

Bryssel den 14.9.2016
SWD(2016) 302 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

om moderniseringen av EU:s upphovsrättsbestämmelser

Följedokument till

Förslag till

**Europaparlamentets och rådets direktiv
om upphovsrätt på den digitala inre marknaden**

och

Förslag till

**Europaparlamentets och rådets förordning
om fastställande av bestämmelser för utövandet av upphovsrätt och närstående
rättigheter tillämpliga på vissa av programföretagens onlinesändningar och
vidaresändningar av tv- och radioprogram**

{ COM(2016) 594 final }

{ SWD(2016) 301 final }

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av moderniseringen av EU:s bestämmelser om upphovsrätt

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

I denna konsekvensbedömning utvärderas ett antal frågor om hur EU:s upphovsrättsbestämmelser fungerar på den digitala inre marknaden. Anpassning av befintliga bestämmelser eller införande av nya övervägs på tre olika områden: i) tillgång till innehåll online, ii) funktionen för viktiga undantag i den digitala och gränsöverskridande miljön och iii) upphovsrättsmarknadens funktion.

På det första området är problemen som tas upp i konsekvensbedömningen direkt kopplade till svårigheter som programföretag, videasändningstjänster, beställvideoplattformar och kulturarvsinstitutioner stöter på vid klarering av onlinerättigheter. Programföretag upplever svårigheter i synnerhet vid klarering av rättigheter för produktion av tv- och radioprogram som är tillgängliga online över gränserna. Det kan också vara komplicerat för andra videasändningstjänster än kabeloperatörer att klara rättigheter när de erbjuder kanaler från andra medlemsstater. De viktigaste resultaten av utvärderingen av hur satellit- och kabeldirektivet (direktiv 93/83/EEG) fungerar har beaktats vid bedömningen av hur omfattande dessa problem är och hur de möjligen kan lösas. Svårigheter att skaffa onlinerättigheter bidrar också till att tillgången till europeiska audiovisuella verk på beställvideoplattformar är så begränsad. Slutligen stöter kulturarvsinstitutioner på betydande svårigheter vid klarering av rättigheter för att digitalisera utgångna verk i sina samlingar och sprida dem till allmänheten.

På det andra området har den rättsliga osäkerheten om vad som är tillåtet enligt de befintliga undantagen i upphovsrätten, speciellt i den digitala miljön, utpekats som ett stort problem för den digitala inre marknads funktion. Lärare och studerande påverkas av rättslig osäkerhet när de använder innehåll i gränsöverskridande utbildningsverksamhet med digitala inslag. Forskare möter rättslig osäkerhet när det gäller möjligheten att utföra text- och datautvinning av innehåll som de har laglig tillgång till. Kulturarvsinstitutioners bevarande av verk, speciellt i digitalt format, kan också hämmas av rättslig osäkerhet och oproportionerliga transaktionskostnader.

På det tredje området ligger konsekvensbedömningens fokus på frågor som har koppling till värdefördelning i onlinemiljön, och gör skillnad mellan dels de problem som rättsinnehavare möter när de försöker licensiera sitt innehåll till vissa typer av onlinetjänster och dels de problem som upphovsmän möter när de förhandlar om avtal för utnyttjande av deras verk. Rättsinnehavare möter svårigheter när de försöker kontrollera och få ersättning för att deras innehåll används av onlinetjänster som lagrar och ger tillgång till innehåll som laddas upp av slutanvändare. Det har också blivit svårt för pressutgivare att licensiera sina publikationer och förhindra att onlinetjänster använder dem utan tillstånd. Alla utgivare möter också rättslig osäkerhet i fråga om deras möjlighet att få en andel av ersättningen för användning av verk som omfattas av ett undantag. Slutligen har upphovsmän och utövande konstnärer (upphovsmän) inte alltid tillräcklig information om utnyttjandet av deras verk för att kunna avtala om lämplig ersättning i utbyte mot utnyttjande av deras rättigheter.

Vad vill man uppnå?

Tre allmänna mål har fastställts

- i) att tillåta större onlinetillgång till skyddat innehåll runtom i EU, med fokus på tv- och radioprogram, europeiska audiovisuella verk och kulturarv,
- ii) att underlätta digital användning av skyddat innehåll för utbildning, forskning och bevarande på den inre marknaden, och iii) att säkerställa att upphovsrättsmarknaden online fungerar på ett effektivt sätt för alla inblandade och att den ger rätt incitament för att investera i och sprida kreativt innehåll.

