EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o kolektivní správě autorského práva a práv s ním souvisejících a udělování licencí pro více území k právům k užití hudebních děl online na vnitřním trhu

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

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o kolektivní správě autorského práva a práv s ním souvisejících a udělování licencí pro více území k právům k užití hudebních děl online na vnitřním trhu

1. ÚVOD

Tvůrčí odvětví významně přispívají k HDP, zaměstnanosti a růstu v EU. Šíření zboží a služeb chráněných autorským právem (např. knih, filmů, hudebních nahrávek) vyžaduje udělování licencí k právům různých nositelů práv (např. autorů, výkonných umělců, producentů). Při udělování licencí k těmto právům často důležitou roli sehrávají kolektivní správci, zejména v případech, kdy přímé udělování licencí nositeli práv není možné nebo prakticky proveditelné. Z hlediska mnoha komerčních uživatelů, činných v oblasti tradičních (např. vysílání, kabelový přenos) i nových forem využívání děl (např. stahování dat, streamingové služby), je úloha kolektivních správců rovněž nezbytná. Kromě toho hrají klíčovou úlohu při ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů tím, že umožní i nejmenšímu a méně oblíbenému repertoáru proniknout na trh.

Kolektivní správa práv má rozměr jednotného trhu. I v případě, kdy kolektivní správci udělují licence omezené na jejich vlastní území, se jejich licence obvykle vztahují na práva jak domácích nositelů práv, tak nositelů práv z jiných členských států. Pokud jde o užití děl online, od kolektivních správců se čím dále více požaduje, aby udělovali licence pokrývající některé nebo všechny členské státy.

Míra spoléhání různých nositelů práv a různých odvětví na kolektivní správě práv se liší především v závislosti na preferencích nositelů práv a potřebách a praxi různých odvětví. Na kolektivní správu práv nejvíce spoléhají zejména autoři hudebních děl (skladatelé a textaři).

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Posouzení dopadů se zabývá dvěma druhy problémů: problémy týkajícími se obecného fungování kolektivních správců (bez ohledu na kategorii nositelů práv, které zastupují, či kategorii práv, která spravují) a zvláštními problémy souvisejícími s udělováním licencí pro více území k využívání hudebních děl online. Tyto problémy jsou vzájemně propojeny, neboť problémy spojené s udělováním licencí do značné míry vyplývají z neschopnosti nositelů práv dostat se k informacím a vykonávat skutečnou kontrolu nad některými správci. V uvedeném smyslu nelze druhý problém (udělování licencí) vyřešit, aniž by byl vyřešen problém první.

2.1. Obecné fungování kolektivních správců

V průběhu několika let bylo v oblasti autorského práva přijato rozsáhlé *acquis*, které usnadňuje fungování jednotného trhu. Toto *acquis* se téměř výhradně zabývá definicí práv, omezeními a výjimkami a souvisejícími ustanoveními. Jen malý počet ustanovení ve směrnicích o autorském právu se týká správy práv a žádné z nich nestanoví rámec pro fungování kolektivních správců. Důležité zásady týkající se řízení a transparentnosti těchto správců vypracoval Soudní dvůr Evropské unie a Komise ve svých rozhodnutích na základě práva hospodářské soutěže, ale tyto zásady nejsou v EU jednotně a řádně uplatňovány.

Přístup k úpravě správy kolektivních práv se v jednotlivých členských státech liší a v posledních letech byly shromážděny důkazy poukazující na nedostatečné kontroly bilance a fungování řady kolektivních správců. Nositelé práv, včetně nositelů nedomácího původu, nejsou plně informováni o činnosti svých správců a nemohou nad nimi vykonávat smysluplnou kontrolu, zejména s ohledem na výběr, zpracování a rozdělování licenčních poplatků. Existují i důkazy o nedostatečném finančním řízení některých správců; licenční poplatky příslušející nositelům práv jsou shromažďovány bez většího dohledu a/nebo jsou špatně zpracovávány. Mnoho oslovených sdružení autorů, vydavatelů, komerčních uživatelů a spotřebitelů tvrdí, že jsou nutná konkrétní opatření zaměřená na řízení a transparentnost správců, zatímco samotní kolektivní správci se domnívají, že samoregulace postačí.

Pro nositele práv znamenají nevýkonní kolektivní správci ztrátu příležitostí (v oblasti udělování nových licencí) a nadměrné odpočty nákladů z autorských honorářů. Pro uživatele vede nedostatečná transparentnost a odpovědnost v oblasti vyúčtování k horší kvalitě služeb a v některých případech i k dražšímu udělování licencí.

