



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.7.2012 г.
SWD(2012) 205 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета

**относно колективното управление на авторското право и сродните му права и
многотериториално лицензиране на правата за използване онлайн на музикални
произведения на вътрешния пазар**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета

**относно колективното управление на авторското право и сродните му права и
многотериториално лицензиране на правата за използване онлайн на музикални
произведения на вътрешния пазар**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Творческият сектор има своя съществен принос в БВП, за заетостта и за растежа в ЕС. Разпространението на стоки и услуги, защитени с авторски права (напр. книги, филми, музикални записи) изисква лицензиране на права от различни носители на авторски права (напр. автори, изпълнители, продуценти). Организацията за колективно управление на авторски права често играят основна роля при лицензирането на такива права, особено когато прякото лицензиране от страна на носителите на права не е възможно или практично. Много ползватели с търговска цел, работещи както с традиционни форми (излъчване, кабелна ретрансмисия), така и с нови форми (изтегляне от интернет, слушане директно от интернет), също смятат за важна ролята на организациите за колективно управление на авторски права. Освен това те играят ключова роля за защитата и насърчаването на разнообразието от форми за културен израз, като дават възможност на най-малките и най-непопулярните репертоари да получат пазарен достъп.

Колективното управление на права има своето измерение и в контекста на единния пазар. Дори когато организациите за колективно управление предоставят лицензи, които са ограничени до тяхната собствена територия, техните лицензи обикновено обхващат правата както на местни носители на авторски права, така и на носители на авторски права от други държави членки. Във връзка с използването онлайн все по-често от организациите за колективно управление се изисква да предоставят лицензи, които обхващат няколко или всички държави членки.

Степента, в която отделните носители на права и сектори разчитат на колективното управление, е различна и зависи от предпочитанията на носителите на права и от нуждите и практиките на различните сектори. Авторите, особено на музикални произведения (композитори и текстописци), разчитат най-вече на колективното управление.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Оценката на въздействието откроява два проблема: проблеми във връзка с функционирането на организациите за колективно управление като цяло (независимо от категорията носители на авторски права, която те представляват или от категорията

права, които те управляват) и проблеми, които са специфични за предоставянето на многотериториални лицензи за онлайн използване на музикални произведения. Проблемите са взаимосвързани, тъй като проблемите с лицензирането произтичат до голяма степен от невъзможността на носителите на права да имат достъп до информация и да упражняват реален контрол върху някои организации. В този смисъл вторият проблем (лицензирането) не може да бъде решен без да бъде решен първият.

2.1. Функциониране на организациите за колективно управление като цяло

През годините достиженията на европейското законодателство (*acquis*) бяха обогатени в областта на авторските права, за да се улесни функционирането на единния пазар. *Acquis* се занимава почти изключително с определението за права, ограничения и изключения, както и със свързаните с тях разпоредби. Много малко разпоредби в директивите за авторски права се занимават с управлението на права; никъде не се създава правна уредба за функциониране на организациите за колективни права. Бяха разработени важни принципи относно тяхното управление и прозрачност от страна на Съда на ЕС и чрез решения на Комисията въз основа на законодателството в областта на конкурентоспособността, но тези принципи не се прилагат по един и същ и по правилен начин в целия ЕС.

Подходите към регулирането на колективното управление на права са различни в различните държави членки, като натрупаната през последните години информация сочи, че липсват достатъчно проверки и балансираност при функционирането на редица организации за колективно управление на права. Носителите на права, включително носителите на права с произход от друга държава, не са напълно информирани относно дейността на техните дружества и не могат да упражняват реален контрол върху тях, особено що се отнася до събирането, управлението и разпределението на възнагражденията. Също така има доказателства за лошо финансово управление на някои организации; Дължимите възнаграждения на носителите на права се натрупват без сериозен надзор и/или се управляват лошо. Много от запитаните асоциации на автори, издатели, търговски ползватели и потребители, твърдят, че са необходими специални мерки, които да се фокусират върху тяхното управление и прозрачност, докато организациите за колективно управление на права смятат, че саморегулирането е достатъчно.

За носителите на права организациите за колективно управление на права, които не се справят добре със задълженията си, означават загубени (лицензионни) възможности и прекомерни отчисления за разходи от техните възнаграждения. За потребителите недостатъчната прозрачност и отговорност водят до лошо качество на услугите, а в някои случаи и до по-скъпо лицензиране.

