

Brüssel, den 9.12.2015
SWD(2015) 271 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

Verordnung (EU) [...] des Europäischen Parlaments und des Rates

**zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten
im Binnenmarkt**

{COM(2015) 627 final}

{SWD(2015) 270 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt
A. Handlungsbedarf
Warum? Worin besteht das vorliegende Problem? <u>Höchstens elf Zeilen</u>
Viele Bürger Europas beziehen Online-Inhalte im Abonnement oder erwerben Inhalte online (Transaktionsdienste). Üblicherweise können sie über mobile Geräte auf diese Dienste bzw. Daten zugreifen. Auf Reisen innerhalb Europas ist ihnen dies allerdings oftmals nicht möglich. Dies gilt für den größten Teil der audiovisuellen Online-Inhalte und der Premium-Sportinhalte. Grenzüberschreitende Portabilität scheint gegenwärtig nur in den Bereichen Online-Musikdienste, E-Books und Videospiele möglich zu sein, wobei auch hier Beschränkungen für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden können. Das prognostizierte Wachstum der Online-Inhaltedienste, insbesondere der Dienste auf Abonnementbasis, die zunehmende Verwendung dieser Inhalte auf mobilen Geräten und das starke Interesse junger Europäer an grenzüberschreitender Portabilität lassen darauf schließen, dass sich dieses Problem mit zunehmender Dringlichkeit stellen wird. Die Ursachen des Problems liegen in der territorialen Beschränkung der betreffenden Dienste, die durch die Gepflogenheiten der Rechteinhaber bei der Lizenzvergabe und/oder durch wirtschaftliche Erwägungen der Diensteanbieter selbst bedingt ist. Am stärksten betroffen von dem Problem sind die Inhaber von Rechten, beispielsweise Urheberrechten und verwandten Schutzrechten oder Sportrechten, sowie die Anbieter von Online-Inhaltediensten und die Verbraucher.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden? <u>Höchstens acht Zeilen</u>
Die Initiative soll die grenzüberschreitende Portabilität von Online-Inhaltediensten gewährleisten, indem sie die Barrieren beseitigt, die Verbraucher gegenwärtig daran hindern, während vorübergehender Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten zuvor abonnierte Dienste zu nutzen oder auf zuvor erworbene Inhalte zuzugreifen. Als Ergebnis der Initiative wird erwartet, dass die Anbieter von Online-Inhaltediensten systematisch und in allen Inhaberesektoren grenzüberschreitende Portabilität anbieten und dass diese Dienste bzw. Inhalte von einer größeren Zahl Verbraucher, die sich vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten aufhalten, genutzt werden.
Welchen Mehrwert hat die Maßnahme auf EU-Ebene? <u>Höchstens sieben Zeilen</u>
Da das Problem seinem Wesen nach grenzüberschreitend ist und ein harmonisiertes Urheberrecht besteht, könnte es von einzelnen Mitgliedstaaten nicht behoben werden. In gewissem Maße könnte das Problem möglicherweise durch den Markt gelöst werden, doch dies würde zu unterschiedlichen (vertraglich vereinbarten) Portabilitätsbedingungen für die Verbraucher führen, und aller Wahrscheinlichkeit nach würden die Diensteanbieter die Inhalte nur zum Teil (je nach Lizenz) zur grenzüberschreitenden Nutzung anbieten. Die Maßnahme der EU hingegen würde i) Klarheit darüber schaffen, dass Online-Dienste und -Inhalte im Ausland zugänglich sind, ii) einheitliche Bedingungen für grenzüberschreitende Portabilität herbeiführen und iii) Verbrauchern uneingeschränkten Zugriff auf zuvor abonnierte Online-Dienste und zuvor erworbene Online-Inhalte verschaffen.
B. Lösungen
Welche strategischen Optionen legislativer und nichtlegislativer Art wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt oder nicht? Warum? <u>Höchstens 14 Zeilen</u>
Die drei zur Auswahl stehenden strategischen Optionen sind erstens Leitlinien, zweitens gesetzliche Regelungen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Portabilität und drittens gesetzliche Regelungen, mit denen diese vorgeschrieben wird. Durch Leitlinien würde aufseiten der Rechteinhaber die Bereitschaft gefördert, ihre Lizenzen um grenzüberschreitende Portabilität zu erweitern, und aufseiten der Anbieter von Online-Inhaltediensten die Bereitschaft, ihre Dienste in der gesamten EU grenzüberschreitend nutzbar zu machen. Durch gesetzliche Regelungen zur Erleichterung oder Gewährleistung grenzüberschreitender Portabilität würde die Bereitstellung des jeweiligen Online-Inhaltedienstes in dem Mitgliedstaat erfolgen, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat. Darüber hinaus würden die Anbieter von Online-Inhaltediensten durch gesetzliche Vorschriften zur grenzüberschreitenden Portabilität dazu verpflichtet, ihren Kunden diese Möglichkeit anzubieten. Bevorzugt wird die Option, die grenzüberschreitende Portabilität gesetzlich vorzuschreiben. Diese Präferenz ist durch mehrere Faktoren begründet: i) das Ausbleiben greifbarer Fortschritte bei der Umsetzung der Zusage der audiovisuellen Branche und der Sportbranche, sich im Rahmen der Initiative „Lizenzen für Europa“ weiterhin für den Ausbau der grenzüberschreitenden Portabilität einzusetzen; ii) unsere Einschätzung, dass eine Überprüfung des komplexen Netzwerks von Lizenzvereinbarungen und Festlegungen für Portabilitätsbedingungen (z. B. Authentifizierung) nach einheitlichen Kriterien mit so großen Schwierigkeiten

