

Brusel 16. září 2016
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2016/0280 (COD)

12254/16
ADD 4

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

NÁVRH

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	14. září 2016
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2016) 302 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ k modernizaci pravidel EU v oblasti autorského práva Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o autorském právu na jednotném digitálním trhu a návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla pro výkon autorského práva a práv s ním souvisejících, jež se použijí na některá online vysílání vysílacích organizací a přenosy vysílání televizních a rozhlasových pořadů

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2016) 302 final.

Příloha: SWD(2016) 302 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.9.2016
SWD(2016) 302 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

k modernizaci pravidel EU v oblasti autorského práva

Průvodní dokument k

návrhu

**směrnice Evropského parlamentu a Rady
o autorském právu na jednotném digitálním trhu**

a

návrhu

**nařízení Evropského parlamentu a Rady,
kterým se stanoví pravidla pro výkon autorského práva a práv s ním souvisejících, jež se
použijí na některá online vysílání vysílacích organizací a přenosy vysílání televizních a
rozhlasových pořadů**

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů týkající se modernizace pravidel EU v oblasti autorského práva
A. Potřeba opatření
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?
V tomto posouzení dopadů se zkoumá řada otázek souvisejících s fungováním pravidel EU v oblasti autorského práva na jednotném digitálním trhu. Uvažuje se v něm o úpravě stávajících pravidel nebo o zavedení nových pravidel ve třech různých oblastech: i) <u>přístup k obsahu online</u>; ii) <u>fungování hlavních výjimek v digitálním a přeshraničním prostředí</u> a iii) <u>fungování trhu v oblasti autorského práva</u>. <u>V první oblasti</u> souvisejí problémy, jimiž se posouzení dopadů zabývá, přímo s potížemi v oblasti vypořádání práv k užití děl online, na něž narážejí provozovatelé vysílání, poskytovatelé služeb přenosu vysílání, platformy videa na vyžádání (VoD) nebo instituce kulturního dědictví. Provozovatelé vysílání se s potížemi potýkají zejména v případech, kdy vypořádávají práva k přeshraničnímu zpřístupnění televizních a rozhlasových pořadů online; podobně složité může být vypořádání práv i pro jiné poskytovatele služeb přenosu vysílání než provozovatele kabelového vysílání, když nabízejí programy z jiných členských států. Při posuzování rozsahu těchto problémů a jejich možných řešení byla zohledněna hlavní zjištění učiněná při hodnocení fungování směrnice o družicovém vysílání a kabelovém přenosu (směrnice 93/83/EHS). Potíže se získáním práv k užití online přispívají rovněž k omezené dostupnosti evropských audiovizuálních děl na platformách VoD. V neposlední řadě se instituce kulturního dědictví potýkají se značnými potížemi s vypořádáváním práv k digitalizaci komerčně nedostupných