EØF). Vanskelighederne i forbindelse med at erhverve onlinerettigheder bidrager ligeledes til den begrænsede mængde af europæiske audiovisuelle værker på video-on-demand-platformene. Endelig står kulturarvsinstitutionerne over for store vanskeligheder, når de skal klare rettigheder for digitalisering af out-of-commerce-værker fra deres samlinger og udbrede dem til offentligheden.

På det andet område er den retlige usikkerhed for så vidt angår de handlinger, der er tilladt i henhold til de eksisterende ophavsretlige undtagelser, navnlig i det digitale miljø, blevet udpeget som et stort problem for det digitale indre markeds funktion. Lærere og studerende påvirkes af retlig usikkerhed, når de anvender indhold i et digitalt understøttet miljø i forbindelse med de grænseoverskridende undervisningsaktiviteter. Forskere oplever retlig usikkerhed for så vidt angår deres mulighed for at udføre tekst- og dataminering af indhold, de har lovlig adgang til. Kulturinstitutionernes bevarelse af værker, især i digitalt format, kan ligeledes blive hæmmet af den retlige usikkerhed og de uforholdsmæssige transaktionsomkostninger.

På det tredje område koncentrerer konsekvensanalysen sig om spørgsmål, der vedrører fordeling af merværdien i onlinemiljøet, og der skelnes mellem de problemer, som rettighedsindehaverne oplever "upstream", når de forsøger at licensere deres indhold til visse typer onlinetjenester, og de problemer, som skaberne oplever "downstream", når de forhandler kontrakter om anvendelse af deres værker. Rettighedsindehaverne oplever vanskeligheder, når de forsøger at kontrollere og omsætte deres indhold til penge ved hjælp af onlinetjenester, der lagrer og giver adgang til indhold, der er blevet uploadet af slutbrugere. Det er ligeledes blevet vanskeligt for pressevirksomhederne at licensere deres udgivelser og forhindre, at onlinetjenesterne anvender dem uden tilladelse. Alle forlag oplever ligeledes retlig usikkerhed hvad angår muligheden for at modtage en del af kompensationen for anvendelse af rettigheder i henhold til en undtagelse. Endelig er det ikke sikkert, at forfattere og optrædende (skabere) altid bliver informeret om, at deres værker bliver anvendt, hvilket er nødvendigt for, at de kan forhandle om et passende vederlag til gengæld for anvendelsen af deres rettigheder.

Hvad skal der opnås?

Der er blevet fastsat tre generelle mål:

- i) at give bredere onlineadgang til beskyttet indhold i hele EU, navnlig tv- og radioprogrammer, europæiske audiovisuelle værker og kulturarv
- ii) at fremme digital anvendelse af beskyttet indhold med henblik på uddannelse, forskning og bevarelse på det indre marked, og
- iii) at sikre, at den ophavsretlige onlinemarkedsplads virker effektivt for alle aktører og giver de rette incitamenter til investeringer og udbredelse af kreativt indhold.

Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Ved at fokusere på EU-ophavsretsreglerne i det digitale og online miljø tager denne konsekvensanalyse hånd om problemer med en vigtig grænseoverskridende dimension.

Hvad angår det første område kan de nationale løsninger på de ovennævnte problemer vedrørende onlineadgang til indhold, herunder grænseoverskridende adgang, risikere at skabe yderligere fragmentering på det digitale indre marked. Der bør derfor fastlægges en fælles tilgang og iværksættes samlet handling på EU-plan for at skabe klare

fordele.

Hvad angår det andet område, begrænser det eksisterende harmoniseringsniveau medlemsstaternes muligheder for at handle på ophavsretsområdet, eftersom de ikke på egen hånd kan ændre anvendelsesområdet for de harmoniserede rettigheder og undtagelser. Desuden er det absolut nødvendigt, at EU griber ind for at garantere retssikkerheden i grænseoverskridende situationer. Hvad angår det tredje område, ligger begrundelsen for EU's handling både i den harmonisering, der allerede er sat i værk, navnlig hvad angår rettigheder, og onlinedistributionen af indhold af grænseoverskridende karakter. Det vil ikke være tilstrækkeligt effektivt at gribe ind på nationalt plan, hvis der skal tages hånd om de identificerede problemer, især fordi omfanget ville være for begrænset, og det kunne skabe nye barrierer og fragmentering af markedet. Det er nødvendigt med handling på EU-plan for at opnå retssikkerhed for skaberne og for dem, der investerer i indhold, distributørerne og brugerne. Det vil også give rettighedsindehaverne mulighed for at udnytte deres rettigheder i onlinemiljøet bedre, og det vil garantere lige vilkår på det digitale indre marked.