2.2. Poskytování licencí pro více území k využívání hudebních děl online

Poskytovatelé služeb online často potřebují k tomu, aby mohli své služby začít poskytovat, licence pro více území k sloučenému nebo celému hudebnímu repertoáru. V současné době jsou nuceni spojovat několik licencí pro více území (od některých kolektivních správců a zástupců hudebních vydavatelství) s licencemi územními (od některých kolektivních správců), což je těžkopádné a územní působnost služeb online často omezuje. Několik oslovených zúčastněných stran, včetně komerčních uživatelů, vydavatelů a producentů hudebních nahrávek, si na tuto situaci stěžuje a dovolává se v oblasti udělování licencí pro více území k využívání hudebních děl online zlepšení.

Řada faktorů přispívá k územní roztříštěnosti v zpřístupňování hudebních děl online, včetně obchodních rozhodnutí poskytovatelů služeb, přičemž postupy udělování licencí k autorským právům v tom hrají důležitou roli. Ukazuje se, že udělování licencí k autorským právům k užití hudebních děl online, zejména získání platnosti pro celý repertoár („sloučení repertoárů“), je pro komerční uživatele (zejména malé uživatele a uživatele nově vstupující na trh) obtížné, časově náročné a nákladné[1]. Není přizpůsobeno velmi rychle se měnícímu trhu. To je důležité pro komerční uživatele, kteří očekávají sloučený repertoár se zjednodušeným udílením práv a licencí. Mnoho správců není na udělování licencí pro více území k užívání děl online vybaveno, neboť udělování těchto licencí je náročné a nákladné (správa repertoáru v několika jurisdikcích, jednání s velkými poskytovateli služeb na více územích a zpracovávání údajů o užívání děl pocházejících z různých jurisdikcí). Vstup na trh bez

[1] Tyto problémy jsou pro tuto oblast typické částečně proto, že jiná odvětví a nositelé práv závisejí na kolektivní správě v oblasti udělování licencí k právům k užití online mnohem méně, a částečně i kvůli způsobu, jakým se správa práv k hudebním dílům vyvíjela v Evropě.

požadované kapacity a technických zdrojů způsobuje další problémy (nepřesné nebo duplicitní účtování, značné prodlevy ve vystavování faktur uživatelům a v platbách nositelům práv). Kromě toho je udělování licencí pro více území vystaveno právní nejistotě, pokud jde o uplatňování *acquis* a možnost kolektivních správců poskytovat licence zahrnující několik zemí EU a/nebo je poskytovat nabyvatelům licencí usazeným v jiných členských státech.

V důsledku toho se někteří poskytovatelé mohou rozhodnout poskytovat své služby pouze v jednom nebo několika málo členských státech, čímž se ovšem připravují o větší klientelu, kterou jim jednotný digitální trh nabízí. V jiném případě se někteří poskytovatelé mohou rozhodnout poskytovat své služby pouze na základě hlavního repertoáru, který lze zajistit s menším počtem licencí. To je však na újmu úzce zaměřeného a místního repertoáru a kulturní rozmanitosti. Pro spotřebitele to znamená, že v EU existuje nerovnoměrný přístup k široké škále a druhům nabízených hudebních služeb. Nositelé práva zase přicházejí o větší příjmy, jež by jim mohli přinést spotřebitelé, kteří by měli prostřednictvím nových služeb k jejich dílům přístup v rámci celého jednotného trhu.

3. SUBSIDIARITA

Důvody pro přijetí opatření na evropské úrovni jsou dány nadnárodní povahou problému. Všichni kolektivní správci čerpají významný podíl svých příjmů ze zahraničního repertoáru, v jehož rámci zastupují práva zahraničních nositelů práv. Ochrana zájmů nositelů práv z EU si žádá, aby veškeré toky licenčních poplatků, včetně toků přeshraničních, byly transparentní a aby byly řádně zaúčtovány. Je rovněž v zájmu komerčních uživatelů v celé EU, aby správci fungovali efektivně. Toho lze dosáhnout pouze zavedením základních společných pravidel, jež upraví výběr a rozdělování licenčních poplatků způsobem, který je v celé EU jednotný.

Snazší udělování licencí pro více území k využívání hudebních děl v rámci služeb online a sloučení repertoárů je svou povahou problém přeshraniční, který lze jistě lépe vyřešit na úrovni EU. Evropský rámec by měl zajistit, že uživatelé, nositelé práv a spotřebitelé budou moci využívat příležitostí jednotného digitálního trhu.

4. CÍLE

Cílem iniciativy je zajistit, aby kolektivní správa práv přispívala k rozvoji jednotného trhu prostřednictvím jednotného a účinného rámce pro řízení a transparentnost kolektivní správy práv a prostřednictvím lepšího poskytování licencí pro více území k hudebním dílům. Tím by se měl zlepšit přístup spotřebitelů k širší škále kulturní produkce a služeb. Komerční uživatelé pocítí výhody lepšího fungování a větší transparentnosti kolektivních správců a v prostředí online zase výhody rámce, který usnadní přístup k licencím k poskytování hudebních služeb v celé EU. Nositelé práv budou maximalizovat své výdělky, neboť jejich díla budou široce propagována. Díky dostupnosti rozsáhlého a rozmanitého repertoáru bude posílena kulturní rozmanitost. V důsledku toho bude evropským občanům zpřístupněno více obsahu a více služeb, a to i v přeshraničním rozměru.