děl ve svých sbírkách a s jejich šířením pro veřejnost. <u>Ve druhé oblasti</u> byla za významný problém pro fungování jednotného digitálního trhu označena právní nejistota v souvislosti s úkony povolenými v rámci stávajících výjimek z autorského práva, zejména v digitálním prostředí. Učitelé a studenti čelí právní nejistotě, když využívají obsah k digitální a zároveň přeshraniční výuce. S právní nejistotou se potýkají i výzkumní pracovníci zajímající se o možnost provádět vytěžování textů a dat (TDM) z obsahu, k němuž mají zákonný přístup. Právní nejistota a nepřiměřené transakční náklady pak mohou bránit i institucím kulturního dědictví v uchovávání děl. <u>Ve třetí oblasti</u> se posouzení dopadů soustředí na otázky týkající se rozložení hodnot v prostředí online, přičemž rozlišuje problémy, na něž „po ose nahoru“ narážejí nositelé práv, když se snaží licencovat obsah určitých typů online služeb, a problémy, s nimiž se „po ose dolů“ potýkají tvůrci obsahu při sjednávání smluv na využívání jejich děl. Nositelé práv se s problémy potýkají, když se snaží kontrolovat a zpoplatnit užití svého obsahu online službami, které obsah nahraný koncovými uživateli ukládají a umožňují k němu přístup. Také pro vydavatele tisku je nyní problematické licencovat své publikace a bránit jejich neoprávněným užitím poskytovateli online služeb. Všichni vydavatelé zároveň čelí právní nejistotě, pokud jde o možnost získat podíl na odměně za užití děl, na něž se vztahuje určitá výjimka. V neposlední řadě autoři a výkonní umělci (tvůrci) nemusí mít vždy dostatečné informace o využívání jejich děl, které by jim umožnily sjednávat za využívání jejich práv příslušné odměny.
Čeho by mělo být dosaženo?
Byly určeny tři obecné cíle: i) umožnit širší online přístup k chráněnému obsahu v celé EU se zaměřením na televizní a rozhlasové pořady, evropská audiovizuální díla a kulturní dědictví; ii) usnadnit digitální užití chráněného obsahu pro potřeby vzdělávání, výzkumu a uchovávání na jednotném trhu a iii) zajistit, aby trh v oblasti autorského práva v prostředí online fungoval efektivně pro všechny účastníky a poskytoval správné pobídky k investicím do tvůrčího obsahu a k jeho šíření.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?
Jelikož se toto posouzení dopadů zaměřuje na fungování pravidel EU v oblasti autorského práva v digitálním prostředí a prostředí online, řeší problémy, které mají významný přeshraniční rozměr. Pokud jde o <u>první oblast</u>, vnitrostátní řešení výše zmíněných problémů týkajících se online přístupu k obsahu, včetně toho přeshraničního, by mohla vést k ještě větší roztržistosti jednotného digitálního trhu. Aby se tedy docílilo nesporných výhod, měl by být na úrovni EU zajištěn společný přístup a společná opatření. Pokud jde o <u>druhou oblast</u>, stávající úroveň harmonizace omezuje možnost členských států v oblasti autorského práva jednat, neboť nemohou jednostranně měnit oblast působnosti harmonizovaných práv a výjimek. Kromě toho je zásah na úrovni EU nezbytný k zaručení právní jistoty v přeshraničních situacích. Pokud jde o <u>třetí oblast</u>,