B. Løsningsmodeller

Hvilke forskellige muligheder er der for at nå målene? Foretrækkes én løsning frem for andre? Hvis ikke, angives det hvorfor.

De løsningsmodeller, der blev undersøgt for hvert emne, omfatter den grundlæggende løsning, der i de fleste tilfælde ikke er lovgivningsmæssig (i form af Kommissionens vejledning eller henstilling og/eller interessentdialog) samt en eller flere lovgivningsmæssige muligheder. Der opstilles en foretrukken løsning for hvert emne.

Hvad angår adgangen til onlineindhold, undersøges – som en del af de lovgivningsmæssige løsningsmuligheder – forskellige licensordninger, der betragtes som igangsætningsmekanismer, med henblik på at fremme clearing af rettigheder.

- Den foretrukne løsning for så vidt angår radio- og tv-selskabernes onlinetransmissioner er anvendelsen af princippet om oprindelseslandet i forbindelse med clearing af rettigheder for onlinetjenester, der er tilknyttet selskabernes oprindelige udsendelser.
- Hvad angår digitale retransmissioner af TV- og radioprogrammer er den foretrukne løsning at anvende obligatorisk kollektiv forvaltning af rettigheder for retransmissionstjenester, der udbydes i "lukkede" elektroniske kommunikationsnet.
- Hvad angår licensering af video-on-demandrettigheder indebærer den foretrukne løsning en europæisk interessentdialog og en handelsmekanisme, der skal fremme indgåelsen af licenser for onlineanvendelse af audiovisuelle værker ved at fjerne aftalemæssige blokeringer.
- Endelig hvad angår out-of-commerceværker, er den foretrukne løsning at gribe lovgivningsmæssigt ind på EU-plan, hvilket vil sætte medlemsstaterne i stand til at sætte specifikke lovgivningsmekanismer i værk med henblik på indgåelse af kollektive licensaftaler om kulturarvsinstitutionernes anvendelse af out-of-commerceværker og om indførelse af disse aftalers grænseoverskridende virkning.

Hvad angår undtagelser er de lovgivningsmæssige løsningsmuligheder udformet på en sådan måde, at de supplerer de eksisterende undtagelser (ved bevaring og undervisning), eller der gennemføres en ny undtagelse for specifikke anvendelsesformer (f.eks. tekst- og dataminering). Der opstilles forskellige løsningsmuligheder, som varierer med hensyn til undtagelsernes anvendelsesområde, modtagere og/eller forholdet til licensmarkedet.

- Den foretrukne løsning for så vidt angår undervisningsaktiviteter er en obligatorisk undtagelse, der dækker digital anvendelse til illustration i forbindelse med undervisning med mulighed for, at medlemsstaterne kan betinge den af den mængde tilstrækkelige licenser, der er til rådighed (digitale og grænseoverskridende).
- Hvad angår tekst- og dataminering er den foretrukne løsning en obligatorisk undtagelse, der skal gælde for forskningsorganisationer, som handler i offentlighedens interesse, såsom universiteter eller forskningsinstitutter. Undtagelsen ville sætte dem i stand til at udføre tekst- og dataminering af indhold, som de har lovlig adgang til, med henblik på videnskabelig forskning.
- Hvad angår bevarelse af kulturarv er den foretrukne løsning en obligatorisk undtagelse med henblik på kulturarvsinstitutionernes bevaringsformål.

Hvad angår den ophavsretlige markedsplads' funktion sigter de overvejede lovgivningsmæssige løsninger mod en fordeling af merværdien i onlinemiljøet, navnlig ved at indføre specifikke forpligtelser for visse typer af onlinetjenester eller for dem, der kontraherer med forfattere og optrædende.

- Hvad angår anvendelse af indhold ved hjælp af tjenester med indhold uploadet af brugere er den foretrukne løsning at forpligte de onlinetjenester, der lagrer og giver adgang til store mængder indhold, som deres brugere har uploadet, til at anvende passende og forholdsmæssige teknologier og til at øge

gennemsigtigheden over for rettighedsindehaverne.

