



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 16 септември 2016 г.
(OR. en)

12254/16
ADD 4

Междуетноститутуционално досие:
2016/0280 (COD)

PI 96
CODEC 1271
RECH 270
EDUC 285
COMPET 488
AUDIO 97
CULT 79
DIGIT 102
TELECOM 168

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	14 септември 2016 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2016) 302 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО на модернизирането на правилата на ЕС в областта на авторското право придружаващ предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно авторското право в цифровия единен пазар и предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила във връзка с упражняването на авторското право и сродните му права, приложими за определени онлайн предавания на излъчващите организации и за препредаването на телевизионни и радиопрограми

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2016) 302 final.

Приложение: SWD(2016) 302 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.9.2016 г.
SWD(2016) 302 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

на модернизирането на правилата на ЕС в областта на авторското право

придружаващ

предложение за

**Директива на Европейския парламент и на Съвета
относно авторското право в цифровия единен пазар**

и

предложение за

**Регламент на Европейския парламент и на Съвета
за установяване на правила във връзка с упражняването на авторското право и
сродните му права, приложими за определени онлайн предавания на излъчващите
организации и за препредаването на телевизионни и радиопрограми**

{COM(2016) 594 final}
{SWD(2016) 301 final}

Обобщена оценка на въздействието
Оценка на въздействието на модернизирането на правилата на ЕС в областта на авторското право
А. Необходимост от предприемане на действия
В какво се изразява проблемът и защо той е проблем на равнището на ЕС?
В настоящата оценка на въздействието са разгледани някои въпроси, свързани с функционирането на правилата на ЕС в областта на авторското право в условията на цифровия единен пазар. Тя има за предмет адаптирането на съществуващите правила или въвеждането на нови правила в три различни области: i) <u>достъпа до онлайн съдържание</u>; ii) <u>функционирането на ключовите изключения в цифровата и трансгранична среда</u>, и iii) <u>функционирането на пазара за авторско право</u>. В <u>първата област</u> проблемите, разгледани в оценката на въздействието, са пряко свързани с трудностите, които срещат излъчващите организации, доставчиците на услуги за препредаване, платформите за видео по заявка или институциите в областта на културното наследство, при уреждането на онлайн правата. Излъчващите организации се натъкват на трудности по-специално, когато уреждат правата за предоставяне на онлайн достъп до телевизионни и радиопрограми отвъд националните граници; аналогично, уреждането на правата може да бъде сложна задача за доставчиците на услуги за препредаване, различни от кабелните оператори, когато те предлагат канали от други държави членки. При оценката на мащаба на тези проблеми и на възможните решения са взети предвид основните констатации от оценката на функционирането на Директивата за спътниковото излъчване и кабелното препредаване (Директива 93/83/ЕИО). От друга страна, трудностите във връзка с придобиването на онлайн права допринасят за слабото присъствие на европейски аудио-визуални произведения на платформите за видео по заявка. На последно място, институциите в областта на културното наследство са изправени пред сериозни трудности, когато уреждат правата за цифровизация на произведенията от своите сбирки, които са извън търговско обращение, и при тяхното публично разпространение. Във <u>втората област</u> правната сигурност по отношение на разрешените действия по силата на съществуващите изключения в областта на авторското право, и по-специално цифровата среда, беше идентифицирана като особено важен проблем за функционирането на цифровия единен пазар. Преподавателите и учащите изпитват влиянието на правната несигурност при използването на съдържание в рамките на учебни дейности, провеждани с използването на помагала в цифров формат и в трансграничен контекст. Научните изследователи се сблъскват с правна несигурност по отношение на възможността да извличат информация от текст и данни (TDM), работейки със съдържание, до което имат законно право на достъп. Опазването на произведенията от институциите в областта на културното наследство, по-специално в цифров формат, също може да бъде възпрепятствано от правна несигурност и несъразмерни разходи по сделките. В <u>третата област</u> централно място в оценката на въздействието заемат въпросите, свързани с разпределението на стойността в онлайн средата, като се прави разлика между проблемите, с които се сблъскват „нагоре по веригата“ носителите на права, когато се опитват да лицензират свое съдържание за определени видове онлайн услуги, и онези, с които се сблъскват „надолу по веригата“ авторите, когато преговарят по договори за използването на техните произведения. Носителите на права срещат трудности, когато се стремят да осъществяват контрол върху използването на тяхното съдържание и да получават приходи от него посредством онлайн услуги, които съхраняват и дават достъп до съдържание, качено от крайните потребители. Също така стана трудно за издателите на периодични издания да лицензират своите публикации и да предотвратят използването им без разрешение от онлайн услуги. Освен това всички издатели са потърпевши от правната несигурност по отношение на възможността те да получат известен дял от обезщетението за използването на произведения по силата на изключение. На последно място, напълно е възможно авторите и артистите изпълнители (творците) невинаги да разполагат с достатъчно информация за използването на техните произведения, която да им позволи да договорят подходящо възнаграждение в замяна на упражняването на техните права.
Какви цели се преследват?
Набелязани бяха следните три по-обща цели: i) създаване на условия за по-широк онлайн достъп до защитено съдържание в целия ЕС, с акцент върху телевизионните и радиопрограми, европейските аудио-визуални произведения и културното наследство;