2.2. Предлагање на многотериториалните лицензи за използване на музикални произведения онлайн

Доставчиците на услуги онлайн често имат нужда да осигурят многотериториални лицензи за сборния или целия музикален репертоар, за да пуснат в действие своите услуги. Понастоящем те трябва да съчетават няколко многотериториални лиценза (от някои дружества за колективно управление на авторски права и агенти на музикални издатели) с териториални лицензи (от някои дружества за колективно управление на авторски права), което е обременително и често ограничава териториалния обхват на услугите, предоставяни онлайн. Няколко заинтересовани страни, които бяха

консултирани, включително ползватели с търговска цел, издатели и продуцентите на звукозаписи, се оплакват от тази ситуация и призовават за подобряването на многотериториалната лицензионна система за онлайн използване на музикални произведения.

Множество са факторите, които допринасят за териториалната фрагментация на предоставянето на музика онлайн, включително търговски решения на доставчиците на услуги; но практиките за лицензиране на авторски права запазват своята важна роля за тази фрагментация. Лицензирането на авторските права за използване на музикални произведения онлайн и по-специално получаването на покритие за целия репертоар („обединяване“), се оказва трудно, скъпоструващо и отнемащо време¹ за ползвателите с търговска цел (особено за малките и новите участници на пазара). Не е адаптирано за много бързо развиващия се пазар. Това е важно за ползвателите с търговска цел, които очакват обединяване на репертоари и опростено уреждане на правата и лицензиране. Много организации не са в състояние да управляват многотериториално онлайн лицензиране, което е трудно и скъпо (управляване на репертоар при множество юрисдикции, взаимодействие с големи и многотериториални доставчици на услуги и обработка на данни за ползване, генерирани в различните юрисдикции). Навлизане на пазара без да се притежава необходимия капацитет и технически ресурси, води до допълнителни проблеми (невярно или „двойно фактуриране“, значителни забавяния при фактуриране на ползвателите и на плащанията за носителите на права). Освен това многотериториалната лицензионна система е предмет на правна несигурност по отношение на прилагането на достиженията на общностното право и възможността за дружествата за колективно управление на авторски права да предоставят лицензи, обхващащи няколко страни от ЕС и/или на лицензополучатели, установени в други държави членки.

В резултат на това някои организации могат да изберат да започнат само в една или няколко държави членки, като по този начин се лишат от по-голямата част от потребителите на цифровия единен пазар. Другата възможност е някои организации да предпочетат да започнат въз основа само на голям репертоар, който може да бъде подсигурен с по-малък брой лицензи. Това е във вреда на по-непопулярния и местния репертоар, както и на културното многообразие. За потребителите това означава, че достъпът до широко многообразие и предлагането на различни видове музикални услуги са неравномерно разпределени в ЕС. Носителите на права губят по-високите приходи, които могат да бъдат получени от потребителите, които имат достъп до техните произведения чрез нови услуги и в рамките на единния пазар.

3. СУБСИДИАРНОСТ

Основанието за действия на европейско равнище произтича от транснационалната същност на проблема. За всички дружества за колективно управление на авторски права, значителна част от колекциите се състоят от чуждестранен репертоар, тъй като те представляват права на чуждестранни носители на права. Защитата на интересите на ЕС изисква потоците от възнагражденията, включително трансграничните потоци, да бъдат прозрачни и да се отчитат. Също така в интерес на ползвателите с търговска цел

¹ Тези трудности са специфични за тази област отчасти защото други сектори и носителите на права се основават много по-малко по колективното управление на лицензиране на онлайн права и отчасти поради начина, по който управлението на правата върху музикални произведения е претърпяло развитие в Европа.

в ЕС е организацията да функционират ефективно. Това може да бъде постигнато единствено ако се обърне внимание на основните общи правила за събиране и разпределение на авторските възнаграждения по начин, който е последователен навсякъде в ЕС.

Улесняването на предоставянето на многотериториални лицензи за използване на музикални произведения при онлайн услуги и обединяването на репертоари е трансграничен проблем по своето естество и е ясно, че той може да бъде по-добре разрешен на равнище ЕС. Европейската нормативна база трябва да подсили, че ползвателите, носителите на права и потребителите могат да се възползват от възможностите на единния цифров пазар.