důvody pro zavedení opatření na úrovni EU vyplývají jednak z nastolené harmonizace (zejména pokud jde o práva), jednak z přeshraniční povahy distribuce online obsahu. Zásah na vnitrostátní úrovni by nebyl pro řešení zjištěných problémů dostatečně účinný (zejména proto, že by neměl potřebný dosah) a mohl by vytvořit nové překážky a zvětšit roztržitost trhu. Opatření na úrovni EU je nezbytné k zajištění právní jistoty pro tvůrce a subjekty investující do obsahu, pro distributory a pro uživatele. Nositelům práv rovněž umožní lépe vykonávat svá práva v prostředí online a zaručit rovné podmínky na jednotném digitálním trhu.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, uveďte proč.

Možnosti zkoumané u jednotlivých témat zahrnují základní scénář, ve většině případů nelegislativní možnost (v podobě pokynů nebo doporučení Komise nebo dialogu se zúčastněnými stranami) a jednu nebo několik možností legislativních. Pro každé téma byla určena možnost upřednostňovaná.

V oblasti přístupu k obsahu online jsou v rámci legislativních možností zkoumány různé systémy udělování licencí, jež jsou považovány za podpůrné mechanismy usnadňující vypořádání práv.

- Upřednostňovanou možností ve vztahu k online vysílání vysílacích organizací je uplatňování zásady země původu na vypořádání práv k jejich online službám doplňujícím jejich původní vysílání.
- Pokud jde o digitální přenos vysílání televizních a rozhlasových pořadů, je upřednostňovanou možností uplatňování povinné kolektivní správy práv na služby přenosu vysílání poskytované prostřednictvím „uzavřených“ sítí elektronických komunikací.
- V případě udělování licencí na práva k VoD upřednostňovaná možnost spočívá v dialogu evropských zúčastněných stran a ve vyjednávacím mechanismu, který by usnadnil udělování licencí k online využívání audiovizuálních děl tím, že by odstranil smluvní překážky.
- V případě komerčně nedostupných děl je upřednostňovanou možností legislativní zásah na úrovni EU, který členským státům umožní zavést zvláštní právní mechanismy pro uzavírání kolektivních licenčních dohod o užití komerčně nedostupných děl institucemi kulturního dědictví a pro zajištění přeshraničního účinku těchto dohod.

Pokud jde o výjimky, jsou legislativní možnosti navrženy tak, aby doplňovaly stávající výjimky (týkající se uchovávání a výuky) nebo zavedly novou výjimku pro zvláštní užití (např. vytěžování textů a dat). Počítá se s různými možnostmi, jež se mezi sebou liší oblastí působnosti výjimky, jejími příjemci nebo vztahem k trhu udělování licencí.

- Upřednostňovanou možností v případě výukových činností je povinná výjimka vztahující se na digitální užití děl pro ilustrační účely při vyučování spojená s možností, aby členské státy tuto výjimku podmínily dostupností odpovídajících licencí, které se vztahují na stejná užití (digitální a přeshraniční).
- V případě vytěžování textů a dat je upřednostňovanou možností povinná výjimka udělovaná výzkumným organizacím jednajícím ve veřejném zájmu, jako jsou univerzity či výzkumné ústavy. Tato výjimka by jim umožnila provádět vytěžování textů a dat z obsahu, k němuž mají zákonný přístup, pro účely vědeckého výzkumu.
- V případě zachování kulturního dědictví je upřednostňovanou možností povinná výjimka pro účely uchovávání děl institucemi kulturního dědictví.

Pokud jde o fungování trhu v oblasti autorského práva, je cílem zvažovaných legislativních možností zajistit spravedlivé rozdělení hodnot v online prostředí, zejména zavedením zvláštních povinností pro některé typy online služeb nebo pro subjekty, které uzavírají smlouvy s autory a výkonnými umělci.

- V souvislosti s užitím obsahu službami poskytujícími obsah nahrávaný uživateli je upřednostňovaným řešením povinnost online služeb, které uchovávají velké množství obsahu nahrávaného jejich uživateli a poskytují k němu přístup, zavést vhodné a přiměřené technologie a zvýšit transparentnost vůči nositelům práv.
- Pokud jde o práva k publikacím, spočívá upřednostňované řešení v tom, zavést do právních předpisů EU související právo vydavatelství vztahující se na digitální užití jejich tiskových publikací a dále ustanovení, na jehož základě členské státy umožní všem vydavatelům (zpráv, knih, vědeckých publikací apod.) získat podíl na odměně za užití děl, na něž se vztahuje určitá výjimka.
- V souvislosti s nedostatkem transparentnosti odměňování tvůrců spočívá upřednostňovaná možnost v tom, zavést do právních předpisů EU povinnost transparentnosti pro smluvní protistrany tvůrců (zejména producenty a vydavatele) spolu s mechanismem smluvních úprav a řešení sporů.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Možnosti zvažované v tomto posouzení dopadů by ovlivnily celou řadu zúčastněných stran, zejména: autory a výkonné umělce, organizace kolektivní správy, producenty, vydavatele, provozovatele vysílání, poskytovatele služeb přenosu vysílání, distributory, online služby, institucionální uživatele, výzkumné pracovníky a spotřebitele. Stanoviska zúčastněných stran k jednotlivým tématům jsou značně specifická, a jsou proto v tomto posouzení dopadů uvedena v souvislosti s jednotlivými možnostmi zvlášť. Výsledky veřejných konzultací pořádaných v letech 2013–2016, které analýzu v tomto posouzení dopadů podporují, jsou prezentovány v příloze 2.