verbunden wäre, dass sie unter Federführung der Wirtschaft selbst nicht zu bewältigen wäre; iii) die langsame und uneinheitliche Entwicklung, die bei der Erarbeitung von Vorschriften zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Portabilität zu erwarten wäre, da entsprechende Erleichterungsmechanismen immer noch durch Verträge zwischen Rechteinhabern und Diensteanbietern ausgehebelt werden könnten und es im Ermessen der Diensteanbieter stehen würde, ob sie den Verbrauchern die grenzüberschreitende Portabilität in vollem Umfang anbieten oder nicht.

Wer befürwortet welche Option? Höchstens sieben Zeilen

Die Vertreter der Verbraucher unterstützen einen gesetzlichen Eingriff zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität, da dieser in der gesamten EU mit konkreten Vorteilen für die Verbraucher verbunden ist. Rechteinhaber verschiedener Kategorien (z. B. Filmproduzenten und -vertreiber, Sportverbände) halten die Portabilität für ein erstrebenswertes politisches Ziel, würden dafür jedoch Leitlinien bevorzugen, da diese weniger einschneidend wirken. Viele Anbieter von Online-Inhaltediensten befürworten auch Regelungen unter Federführung der Wirtschaft. In jüngster Zeit zeigen sich Diensteanbieter und zum Teil auch Produzenten von Inhalten gegenüber einem gesetzlichen Eingriff aufgeschlossener als zuvor, sofern dieser angemessene Schutzmechanismen vorsieht und dem Markt genügend Freiraum für seine weitere Entfaltung belässt. Auch eine zunehmende Anzahl Mitgliedstaaten spricht sich für einen gesetzlichen Eingriff aus.