4. ЦЕЛИ

Целта на инициативата е да се гарантира приносът на колективното управление на правата за развитието на единния пазар чрез съгласувана и ефикасна рамка за управление и прозрачност на колективното управление на права, както и чрез подобреното предлагане от многотериториални лицензи за музикални произведения. Това трябва да спомогне за подобряване достъпа на потребителите до по-широк спектър от стоки и услуги от сферата на културата. Ползвателите с търговска цел ще спечелят от по-доброто функциониране и по-прозрачните дружества за колективно управление на авторски права, а в онлайн средата — от нормативна база, улесняваща достъпа до лицензи за предоставяне на музикални услуги в целия ЕС. Носителите на права ще максимизират своите печалби чрез широко популяризиране на техните творби. Културното многообразие ще бъде насърчено чрез наличието на голям и разнообразен репертоар. Като последица от това повече съдържание и повече услуги ще станат достъпни за европейските граждани, включително и трансгранично.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И КОНТРОЛ В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ЗА КОЛЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА АВТОРСКИ ПРАВА

5.1. Варианти

Бяха анализирани четири варианта, включително вариантът за запазване на статуквото. Вариант (A2 по-добро правоприлагане) не би довел до никаква законодателна намеса и ще разчита единствено на правоприлагането на съществуващите национални и европейски правила. Вариант A3 (кодифициране на съществуващите принципи) би изисквал кодификация на съществуващите правила на ЕС и препоръките с незадължителен характер по отношение на колективното управление на правата. Вариант A4 (нормативна рамка за управление и прозрачност) допълва вариант A3 с принципи правила, които ще „запълнят празнотите“ и ще бъдат специално приспособени към естеството на колективното управление на права (прозрачност на финансовите операции и участие на носителите на права в процеса на вземане на решения). Подвариант A4a ще комбинира регулаторната намеса със саморегулиране от страна на сектора. Подвариант A4b ще включва по-подробно законодателство, създаващо изчерпателна нормативна уредба за всички организации за колективно управление на авторски права в Европа.

5.2. Въздействия

По-доброто правоприлагане би подобрило регулаторния надзор над организациите за колективно управление на авторски права, но неефективността на управлението ще бъде намалена само в ограничена степен и в резултат на това контролът на носителите на права над организациите за колективно управление на авторски права няма да се подобри значително. Вариант А3 ще бъде по-ефективен, тъй като ще въведе нормативна уредба с минимум изисквания за управление и прозрачност, но той не би подобрил качеството на ключови въпроси като финансовото управление. Вариант А4 би предоставил на носителите на права достъп до подходящи, подробни и точни референтни показатели за организациите, включително финансова информация, и ще подсили ефективно участие на носителите в процеса на вземане на решения. Подвариант 4а и подвариант А4б може да доведат до подобни резултати, но опитът от миналото повдига съмнения относно ефективността на подвариант А4а, а подвариант А4б не оставя достатъчно гъвкавост на държавите членки относно регулирането на организациите за колективно управление на авторски права.

5.3. Разходи

Вариант А2 няма да доведе до разходи за постигане на съответствие за организациите за колективно управление на авторски права, тъй като няма да доведе до никаква законодателна намеса. Тежестта ще бъде върху Комисията и националните власти, които отговарят за правоприлагането. Вариант А3 ще изисква създаването на механизми за разрешаване на спорове за носители на права и ползватели (фактическите разходи ще варират според характера на избрания механизъм). Разходите за предпочетен вариант А4 биха били относително по-високи, тъй като този вариант комбинира вариант А3 с някои допълнителни елементи. Най-много допълнителни разходи при вариант А4 са във връзка с прилагането на нови правила за управление на средства (не е налична информация за оценката на тези разходи) и за финансовото отчитане и одит (годишните разходи се оценяват на приблизително 4,1 милиона EUR средно за всички организации за колективно управление на авторски права). Същевременно обаче разходите за вариант А4 трябва да бъдат разглеждани във връзка с повишаването на ефективността, което трябва да бъде постигнато с този вариант. Разходите за подвариант А4а ще зависят от правилата, одобрени в диалог между заинтересованите страни. Подвариант А4б би довел до най-високите разходи за привеждане в съответствие.

6. ВАРИАНТИ ЗА ПРЕДЛАГАНЕ НА МНОГОТЕРИТОРИАЛНИ ЛИЦЕНЗИ ЗА ОНЛАЙН ИЗПОЛЗВАНЕ НА МУЗИКАЛНИ ПРОИЗВЕДЕНИЯ

6.1. Варианти

Бяха анализирани пет варианта, включително вариантът „запазване на статуквото“. Вариант Б2 (Европейски лицензионен паспорт) ще насърчи обединяването на репертоари за използване онлайн на музикални произведения на равнище ЕС, както и на лицензиране на права чрез ефективна и адаптивна структура на системата за многотериториални лицензи. Това ще бъде постигнато чрез изискването организациите за колективно управление на авторски права, които желаят да лицензират онлайн права за музикални произведения на основата на многотериториални лицензи да отговарят на предварително определени условия, предназначени да осигурят достатъчно

възможности за обработка на данни и фактуриране, спазване на определени стандарти за прозрачност по отношение на носителите на права и ползвателите, както и възможности за използването на механизъм за разрешаване на спорове. Право на включване на репертоар в „субект, разполагащ с паспорт“ ще гарантира, че всички носители на права могат да лицензират правата си на многотериториална основа.