C. Dopady upřednostňované možnosti**Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?**

Možnosti upřednostňované v případě online vysílání a přenosu vysílání televizních a rozhlasových pořadů by snížily transakční náklady spojené s vypořádáním práv, které vznikají provozovatelům vysílání v souvislosti s přeshraničním online vysíláním a poskytovatelům služeb přenosu vysílání prostřednictvím „uzavřených“ sítí elektronických komunikací (například IPTV). Očekává se také, že posílí přeshraniční distribuci televizních a rozhlasových pořadů provozovatelů vysílání a přístup k nim.

Pokud jde o udělování licencí na práva k VoD, upřednostňovaná možnost by pomohla odstranit smluvní překážky, a mohla by proto zlepšit dostupnost evropských audiovizuálních děl na platformách VoD.

U komerčně nedostupných děl by upřednostňovaná možnost vedla ke snížení transakčních nákladů a umožnila by udělování zvláštních licencí nutných k digitalizaci a šíření komerčně nedostupných děl institucemi kulturního dědictví, a to všech druhů děl a ve všech členských státech, včetně děl přeshraničních.

Nová výjimka pro digitální užití chráněného obsahu pro ilustrační účely při vyučování by přinesla úplnou právní jistotu vzdělávacím institucím a učitelům, což podle předpokladů zvýší míru využívání a kvalitu digitálních technologií a inovativních metod v procesu vzdělávání, obohatí výukové prostředí a zajistí lepší výsledky studentům. Možnost, aby členské státy tuto výjimku podmínily dostupností licencí vztahujících se na stejná užití, by zajistila potřebnou flexibilitu, aniž by zmenšila právní jistotu pro uživatele nebo bránila přeshraničním užitím.

Nová výjimka pro vytěžování textů a dat zvýší právní jistotu a sníží náklady na vypořádání práv výzkumným organizacím, včetně případů, kdy jsou výzkumné projekty realizovány i s možností dosažení obchodního výsledku, například v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Upřednostňovaná možnost v souvislosti s uchováváním děl by poskytla právní jistotu institucím kulturního dědictví, které ve svých sbírkách vytvářejí rozmnoženiny děl za účelem jejich uchování, mimo jiné pomocí digitálních technologií.

Ve třetí oblasti, na kterou se toto posouzení dopadů vztahuje, se předpokládá, že upřednostňované možnosti umožní nositelům práv lépe využívat svůj obsah a kontrolovat jeho distribuci v prostředí online. Povinnost pro služby poskytující obsah nahrávaný uživateli spočívající v zavedení určitých technických prostředků by nositelům práv umožnila lépe se rozhodnout, zda svůj obsah prostřednictvím těchto služeb zpřístupní. Je pravděpodobné, že tato povinnost podpoří uzavírání dohod o užití obsahu a nositelům práv přinese dodatečné příjmy.

Co se týče vydavatelů tisku, upřednostňovaná možnost by zvýšila jejich právní jistotu, posílila jejich vyjednávací pozici a měla pozitivní dopad na jejich schopnost licencovat obsah a vymáhat práva ke svým tiskovým publikacím. Upřednostňovaná možnost by rovněž zvýšila právní jistotu pro všechny vydavatele, pokud jde o možnost získat podíl na odměně za užití děl, na něž se vztahuje určitá výjimka.

Povinnost transparentnosti uložená jejich smluvními protistranám by tvůrcům poskytla informace nezbytné k posouzení přiměřenosti jejich odměny a zároveň právní prostředky k tomu, aby v případě potřeby mohli požadovat úpravu její výše (mechanismus smluvních úprav).

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Uplatňování zásady země původu na vypořádání práv k doplňkovým online službám provozovatelů vysílání by pro nositele práv představovalo novou situaci při udělování licencí ke svému obsahu provozovatelům vysílání pro účely online vysílání. Jde však o cílený zásah (omezený na doplňkové online služby provozovatelů vysílání a nijak neovlivňující smluvní svobodu provozovatelů vysílání a nositelů práv), který má usnadnit rozvoj trhu, aniž by došlo k narušení stávajících obchodních modelů a distribučních strategií.

