



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

**betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de
multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik
op de interne markt**

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

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik op de interne markt

1. INLEIDING

De creatieve industrie draagt aanzienlijk bij tot het BBP en tot werkgelegenheid en groei in de EU. Voor de distributie van auteursrechtelijk beschermde goederen en diensten (bv. boeken, films, muziekopnames) moeten verschillende rechthebbenden (bv. auteurs, uitvoerende kunstenaars, producenten) rechten in licentie geven. Dikwijls spelen rechtenbeheerders een belangrijke rol in het vergemakkelijken van het in licentie geven van dergelijke rechten, met name wanneer directe licentieverlening door de rechthebbenden niet haalbaar of praktisch is. Ook vanuit het oogpunt van veel commerciële gebruikers, of zij nu actief zijn op een traditionele manier (bv. omroepen, doorgifte via kabel) dan wel met nieuwe gebruiksvormen (bv. download, streamingdiensten), spelen rechtenbeheerders een belangrijke rol. Zij spelen bovendien een cruciale rol in de bescherming en bevordering van de verscheidenheid van culturele expressie door de kleinste en minder populaire repertoires toegang tot de markt te verlenen.

Collectief beheer van rechten heeft een eengemaakte-marktdimensie. Zelfs wanneer rechtenbeheerders licenties verlenen die tot hun grondgebied beperkt zijn, hebben hun licenties doorgaans betrekking op de rechten van zowel binnenlandse rechthebbenden als rechthebbenden uit andere lidstaten. Voor onlinegebruik wordt rechtenbeheerders steeds meer verzocht licenties te verlenen die op verscheidene of alle lidstaten betrekking hebben.

De mate waarin de verschillende rechthebbenden en sectoren een beroep doen op rechtenbeheerders, varieert en hangt grotendeels af van de voorkeur van de rechthebbenden en van de behoeften en praktijken van de verschillende bedrijfssectoren. Auteurs, en met name die van muziekwerken (componisten en tekstschrijvers), doen het vaakst een beroep op collectief beheer.

2. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

In de effectbeoordeling worden twee soorten problemen aan de orde gesteld: problemen inzake de werking van rechtenbeheerders in het algemeen (ongeacht welke categorie rechthebbenden zij vertegenwoordigen of welke categorie rechten zij beheren) en problemen die specifiek zijn voor het verlenen van multiterritoriale licenties voor de online-exploitatie van muziekwerken. Deze problemen zijn met elkaar verbonden aangezien de licentieproblemen grotendeels voortvloeien uit het feit dat rechthebbenden geen toegang tot

informatie hebben en geen werkelijke controle over sommige rechtenbeheerders kunnen uitoefenen. Daarom kan het tweede probleem (inzake het verlenen van licenties) niet worden opgelost zonder het eerste aan te pakken.

2.1. De werking van rechtenbeheerders in het algemeen

In de loop der jaren is een belangrijk *acquis* op het gebied van auteursrechten tot stand gebracht om de werking van de eengemaakte markt te bevorderen. Dat *acquis* heeft bijna uitsluitend betrekking op de definitie van rechten, beperkingen en uitzonderingen, en daarmee samenhangende bepalingen. Zeer weinig bepalingen van de richtlijnen over auteursrechten hebben betrekking op het beheer van rechten en in geen daarvan is een kader vastgesteld voor de werking van rechtenbeheerders. Belangrijke beginselen betreffende het bestuur en de transparantie van deze maatschappijen zijn door het HJEU en in besluiten van de Commissie ontwikkeld op grond van het mededingingsrecht, maar deze beginselen worden niet op uniforme en juiste wijze in de EU toegepast.

De regeling van het beheer van collectieve rechten wordt in de lidstaten verschillend aangepakt en de laatste jaren waren er steeds meer aanwijzingen dat er onvoldoende controle is op de werking van een aantal rechtenbeheerders. De rechthebbenden, waaronder ook buitenlandse, worden niet volledig op de hoogte gebracht van de activiteiten van hun rechtenbeheerders en kunnen er geen controle van betekenis over uitoefenen, vooral wat inning, beheer en verdeling van royalty's betreft. Er zijn ook aanwijzingen van slecht financieel beheer van sommige rechtenbeheerders; aan rechthebbenden verschuldigde royalty's lopen op een onoverzichtelijke manier op en worden niet naar behoren verwerkt. Veel van de geraadpleegde auteursverenigingen, uitgevers, commerciële gebruikers en consumenten betogen dat er specifieke maatregelen nodig zijn voor het beheer en de transparantie van die maatschappijen, terwijl deze zelf vinden dat zelfregulering volstaat.

