



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.7.11.
SWD(2012) 205 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve

**a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó közös jogkezelésről és a zeneművek jogainak
belső piacon történő online felhasználásra szóló, több területre érvényes
engedélyezéséről**

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

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve

a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó közös jogkezelésről és a zeneművek jogainak belső piacon történő online felhasználásra szóló, több területre érvényes engedélyezéséről

1. BEVEZETÉS

A kreatív ágazat jelentős mértékben hozzájárul az Európai Unió GDP-jéhez, a foglalkoztatáshoz és a növekedéshez. Az szerzői jogi védelem alatt álló áruk és szolgáltatások (például könyvek, filmek, zenei felvételek) forgalmazásához a különböző jogtulajdonosokat (például alkotók, előadók, hangfelvétel-előállítók) megillető jogok engedélyezése szükséges. A közös jogkezelő szervezetek gyakran elengedhetetlen szerepet játszanak az ilyen jogok engedélyezésének elősegítésében, különösen akkor, ha a jogtulajdonosok általi közvetlen engedélyezés nem megoldható vagy nem célszerű. A közös jogkezelő szervezetek szerepe számos kereskedelmi felhasználó szempontjából is elengedhetetlen, függetlenül attól, hogy a felhasználás hagyományos (pl. műsorszórás, vezetékes továbbközvetítés) vagy új formái (pl. letöltés, streaming szolgáltatások) terén tevékenykednek. Ezen túlmenően, a kulturális kifejezőmódok sokszínűségének védelme és elősegítése terén is kulcsszerepet játszanak, mivel a legkisebb és kevésbé népszerű repertoárok számára is lehetővé teszik a piaca lépést.

A közös jogkezelés az egységes piacot érintő dimenzióval rendelkezik. Amikor a közös jogkezelő szervezetek csak a saját területükre korlátozott engedélyeket adnak ki, az engedélyeik akkor is főszabályként vonatkoznak mind a belföldi, mind pedig a más tagállamok jogtulajdonosainak jogaira. A közös jogkezelő szervezetek egyre gyakrabban kapnak felkérést olyan, online felhasználási célokra szóló engedélyek kiadására, amelyek számos vagy az összes tagállamra kiterjednek.

A különböző jogtulajdonosok, illetve ágazatok eltérő mértékben támaszkodnak a közös jogkezelésre, nagymértékben a jogtulajdonosok preferenciáitól és az egyes ágazatok szükségleteitől és gyakorlataitól függően. Legnagyobb mértékben az alkotók, különösen a zeneművek alkotói (zeneszerzők és szövegírók) támaszkodnak a közös jogkezelésre.

2. FELADATMEGHATÁROZÁS

A hatásvizsgálat két problémát azonosít: a közös jogkezelő szervezetek működésével kapcsolatban felmerülő általános problémák (függetlenül az általuk képviselt jogtulajdonosoktól vagy az általuk kezelt jogcsoportoktól), és kifejezetten a zeneművek online felhasználására vonatkozó, több területre érvényes engedélyek kiadásával kapcsolatos problémák. Ezek a problémák összefüggnek egymással, mivel az engedélyezési problémák nagyrészt abból erednek, hogy a jogtulajdonosok nem képesek hozzáférni az információkhoz

és nem tudnak valódi ellenőrzést gyakorolni bizonyos közös jogkezelő szervezetek felett. Ebben az értelemben a második probléma (az engedélyezés) nem oldható meg az első probléma rendezése nélkül.

2.1. A közös jogkezelő szervezetek működése általában

Az elmúlt évek során a szerzői jog terén jelentős uniós vívmányokat fogadtak el az egységes piac működésének elősegítése érdekében. E vívmányok szinte kizárólag a jogok, korlátok és kivételek meghatározására, továbbá a kapcsolódó rendelkezésekre irányulnak. A szerzői jogi irányelvekben igen kevés rendelkezés szabályozza a jogok kezelését; egyik sem hoz létre a közös jogkezelő szervezetek működését rendező kereteket. Az Európai Unió Bírósága és a Bizottság határozatai a versenyjog alapján fontos alapelveket alakítottak ki a közös jogkezelő szervezetek irányításával és átláthatóságával kapcsolatban, de ezeket az alapelveket nem alkalmazzák egységesen és megfelelően az Európai Unióban.