5. MOŽNOSTI POLITIKY V OBLASTI TRANSPARENTNOSTI A KONTROLY KOLEKTIVNÍCH SPRÁVCŮ

5.1. Možnosti

Analyzovány byly čtyři možnosti, včetně možnosti zachování současného stavu. Možnost A2 (lepší prosazování) by nepřinesla žádný legislativní zásah a opírala by se pouze o prosazování stávajících pravidel na úrovni členských států a EU. Možnost A3 (kodifikace stávajících zásad) by znamenala kodifikaci stávajících pravidel EU a nezávazných doporučení vydaných v souvislosti s kolektivní správou práv. Možnost A4 (rámec řízení a transparentnosti) by doplnila možnost A3 o pravidla založená na zásadách, která by odstranila slabá místa a přizpůsobila se specifické povaze kolektivní správy práv (transparentnost finančních operací a účast nositelů práv v procesu rozhodování). Dílčí možnost A4a by zkombinovala regulační zásah se samoregulací odvětví. Dílčí možnost A4b by vyžadovala rozsáhlejší soubor právních předpisů, který by vytvořil vyčerpávající právní rámec pro všechny kolektivní správce v Evropě.

5.2. Dopady

Lepší prosazování by zlepšilo regulační dohled nad kolektivními správci, ale nedostatky v řízení by byly řešeny jen v omezené míře, takže v konečném důsledku by se kontrola nositelů práv nad kolektivními správci nijak výrazně nezlepšila. Možnost A3 by byla účinnější, neboť by zavedla minimální rámec řízení a transparentnosti, nezlepšila by však kvalitu klíčových otázek, jako je finanční řízení. Možnost A4 by nositelům práv zajistila přístup k relevantním, podrobným a přesným referenčním hodnotám o výkonnosti správců včetně finančních informací a zajistila by efektivnější účast nositelů práv v procesu rozhodování. Dílčí možnosti A4a a A4b by vedly k podobným výsledkům, ale dosavadní zkušenosti vyvolávají pochybnosti o efektivnosti dílčí možnosti A4a, přičemž dílčí možnost A4b by zase členským státům neponechala v regulaci kolektivních správců žádnou flexibilitu.

5.3. Náklady

Možností A2 by kolektivním správcům nevznikly náklady na dodržování předpisů, neboť by nevyžadovala žádný legislativní zásah. Zátěž by spočívala na Komisi a na vnitrostátních orgánech odpovědných za prosazování. Možnost A3 by si vyžádala vytvoření mechanismů pro řešení sporů nositelů práv a uživatelů (skutečné náklady by se lišily podle povahy zvoleného mechanismu). Náklady na upřednostňovanou možnost A4 by byly relativně vyšší, jelikož tato možnost kombinuje možnost A3 s dalšími prvky. Většina dodatečných nákladů na možnost A4 by byla spojena s uplatňováním nových pravidel pro nakládání s fondy (k odhadu těchto nákladů nejsou k dispozici žádné údaje) a pro finanční výkaznictví a audit (roční náklady na všechny kolektivní správce EU se v průměru odhadují přibližně na 4,1 milionu EUR). Náklady na možnost A4 je však třeba vidět v souvislosti se zvýšením efektivity, jehož by se touto možností docílilo. Náklady na dílčí možnost A4a by závisely na rozsahu pravidel dohodnutých v rámci dialogu se zúčastněnými stranami. Dílčí možnost A4b by vedla k nejvyšším nákladům na dodržování předpisů.

6. MOŽNOSTI V OBLASTI POSKYTOVÁNÍ LICENCÍ PRO VÍCE ÚZEMÍ K UŽÍVÁNÍ HUDEBNÍCH DĚL ONLINE

6.1. Možnosti

Analyzováno bylo pět možností, včetně možnosti zachování současného stavu. Možnost B2 (evropský licenční pas) by podpořila sloučení repertoáru pro účely užívání hudebních děl online na úrovni EU, jakož i udělování licencí k právům prostřednictvím efektivních a reakceschopných infrastruktur sloužících k udělování licencí pro více území. Toho by se docílilo požadavkem, aby kolektivní správci, kteří chtějí udělovat licence pro více území k právům k užívání hudebních děl online, splnili předem stanovený soubor podmínek, který zajistí dostatečnou schopnost v oblasti zpracování údajů a fakturace, soulad s určitými normami transparentnosti týkajícími se nositelů práv a uživatelů a možnost využít mechanismu řešení sporů. Právo vložit repertoár do „subjektu s pasem“ by zajistilo, že licence pro více území by mohly být udíleny k právům všech nositelů práv.