ii) улесняване на цифровото използване на защитено съдържание за целите на образованието, научните изследвания и опазването в условията на единния пазар и iii) осигуряване на ефикасното функциониране на онлайн пазара за авторски права за всички участници, така че той да създава правилните стимули за инвестициите в творческо съдържание и за неговото разпространение.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?

Като поставя ударението върху функционирането на правилата на ЕС в областта на авторското право в цифровата и онлайн среда, настоящата оценка на въздействието разглежда проблеми, които имат важно трансгранично измерение.

Що се отнася до първата област, националните решения на посочените по-горе проблеми, свързани с онлайн достъпа до съдържание, включително в трансграничен контекст, могат да породят още по-голяма разпокъсаност в рамките на цифровия единен пазар. Поради това, за да могат да се извлекат реални предимства, следва да се възприеме единен подход и да се предприеме действие на равнището на ЕС.

Що се отнася до втората област, съществуващата степен на хармонизация ограничава възможността за държавите членки да предприемат действия в областта на авторското право, тъй като те не могат едностранно да променят обхвата на хармонизираните права и изключения. Нещо повече, намеса от страна на ЕС е абсолютно необходима за гарантиране на правната сигурност в ситуациите с трансгранично измерение. Що се отнася до третата област, водеща нишка за действието на ЕС са едновременно постигнатата до този момент степен на хармонизация (по-специално по отношение на правата) и трансграничният характер на онлайн разпространението на съдържание. Намеса на национално равнище не би била достатъчно ефикасна за разрешаването на идентифицираните проблеми (предимно заради по-малкия ѝ размах) и е възможно да създаде нови препятствия и да доведе до още по-голяма раздробеност на пазара. Действие на равнището на ЕС е необходимо, за да се осигури правна сигурност за авторите и за инвестиращите в съдържанието, за разпространителите и за ползвателите. Освен това то ще даде възможност на носителите на права по-добре да упражняват своите права в онлайн средата и ще гарантира условия за лоялна конкуренция в рамките на цифровия единен пазар.

Б. Възможни решения

Какви са различните варианти за постигане на въпросните цели? Има ли предпочитан вариант сред тях? Ако няма такъв, каква е причината за това?

Разгледаните варианти за всяка тематична област включват базов вариант, в повечето случаи — един незаконодателен вариант (под формата на насоки или препоръка на Комисията и/или диалог със заинтересованите страни) и един или повече законодателни варианти. За всяка тематична област бе посочен един предпочитан вариант.

В областта на онлайн достъпа до съдържание, в рамките на законодателните варианти, бяха разгледани различни лицензионни режими, считани за механизми, позволяващи да се улесни уреждането на правата.