Вариант Б3 (паралелно пряко лицензиране) би дал на носителите на права възможност да сключват директно лицензи с потребители, успоредно с тяхната принадлежност към организация за колективно управление на авторски права. За да бъде постигната тази цел, е необходимо правомощията на организациите да не бъдат изключителни: на носител на права няма повече да се налага да оттегля своите права от организация, за да може сам да дава лицензи.

Вариант Б4 (удължено колективно лицензиране и принцип на „държавата на произход“) ще създаде презумпцията, че всяка организация за колективно управление на авторски права има право да издава бланкетни лицензи за използване онлайн, които обхващат целия репертоар, при условие, че носителите на права (и други дружества) имат право да се отказват от такива лицензи. Към това се добавя утвърждаването на принципа на „страна на произход“, така че лицензът/лицензите да бъдат получавани само съгласно законодателството на една държава членка.

Вариант В5 (централизиран портал) би позволил на организациите за колективно управление на авторски права да обединят своите репертоари в централен портал за многотериториално лицензиране. Този вариант ще позволи създаването на общоевропейска организация с *de facto* монополни правомощия и би повдигнало *prima facie* опасения относно конкуренцията. Въздействията на този вариант съответно не бяха анализирани.

6.2. Въздействия

Вариант В2 би довел до обединяване на репертоари в лицензиращи субекти и би позволил на всички организации да лицензират своя репертоар на многотериториална основа чрез такива субекти. Вариант В3 позволява на носителите на права да предоставят гъвкави и адаптивни паралелни преки лицензи за онлайн услуги и да се възползват от по-добри услуги за управление. Но също така ще създаде риск от двустепенна система за лицензиране, като малките, местните или по-непопулярните репертоари остават на втори план. Това ще окаже неблагоприятно въздействие върху културното многообразие. Вариант Б4 би поставил всички местни организации в състояние *prima facie* за администриране на права за целия репертоар на многотериториална основа без да се гарантира, че тези дружества могат да предоставят адекватни лицензи на ползвателите или че правата на носителите на права се управляват правилно. Също така е вероятно това да накара организации и носители на права, които вече предоставят многотериториални лицензи, да се откажат от местните организации (като по този начин се получава допълнително раздробяване).

6.3. Разходи

Вариант В2 би довел до разходи за „субекти, разполагащи с паспорт“, но те ще подобрят ефективността на предоставяните управленски услуги. Само субектите, които са най-добре подготвени да посрещнат такива разходи, се очаква да направят тези разходи, докато останалите организации биха могли да използват услугите на такива

субекти. Вариант В3 е най-икономичният вариант, който изисква само правомощията на организациите за колективно управление на авторски права да станат неизключителни. Вариант В4 изисква от държавите членки да увеличат надзора над управлението на организациите, които предоставят лицензи с удължен срок, и ще доведе до разходи за организациите (нотифициране на държавите членки и промени в техните устави, за да защитят правата на „непредставените“ носители на права), както и за носителите на права и организациите, които ще трябва да се откажат да развиват собствена дейност в областта на многотериториалното лицензиране.

7. ИЗБОР НА ВАРИАНТ

Вариантът за нормативна уредба за управление и прозрачност (вариант А4), съчетан с Европейския лицензионен паспорт (вариант В2), е най-подходящият начин за постигане на целите.

8. ИЗБОР НА ИНСТРУМЕНТИ

Директивата най-добре гарантира съгласувани и ефективни стандарти за управление и прозрачност в рамките на ЕС, като в същото време позволява на отделните държави членки да адаптират своите правни режими. Директивата също така позволява различна степен на хармонизация в зависимост от специфичните аспекти, които бяха разгледани, което е изключително важно, имайки предвид различните, макар и свързани, области, които ще бъдат регулирани.

9. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Непосредствено след приемането на предложението Комисията ще организира семинари за транспониране с участието на представители на държавите членки, които да ги подпомагат в процеса на транспониране в националното законодателство и да улеснят обмена на информация между тях.

В средносрочен до дългосрочен план Комисията ще съсредоточи усилията си върху мониторинга въз основа на точно определен набор от показатели, въз основа на преките последици, като например подобряването на прозрачността и управлението на организациите за колективно управление на авторски права, и въз основа на леснотата, с която се получат многотериториални лицензи.

Първа цялостна оценка би могла да бъде направена пет години след датата на транспониране.