



Bruxelles, den 9.12.2015
SWD(2015) 271 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSPANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om sikring af grænseoverskridende mobile onlineindholdstjenester i det indre marked

{COM(2015) 627 final}
{SWD(2015) 270 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af sikringen af grænseoverskridende mobile onlineindholdstjenester i det indre marked
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen? Højst 11 linjer
Mange europæere abonnerer på onlineindholdstjenester eller køber indhold online (transaktionsbaserede tjenester). De kan typisk få adgang til tjenesterne/indhold via mobile enheder. De kan imidlertid ikke gøre det, når de rejser i Europa. Dette er tilfældet med det meste audiovisuelle indhold og premium-sportsindhold. For øjeblikket synes grænseoverskridende mobilitet at være mulig i forbindelse med onlinemusiktjenester og i e-bogs- og videospilsektoren, men det kan ikke udelukkes, at der opstår begrænsninger fremadrettet. Den forventede vækst i onlineindholdstjenester, navnlig abonnementsbaserede tjenester, den stigende mobile brug af indhold og unge europæeres store interesse for grænseoverskridende mobile tjenester tyder på, at problemets omfang vil vokse over tid. Problemet ligger i de berørte tjenesters territoriale begrænsninger, der skyldes rettighedshavernes praksis for meddelelse af licenser og/eller selve tjenesteudbydernes kommercielle valg. Af alle grupper af interesserede parter berører dette problem primært rettighedshaverne, herunder indehavere af ophavsrettigheder, beslægtede rettigheder og sportsrettigheder, udbydere af onlineindholdstjenester og forbrugere.
Hvad kan der forventes af initiativet? Højst 8 linjer
Initiativet forventes at sikre grænseoverskridende mobile onlineindholdstjenester ved at fjerne de hindringer, der for øjeblikket gør, at forbrugere, der midlertidigt opholder sig i andre medlemsstater, ikke kan bruge de tjenester, som de tidligere har abonneret på, eller ikke kan få adgang til det indhold, som de tidligere har købt eller lejet. Initiativet forventes at føre til, at udbydere af onlineindholdstjenester vil tilbyde grænseoverskridende mobilitet systematisk og i alle indholdssektorer, samt til, at et større antal forbrugere reelt får adgang til tjenesterne/indholdet, når de opholder sig midlertidigt i andre medlemsstater.
Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan? Højst 7 linjer
På grund af problemets iboende grænseoverskridende karakter og eksistensen af et harmoniseret regelsæt om ophavsrettigheder ville tiltag fra medlemsstaterne ikke være mulige. Markedet kan muligvis i et vist omfang selv løse problemet hen ad vejen, men dette ville føre til forskelligartede (kontraktligt aftalte) mobilitetsvilkår for forbrugere, og efter al sandsynlighed vil kun dele af det indhold, der tilbydes af tjenesteudbydere, være mobilt (afhængigt af licensen). Derimod ville tiltag på EU-plan tilvejebringe i) sikkerhed for, at onlineindholdstjenester er tilgængelige under ophold i udlandet, ii) harmoniserede vilkår for grænseoverskridende mobilitet og iii) fuld adgang for forbrugere til de onlinetjenester, som de har tegnet abonnement på, og det indhold, som de tidligere har købt eller lejet.
B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er taget i betragtning? Foretrakkes én løsning frem for andre? Hvorfor? Højst 14 linjer
De tre politiske løsninger, der er taget i betragtning, er vejledning, lovgivning til fremme af grænseoverskridende mobilitet eller lovgivning til sikring heraf. Vejledning ville tilskynde rettighedshaverne til at tildele de rettigheder, der muliggør grænseoverskridende mobilitet, i forbindelse med meddelelsen af licenser, og ville tilskynde udbydere af onlineindholdstjenester til at sikre grænseoverskridende mobile tjenester i hele EU. Lovgivning med henblik på at fremme eller sikre grænseoverskridende mobilitet ville slå fast, at leveringsstedet for onlineindholdstjenesten befinder sig i forbrugers bopælsmedlemsstat. Lovgivning med henblik på at sikre grænseoverskridende mobilitet ville endvidere forpligte udbydere af onlineindholdstjenester til at tilbyde deres forbrugere den grænseoverskridende mobilitetsfunktion. Lovgivning til sikring af grænseoverskridende mobilitet er den foretrukne løsning. Flere faktorer ligger til grund for denne præference: i) de manglende konkrete fremskridt i gennemførelsen af det tilsagn, som den audiovisuelle industri og sportsindustrien gav i forbindelse med "licenser for Europa" om "fortsat at arbejde hen imod yderligere udvikling af grænseoverskridende mobilitet", ii) vores vurdering, ifølge hvilken vanskelighederne med at revidere det komplekse netværk af licensaftaler og fastlægge vilkårene for mobilitet (f.eks. kontrol) på ensartet vis ville være for omfattende til, at en industristyret strategi kan lykkes, iii) den omstændighed, at scenariet med lovgivning til fremme af mobilitet sandsynligvis ville udvikle sig langsomt og uensartet, da aftalerne mellem rettighedshaverne og tjenesteudbydere fortsat kunne tilsidesætte eller begrænse mekanismen til fremme af grænseoverskridende mobilitet, og tjenesteudbydere frit kunne vælge ikke at tilbyde eller begrænse grænseoverskridende mobilitet for forbrugere.
Hvem støtter hvilken løsning? Højst 7 linjer

Forbrugerrepræsentanterne støtter lovgivningsmæssige indgreb for at sikre grænseoverskridende mobilitet, da det vil skabe konkrete fordele for forbrugerne i hele EU. Forskellige kategorier af rettighedshavere (f.eks. filmproducenter og -distributører samt sportsorganisationer) betragter mobilitet som et relevant politisk mål, men ville generelt foretrække vejledning på grund af dens mindre indgribende karakter. Mange udbydere af onlineindholdstjenester støtter også industristyrede strategier. For nylig har holdningerne hos tjenesteudbydere og dele af indholdsindustrien udviklet sig i retning af at støtte lovgivningsmæssige indgreb, forudsat at instrumentet omfatter passende garantier og giver markedet tilstrækkelig fleksibilitet til at udvikle sig. Et stigende antal medlemsstater støtter også lovgivningsmæssige indgreb.