- Предпочетеният вариант по отношение на онлайн предаванията на излъчващите организации е прилагането на принципа на държавата на произход при уреждането на правата във връзка с техните онлайн услуги, които са спомагателни спрямо тяхното първоначално излъчване.
- Що се отнася до цифровото препредаване на телевизионни или радиопрограми, предпочетеният вариант е прилагането на задължителното колективно управление на правата по отношение на услугите за препредаване, предоставяни в „затворени“ електронни съобщителни мрежи.
- Що се отнася до лицензирането на права за видео по заявка, предпочетеният вариант включва общоевропейски диалог на заинтересованите страни и механизъм за преговаряне, който да улесни сключването на лицензионни споразумения за целите на онлайн използването на аудио-визуални произведения, като премахва договорните блокажи.
- На последно място, що се отнася до произведенията извън търговско обращение, предпочетеният вариант е законодателна намеса на равнището на ЕС, даваща възможност на държавите членки да въведат специални правни механизми за сключването на колективни лицензионни споразумения за целите на използването на произведенията извън търговско обращение от институциите в областта на културното наследство и придаването на трансгранично действие на тези споразумения.

Във връзка с изключенията, законодателните варианти са замислени по такъв начин, че да допълват съществуващите изключения (в случая с опазването и преподаването) или с тях да се въведе ново изключение за конкретни видове използване (например извличане на информация от текст и данни). Предвидени са няколко варианта, които се различават по обхвата на изключението, кръга на ползващите се от него и/или връзките с лицензионния пазар.

- Предпочетеният вариант за преподавателските дейности е задължителното изключение, обхващащо различни видове цифрово използване за целите на илюстрирането на преподаването, при което се предвижда възможност държавите членки да обвържат прилагането му с наличието на адекватни лицензи, обхващащи същите видове използване (цифрово и трансгранично).
- Що се отнася до извличането на информация от текст и данни, предпочетеният вариант е задължително изключение, приложимо за научноизследователските организации, работещи в обществен интерес, като например университети или научни институти. Изключението ще им даде възможност да се занимават с извличане на информация от текст и данни, като използват съдържание, до което имат достъп на законна основа, за целите на научните изследвания.
- Що се отнася до опазването на културното наследство, предпочетеният вариант е задължително изключение за целите на опазването от институциите в областта на културното наследство.

По отношение на функционирането на пазара за авторски права, разгледаните законодателни варианти целят да се осигури справедливо разпределение на стойността в онлайн средата, основно посредством въвеждането на специфични задължения във връзка с определени видове онлайн услуги или за преговарящите по договори с автори и артисти изпълнители.

- Във връзка с използването на съдържание от услуги за съдържание, качено от ползватели, предпочетеният вариант е задължение за онлайн услугите, съхраняващи и даващи достъп до големи обеми съдържание, качени от техни ползватели, да внедрят подходящи и съразмерни технологии и да увеличат прозрачността за носителите на права.
- По отношение на правата върху публикациите, предпочетеният вариант е въвеждането в правото на ЕС на сродно право за издателите, обхващащо използването под различна форма на техните публикации в пресата, и разпоредба, която позволява на държавите членки да дадат възможност на всички издатели (в сектора на периодичния печат, книгоиздаването, научните публикации и т.н.) да получават известен дял от обезщетението за използване по силата на изключение.
- Във връзка с липсата на прозрачност по отношение на авторското възнаграждение, предпочетеният вариант се заключава във въвеждането в законодателството на ЕС на задължения за прозрачност за договорните партньори на авторите (а именно продуцентите и издателите), подпомагани от механизъм за адаптиране на договорите и за разрешаване на споровете.

Каква позиция застъпват различните заинтересовани страни? Кой какъв вариант подкрепя?

Смята се, че вариантите, разгледани в рамките на настоящата оценка на въздействието, засягат широк кръг от заинтересовани страни, а именно: автори и артисти изпълнители, организации за колективно управление, продуценти, издатели, излъчващи организации, доставчици на услуги за препредаване, разпространители, онлайн услуги, институционални ползватели, научни работници, потребители. Мненията на заинтересованите страни по всяка тема са строго специфични и поради това са изложени поотделно за всеки вариант в оценката на въздействието. Резултатите от проведените в периода 2013—2016 година обществени консултации, които подкрепят анализа в настоящата оценка на въздействието, са изложени в приложение 2.