A tagállamok különbözőképpen viszonyulnak a közös jogkezelés szabályozásához, és az elmúlt évek során egyre több jel mutatott arra, hogy számos közös jogkezelő szervezet működése esetén nem működik kielégítően a fékek és ellensúlyok rendszere. A jogtulajdonosok, beleértve a nem belföldi jogtulajdonosokat, nem kapnak teljes körű tájékoztatást a közös jogkezelő szervezeteik tevékenységéről, és nem képesek ezek felett tényleges ellenőrzést gyakorolni, különösen a jogdíjak beszedése, kezelése és szétosztása terén. Az is bebizonyosodott, hogy egyes közös jogkezelő szervezeteknek nem kielégítő a pénzgazdálkodása; a jogtulajdonosokat megillető jogdíjak felhalmozása nem kap elegendő figyelmet és/vagy azokat rosszul kezelik. Sok megkérdozett szerzői szövetség, kiadó, kereskedelmi felhasználó és fogyasztó amellettt érvel, hogy szükség van a közös jogkezelő szervezetek irányítására és átláthatóságára összpontosító intézkedésekre, míg a szervezetek szerint elegendő lenne az önszabályozás.

A jogtulajdonosok számára az elvárások alatti szinten teljesítő közös jogkezelő szervezetek elvesztett (engedélyezési) lehetőségeket és a jogdíjbevételeiket terhelő túlzott költséglevonásokat jelentenek. A felhasználók számára a nem kielégítő átláthatóság és elszámoltathatóság gyengébb színvonalú szolgáltatásokhoz, egyes esetekben pedig drágább engedélyezéshez vezet.

2.2. A zeneművek online felhasználását célzó, több területre érvényes engedélyek kiadása

Az online szolgáltatók gyakran kénytelenek több területre érvényes engedélyeket biztosítani az összevont vagy a teljes zenei repertoárra vonatkozóan annak érdekében, hogy megkezdhesék a szolgáltatást. Jelenleg össze kell kapcsolniuk számos, több területre érvényes engedélyt (bizonyos közös jogkezelő szervezetektől és zenei kiadók ügynökeiktől) a területi engedélyekkel (közös jogkezelő szervezetektől), ami nagy terhekkel jár, és gyakran korlátozza az online szolgáltatásaik területi hatályát. Több megkérdozett érintett, beleértve a kereskedelmi felhasználókat, kiadókat és hangfelvétel-előállítókat is, sérelmezte ezt a helyzetet és fejlesztéseket tartott kívánatosnak a zeneművek online felhasználására vonatkozó, több területre érvényes engedélyezés terén.

Bár az online zeneszolgáltatás területi töredezettségéhez számos tényező hozzájárul – ide értve a szolgáltatók kereskedelmi döntéseit is –, abban fontos szerepet játszanak a szerzői jogra vonatkozó engedélyezési gyakorlatok. A kereskedelmi felhasználók (különösen a

kisvállalkozások és az új belépők) számára nehéznek, időigényesnek és költségesnek¹ bizonyul a szerzői jogok engedélyezése a zeneművek online felhasználása céljából, különösen, ami a teljes repertoár lefedését („összevonás”) illeti. Az engedélyezés nem alkalmazkodott a nagyon gyorsan változó piachoz. Ez a kereskedelmi felhasználók számára fontos, akiknek repertoár-összevonásra és egyszerűsített jogszerzésre és engedélyezésre van szükségük. Sok szervezet nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a több területre érvényes online engedélyezés kezeléséhez, ami eszközigényes és költséges feladat (repertoárok kezelése különböző joghatóságok alatt, nagy és több területen működő szolgáltatókkal való kapcsolattartás, és a különböző joghatóságok alatt keletkezett felhasználási adatok feldolgozása). A szükséges kapacitás és technikai erőforrások nélküli piacra lépés további problémákhoz vezet (pontatlan vagy „kétszeres” számlázás, jelentős késedelmek a felhasználók felé történő számlázás és a jogtulajdonosok részére történő kifizetések terén). A több területre érvényes engedélyezés esetében jogbizonytalanság áll fenn továbbá a vívmányok alkalmazása, és a közös jogkezelő szervezetek azon lehetőségei tekintetében, hogy több uniós tagállamra kiterjedően és/vagy másik tagállamban letelepedett engedélyes számára adjanak ki engedélyeket.