C. Den foretrukne løsnings indvirkninger

Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)? Højst 12 linjer

For forbrugerne ville den foretrukne løsning betyde bedre onlineindholdstjenester, der opfylder deres behov for mobilitet, med en kort tidsramme. Efter vores skøn vil andelen af "mobile brugere" af onlineabonnementstjenester vokse fra 5,7 % af de europæiske forbrugere i 2015 til 14 % senest i 2020, dvs. ca. 72 mio. mennesker i Europa. For udbydere af onlineindholdstjenester ville den største fordel være muligheden for at tilbyde grænseoverskridende mobilitet, uden at det medfører væsentlige transaktionsomkostninger i forbindelse med genforhandling af licensaftaler med rettighedshaverne. For rettighedshaverne ville den foretrukne løsning ikke undergrave strategierne for fordeling af indhold efter geografisk område, og den ville samtidig mindske deres transaktionsomkostninger til tilvejebringelse af grænseoverskridende mobilitet ved at fjerne behovet for genforhandling af licensaftaler i hele Europa (uden indgreb ville det være nødvendigt at ændre de aftaler, der både omfatter "hjemlandet" og de potentielt besøgte lande).

Hvilke omkostninger er der forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)? Højst 12 linjer

Udbydere af onlineindholdstjenester kan afholde visse omkostninger som følge af den foretrukne løsning. De direkte omkostninger ville være marginale og vedrøre omkonfiguration af brugerautentifikationssystemet fra geoblocking-metoden til metoden med midlertidig adgang. De ville blive absorberet i tjenesteudbydernes omkostninger til rutinemæssig vedligeholdelse af software. Der kunne også overvejes to typer af indirekte omkostninger: i) supplerende autentifikations-/verifikationskrav fra rettighedshaverne, f.eks. krydskontrol mellem den samme forbrugers brug af tjenesten i hjemlandet og hans mobile brug med henblik på at undgå misbrug; ii) selv om de ikke er forpligtet til at gøre det i henhold til lovgivningen, kunne visse udbydere af onlineindholdstjenester, navnlig udbydere i den audiovisuelle sektor og sportssektoren, se et behov (f.eks. som følge af omdømmemæssige overvejelser) for at tilpasse deres tekniske infrastruktur for at sikre den samme kvalitet af tjenesten på tværs af grænserne. Supplerende autentifikations-/verifikationskrav ville medføre marginale ekstraomkostninger. Det kunne være dyrere at tilpasse infrastrukturen til levering af indhold, men disse omkostninger er vanskelige at anslå, da de ville afhænge af flere parametre, nemlig onlinetjenesteudbydernes nuværende praksis, mængden af overførte og lagrede data samt de valgte teknologiske løsninger.

Hvordan påvirker det de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne? Højst 8 linjer

Det er planen, at forordningen skal finde fuld anvendelse på SMV'er (herunder mikrovirksomheder). Selv om ovennævnte omkostninger kan medføre proportionelt flere byrder for SMV'er end for store virksomheder, vil de negative følger af at undtage SMV'er for SMV'erne selv sandsynligvis opveje omkostningsbesparelserne: I takt med at forbrugerne bliver mere og mere opmærksomme på nødvendigheden af at levere grænseoverskridende mobilitet, vil de sandsynligvis begynde at betragte det som en uundværlig egenskab ved onlineindholdstjenester, og SMV'ernes manglende evne til at levere mobile tjenester kunne føre til alvorlige konkurrencemæssige ulemper. Hvis SMV'erne blev undtaget fra reglerens anvendelsesområde, ville det endvidere efter al sandsynlighed undergrave foranstaltningens effektivitet, da mange udbydere af onlineindholdstjenester er SMV'er.

Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder? Højst 4 linjer

Virkingen ville afhænge af det valgte instrument. En forordning ville ikke kræve, at medlemsstaterne skulle tage sig af gennemførelsen. Hvis det valgte instrument er et direktiv, skulle medlemsstaterne udarbejde gennemførelseslovgivningen inden den frist, der er fastsat for gennemførelsen. Derudover forudses der ingen virkninger for de nationale budgetter eller myndigheder.

Vil der være andre væsentlige følger? Højst 6 linjer

Nej. Den foretrukne løsning ville navnlig have en begrænset virkning for ophavsretten som ejendomsret betragtet eller for friheden til at drive virksomhed som anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (artikel 16 og 17). Den ville også være berettiget i betragtning af traktatens grundlæggende frihedsret til at yde og modtage tjenester på tværs af grænserne. Kontrollen med midlertidigt ophold kunne berøre forbrugernes ret til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8 i chartret) og ville blive anvendt med de nødvendige garantier. Den valgte løsning ville ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå

målet.

D. Opfølgning

Hvornår vil politikken blive revideret? Højest 4 linjer

Virkningerne af EU-tiltag vil blive overvåget fra tidspunktet for vedtagelsen af retsakten. En samlet vurdering vil finde sted, fem år efter at reglerne er begyndt at finde anvendelse.