Uplatňování povinné kolektivní správy na některé typy služeb digitálního přenosu vysílání by ovlivnilo volbu nositelů práv z hlediska možností licencování jen v omezené míře. Náklady na zajištění souladu by byly okrajové, neboť k udělování licencí na práva k přenosu vysílání neuskutečňovanému přes kabel by bylo možné využívat

stejnou síť organizací kolektivní správy jako pro udělování licencí na práva ke kabelovým přenosům.

Co se týče vyjednávacího mechanismu, jehož cílem je usnadnit udělování licencí na práva k VoD, byly by náklady na jeho realizaci omezené, neboť členské státy by mohly využít stávajících struktur s potřebnými odbornými znalostmi. Zúčastněným stranám (nositelům práv, distributorům, platformám VoD) by sice mohly vzniknout určité náklady na účast ve vyjednávacím mechanismu, ale tyto náklady by byly kompenzovány úsporami z důvodu vyšší efektivity plynoucí z úspěšného jednání.

Upřednostňovaná možnost v případě komerčně nedostupných děl by si nevyžádala žádné přímé náklady jako takové. V případě využití právních mechanismů by organizacím kolektivní správy vznikly určité náklady spojené s požadavky na transparentnost, zpracováním výjimek a správou licence.

V oblasti výjimek se nepředpokládá, že by upřednostňované možnosti měly zásadní měrou ovlivnit příjmy z licencí nositelů práv. Nepatrné náklady na zajištění souladu by mohly vyplynout z potřeby přizpůsobit oblast působnosti stávajících licencí tak, aby zohledňovaly nové výjimky.

V případě výuky se nepředpokládá, že by nová výjimka měla dopad na primární trh nositelů práv, především kvůli účelu a podmínkám, jež jsou s touto výjimkou spojeny (ilustrační účely při vyučování, digitální užití v rámci zabezpečených elektronických sítí). Určité náklady na zajištění souladu mohou vzniknout těm členským státům, které se rozhodnou podmínit uplatňování výjimky dostupností licencí vztahujících se na stejná užití, a to kvůli požadavku na zajištění dostupnosti a zviditelnění těchto licencí. Nicméně tyto náklady by mohly výrazně snížit administrativní zátěž vzdělávacích institucí.

V případě vytěžování textů a dat by zákonný přístup k obsahu, s nímž se počítá jako s podmínkou pro uplatnění výjimky, zajistil, že upřednostňovaná možnost neovlivní trh předplatitelů nositelů práv.

Možnost upřednostňovaná v případě zachování kulturního dědictví by neměla vytvořit žádné zvláštní náklady na zajištění souladu; dopad na příjmy nositelů práv by byl minimální, ba dokonce zanedbatelný, protože tato výjimka by se vztahovala pouze na díla, která instituce kulturního dědictví již mají ve svých stálých sbírkách, a neměla by tedy vliv na pořízení trvalých kopií do těchto sbírek.

V případě online služeb distribuujících obsah nahrávaný koncovými uživateli by náklady na zajištění souladu byly spojeny s technologiemi, které bude třeba zavést. Tyto náklady by byly odvislé od množství a druhu obsahu, který bude nutno identifikovat. Předpokládá se však, že budou nízké, jednak vzhledem k požadavku na přiměřenost zaváděných technologií, jednak proto, že většina dotčených služeb již nějakou technologií identifikace obsahu využívá.