Ennek következtében egyes szolgáltatók úgy dönthetnek, hogy csak egy vagy néhány tagállamban indítanak szolgáltatást, és így megfosztják magukat az egységes digitális piac által kínált nagyobb fogyasztói bázistól. Alternatívaként, egyes szolgáltatók úgy is dönthetnek, hogy a szolgáltatást csak egy nagyobb repertoár alapján indítják el, amely kevesebb számú engedéllyel biztosítható. Ez hátrányos lenne a réteg- és a helyi repertoárok, valamint a kulturális sokszínűség szempontjából. A fogyasztók számára ez azt jelenti, hogy a kínált zenei szolgáltatások széles köréhez és típusaihoz való hozzáférés egyenlőtlenül oszlik meg az Európai Unióban. A jogtulajdonosok pedig elesnek attól a többletbevételtől, amit akkor érhetnének el, ha a fogyasztók az egész egységes piacon hozzáférnének a műveikhez az új szolgáltatásokon keresztül.

3. SZUBSZIDIARITÁS

Az európai cselekvés azért indokolt, mert a probléma több államot érintő jellegű. Az összes közös jogkezelő szervezet esetén a bevételek jelentős hányada a nem belföldi repertoárból származik, mivel külföldi jogtulajdonosok jogait is képviselik. Az uniós jogtulajdonosok érdekeinek védelme szükségessé teszi azt, hogy minden jogdíjfizetés, beleértve a határokon átnyúló folyamatokat is, átlátható és számon kérhető legyen. Az is a kereskedelmi felhasználók érdeke az egész Európai Unióban, hogy a közös jogkezelő szervezetek hatékonyan működjenek. Ez csak akkor érhető el, ha az alapvető közös szabályok az egész Európai Unióban egységes módon rendezik a jogdíjak beszedését és szétosztását.

A zeneművek online szolgáltatások keretében történő felhasználására vonatkozó, több területre érvényes engedélyezések elősegítése és a repertoárok összevonása a természetüknél fogva határokon átnyúló kérdések, amelyek egyértelműen jobban oldhatók meg az Európai Unió szintjén. Egy európai keretrendszernek kellene biztosítania azt, hogy a felhasználók, a jogtulajdonosok és a fogyasztók élvezhessék az egységes digitális piac által kínált előnyöket.

¹ Ezek a nehézségek erre a területre jellemzők, mivel más ágazatok és jogtulajdonosok sokkal kevésbé támaszkodnak az online jogok közös jogkezelésére, illetve részben azért, amilyen módon a zeneművek jogainak kezelése kialakult Európában.

4. CÉLKITŰZÉSEK

A kezdeményezés célja az, hogy a közös jogkezelés koherens és hatékony irányítási és átláthatósági keretének révén, és a zeneművekre vonatkozó, több területre érvényes engedélyek továbbfejlesztett kínálatán keresztül biztosítsa a közös jogkezelés hozzájárulását az egységes piac fejlődéséhez. Ennek elő kell segítenie azt, hogy a fogyasztók a kulturális javak és szolgáltatások szélesebb választékához férjenek hozzá. A kereskedelmi felhasználók számára előnyt jelentenek majd a jobban működő és átláthatóbb közös jogkezelő szervezetek, az online környezetben pedig az a keretrendszer, amely elősegíti a zeneszolgáltatások kiadására vonatkozó engedélyekhez való hozzáférést az Európai Unióban. A jogtulajdonosok bevételei a legmagasabb elérhető szintre emelkednek a műveik széles körben történő népszerűsítésének eredményeként. A kulturális sokszínűséget erősíteni fogja a nagy és sokféle repertoár rendelkezésre állása. Következésképpen az európai polgárok számára több tartalom és több szolgáltatás válik elérhetővé, a határokon átnyúlóan is.