Vad är mervärdet av åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

Den här konsekvensbedömningen tar upp problem som har en viktig gränsöverskridande dimension, genom att koncentrera på hur EU:s upphovsrättsbestämmelser fungerar i den digitala miljön och onlinemiljön.

När det gäller det första området kan nationella lösningar på de problem som nämns ovan om onlinetillgång till innehåll, även gränsöverskridande tillgång, leda till ännu mer splittring på den digitala inre marknaden. Därför bör ett gemensamt tillvägagångssätt och gemensamma åtgärder införas på EU-nivå för att någon klar nytta ska kunna dras.

När det gäller det andra området begränsar den befintliga harmoniseringsnivån medlemsstaternas möjligheter att agera på upphovsrättsområdet, eftersom de inte på egen hand kan ändra omfattningen av de harmoniserade

rättigheterna och undantagen. Dessutom är ett ingripande på EU-nivå oundvikligt för att garantera rättslig säkerhet i gränsöverskridande situationer. När det gäller det tredje området är orsaken till åtgärder på EU-nivå både den harmonisering som redan finns (främst i fråga om rättigheter) och onlineinnehållsdistributionens gränsöverskridande karaktär. Ingripande på nationell nivå skulle inte vara tillräckligt effektivt för att ta itu med de problem som utpekats (främst på grund av den begränsade omfattningen) och skulle kunna skapa nya hinder och marknadsfragmentering. Åtgärder på EU-nivå krävs för att säkerställa rättslig säkerhet för upphovsmän, distributörer, användare och dem som investerar i innehåll. Det gör också att rättsinnehavarna får möjlighet att utöva sina rättigheter bättre i onlinemiljön och garanterar att lika spelregler gäller för alla på den digitala inre marknaden.

B. Lösningar

Vilka olika alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Bland alternativen som utvärderats ingår för varje ämne ett referensalternativ, vanligen en icke-lagstiftningsåtgärd (i form av kommissionens riktlinjer eller rekommendation och/eller en dialog med berörda parter) och ett eller flera lagstiftningsalternativ. För varje ämne har ett rekommenderat alternativ valts ut.

På området tillgång till innehåll online är de lagstiftningsalternativ som utvärderas olika licensieringssystem, som ses som mekanismer för att underlätta klarering av rättigheter.

- Det rekommenderade alternativet för programföretags onlinesändningar är att tillämpa ursprungslandsprincipen vid klarering av rättigheter för deras onlinetjänster som är anknutna till deras ursprungliga sändning.
- För digital vidaresändning av tv- och radioprogram är det rekommenderade alternativet att tillämpa obligatorisk kollektiv förvaltning av rättigheter till vidaresändningstjänster som tillhandahålls genom slutna elektroniska kommunikationsnät.
- Det rekommenderade alternativet för licensiering av beställvideorättigheter inbegriper en dialog med berörda parter i Europa och en förhandlingsmekanism som skulle göra det lättare att ingå licensavtal för onlineutnyttjande av audiovisuella verk genom att avlägsna avtalshinder.
- Slutligen är det rekommenderade alternativet för utgångna verk en lagstiftningsåtgärd på EU-nivå som ger medlemsstaterna möjlighet att inrätta särskilda rättsliga mekanismer för ingåendet av kollektiva licensavtal för kulturarvsinstitutioners användning av utgångna verk och införande av en gränsöverskridande effekt för sådana avtal.

När det gäller undantag har lagstiftningsåtgärderna utformats på ett sådant sätt att de kompletterar de befintliga undantagen (i fråga om bevarande och undervisning) eller inför nya undantag för särskilda användningsområden (t.ex. text- och datautvinning). Olika alternativ beaktas, med variationer i fråga om undantagets omfattning, vilka som gynnas och/eller förhållandet med licensieringsmarknaden.

- Det rekommenderade alternativet för undervisningsverksamhet är ett obligatoriskt undantag som omfattar digital användning som sker i samband med illustration för undervisning. Medlemsstaterna har möjlighet att införa ett förbehåll om att lämpliga licenser för samma användning (digital och gränsöverskridande) ska finnas tillgängliga.
- För text- och datautvinning är det rekommenderade alternativet ett obligatoriskt undantag som tillämpas på forskningsorganisationer som verkar i allmänhetens intresse, såsom universitet eller forskningsinstitut. Undantaget skulle ge dem möjlighet att utföra text- och datautvinning av innehåll de har laglig tillgång till, i vetenskapliga forskningssyften.
- För bevarande av kulturarvet är det rekommenderade alternativet ett obligatoriskt undantag för kulturarvsinstitutioner i bevarandesyfte.

