



Brussel, 9.12.2015
SWD(2015) 271 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende de totstandbrenging van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-
inhoudsdiensten in de interne markt**

{COM(2015) 627 final}
{SWD(2015) 270 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt
A. Behoeftte aan actie
Waarom? Wat is het probleem? <u>Maximaal 11 regels</u>
<p>Veel Europeanen abonneren zich op online-inhoudsdiensten of verwerven inhoud online (transactiediensten). Meestal hebben zij toegang tot de diensten/inhoud via mobiele apparatuur. Tijdens reizen binnen Europa werkt die toegang vaak echter niet. Dit geldt voor de meeste online audiovisuele en premiumsportinhoud. Momenteel lijkt grensoverschrijdende portabiliteit mogelijk in het geval van onlinemuziekdiensten en in de e-book- en de videospelsectoren, maar het kan niet worden uitgesloten dat zich ook hierbij in de toekomst beperkingen voordoen. De verwachte groei van online-inhoudsdiensten, met name van op abonnementen gebaseerde diensten, het toenemende mobiele gebruik van inhoud en de grote interesse voor grensoverschrijdende portabiliteit door jonge Europeanen geven aan dat de omvang van het probleem in de loop der tijd waarschijnlijk nog zal toenemen. Het probleem wordt veroorzaakt door de territoriale grenzen van de betrokken diensten die voortvloeien uit de licentiepraktijken van rechthebbenden en/of de commerciële keuzes van de aanbieders van de diensten zelf. Van alle groepen belanghebbenden, treft dit probleem vooral rechthebbenden, met inbegrip van houders van auteursrechten, naburige rechten en rechten op sportuitzendingen, de aanbieders van online inhoud en consumenten.</p>
Wat moet met dit initiatief worden bereikt? <u>Maximaal 8 regels</u>
<p>Het initiatief zal naar verwachting zorgen voor de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten door de barrières weg te nemen die momenteel verhinderen dat consumenten die tijdelijk in andere lidstaten verblijven, gebruikmaken van de diensten waarop zij eerder een abonnement hebben genomen, of toegang hebben tot de inhoud die zij eerder hebben gekocht of gehuurd. Het initiatief zal er naar verwachting toe leiden dat de aanbieders van online-inhoudsdiensten de grensoverschrijdende portabiliteit van inhoud systematisch en in alle inhoudssectoren zullen aanbieden en dat een groter aantal consumenten daadwerkelijk toegang zal krijgen tot diensten/inhoud gedurende tijdelijk verblijf in andere lidstaten.</p>
Wat is de meerwaarde van actie op EU-niveau? <u>Maximaal 7 regels</u>
<p>Omdat het probleem inherent grensoverschrijdend is en omdat er een geharmoniseerd kader voor auteursrechten bestaat, is interventie door de lidstaten niet mogelijk. De markt is eventueel in staat om het probleem tot op zekere hoogte geleidelijk aan te pakken, maar dit zou tot uiteenlopende (contractueel overeengekomen) portabiliteitsvoorwaarden voor de consument leiden en hoogstwaarschijnlijk zouden alleen delen van de inhoud die door aanbieders wordt aangeboden, portabel worden (afhankelijk van de licentie). Daarentegen biedt EU-actie i) duidelijkheid dat online-inhoudsdiensten in het buitenland toegankelijk zijn, ii) geharmoniseerde voorwaarden voor grensoverschrijdende portabiliteit en iii) volledige toegang tot de onlinediensten waarop de consumenten zijn geabonneerd en de online-inhoud die zij eerder hebben gekocht of gehuurd.</p>
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn in overweging genomen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom? <u>Maximaal 14 regels</u>
<p>De drie beleidsopties zijn richtsnoeren, wetgeving ter vergemakkelijking van grensoverschrijdende portabiliteit of wetgeving om die tot stand te brengen. Bij een keuze voor richtsnoeren zouden de rechthebbenden worden aangemoedigd bij de afgifte van vergunningen de rechten te verlenen die grensoverschrijdende portabiliteit mogelijk maken, en zouden de aanbieders van online-inhoudsdiensten worden aangemoedigd de grensoverschrijdende portabiliteit van hun diensten in de hele EU mogelijk te maken. Bij een keuze voor wetgeving om de grensoverschrijdende portabiliteit te vergemakkelijken of tot stand te brengen, zou het verstrekken van de online-inhoudsdienst in de woonlidstaat van de consument plaatsvinden. Bij een keuze voor wetgeving om de grensoverschrijdende portabiliteit tot stand te brengen, zouden aanbieders van online-inhoudsdiensten bovendien verplicht worden grensoverschrijdende portabiliteit als mogelijkheid aan hun klanten aan te bieden. Wetgeving betreffende de totstandbrenging van grensoverschrijdende portabiliteit is de voorkeursoptie. Verschillende factoren vormen een verklaring voor deze voorkeur: i) het gebrek aan tastbare vooruitgang dat is geboekt bij de uitvoering van het in "Licenties voor Europa" geformuleerde pleidooi om te "blijven werken aan de verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende portabiliteit"; ii) onze beoordeling dat de te nemen hordes om het complexe netwerk van licentieovereenkomsten te kunnen herzien en de voorwaarden voor portabiliteit (bijvoorbeeld authenticatie) op een uniforme wijze vast te stellen, te groot zouden zijn om een door de sector zelf geleide benadering tot een succes te maken; iii) de waarschijnlijk langzame en heterogene evolutie in het scenario waarbij portabiliteit wordt vergemakkelijkt, aangezien de overeenkomsten tussen</p>