- Hvad angår rettigheder til publikationer er den foretrukne løsning at indføre en beslægtet rettighed for forlag i EU-lovgivningen, der dækker digital anvendelse af deres pressepublikationer og en bestemmelse, hvorved medlemsstaterne kan gøre det muligt for alle forlag (nyhedsforlag, bogforlag og videnskabelige forlag, osv.) i henhold til en undtagelse at modtage en del af kompensationen for anvendelse.
- Hvad angår manglen på gennemsigtighed i forbindelse med vederlag til skabere er den foretrukne løsning at indføre gennemsigtighedsforpligtelser i EU-lovgivningen af skabernes kontraktlige modparter (navnlig producenter og forlag), som understøttes af en mekanisme om tilpasning af aftaler og konfliktløsning.

Hvad er de forskellige interessenters holdning? Hvem støtter hvilken løsning?

De løsninger, der overvejes i denne konsekvensanalyse, vil berøre en lang række interessenter, navnlig forfattere og optrædende, kollektive forvaltningsorganisationer, producenter og forlag, radio- og tv-selskaber, udbydere af retransmissionstjenester, distributører, onlinetjenester, institutionelle brugere, forskere og forbrugere. Interessenternes holdninger afhænger meget af hvert enkelt emne, og præsenteres derfor i forbindelse med hver enkelt løsning i konsekvensanalysen. Resultaterne af den offentlige høring, der blev afholdt fra 2013 til 2016, og som understøtter denne konsekvensanalyse, præsenteres i bilag 2.

C. Den foretrukne løsnings indvirkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De foretrukne løsninger for onlinetransmissioner og retransmissioner af tv- og radioprogrammer vil mindske de transaktionsomkostninger, der er forbundet med clearing af rettigheder, som radio- og tv-selskaberne oplever i forbindelse med deres grænseoverskridende onlinetransmissioner, og som retransmissionstjenesterne oplever i forbindelse med deres udsendelser via "lukkede" elektroniske kommunikationsnet, f.eks. ip-tv. Løsningerne forventes også at øge den grænseoverskridende distribution af og adgang til radio- og tv-selskabernes programmer.

Hvad angår licensering af video-on-demandrettigheder vil den foretrukne løsning bidrage til at fjerne kontraktlige blokeringer og kan således øge mængden af europæiske audiovisuelle værker på video-on-demandplatformene.

Hvad angår out-of-commerceværker vil den foretrukne løsning virke fremmende for en nedsættelse af transaktionsomkostningerne og muliggøre de specifikke licenser, der kræves for at kulturarvsinstitutionerne kan digitalisere og udbrede out-of-commerceværker, dvs. for alle typer værker i alle medlemsstater, også på tværs af grænserne.

Den nye undtagelse for digital anvendelse af beskyttet indhold til illustration i forbindelse med undervisning vil give uddannelsesinstitutioner og lærere fuld retssikkerhed, hvilket forventes at øge ibrugtagningen og kvaliteten af de digitale teknologier og innovative metoder inden for uddannelsesområdet samt skabe et beriget læringsmiljø og forbedre elevernes resultater. Medlemsstaternes mulighed for at betinge undtagelsen af mængden af licenser, der dækker de samme anvendelsesformer, vil skabe den nødvendige fleksibilitet uden at mindske retssikkerheden for brugerne eller hæmme den grænseoverskridende anvendelse.

Den nye tekst- og datamineringsundtagelse vil øge retssikkerheden og mindske omkostningerne i forbindelse med clearing af rettigheder for forskningsorganisationerne, også når der bliver gennemført forskningsprojekter, som kan føre til kommerciel fortjeneste, f.eks. i forbindelse med offentlige-private partnerskaber.

Den foretrukne løsning hvad angår bevaring vil skabe fuld retssikkerhed for de kulturarvsinstitutioner, der fremstiller reproduktioner af værker i deres permanente samlinger, herunder ved hjælp af digitale teknologier.

Hvad angår konsekvensanalysens tredje område forventes det, at de foretrukne løsninger giver rettighedsindehaverne bedre mulighed for at udnytte og kontrollere distributionen af deres indhold online. Forpligtelsen for tjenester, hvor brugere uploader indhold, til at udnytte tekniske midler, vil gøre det muligt for rettighedsindehaverne at tage bedre stilling til, i hvilken grad deres indhold skal gøres tilgængeligt hos disse tjenester. Det vil sandsynligvis føre til indgåelse af aftaler om anvendelse af indhold og skabe yderligere indtægter for rettighedsindehaverne.

Hvad angår pressevirksomhederne vil den foretrukne mulighed øge deres retssikkerhed, styrke deres forhandlingsposition og have en positiv indvirkning på deres muligheder for at licensere indhold og håndhæve rettighederne til deres pressepublikationer. Den foretrukne løsning vil ligeledes øge retssikkerheden for samtlig forlag for så vidt angår deres mulighed for at modtage en del af kompensationen for anvendelse i henhold til en undtagelse.