När det gäller upphovsrättsmarknadens funktion är målet med de lagstiftningsalternativ som övervägs att säkerställa rättvis värdefördelning i onlinemiljön, främst genom att man inför särskilda skyldigheter för vissa typer av onlinetjänster eller för dem som ingår avtal med upphovsmän och utövande konstnärer.

- Det rekommenderade alternativet för användning av innehåll på innehållstjänster där användare laddar upp innehåll är en skyldighet för onlinetjänster som lagrar och ger tillgång till stora mängder innehåll som laddas upp av användarna att inrätta lämplig och proportionerlig teknik, och öka öppenheten gentemot rättsinnehavare.
- Det rekommenderade alternativet för rättigheter till publikationer är att en närstående rättighet för utgivare införs i EU:s lagstiftning, vilken omfattar digital användning av deras presspublikationer och en bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att tillåta alla utgivare (inom nyheter, böcker, vetenskapliga publikationer osv.) att få en andel av ersättningen för användning som omfattas av ett undantag.
- När det gäller bristen på öppenhet avseende ersättning till upphovsmän är det rekommenderade

alternativet att man inför öppenhetskrav i EU:s lagstiftning för upphovsmännens avtalsparter (i synnerhet producenter och utgivare), med stöd av en mekanism för avtalsanpassning och tvistlösning.

Vad anser de olika berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

De alternativ som övervägs i denna konsekvensbedömning skulle påverka en rad olika berörda parter, framför allt upphovsmän och utövande konstnärer, kollektiva förvaltningsorganisationer, producenter, utgivare, programföretag, leverantörer av vidareändringstjänster, distributörer, onlinetjänster, institutionella användare, forskare och konsumenter. De berörda parternas åsikter är väldigt ämnesspecifika och presenteras därför i samband med respektive alternativ i konsekvensbedömningen. Resultaten av de offentliga samråd som hölls 2013–2016 och som stöder analysen i denna konsekvensbedömning presenteras i bilaga 2.

C. De rekommenderade alternativens konsekvenser

Vad är nyttan med de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars fördelarna med övriga huvudalternativ)?

De rekommenderade alternativ som fastställts i fråga om onlinesändningar och vidareändringar av tv- och radioprogram skulle minska transaktionskostnaderna för klarering av rättigheter, både för programföretag för deras gränsöverskridande onlinesändningar och för vidareändringstjänster som tillhandahålls genom slutna elektroniska kommunikationsnät (t.ex. IP-tv). De väntas också öka den gränsöverskridande distributionen av och tillgången till programföretagens tv- och radioprogram.

Det rekommenderade alternativet för licensiering av beställvideorättigheter skulle hjälpa till att avlägsna avtalshinder och skulle därför kunna förbättra tillgången till europeiska audiovisuella verk på beställvideotjänster.

Det rekommenderade alternativet för utgångna verk skulle främja minskade transaktionskostnader och möjliggöra de särskilda licenser som krävs för kulturarvsinstitutioners licensiering och spridning av utgångna verk, för alla typer av verk och i alla medlemsstater, även över gränserna.

Det nya undantaget för digital användning av skyddat innehåll i samband med illustration för undervisning skulle ge fullständig rättslig säkerhet till utbildningsanstalter och lärare, vilket väntas öka användningen av och kvaliteten på digital teknik och innovativa metoder i undervisningen och ge en rikare undervisningsmiljö och förbättrade resultat för studerande. Medlemsstaternas möjlighet att införa ett förbehåll om att licenser för samma användning ska finnas tillgängliga skulle ge den flexibilitet som behövs utan att minska den rättsliga säkerheten för användare eller hämma gränsöverskridande användning.

Det nya undantaget om text- och datautvinning skulle öka den rättsliga säkerheten och minska kostnaderna för klarering av rättigheter för forskningsorganisationer, bland annat när forskningsprojekt utförs med möjliga kommersiella resultat, till exempel i samband med offentlig-privata partnerskap.

Det rekommenderade alternativet för bevarande skulle ge fullständig rättslig säkerhet till kulturarvsinstitutioner som utför reproduktioner för bevarande av verk i sina permanenta samlingar, även med digital teknik.