Možnost B3 (souběžné udělování přímých licencí) by nositelům práv umožnila uzavírat licenční smlouvy přímo s uživateli a zároveň být členem některého kolektivního správce. Aby to bylo proveditelné, musely by se mandáty správců stát nevýhradními: nositel práv by již nemusel v případě, že by chtěl licenci udělit sám, odebírat svá práva správci.

Možnost B4 (rozšířené udělování kolektivních licencí a zásada země původu) by stanovila předpoklad, že by kolektivní správci jednotlivých autorů měli pravomoc udělovat všeobecné licence k užívání celého repertoáru online, s výhradou možnosti nositelů práv (a jiných správců) se z těchto licencí vyvázat. S tímto předpokladem by bylo spojeno zavedení zásady země původu, která by licenci nebo licence umožnila získat podle právních předpisů pouze jednoho členského státu.

Možnost B5 (centralizovaný portál) by kolektivním správcům umožnila sdílet svůj repertoár v centrálním portálu sloužícím k udělování licencí pro více území. Tato možnost by umožnila vytvoření celoevropské organizace, jež by byla *de facto* monopolní a *a priori* by vzbudila vážné obavy o hospodářskou soutěž. Dopady této možnosti tudíž zkoumány nebyly.

6.2. Dopady

Možnost B2 by vedla k soustředění repertoárů do licenčních subjektů, čímž by všem správcům umožnila udělovat prostřednictvím těchto subjektů licence ke svému repertoáru pro více území. Možnost B3 by umožnila nositelům práv poskytovat souběžně, pružně a v reakci na poptávku přímé licence ke službám online, a pocítit tak výhody lepší správy služeb. Rovněž by však hrozilo, že by vznikl dvouúrovňový systém udělování licencí, v němž by se menší místní nebo úzce zaměřený repertoár ocitl na úrovni nižší, což by mělo nepříznivý dopad na kulturní rozmanitost. Možnost B4 by *a priori* všechny místní správce postavila do pozice správců práv k celému repertoáru pro více území, aniž by zajistila, že tito správci dokáží uživatelům poskytnout odpovídající licence nebo že práva nositelů práv budou spravována řádně. Je rovněž pravděpodobně, že v důsledku této možnosti by uvedení správci a nositelé práv, kteří licence pro více území již udělují, vystupovali z místních správců (čímž by docházelo k další fragmentaci).

6.3. Náklady

Možností B2 by vznikly náklady „subjektům s pasem“, ty by však zlepšily efektivnost poskytovaných služeb správy práv. Předpokládá se, že tyto náklady by vznikly jen subjektům

s nejlepšími předpoklady pro jejich pokrytí, zatímco jiné subjekty by mohly využívat služeb těchto subjektů. Možnost B3 by byla nejméně nákladná, neboť se zakládá pouze na požadavku učinit mandáty kolektivních správců nevýhradními. Možnost B4 by od členských států vyžadovala, aby zvýšily dohled nad správci udělujícími rozšířené licence, a v jejím důsledku by vznikly náklady správcům (oznámení členským státům a změna jejich stanov za účelem ochrany práv „nezastoupených“ nositelů práv) i nositelům práv a správcům, kteří by byli nuceni provádět vlastní činnosti spojené s udělováním licencí pro více území.

7. VOLBA POLITIKY

Nejvhodnějším způsobem, jak cílů dosáhnout, je rámec řízení a transparentnosti (možnost A4) v kombinaci s evropským licenčním pasem (možnost B2).

8. VOLBA NÁSTROJE

Jednotné a účinné normy řízení a transparentnosti v celé EU nejlépe zajistí směrnice, neboť zároveň umožní jednotlivým členským státům přizpůsobit svůj stávající právní režim. Směrnice rovněž umožňuje různý stupeň harmonizace v závislosti na konkrétních aspektech, jichž se dotýká, což je obzvláště důležité s ohledem na různé, avšak vzájemně související oblasti, které má upravit.

9. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Bezprostředně po přijetí tohoto návrhu Komise uspořádá se zástupci členských států semináře věnované provedení směrnice do vnitrostátního práva s cílem pomoci jim v procesu provádění a usnadnit vzájemnou výměnu informací.

Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu se Komise zaměří na sledování na základě přesně stanovených ukazatelů a přímých účinků, jako je zlepšení transparentnosti a řízení kolektivních správců a snadnost spojená se získáním licencí pro více území.

První komplexní hodnocení by mohlo proběhnout pět let od data provedení.