Voor rechthebbenden betekenen slecht werkende rechtenbeheerders gemiste (licentie-) mogelijkheden en buitensporige kosten die zij van hun royaltyinkomsten moeten aftrekken. Voor gebruikers leiden onvoldoende transparantie en verantwoording tot diensten van slechtere kwaliteit en, in sommige gevallen, tot duurdere licenties.

2.2. Het verlenen van multiterritoriale licenties voor de online-exploitatie van muziekwerken

Vaak moeten aanbieders van onlinediensten kunnen beschikken over multiterritoriale licenties voor het samengevoegde of volledige muziekrepertoire om hun diensten te kunnen opstarten. Thans moeten zij een aantal multiterritoriale licenties (van bepaalde rechtenbeheerders en agenten van muziekuitgevers) en territoriale licenties (van bepaalde rechtenbeheerders) combineren, hetgeen omslachtig is en dikwijls leidt tot een beperking van de territoriale reikwijdte van onlinediensten. Verscheidene geraadpleegde belanghebbenden, waaronder commerciële gebruikers, uitgevers en platenproducenten, beklagen zich over deze situatie en pleiten voor verbetering inzake het verlenen van multiterritoriale licenties voor de online-exploitatie van muziekwerken.

Er zijn weliswaar een aantal factoren die bijdragen tot de territoriale versnippering van onlinemuziekverkoop, waaronder de commerciële beslissingen van dienstaanbieders, maar praktijken op het gebied van licentieverlening voor auteursrechten spelen daarin een belangrijke rol. Het verlenen van licenties voor de auteursrechten voor het onlinegebruik van muziekwerken, met name om het volledige repertoire te kunnen bestrijken ('samenvoeging'),

blijkt moeilijk, tijdrovend en duur¹ te zijn voor commerciële gebruikers (in het bijzonder voor kleine commerciële gebruikers en nieuwe spelers). Het is niet aangepast aan een zeer snel evoluerende markt. Dat is belangrijk voor commerciële gebruikers die een samengevoegd repertoire en een vereenvoudigde vereffening van rechten en licentieverlening verwachten. Veel rechtenbeheerders zijn niet uitgerust om multiterritoriale onlinelicentieverlening te beheren; deze licentieverlening is veeleisend en duur (repertoirebeheer in verscheidene rechtsgebieden, interactie met grote en multiterritoriale dienstverleners en verwerking van de gebruiksgegevens die in verschillende rechtsgebieden zijn gegenereerd). De markt betreden zonder de vereiste capaciteit en technische middelen leidt tot meer problemen (onjuiste of 'dubbele' facturering, aanzienlijke vertragingen bij de facturering aan gebruikers en de betaling aan rechthebbenden). Bovendien is er sprake van rechtsonzekerheid bij multiterritoriale licenties wat de toepassing van het acquis betreft en de mogelijkheid voor rechtenbeheerders om licenties te verlenen die verscheidene EU-lidstaten bestrijken en/of licenties te verlenen aan licentienemers die in andere lidstaten zijn gevestigd.

Het gevolg kan zijn dat bepaalde diensten alleen in een of enkele lidstaten worden aangeboden, en derhalve het groter consumentenpotentieel dat de eengemaakte digitale markt biedt, niet ten volle wordt benut. In andere gevallen kan ervoor worden gekozen bepaalde diensten uitsluitend op basis van het voornaamste repertoire aan te bieden, hetgeen kan worden verzekerd met een kleiner aantal licenties. Dit zou echter ten koste gaan van het niche- en lokale repertoire en van culturele diversiteit. Voor consumenten betekent dit dat zij in de EU geen gelijke toegang hebben tot het breed aanbod van muzieksoorten en -diensten. Rechthebbenden verliezen extra inkomsten die consumenten die via nieuwe diensten in de hele eengemaakte markt toegang hadden kunnen hebben tot hun werk, hadden kunnen opleveren.