På det tredje område som den här konsekvensbedömningen omfattar väntas de rekommenderade alternativen ge rättsinnehavarna möjlighet att bättre utnyttja och kontrollera distribution av sitt innehåll online. Skyldigheten för innehållstjänster där användare laddar upp innehåll att använda tekniska medel skulle ge rättsinnehavare möjlighet att bättre besluta i vilken mån deras innehåll får finnas tillgängliga på dessa tjänster. Det kommer sannolikt att uppmuntra till ingående av avtal för användning av innehåll och generera ytterligare intäkter för rättsinnehavare.

När det gäller pressutgivare skulle det rekommenderade alternativet öka deras rättsliga säkerhet, stärka deras förhandlingsposition och ha en positiv effekt på deras förmåga att licensiera innehåll och utöva rättigheterna för deras presspublikationer. Det rekommenderade alternativet skulle också öka den rättsliga säkerheten för alla utgivare i fråga om deras möjlighet att få en andel av ersättningen för användning som omfattas av ett undantag. De skyldigheter om öppenhet som införs för avtalsparterna skulle ge upphovsmän den information som behövs för att bedöma om deras ersättning är lämplig samt rättsmedel att vid behov begära att ersättningen anpassas (en avtalsanpassningsmekanism).

Vad är kostnaderna för de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars fördelarna med övriga huvudalternativ)?

Tillämpningen av ursprungslandsprincipen på klarering av rättigheter för programföretags anknutna onlinetjänster skulle vara en ny situation för rättsinnehavare vid licensiering av innehåll till programföretag för onlinesändningar. Det är dock en riktad åtgärd (begränsad till programföretags anknutna onlinetjänster och utan följder för programföretagens och rättsinnehavarnas avtalsfrihet) som väntas underlätta marknadsutvecklingen utan att störa befintliga affärsmodeller och distributionsstrategier.

Tillämpningen av obligatorisk kollektiv förvaltning för vissa typer av digitala vidareändringstjänster skulle påverka

rättsinnehavarnas licensieringsmöjligheter på ett begränsat sätt. Efterlevnadskostnaderna skulle vara mycket små eftersom samma nätverk av kollektiva förvaltningsorganisationer som används för att licensiera rättigheter till vidaresändning via kabel skulle kunna användas för att licensiera rättigheter för vidaresändningar via andra kanaler än kabel.

Genomförandekostnaderna för förhandlingsmekanismen som syftar till att underlätta licensiering av beställvideorättigheter skulle vara begränsade, eftersom medlemsstaterna skulle kunna förlita sig på befintliga strukturer med nödvändig sakkunskap. Berörda parter (rättsinnehavare, distributörer, beställvideoplattformar) kan ådra sig en del kostnader för deltagande i förhandlingsmekanismen. Dessa kostnader skulle dock uppvägas av effektivitetsvinsterna av framgångsrika förhandlingar.

Det rekommenderade alternativet för utgångna verk skulle inte medföra några direkta kostnader. Om de rättsliga mekanismerna används skulle de kollektiva förvaltningsorganisationerna ådra sig en del kostnader som har att göra med krav på öppenhet, hantering av undantagsklausuler och administrering av licensen.

När det gäller undantag väntas de rekommenderade alternativen inte påverka rättsinnehavarnas licensintäkter i någon betydande utsträckning. Väldigt begränsade efterlevnadskostnader kan uppstå av behovet att anpassa omfattningen för befintliga licenser för att ta de nya undantagen i beaktande.

När det gäller undervisning väntas det nya undantaget inte ha någon inverkan på rättsinnehavarnas primära marknad, framför allt på grund av undantagets syfte och villkor (illustration för undervisning, digital användning inom säkra elektroniska nätverk). Det kan innebära en del efterlevnadskostnader för de medlemsstater som beslutar att införa ett förbehåll om att licenser för samma användning ska finnas tillgängliga, på grund av kravet att säkerställa att sådana licenser är tillgängliga och synliga. Dessa kostnader skulle dock göra det möjligt att minska utbildningsanstalternas administrativa börda avsevärt.

När det gäller data- och textutvinning skulle det villkor om laglig tillgång som planeras för användningen av undantaget säkerställa att det rekommenderade alternativet inte påverkar rättsinnehavarnas abonnemangsmarknad.

Det rekommenderade alternativet för bevarande av kulturarvet skulle inte ge upphov till några direkta efterlevnadskostnader. Inverkan på rättsinnehavarnas intäkter skulle vara minimal och till och med försumbar, eftersom detta undantag bara skulle gälla verk som kulturarvsinstitutioner redan har i sina permanenta samlingar och inte påverkar anskaffande av permanenta exemplar till en samling.