Očekává se, že zavedení souvisejícího práva vztahujícího se na digitální užití tiskových publikací nezdraží licenční poplatky poskytovatelům online služeb, kteří již sjednávají licence, jež užití digitálního obsahu zpráv konkrétně pokrývají. Náklady by tak měly vznikat pouze těm poskytovatelům online služeb, kteří v současné době licence k opětovnému užití obsahu vydavatelství nesjednávají, ačkoli by v zásadě podle autorského práva měli. Neočekává se, že pokud členské státy umožní všem vydavatelům získat podíl na odměně za užití děl, na něž se vztahuje určitá výjimka, vzniknou tím nějaké náklady, neboť kolektivní správci, pověřeni výběrem odměn jménem těchto vydavatelů, již byli ve většině členských států zřízeni. Pokud jde o odměňování tvůrců, z povinnosti transparentnosti by sice smluvním protistranám tvůrců vznikly náklady na zajištění souladu, ale předpokládá se, že by byly přiměřené. Velmi omezená dostupnost údajů neumožnila tyto náklady celkově vyčíslit; odhady byly nicméně do posouzení dopadů zahrnuty na základě několika příkladů, které poskytly zúčastněné strany. Mechanismus smluvních úprav povede podle předpokladů k omezeným nákladům (např. nákladům na nové vyjednání odměn), neboť bude pravděpodobně využíván především jako páka při vyjednávání. Členské státy by mohly využít stávajících struktur ke snížení případných nákladů spojených se zřízením mechanismu řešení sporů.

Jaký bude dopad na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Při posuzování možností politiky byl zohledněn vysoký podíl malých a středních podniků působících v tvůrčích odvětvích. Předpokládá se, že upřednostňované možnosti v oblasti přístupu k obsahu malým a středním podnikům (např. provozovatelům televizního a rozhlasového vysílání, poskytovatelům služeb nebo nositelům práv) prospějí, neboť jim sníží administrativní zátěž spojenou s vypořádáním práv či udělováním licencí k právům. V případě výjimek představují upřednostňované možnosti řešení, která podle předpokladu nebudou mít významný dopad na trh udělování licencí ani na příjmy malých a středních podniků (nositelů práv). Vynětí mikropodniků se nepovažuje za vhodné, protože by uživatelům přineslo zásadní právní nejistotu.

Pokud jde o třetí oblast tohoto posouzení dopadů, upřednostňované možnosti by malým a středním podnikům (nositelům práv) pomohly při uzavírání dohod s online službami poskytujícími obsah. Pokud by malým a středním podnikům uložily nějaké povinnosti, nebyla osvobozující ani zmírňující opatření považována za vhodná, neboť by podnikům mohla dát záminku své povinnosti obcházet, a neumožnila by tak dosáhnout požadovaných cílů.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Upřednostňované možnosti nevyvolají žádné významné dopady na vnitrostátní rozpočty ani správní orgány. Nicméně některé možnosti zahrnují konkrétní povinnosti pro členské státy, např. určení nebo vytvoření nestranné instance, která by usnadnila jednání příslušných stran o udělování licencí na práva k VoD; stanovení opatření k zajištění viditelnosti licencí pro vzdělávací účely; zjednání dialogu zúčastněných stran na téma podávání zpráv autorům a výkonným umělcům a zřízení mechanismu řešení sporů mezi autory, výkonnými umělci a jejich smluvními protistranami. Dostupné údaje o nákladech jsou uvedeny v příslušných oddílech posouzení dopadů.

Očekávají se jiné významné dopady?

Nepoužije se.

Proporcionalita?

Upřednostňované možnosti byly vypracovány tak, aby účinně řešily původní problémy, aniž by překračovaly rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů. Další možnosti, mnohdy i s širší oblastí působnosti, byly vyloučeny, neboť by neumožnily reagovat na problémy uvedené v tomto posouzení dopadů vyváženým a přiměřeným způsobem.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Byly stanoveny konkrétní ukazatele pro sledování pokroku při dosahování cílů, přičemž se počítá s tím, že údaje budou shromažďovány jednou za 2 nebo 3 roky. Ke komplexnímu hodnocení by mělo dojít nejpozději 10 let od přijetí legislativních opatření, aby bylo možné změřit jejich dopady a přidanou hodnotu.