3. SUBSIDIARITEIT

De rechtvaardiging voor een Europees optreden ligt in het grensoverschrijdende karakter van het probleem. Voor alle rechtenbeheerders is een aanzienlijk deel van de inningen afkomstig van buitenlands repertoire aangezien zij rechten van buitenlandse rechthebbenden behartigen. De bescherming van de belangen van rechthebbenden in de EU vereist dat royaltystromen, ook de grensoverschrijdende, transparant zijn en dat daarvan rekenschap wordt gegeven. Het is ook in het belang van de commerciële gebruikers in de hele EU dat de rechtenbeheerders doeltreffend werken. Dit kan alleen worden bereikt wanneer gemeenschappelijke basisregels op consistente wijze de inning en verdeling van royalty's in de hele EU beheersen.

Het vergemakkelijken van het verlenen van multiterritoriale licenties voor het gebruik van muziekwerken in onlinediensten en de samenvoeging van repertoire is naar zijn aard een grensoverschrijdende kwestie en kan duidelijk beter op EU-niveau worden opgelost. Een Europees kader moet ervoor zorgen dat gebruikers, rechthebbenden en consumenten gebruik kunnen maken van de mogelijkheden van de eengemaakte digitale markt.

¹ Deze moeilijkheden zijn specifiek voor deze sector, deels omdat andere sectoren en rechthebbenden veel minder vaak een beroep doen op collectief beheer om licenties op onlinerechten te verlenen en deels door de manier waarop het beheer van rechten op muziekwerken in Europa is geëvolueerd.

4. DOELSTELLINGEN

Het initiatief heeft als doel ervoor te zorgen dat het collectieve beheer van rechten bijdraagt tot de ontwikkeling van de eengemaakte markt via een coherent en doeltreffend beheers- en transparantiekader voor het collectieve beheer van rechten en door een betere verlening van multiterritoriale licenties voor muziekwerken. Dit moet de consumenten gemakkelijker toegang helpen bieden tot een grotere variëteit van culturele goederen en diensten. Commerciële gebruikers zullen voordeel halen uit beter werkende en transparantere rechtenbeheerders en, in de onlineomgeving, uit een kader dat de toegang tot licenties voor het verstrekken van muziekdiensten in de hele EU vergemakkelijkt. Rechthebbenden zullen hun winst maximaliseren door hun werken op brede schaal te promoten. De culturele diversiteit zal worden bevorderd door de beschikbaarheid van een ruim en divers repertoire. Bijgevolg zullen meer inhoud en meer diensten voor Europese burgers, ook grensoverschrijdend, toegankelijk worden.

5. BELEIDSOPTIES INZAKE TRANSPARANTIE EN CONTROLE VAN RECHTENBEHEERDERS

5.1. Opties

Er werden vier opties geanalyseerd, waaronder het status quo. Optie A2 (betere handhaving) houdt in dat er geen wetgevende interventie komt en is uitsluitend gebaseerd op de handhaving van bestaande nationale en EU-regels. Optie A3 (codificatie van bestaande beginselen) houdt in dat de bestaande EU-regels en niet-bindende aanbevelingen op het gebied van collectief rechtenbeheer worden gecodificeerd. Optie A4 (beheers- en transparantiekader) vult optie A3 aan met op beginselen gebaseerde regels die de 'leemtes invullen' en specifiek aangepast zijn aan de aard van het collectieve rechtenbeheer (transparantie van financiële verrichtingen en de deelname van rechthebbenden aan het besluitvormingsproces). Suboptie A4a combineert de regelgevende interventie met zelfregulering van de sector. Suboptie A4b impliceert meer uitgebreide wetgeving die een allesomvattend wettelijk kader creëert voor alle rechtenbeheerders in Europa.