För onlinetjänster som sprider innehåll som laddas upp av slutanvändare skulle efterlevnadskostnader uppstå för den teknik som ska införas. Dessa kostnader skulle bero på den mängd och typ av innehåll som ska identifieras. De väntas vara begränsade på grund av att den teknik som ska införas måste vara proportionerlig, och att en majoritet av de tjänster som omfattas redan använder någon teknik för identifiering av innehåll.

Införandet av en närstående rättighet som gäller digital användning av presspublikationer väntas inte generera högre licensavgifter för onlinetjänsteleverantörer som redan ingår licensavtal gällande just användning av digitalt nyhetsinnehåll. Det skulle bara innebära kostnader för de onlinetjänsteleverantörer som inte ingår licensavtal för användning av utgivares innehåll i dagsläget trots att de i princip borde göra det enligt upphovsrättslagen. Medlemsstaternas möjlighet att låta alla utgivare få en andel av ersättningen för användning som omfattas av ett undantag väntas inte generera kostnader eftersom insamlingsorganisationer med ansvar för insamling av ersättning för utgivare redan finns inrättade i de flesta medlemsstaterna. För ersättningen till upphovsmännen skulle skyldigheterna om öppenhet innebära efterlevnadskostnader för upphovsmännens avtalsparter, men dessa väntas vara rimliga. Den väldigt begränsade tillgången till uppgifter gjorde det omöjligt att göra en helhetsuppskattning av dessa kostnader, men konsekvensbedömningen innehåller beräkningar som gjorts på basen av de få exempel som berörda parter rapporterat. Avtalsanpassningsmekanismen väntas ge upphov till begränsade kostnader (t.ex. omförhandlingskostnader) eftersom den sannolikt i huvudsak används som förhandlingsstyrka. Medlemsstaterna skulle kunna använda befintliga strukturer för att minska de kostnader som möjligen uppstår i samband med inrättandet av mekanismen för tvistlösning.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

Den stora andelen små och medelstora företag inom de kreativa branscherna har beaktats vid bedömningen av strategialternativen. De rekommenderade alternativen på området tillgång till innehåll förväntas gynna små och medelstora företag (som tv- och radioprogramföretag, tjänsteleverantörer eller rättsinnehavare) genom att minska den administrativa bördan som hänger ihop med klarering eller licensiering av rättigheter. När det gäller undantag utgör de rekommenderade alternativen lösningar som inte väntas ha någon betydande inverkan på licensieringsmarknaden eller intäkterna för små och medelstora företag (rättsinnehavare). Det har inte ansetts lämpligt att utesluta mikroföretag eftersom det skulle skapa stor rättslig osäkerhet för användare.

På konsekvensbedömningens tredje område skulle de rekommenderade alternativen stödja små och medelstora företag (rättsinnehavare) vid ingående av avtal med innehållstjänster online. Undantag eller förmildrande åtgärder

har inte ansetts lämpliga där de skulle skapa skyldigheter för små och medelstora företag, eftersom de kan skapa möjligheter för företagen att kringgå skyldigheterna och inte skulle leda till att de önskade målen uppnås.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

De rekommenderade alternativen kommer inte att påverka medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i någon betydande grad. Vissa alternativ omfattar dock särskilda skyldigheter för medlemsstaterna, till exempel kan de behöva utnämna eller inrätta en opartisk instans för att underlätta förhandling mellan de berörda parterna för licensiering av beställvideotjänster, införa åtgärder för att säkerställa licensernas synlighet för undervisningssyften, ordna dialoger med berörda parter om rapporteringen till upphovsmän och utövande konstnärer och inrätta en mekanism för tvistlösning mellan upphovsmän/utövande konstnärer och deras avtalsparter. Uppgifter om kostnader nämns i respektive avsnitt av konsekvensbedömningen, i den mån de finns.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Ej tillämpligt.

Proportionalitetsprincipen

De rekommenderade alternativen har utarbetats på ett sådant sätt att de effektivt ska ta itu med rotproblemen utan att gå utöver vad som behövs för att uppnå målen. Andra alternativ, en del med större omfattning, har uteslutits eftersom de inte skulle möjliggöra en balanserad och proportionerlig lösning på de problem som läggs fram i den här konsekvensbedömningen.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Särskilda indikatorer har fastställts för att övervaka framstegen mot att uppnå målen, och planen är att samla in uppgifter vartannat eller vart tredje år. En omfattande utvärdering skulle kunna inträffa senast tio år efter att lagstiftningsåtgärderna antas, i syfte att mäta deras inverkan och mervärde.