5. SZAKPOLITIKAI VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK A KÖZÖS JOGKEZELŐ SZERVEZETEK ÁTLÁTHATÓSÁGA ÉS ELLENŐRZÉSE TERÉN

5.1. Választási lehetőségek

Négy választási lehetőséget elemzett a Bizottság, beleértve a status quót is. Az A2. lehetőség (jobb érvényesítés) nem tenne szükségessé semmiféle jogalkotási beavatkozást, és kizárólag a fennálló nemzeti és uniós szabályok érvényesítésére hagyatkozna. Az A3. lehetőség (a fennálló alapelvek kodifikációja) a kollektív jogalkalmazással kapcsolatos fennálló uniós szabályok és kibocsátott nem kötelező alapelvek kodifikációjával járna. Az A4. lehetőség (irányítási és átláthatósági keret) olyan, az alapelveken nyugvó szabályokkal egészítené ki A3. lehetőséget, amelyek „kitöltenék a hézagokat” és kifejezetten a közös jogkezelés természetéhez igazodnának (a pénzügy műveletek átláthatósága és a jogtulajdonosok részvétele a döntéshozatali folyamatokban). Az A4a. további lehetőség összekapcsolná a szabályozási beavatkozást és az ágazati önszabályozást. Az A4b. további lehetőség kiterjedtebb jogalkotást igényelne, amely kimerítő jogi kereteket teremtené valamennyi európai közös jogkezelő szervezet számára.

5.2. Hatások

A jobb érvényesítés javítaná a közös jogkezelő szervezetek szabályozási felügyeletét, de az irányítási hatékonyság problémáit ez csak korlátozottan érintené, és ebből következően nem javulna jelentősen a jogtulajdonosoknak a közös jogkezelő szervezetek feletti ellenőrzése. Az A3. lehetőség hatékonyabb lenne, mert bevezetne egy irányítási és átláthatósági minimumkeretet, de az olyan legfontosabb kérdésekben, mint a pénzgazdálkodás nem javítaná a minőséget. Az A4. lehetőség hozzáférést biztosítana a jogtulajdonosok számára a közös jogkezelő szervezetek teljesítményének referenciaértékeire vonatkozó részletes és pontos információkhoz, beleértve a pénzügyi információkat is, és biztosítaná a döntéshozatali folyamatban való hatékony jogtulajdonosi részvételt. Az A4a. és az A4b. további lehetőségek hasonló eredményeket hozhatnának, de a múltbeli tapasztalatok alapján kételyek merülnek fel az A4a. további lehetőség hatékonyságával kapcsolatban, míg az A4b. további lehetőség nem biztosítana rugalmasságot a tagállamok számára a közös jogkezelő szervezetek szabályozása terén.

5.3. Költségek

Az A2. lehetőség nem eredményezne megfelelési költségeket a közös jogkezelő szervezetek számára, mivel ez nem járna semmiféle jogalkotási beavatkozással. A teher a Bizottságnál és az érvényesítésért felelős nemzeti hatóságoknál jelentkezne. Az A3. lehetőség vitarendezési mechanizmusok felállítását tenné szükségessé a jogtulajdonosok és a felhasználók számára (a tényleges költségek a választott mechanizmus jellegétől függően változnának). Az előnyben részesített A4. lehetőség költsége viszonylag magasabb lenne, mivel ez a lehetőség az A3. lehetőséget további elemekkel kapcsolja össze. Az A4. lehetőség legtöbb többletköltsége a pénzalapok kezelésére vonatkozó új szabályok alkalmazásával (nem állnak rendelkezésre adatok e költségek becslésére nézve), a pénzügyi jelentésekkel és az auditálással lenne kapcsolatos (a becsült éves költség hozzávetőlegesen átlagosan 4,1 millió euró az uniós közös jogkezelő szervezetek számára). Az A4. lehetőség költségeit azonban az e lehetőség által elérendő hatékonysági nyereségek fényében kell értékelni. Az A4a. további lehetőség költségei az érintettekkel folytatott párbeszéd során megállapított szabályok körétől függnének. Az A4b. további lehetőség eredményezné a legmagasabb megfelelési költségeket.