5.2. Effecten

Een betere handhaving zou het regelgevend toezicht op rechtenbeheerders verbeteren, maar het ondoeltreffend beheer zou slechts in beperkte mate worden aangepakt en bijgevolg zou de controle van de rechthebbenden op de rechtenbeheerders niet aanzienlijk worden verbeterd. Optie A3 zou doeltreffender zijn aangezien zij in een minimumkader voor beheer en transparantie zou voorzien, maar zij zou de kwaliteit van belangrijke elementen, zoals financieel beheer, niet verbeteren. Optie A4 zou rechthebbenden toegang verlenen tot relevante, gedetailleerde en accurate informatiebenchmarks over de prestaties van de organisaties, waaronder financiële informatie, en zou ervoor zorgen dat de rechthebbenden effectief deelnemen aan het besluitvormingsproces. Suboptie 4a en suboptie A4b kunnen tot soortgelijke resultaten leiden, maar de ervaring leert dat er kan getwijfeld worden aan de doeltreffendheid van suboptie A4a, terwijl suboptie A4b de lidstaten geen flexibiliteit zou laten bij de regelgeving betreffende rechtenbeheerders.

5.3. Kosten

Optie A2 brengt geen nalevingskosten met zich voor de rechtenbeheerders aangezien er geen sprake is van een wetgevende interventie. De Commissie en de voor de handhaving

verantwoordelijke nationale autoriteiten zouden de lasten dragen. Optie A3 vereist het instellen van mechanismen voor geschillenbeslechting voor rechthebbenden en gebruikers (de werkelijke kosten zouden variëren naargelang van de aard van het gekozen mechanisme). De kosten van de voorkeursoptie A4 zouden relatief hoger zijn aangezien deze optie een combinatie is van optie A3 en aanvullende elementen. De meeste aanvullende kosten van optie A4 zouden betrekking hebben op toepassing van nieuwe regels voor het omgaan met fondsen (er zijn geen gegevens beschikbaar voor de raming van deze kosten) en financiële verslaglegging en audit (de jaarlijkse kosten worden geraamd op een gemiddelde van ongeveer 4,1 miljoen euro voor alle rechtenbeheerders in de EU). De kosten van optie A4 moeten echter worden bezien in de context van de efficiëntiewinst die met deze optie kan worden bereikt. De kosten van suboptie A4a hangen af van de mate waarin regels worden overeengekomen in het overleg met belanghebbenden. Suboptie A4b leidt tot de hoogste nalevingskosten.

6. OPTIES VOOR HET VERLENEN VAN MULTITERRITORIALE LICENTIES VOOR HET ONLINEGEBRUIK VAN MUZIEKWERKEN

6.1. Opties

Er werden vijf opties geanalyseerd, waaronder het status quo. Optie B2 (Europees Licentiepaspoort) zou de samenvoeging van repertoire ten behoeve van onlinegebruik van muziekwerken op EU-niveau en de licentieverlening van rechten via effectieve en op de behoeften inspelande multiterritoriale licentiestructuren stimuleren. Dat zou gebeuren door te eisen dat rechtenbeheerders die een licentie op de onlinerechten op muziekwerken op multiterritoriale basis wensen te verlenen, voldoen aan een vooraf bepaalde reeks voorwaarden die zijn vastgesteld om ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit is inzake gegevensverwerking en facturering, dat bepaalde transparantienormen worden nageleefd voor rechthebbenden en gebruikers en dat een mechanisme voor geschillenbeslechting kan worden gebruikt. Een recht om repertoire te merken met een 'paspoortentiteit' zou ervoor zorgen dat alle rechthebbenden op hun rechten licenties op multiterritoriale basis kunnen verlenen.

Optie B3 (parallele directe licentieverlening) zou het voor rechthebbenden mogelijk maken rechtstreekse licenties met gebruikers overeen te komen en tegelijkertijd lid te blijven van een rechtenbeheerder. Om dat te bereiken zouden de mandaten van rechtenbeheerders niet-exclusief moeten worden: een rechthebbende zou niet langer zijn rechten uit de rechtenbeheerder moeten terugtrekken om zelf licenties te kunnen verlenen.

Optie B4 (uitgebreide collectieve licentieverlening en het oorsprongslidbeginsel) zou ertoe leiden dat elke rechtenbeheerder de bevoegdheid heeft om 'mantellicenties' te verlenen voor vormen van onlinegebruik die het gehele repertoire bestrijken, mits de rechthebbenden (en andere maatschappijen) de mogelijkheid hebben om zich uit die licenties terug te trekken. Dit zou worden gecombineerd met het oorsprongslidbeginsel zodat de licenties uitsluitend krachtens het recht van één lidstaat zouden worden verkregen.