rechthebbenden en aanbieders nog steeds het vergemakkelijingsmechanisme zouden kunnen overtroeven of beperken, en aanbieders vrij zouden zijn om consumenten geen grensoverschrijdende portabiliteit aan te bieden of deze te beperken.

Wie steunt welke optie? Maximaal 7 regels

De consumentenvertegenwoordigers ondersteunen wettelijke actie om grensoverschrijdende portabiliteit tot stand te brengen, aangezien dat concrete voordelen zal opleveren voor consumenten in de hele EU. Verschillende categorieën rechthebbenden (bijvoorbeeld filmproducenten en -distributeurs en sportorganisaties) zien portabiliteit als een geldige doelstelling van het beleid, maar in het algemeen zouden zij de voorkeur geven aan richtsnoeren omdat die minder ingrijpend zijn. Veel aanbieders van online-inhoudsdiensten steunen ook de benaderingen vanuit de bedrijfstak. Onlangs zijn de standpunten van aanbieders en delen van de inhoudsindustrie geëvolueerd in de richting van de ondersteuning van een wettelijke maatregel, mits het instrument voorziet in passende waarborgen en de markt voldoende flexibiliteit biedt om zich te ontwikkelen. Een toenemend aantal lidstaten ondersteunt eveneens wetgevingsmaatregelen.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er sprake is van een voorkeur, anders: wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)? Maximaal 12 regels

Voor de consument zou de voorkeursoptie betere online-inhoudsdiensten betekenen, hetgeen binnen een kort tijdsbestek zou inspelen op zijn mobiliteitsbehoeften. Volgens onze raming zal het aandeel „portabele gebruikers” van online-abonneediensten toenemen van 5,7 % van de Europese consumenten in 2015 tot 14 % in 2020, d.w.z. ongeveer 72 miljoen mensen in Europa. Voor de aanbieders van online-inhoudsdiensten zou het belangrijkste voordeel hiervan zijn dat er een mogelijkheid komt om grensoverschrijdende portabiliteit te bieden zonder hoge transactiekosten in verband met nieuwe onderhandelingen over licentieovereenkomsten met rechthebbenden. Voor de rechthebbenden is het voordeel dat de voorkeursoptie geen afbreuk doet aan de distributiestrategieën voor inhoud per gebied, terwijl hierdoor de transactiekosten voor grensoverschrijdende portabiliteit worden verminderend, doordat de noodzaak om opnieuw te onderhandelen over licentieovereenkomsten in heel Europa wordt weggenomen (zonder die maatregel zouden de overeenkomsten die betrekking hebben op zowel het „eigen land” als potentiële bezochte landen moeten worden gewijzigd).