6. A ZENEMŰVEK ONLINE FELHASZNÁLÁSÁRA VONATKOZÓ, TÖBB TERÜLETRE ÉRVÉNYES ENGEDÉLYEK KIADÁSÁRA VONATKOZÓ VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK

6.1. Választási lehetőségek

Öt választási lehetőséget elemzett a Bizottság, köztük a status quo lehetőséget. A B2. lehetőség (Európai Engedélyezési Útlevél) ösztönözné az Európai Unió szintjén a zeneművek tekintetében az online felhasználási célú repertoár-összevonást és a jogok több területre érvényes, hatékony és alkalmazkodó engedélyezési infrastruktúrák útján történő engedélyezését. Ezt olyan módon tenné, hogy előírná a zeneművek online jogait több területre érvényesen engedélyezni szándékozó közös jogkezelő szervezetek számára, hogy feleljenek meg a szükséges adatkezelési és számlázási kapacitás biztosítása érdekében előzetesen meghatározott feltételrendszernek valamint a jogtulajdonosokra és a felhasználókra vonatkozó bizonyos átláthatósági előírásoknak, továbbá, hogy használjanak egy alternatív vitarendezési mechanizmust. A repertoárnak egy „útlevéllel rendelkező szervezethez” történő hozzárendeléséhez való jog biztosítaná azt, hogy a jogtulajdonosok jogai több területre érvényesen kerüljenek engedélyezésre.

A B3. lehetőség (párhuzamos közvetlen engedélyezés) alapján a jogtulajdonosok a közös jogkezelő szervezetben fennálló tagságukkal párhuzamosan közvetlen engedélyeket adhatnának a felhasználók részére. Ennek elérése érdekében meg kellene szüntetni a közös jogkezelő szervezetek megbízásának kizárólagosságát: a jogtulajdonosnak nem kellene többé visszavonnia a jogait egy közös jogkezelő szervezettől annak érdekében, hogy maga is kiadhasson engedélyeket.

A B4. lehetőség (kiterjesztett közös engedélyezés és a származási ország alapelve) azt a vélelmet hozná létre, hogy valamennyi szerző közös jogkezelő szervezete jogosult olyan „blanketta” engedélyeket kiadni az online felhasználásra, amelyek lefedik a teljes repertoárt, fenntartva azt a lehetőséget a jogtulajdonosok (és más közös jogkezelő szervezetek) számára, hogy kimaradjanak az ilyen engedélyekből. Ez összekapcsolódna a származási ország alapelveinek bevezetésével, amely szerint az engedélyt/engedélyeket csak egy tagállam joga alapján szereznék meg.

A B5. lehetőség (központosított portál) lehetővé tenné a közös jogkezelő szervezetek számára repertoárjuknak egy központi portálon történő összekapcsolását a több területre érvényes engedélyezés céljából. Ezzel a lehetőséggel létrehozható lenne egy olyan páneurópai szervezet, amely tényleges monopol hatalommal rendelkezik, és ez első látásra versenyjogi aggályokkal járna. Ezért ennek a lehetőségnek a hatásait a Bizottság nem elemezte.