В. Въздействие на предпочетения вариант**Какви са предимствата на предпочетения вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?**

Идентифицираните предпочитани варианти във връзка с онлайн предаването и препредаването на телевизионни и радиопрограми се очаква да намалят свързаните с уреждането на права разходи по сделки, понасяни от излъчващите организации във връзка с техните трансгранични онлайн предавания и от доставчиците на услуги за препредаване, предоставяни в „затворени“ електронни съобщителни мрежи (например IPTV). Очаква се също така те да допринесат за улесняване на трансграничното разпространение на телевизионни и радиопрограми на излъчващите организации и на достъпа до тях.

По отношение на лицензирането на права за видео по заявка, предпочетеният вариант се очаква да спомогне за премахване на блокиращите договарянето фактори и поради това би могъл да подсили присъствието на европейските аудио-визуални произведения на платформите за видео по заявка.

Що се отнася до произведенията извън търговско обращение, предпочетеният вариант се очаква да допринесе за намаляване на разходите по сделки и да направи възможно предоставянето на специални лицензии, изисквани за целите на цифровизацията и разпространението на произведения извън търговско обращение от институциите в областта на културното наследство, за всички видове произведения и във всички държави членки, включително извън националните граници.

Новото изключение във връзка с цифровото използване на защитено съдържание за целите на илюстрирането при преподаване евентуално ще даде пълна правна сигурност на образователните институции и преподавателите, което се очаква да доведе до масовото внедряване и усъвършенстването на цифровите технологии и на иновативните методи в сферата на образованието и да осигури за учащите се предлагаща повече възможности учебна среда и постигането от тях на по-добри резултати. Възможността държавите членки да обвържат изключението с наличието на лицензии, обхващащи същите видове използване, ще осигури необходимата гъвкавост, без да бъде намалена правната сигурност за ползвателите и без да се пречи на трансграничното използване.

Новото изключение във връзка с извличането на информация от текст и данни се очаква да доведе до по-голяма правна сигурност и до намаление на разходите, свързани с уреждането на права, за научноизследователските организации, включително когато се изпълняват научноизследователски проекти с възможен търговски резултат, например в контекста на публично-частни партньорства.

Предпочетеният вариант във връзка с опазването се очаква да даде пълна правна сигурност на институциите в областта на културното наследство, които правят репродукции с цел опазване на произведенията в техните постоянни сбирки, включително с помощта на цифровите технологии.

В третата област, обхваната от настоящата оценка на въздействието, се очаква предпочетените варианти да позволят на носителите на права по-добре да използват и осъществяват контрол над онлайн разпространението на тяхно съдържание. Задължението за доставчиците на услуги, използващи качено от ползвателя съдържание да внедряват технически средства ще позволи на носителите на права да вземат по-осведомени решения, що се отнася до предоставянето на разположение на тяхно съдържание от тези услуги. Вероятно то ще насърчи сключването на споразумения за използването на съдържание и ще генерира допълнителни приходи за носителите на права.

Що се отнася до издателите на периодични издания, предпочетеният вариант се очаква да доведе до по-голяма правна сигурност за тях, да заздравя техните преговорни позиции и да се отрази благоприятно на тяхната способност да лицензират съдържание и да отстояват правата във връзка с техните публикации в пресата. Предпочетеният вариант се очаква също така да доведе до по-голяма правна сигурност за всички издатели по отношение на възможността, която им се дава, да получат известен дял от обезщетението за използване по силата на изключение.

Задълженията за прозрачност, наложени на техните договорни партньори, се очаква да предоставят на авторите необходимата информация за целите на преценката дали тяхното възнаграждение е подходящо и съответни правни средства, за да поискат при нужда адаптиране на възнаграждението (механизъм за адаптиране на договорите).

Какви са разходите за предпочетения вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?