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er sprake is van een voorkeur, anders: wat zijn de kosten van de belangrijkste opties)? Maximaal 12 regels

Het kan zijn dat de aanbieders van online-inhoudsdiensten bepaalde kosten moeten dragen die voortvloeien uit de voorkeursoptie. De directe kosten zijn waarschijnlijk marginaal en hebben betrekking op de herconfiguratie van het gebruikersauthenticatiesysteem, van de „geo-blocking”-aanpak naar de tijdelijke-toegangs-aanpak. Deze kosten worden opgenomen in de gewone kosten voor softwareonderhoud van aanbieders. Met twee indirecte soorten kosten moet ook rekening worden gehouden: i) aanvullende eisen die rechthebbenden stellen op het gebied van authenticatie/controle, bijvoorbeeld controles van het gebruik thuis en portabel gebruik van een dienst door dezelfde consument om misbruik te voorkomen; ii) ook al is het niet vereist door deze wetgevingsinterventie, kunnen sommige aanbieders van online-inhoudsdiensten, met name op het gebied van audiovisuele media en sport, het noodzakelijk achten (bv. om redenen van reputatie) om de technische infrastructuur aan te passen teneinde te zorgen voor dezelfde kwaliteit van de dienstverlening over de grenzen heen. Aanvullende eisen met betrekking tot authenticatie-/verificatie zouden leiden tot marginale extra kosten. De aanpassing van de infrastructuur voor de levering van de inhoud zou duurder kunnen zijn, maar die kosten zijn moeilijk in te schatten, aangezien zij van verschillende parameters afhangen: de huidige praktijken van aanbieders van onlinediensten, de omvang van de doorgegeven en opgeslagen gegevens, alsmede de gekozen technologische oplossingen.

Welke gevolgen zijn er voor grote bedrijven en voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen? Maximaal 8 regels

Volledige toepassing van de verordening op het mkb (met inbegrip van micro-ondernemingen) is gepland. Hoewel de hierboven beschreven kosten voor het mkb relatief wellicht een grotere last vormen dan voor grote bedrijven, zijn de negatieve gevolgen die vrijstelling van het mkb voor het mkb zelf heeft waarschijnlijk groter dan de besparingen rechtvaardigen: aangezien consumenten zich steeds meer bewust worden van de vereiste om grensoverschrijdende portabiliteit te bieden, gaan zij deze functie waarschijnlijk aanmerken als een „toonaangevende” functie van online-inhoudsdiensten, en het onvermogen van het mkb om portabiliteit te bieden, zou dan kunnen leiden tot een ernstig concurrentienadeel. Bovendien doet vrijstelling van het mkb van het toepassingsgebied van de voorschriften waarschijnlijk afbreuk aan de doeltreffendheid van de maatregel, gelet op het feit dat veel van de aanbieders van online-inhoudsdiensten mkb-bedrijven zijn.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden? Maximaal 4 regels

De gevolgen hangen af van het gekozen instrument. Een verordening zou betekenen dat de lidstaten geen werk

hebben aan de omzetting. Als het gekozen instrument een richtlijn zou zijn, zouden de lidstaten de uitvoeringswetgeving moeten opstellen binnen de gestelde termijn. Verder worden er geen effecten voor nationale begrotingen en overheden voorzien.

Zijn er nog andere significante gevolgen? Maximaal 6 regels

Nee. De voorkeursoptie zal met name slechts een beperkt effect hebben op het auteursrecht als een vorm van eigendomsrecht, of op de vrijheid van ondernemerschap, die beide zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikelen 16 en 17). Deze optie is eveneens gerechtvaardigd in het licht van de fundamentele vrijheid, op grond van het Verdrag, van het verrichten en ontvangen van diensten over grenzen heen. De controle van het tijdelijke verblijf zou het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 van het Handvest) kunnen aantasten, en moet met de nodige waarborgen worden toegepast. De gekozen optie zou evenredig zijn en niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstelling te bereiken.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd? Maximaal 4 regels

De gevolgen van het optreden van de EU zullen nauwgezet worden gevolgd vanaf het tijdstip van de vaststelling van de wetgevingshandeling. Een alomvattende evaluatie vindt plaats 5 jaar na de start van de toepassing van de regels.