De forpligtelser til gennemsigtighed, der pålægges deres kontraktlige modparter, vil give skaberne de oplysninger, de har brug for, for at vurdere hvorvidt deres vederlag er passende, og give dem de retsmidler, der er brug for, i tilfælde hvor der er nødvendigt at anmode om tilpasning af vederlaget (kontrakttilpasningsmekanismen).

Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, ellers de vigtigste)?

Anvendelse af princippet om oprindelseslandet i forbindelse med radio- og tv-selskabernes tilknyttede online-tjenester vil udgøre en ny situation for rettighedsindehaverne, når de licenserer deres indhold til radio- og tv-selskaberne med henblik på onlinetransmission. Det drejer sig dog om en målrettet indgriben (der er begrænset til radio- og tv-selskabernes tilknyttede onlinetjenester), og den påvirker ikke disse selskabers og

rettighedsindehavernes kontraktlige frihed, som forventes at fremme markedsudviklingen uden at forstyrre de eksisterende forretningsmodeller og distributionsstrategier.

Anvendelsen af obligatorisk kollektiv forvaltning af visse typer digitale retransmissionstjenester vil påvirke rettighedsindehavernes valgmuligheder i forbindelse med licensering i begrænset omfang. Overholdelsesomkostningerne vil være marginale, eftersom det samme netværk af kollektive forvaltningsorganisationer, som licenserer rettigheder for kabelretransmissioner, vil kunne anvendes til at licensere rettigheder for andre metoder end kabel.

Hvad angår forhandlingsmekanismen, der har til formål at lette licenseringen af video-on-demandrettigheder, vil gennemførelsesomkostningerne være begrænsede, eftersom medlemsstaterne kan benytte de eksisterende strukturer med den nødvendige ekspertise. Interessenterne (rettighedsindehavere, distributører og video-on-demandplatforme) vil skulle afholde visse omkostninger i forbindelse med deres deltagelse i forhandlingsmekanismen. Disse omkostninger vil dog blive opvejet af de effektivitetsgevinster, der er forbundet med et vellykket forhandlingsresultat.

Den foretrukne løsning hvad angår out-of-commerceværker vil ikke indebære nogen direkte omkostninger som sådan. Hvis de retlige mekanismer bliver anvendt, vil der være visse omkostninger forbundet med out-of-commerceværker i forbindelse med krav om gennemsigtighed, håndtering af forbehold og administration af licensen.

For så vidt angår undtagelsesområdet forventes de foretrukne løsninger ikke at påvirke rettighedsindehavernes licensindtægter i væsentlig grad. Det kan opstå meget begrænsede overholdelsesomkostninger i forbindelse med tilpasning af de eksisterende licensers anvendelsesområde for at tage højde for de nye undtagelser.

Hvad angår undervisning forventes den nye undtagelse ikke at påvirke rettighedsindehavernes primære marked, navnlig på grund af formålet og betingelserne, der er forbundet med undtagelsen (illustration i forbindelse med undervisning, digital anvendelse i elektroniske net). Den kan indebære visse overholdelsesomkostninger for medlemsstaterne, hvis de beslutter at betinge anvendelsen af undtagelsen af antallet af licenser, der dækker de samme anvendelsesområder, på grund af kravene om at sikre tilrådighedsstillelse af licenser og deres synlighed. Disse omkostninger vil dog lette uddannelsesinstitutionernes administrative byrde i væsentlig grad.

Hvad angår tekst- og dataminering, vil de lovlige adgangsbetingelser for anvendelse af undtagelsen sikre, at den foretrukne løsning ikke berører rettighedsindehavernes marked for abonnemeter.

Den foretrukne løsning for bevaring af kulturarv vil ikke indebære nævneværdige overholdelsesomkostninger; Indvirkningen på rettighedsindehavernes indtægter vil være minimale, endda ubetydelige, eftersom undtagelsen kun vil gælde for de rettigheder, som kulturarvsinstitutionerne allerede har til deres permanente samlinger, og anskaffelsen af permanente kopier til en samling vil ikke blive påvirket.

Hvad angår onlinetjenester, der distribuerer indhold, som slutbrugere uploader, vil der være overholdelsesomkostninger i forbindelse med indførelse af teknologier. Disse omkostninger vil afhænge af kvantiteten og typen af det indhold, der skal identificeres. Omkostningerne forventes at være begrænsede, eftersom de teknologier, der skal indføres, skal være forholdsmæssige, og fordi de fleste omfattede tjenester allerede benytter visse teknologier til identifikation af indhold.