Прилагането на принципа на държавата на произход по отношение на уреждането на права за спомагателни онлайн услуги на излъчващите организации създава нова ситуация за носителите на права, когато предоставят лицензия за използване на тяхното съдържание на излъчващи организации за целите на онлайн предавания. При все това, в случая става дума за целева намеса (свеждаща се до спомагателните онлайн услуги на излъчващите организации и ненакърняваща договорната свобода на излъчващите организации и на носителите на права), която се очаква да улесни развитието на пазара без смущения в съществуващите бизнес модели и стратегии в областта на разпространението.

Прилагането на задължителното колективно управление при определени видове услуги за цифрово препредаване се очаква да има ограничено отражение върху възможностите, с които разполагат носителите на права по отношение на предоставянето на лицензии. Разходите за привеждане в съответствие се очаква да бъдат незначителни, тъй като същата мрежа от организации за колективно управление, която се използва за лицензирането на права за препредаване по кабелен път, би могла да се използва и за лицензирането на права за препредаване по различен от кабелния път.

Що се отнася до механизма за преговаряне, предназначен да улесни лицензирането на права за видео по заявка, разходите във връзка с въвеждането му се очаква да бъдат в ограничен размер, тъй като държавите членки биха могли да се опрат на съществуващите структури, които притежават необходимия експертен опит. Заинтересованите страни (носители на права, разпространители, платформи за видео по заявка) е възможно да понесат известни разходи във връзка с участието им в механизма за преговаряне. Тези разходи обаче се очаква да бъдат компенсирани от по-високата ефективност в резултат на успешните преговори.

За предпочетения вариант по отношение на произведенията извън търговско обращение се смята, че не предполага никакви преки разходи. В случай че бъдат използвани правните механизми, организациите за колективно управление се очаква да понесат известни разходи, свързани с изискванията за прозрачност, управлението на клаузите за неучастие и административното обслужване във връзка с лицензиите.

В сферата на изключенията предпочетените варианти не се очаква да се отразят съществено на приходите от лицензии на носителите на права. Може да се наложат разходи за привеждане в съответствие в много скромнен размер вследствие необходимостта от адаптиране на обхвата на съществуващите лицензии, така че да се вземат предвид новите изключения.

Що се отнася до преподаването, новото изключение не се очаква да има отражение върху първичния пазар на носителите на права, най-вече поради предмета и условията на изключението (илюстриране за целите на преподаване, цифрово използване в сигурни електронни мрежи). То може да предполага известни разходи за привеждане в съответствие за държавите членки, които решат да обвържат прилагането на изключението с наличието на лицензии, обхващащи същите видове използване, поради изискването за осигуряване на наличността и видимостта на такива лицензии. Тези разходи обаче се очаква да позволят значително да се намали административната тежест за образователните институции.

В случая с извличането на информация от текст и данни условието за правомерен достъп, предвидено за целите на използването на изключението, се очаква да гарантира, че предпочетеният вариант няма отражение върху абонаментния пазар на носителите на права.

Предпочетеният вариант по отношение на опазването на културното наследство не се очаква да генерира особени разходи за привеждане в съответствие; очаква се отражението върху доходите за носителите на права да бъде минимално и дори пренебрежимо малко, тъй като това изключение евентуално ще се прилага само за произведения, които вече присъстват в постоянните сбирки на организациите в областта на културното наследство, и няма никакви последици за придобиването на постоянни копия за конкретна сбирка.

Що се отнася до онлайн услугите, разпространяващи съдържание, качено от крайни потребители, очаква се да бъдат понесени разходи за привеждане в съответствие, произтичащи от технологиите, които предстои да бъдат внедрени. Тези разходи се очаква да зависят от количеството и вида на идентифицируемото съдържание. Очаква се те да бъдат ограничени поради обстоятелството, че технологиите, които предстои да бъдат внедрени, е необходимо да бъдат съразмерни и че при преобладаваща част от обхванатите услуги вече се прилагат отделни технологии за идентификация на

съдържанието.