Optie B5 (centraal portaal) zou het de rechtenbeheerders mogelijk maken hun repertoire te bundelen in een centraal portaal voor multiterritoriale licenties. Deze optie zou de oprichting van een pan-Europese organisatie met een feitelijke monopoliepositie mogelijk maken en zou op het eerste gezicht bezwaren uit het oogpunt van de mededinging met zich brengen. De effecten van deze optie werden derhalve niet geanalyseerd.

6.2. Effecten

Optie B2 zou leiden tot de samenvoeging van repertoires in licentie-entiteiten en het de rechtenbeheerders mogelijk maken om via dergelijke entiteiten licenties op hun repertoire te verlenen op een multiterritoriale basis. Optie B3 zou het de rechtenbeheerders mogelijk maken flexibele en op behoeften inspelende parallelle directe licenties te verlenen aan onlinediensten en te profiteren van betere beheersdiensten. Het zou echter ook het risico van het ontstaan van een twee-sporenlicentiesysteem inhouden met een kleiner lokaal en nicherepertoire in het kleinste spoor, met negatieve gevolgen voor de culturele diversiteit. Optie B4 zou alle lokale rechtenbeheerders op het eerste gezicht in een positie brengen om rechten te beheren op het gehele repertoire op een multiterritoriale basis, zonder ervoor te zorgen dat die rechtenbeheerders in staat zijn gebruikers passende licenties te verlenen of dat de rechten van rechthebbenden behoorlijk worden beheerd. Deze optie zou er wellicht ook toe leiden dat de rechtenbeheerders en rechthebbenden die reeds multiterritoriale licenties verlenen, uit lokale rechtenbeheerders treden (hetgeen tot het verder uiteenvallen van het repertoire zou leiden).

6.3. Kosten

Optie B2 brengt kosten mee voor 'paspoortentiteiten' maar deze zouden de doeltreffendheid van de verstrekte diensten op het gebied van rechtenbeheer verbeteren. Alleen de entiteiten die het best in staat zijn om dergelijke kosten te dragen, zouden geacht worden dat te doen, terwijl andere rechtenbeheerders de diensten van dergelijke entiteiten zouden kunnen gebruiken. Optie B3 is de goedkoopste optie aangezien die alleen vereist dat de mandaten van rechtenbeheerders niet-exclusief worden gemaakt. Optie B4 vereist dat de lidstaten het toezicht op rechtenbeheerders die uitgebreide licenties verlenen, versterken en brengt kosten mee voor de rechtenbeheerders (kennisgeving aan de lidstaten en wijziging van hun statuten om de rechten van 'niet-vertegenwoordigde' rechthebbenden te waarborgen) en rechthebbenden en organisaties die zouden moeten uittreden om hun eigen multiterritoriale licentieactiviteiten uit te voeren.

7. BELEIDSKEUZE

Een beheers- en transparantiekader (optie A4), gecombineerd met het Europese Licentiepaspoort (optie B2), is de beste manier om de doelstellingen te bereiken.

8. KEUZE VAN INSTRUMENT

Een richtlijn is de beste manier om coherente en doeltreffende beheers- en transparantienormen voor de hele EU vast te stellen, terwijl individuele lidstaten hun bestaande rechtsstelsels kunnen aanpassen. Een richtlijn maakt ook verschillende gradaties van harmonisering mogelijk, afhankelijk van de behandelde specifieke aspecten, hetgeen bijzonder belangrijk is gelet op de uiteenlopende, maar toch met elkaar verband houdende te regelen onderwerpen.

9. MONITORING EN EVALUATIE

Onmiddellijk na de goedkeuring van het voorstel zal de Commissie omzettingsworkshops organiseren met vertegenwoordigers van de lidstaten om hen bij te staan in het omzettingsproces en om de wederzijdse uitwisseling van informatie te vergemakkelijken.

Op de middellange en lange termijn zal de Commissie de klemtoon leggen op monitoring op basis van een duidelijk omschreven reeks indicatoren, directe gevolgen zoals verbeteringen in de transparantie en het beheer van rechtenbeheerders en het gemak om multiterritoriale licenties te verkrijgen.

Vijf jaar na de omzettingsdatum kan een eerste alomvattende evaluatie plaatsvinden.