Indførelsen af en beslægtet rettighed, der dækker digital anvendelse af pressepublikationer, forventes ikke at skabe højere licensgebyrer for onlinetjenesteudbydere, som allerede indgår licensaftaler, der specifikt dækker anvendelse af digitalt nyhedsindhold. Den ville kun indebære omkostninger for de onlinetjenesteudbydere, der ikke for øjeblikket indgår licensaftaler om genanvendelse af forlagernes indhold, når de i princippet burde gøre det i henhold til ophavsretslovgivningen. Medlemsstaternes mulighed for at gøre det muligt for alle forlag at modtage en del af kompensationen for anvendelse i henhold til en undtagelse, forventes ikke at generere omkostninger, eftersom de inddrivningsselskaber, der står for at inddrive kompensation til forlagene, allerede er på plads i de fleste medlemsstater. Hvad angår skabernes vederlag vil kravene om gennemsigtighed generere overholdelsesomkostninger for deres kontraktlige modparter, men de forventes at være rimelige. Den begrænsede mængde data gjorde det ikke muligt at kvantificere disse omkostninger generelt. Konsekvensanalysen indeholder dog skøn på baggrund af de få eksempler, som interessenterne har rapporteret. Kontrakttilpasningsmekanismen forventes at generere begrænsede omkostninger (f.eks. genforhandlingsomkostninger), eftersom det hovedsagelig forventes, at den vil blive anvendt som løftestang i forhandlingerne. Medlemsstaterne kan anvende de eksisterende strukturer med henblik på at mindske de mulige omkostninger, der er forbundet med iværksættelsen af en konfliktløsningsmekanisme.

Hvilke virkninger er der for SMV'er og konkurrenceevnen?

I vurderingen af de politiske løsninger er der blevet taget højde for den væsentlige andel af de kreative brancher,

som SMV'erne udgør. De foretrukne løsninger om adgang til indhold forventes at være til gavn for SMV'erne (såsom radio- og tv-selskaber, tjenesteudbydere eller rettighedsindehavere) ved at mindske den administrative byrde, der er forbundet med clearing eller licensrettigheder. For så vidt angår undtagelserne udgør de foretrukne muligheder løsninger, der ikke forventes at have særlig virkning på licensmarkedet eller SMV'ernes (rettighedsindehavernes) indtægter. Det er ikke anset for passende at udelukke mikrovirksomheder, eftersom det ville skabe stor retlig usikkerhed for brugerne.

På konsekvensanalysens tredje område vil løsningerne støtte SMV'erne (rettighedsindehaverne) i at indgå aftaler med onlineindholdstjenester. I tilfælde, hvor løsningerne medfører forpligtelser for SMV'erne, blev det ikke anset for passende at indføre undtagelser eller afhjælpende foranstaltninger, eftersom de kan skabe mulighed for, at virksomhederne omgår forpligtelserne, og målet ville således ikke blive nået.

Vil der være store virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De foretrukne løsninger vil ikke have betydelig indvirkning på de nationale budgetter eller myndigheder. Visse løsninger indebærer ikke desto mindre specifikke forpligtelser for medlemsstaterne, f.eks. til at udpege eller skabe en uvildig instans, som skal lette forhandlingerne mellem de relevante parter om licensering af video-on-demandrettigheder; foranstaltninger, der skal sikre, at licenser til uddannelsesformål er synlige; iværksættelse af interessentdialoger om rapportering til forfattere og optrædende samt iværksættelse af en konfliktløsningsmekanisme mellem forfattere og optrædende og deres kontraktlige modparter. Hvor dette er relevant, angives omkostningerne i konsekvensanalysens forskellige afsnit.

Vil der være andre væsentlige virkninger?

Ikke relevant

Proportionalitet?

De foretrukne løsninger er udbygget på en måde, så de tager effektivt hånd om de oprindelige problemer uden at gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå målene. Andre løsninger, der nogle gange havde et bredere anvendelsesområde, er blevet udelukket, eftersom de ikke ville udgøre en afbalanceret og forholdsmæssig reaktion på de problemer, der præsenteres i konsekvensanalysen.

D. Opfølgning**Hvornår vil politikken blive revideret?**

Der er fastsat specifikke indikatorer med henblik på overvågning af fremskridt, der bliver gjort for at opnå målene, og der er planlagt indsamling af data hvert andet eller tredje år. Der kan gennemføres en omfattende evaluering senest 10 år efter vedtagelsen af de lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på at måle deres virkninger og merværdi.