6.2. Hatások

A B2. lehetőség a repertoároknak az engedélyező szerveknél történő összevonásához vezetne, és lehetővé tenné, hogy minden közös jogkezelő szervezet képes legyen a repertoárjának több területre érvényes engedélyezésére az ilyen szerveken keresztül. A B3. lehetőség azt biztosítaná a jogtulajdonosok számára, hogy rugalmas és alkalmazkodó párhuzamos közvetlen engedélyeket adhassanak ki az online szolgáltatásokra vonatkozóan, és hogy részesülhessenek a jobb kezelési szolgáltatások előnyeiből. Ez azonban felvetné egy kétszintű engedélyezési rendszer kialakulásának a kockázatát is, amelyben az alsó szinten lenne egy kisebb helyi vagy rétegrepertoár, és ez károsan hatna a kulturális sokszínűségekre. A B4. lehetőség egy csapásra olyan helyzetbe hozná valamennyi helyi közös jogkezelő szervezetet, hogy a teljes repertoár jogait több területre érvényes alapon kezeljék, de nem biztosítaná azt, hogy ezek a közös jogkezelő szervezetek képesek legyenek megfelelő engedélyeket kiadni a felhasználók részére, illetve hogy a jogtulajdonosok jogait megfelelően kezeljék. Az is valószínű, hogy ennek következtében azok a közös jogkezelő szervezetek és jogtulajdonosok amelyek/akik már kiadnak több területre érvényes engedélyeket, a helyi közös jogkezelő szervezetekből való kimaradás mellett döntenének (ami további szétaprózódással járna).

6.3. Költségek

A B2. lehetőség költségekkel járna az „útlevéllel rendelkező szervezetek” számára, de ezek javítanák az általuk nyújtott jogkezelési szolgáltatások hatékonyságát. A költségek várhatóan csak azoknál a szervezeteknél merülnének fel, amelyek a legjobb helyzetben vannak az ilyen költségek viselésére, a többi közös jogkezelő szervezet pedig használhatná ezeknek a gazdálkodó egységeknek a szolgáltatásait. A B3. lehetőség lenne a legkevésbé költséges megoldás, ami csak azt tenné szükségessé, hogy a közös jogkezelő szervezetek megbízása ne legyen kizárólagos. A B4. lehetőség alapján a tagállamoknak növelniük kellene a kiterjesztett engedélyeket kiadó közös jogkezelő szervezetek felügyeletét, és költségekkel járna mind a közös jogkezelő szervezetek számára (a tagállamok tájékoztatása és alapokmányaik módosítása a „nem képviselt” jogtulajdonosok jogainak védelme érdekében), mind pedig azon jogtulajdonosok és közös jogkezelő szervezetek számára, akik/amelyek a kimaradás mellett kellene, hogy döntsenek, hogy folytathassák a saját több területre érvényes engedélyezési tevékenységüket.

7. SZAKPOLITIKAI VÁLASZTÁS

A célok elérésének legmegfelelőbb útja az irányítási és átláthatósági keret (A4. lehetőség), összekapcsolva az Európai Engedélyezési Útlevéllel (B2. lehetőség).

8. A JOGI AKTUS TÍPUSÁNAK MEGVÁLASZTÁSA

Egy irányelv biztosítja legjobban az egész Európai Unióra kiterjedő koherens és hatékony irányítási és átláthatósági szabályokat, miközben megengedi az egyes tagállamok számára a

fennálló jogi rendszereik kiigazítását. Egy irányelv lehetőséget kínál a különböző szintű harmonizációra is az érintett egyedi szempontoktól függően, ami különösen fontos, figyelemmel az eltérő de összefüggő szabályozási területekre.

9. FIGYELEMMEL KÍSÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A javaslat elfogadását követően a Bizottság azonnal átültetési munkaértekezleteket szervez a tagállamok képviselői számára, hogy segítse őket az átültetési folyamatban, és hogy elősegítse a kölcsönös információcserét.

Középtávon és hosszú távon a Bizottság a figyelemmel kísérésre fog összpontosítani, jól meghatározott indikátorcsoportok, a közvetlen hatások – mint például a közös jogkezelő szervezetek átláthatóságának és irányításának javulása –, és a több területre érvényes engedélyek megszerzésének könnyebbé válása alapján.

Az első átfogó értékelésre az átültetés időpontját követő 5 év elteltével kerülhet sor.