Въвеждането на сродно право, обхващащо цифровото използване на публикации в пресата, не се очаква да генерира по-високи лицензионни такси за доставчиците на онлайн услуги, които вече сключват лицензии, обхващащи конкретно използването на цифрово новинарско съдържание. То евентуално ще предполага разходи само за онези доставчици на онлайн услуги, които към днешна дата не сключват лицензии за повторно използване на издателско съдържание, докато по принцип би трябвало да правят това по силата на законодателството в областта на авторското право. Възможността за държавите членки да разрешат на всички издатели да получават известен дял от обезщетението за използване по силата на изключение не се очаква да причини разходи, тъй като в повечето държави членки вече има създадени дружества за колективно управление, които са натоварени със събирането на сумите за обезщетението на издателите. Що се отнася до авторското възнаграждение, задълженията за прозрачност евентуално ще причинят разходи за привеждане в съответствие за договорните партньори на авторите, но все пак се очаква те да са в разумен размер. Твърде оскъдните налични данни не позволяват да се направи цялостна количествена оценка за тези разходи; независимо от това, в оценката на въздействието са включени разчети на базата на няколко примера, приведени от заинтересованите страни. Механизмът за адаптиране на договорите се очаква да причини разходи в ограничен размер (например разходи за предоговаряне), тъй като вероятно ще се използва основно като допълнителен инструмент при преговори. Държавите членки биха могли да използват съществуващите структури с оглед намаляване на евентуалните разходи, свързани с въвеждането на механизъм за разрешаване на споровете.

Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?

Големият относителен дял на МСП в творческите отрасли бе взет предвид при оценката на вариантите на политика. Предпочетените варианти в областта на достъпа до съдържание се очаква да бъдат от полза за МСП (били те организации, излъчващи телевизионни и радиопрограми, доставчици на услуги или носители на права), посредством намаляване на административната тежест, свързана с уреждането или лицензирането на права. В случая с изключенията предпочетените варианти представляват решения, за които не се очаква да имат някакво значимо отражение върху лицензионния пазар или приходите за МСП (носители на права). Не бе сметено за целесъобразно да се изключат микропредприятията, тъй като това би създавало твърде голяма правна несигурност за ползвателите.

В третата област на настоящата оценка на въздействието предпочетените варианти се очаква да подпомогнат МСП (носители на права) при сключването на споразумения с онлайн услуги за съдържание. В случай че тези варианти породят задължения за МСП, не се счита за целесъобразно да бъдат предвидени освобождавания или смекчаващи мерки, тъй като те могат да открият възможности за предприятия за заобиколят задълженията и не биха позволили да се постигнат желаните цели.

Ще има ли значимо отражение върху националните бюджети и администрации?

Предпочетените варианти няма да имат някакво съществено отражение върху националните бюджети или администрации. Независимо от това, някои варианти включват конкретни задължения за държавите членки, например определяне или създаване на безпристрастна инстанция с оглед улесняване на преговорите между страните, засегнати от лицензирането на права за видео по заявка; мерки за осигуряване на видимостта на лицензиите за образователни цели; организиране на диалози със заинтересованите страни относно отчитането пред авторите и артистите изпълнители и създаване на механизъм за разрешаване на спорове между авторите или артистите изпълнители и техните договорни партньори. В съответните раздели на оценката на въздействието са посочени данни за разходите, доколкото са налични.

Ще има ли други значими въздействия?
Не е приложимо.
Пропорционалност
Предпочетените варианти бяха доразвити по такъв начин, че дадат ефикасно решение на първоначално констатираните проблеми, без да надхвърлят необходимото за постигането на заложените цели. Други варианти, в някои случаи по-амбициозни по своя замисъл, бяха изключени, тъй като не биха могли да дадат балансирано и пропорционално решение на проблемите, изложени в настоящата оценка на въздействието.
Г. Последващи действия
Кога се предвижда да бъде извършен преглед на политиката?
С оглед проследяване на постигнатия напредък по изпълнението на горепосочените цели бяха дефинирани специфични показатели, като за тази цел се предвижда да се събират данни веднъж на всеки 2 или 3 години. Предвижда се цялостна оценка да бъде направена най-късно 10 години след приемането на законодателните мерки, с цел да се измери тяхното въздействие, както и добавената стойност от тях.