C. Folgen der bevorzugten Option

Welche Vorteile bietet die bevorzugte Option (gegebenenfalls, ansonsten die Hauptvorteile)? Höchstens zwölf Zeilen

Für die Verbraucher würde die bevorzugte Option bedeuten, dass sie binnen kurzer Zeit bessere Online-Inhaltedienste erhalten, die ihren Mobilitätsbedürfnissen entsprechen. Unserer Schätzung nach wird der Anteil der Nutzer, die von verschiedenen Ländern aus auf Online-Abonnementdienste zugreifen, von 5,7 % der europäischen Verbraucher im Jahr 2015 auf 14 % im Jahr 2020 und damit auf rund 72 Millionen Menschen in Europa steigen. Der Hauptvorteil für die Anbieter von Online-Inhaltediensten wäre, dass sich ihnen die Möglichkeit eröffnen würde, grenzüberschreitende Portabilität anzubieten, ohne dass sie zu erheblichen Transaktionskosten die Lizenzverträge mit den Rechteinhabern neu aushandeln müssten. Für die Rechteinhaber würde die bevorzugte Option die territorial ausgerichtete Vertriebsstrategie für ihre Inhalte nicht beeinträchtigen und gleichzeitig – da die Lizenzvereinbarungen nicht in ganz Europa neu ausgehandelt werden müssten – ihre Transaktionskosten so weit verringern, dass die grenzüberschreitende Portabilität möglich wird (ohne den gesetzlichen Eingriff müssten die Vereinbarungen sowohl für das „Heimatland“ als auch für die potenziellen Besuchsländer geändert werden).

Welche Kosten sind mit der bevorzugten Option verbunden (gegebenenfalls, ansonsten die Hauptkosten)? Höchstens zwölf Zeilen

Bei den Anbietern von Online-Inhaltediensten können aufgrund der bevorzugten Option einige Kosten entstehen. Die direkten Kosten wären gering, denn die Konfiguration des Authentifizierungssystems für die Nutzer müsste lediglich von Geoblocking auf temporäre Freischaltung umgestellt werden. Die damit verbundenen Kosten würden in die regelmäßigen Softwarewartungskosten der Diensteanbieter einfließen. Darüber hinaus könnten sich zwei Arten indirekter Kosten ergeben: i) zusätzliche Authentifizierungs-/Verifizierungsanforderungen seitens der Rechteinhaber, d. h. Abgleich der Verwendung des Dienstes im In- und Ausland, um Missbrauch zu verhindern; ii) selbst wenn dies infolge des gesetzlichen Eingriffs nicht vorgeschrieben wird, könnten es einige Anbieter von Online-Inhaltediensten, insbesondere aus den Bereichen Audiovisuelles und Sport, für notwendig erachten (z. B. aus Image-Gründen), ihre technische Infrastruktur auf einen Stand zu bringen, der grenzüberschreitend dieselbe Qualität ihres Angebots gewährleistet. Zusätzliche Authentifizierungs-/Verifizierungsanforderungen würden nur geringfügige Zusatzkosten mit sich bringen. Die Aufrüstung der Infrastruktur für die Bereitstellung der Dienste könnte sich als kostspieliger erweisen, doch diese Kosten lassen sich schwer schätzen, weil sie von verschiedenen Parametern abhängen: der aktuellen Verfahrensweise der Anbieter von Online-Inhaltediensten, dem Volumen der übertragenen und gespeicherten Daten sowie den gewählten technischen Lösungen.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus? Höchstens acht Zeilen

Vorgesehen ist die uneingeschränkte Anwendung auf KMU (einschließlich Kleinstunternehmen). Zwar könnten die oben beschriebenen Kosten KMU verhältnismäßig stärker belasten als große Unternehmen, doch im Falle von Ausnahmeregelungen für KMU dürften die nachteiligen Folgen für diese selbst die Kosteneinsparungen aufwiegen: Je bekannter die Anforderung grenzüberschreitender Portabilität bei den Verbrauchern wird, desto eher wird sie von ihnen als unverzichtbares Merkmal von Online-Inhaltediensten angesehen, so dass KMU schwere Wettbewerbsnachteile erleiden dürften, wenn sie diese Portabilität nicht anbieten können. Da es sich bei Anbietern von Online-Inhaltediensten in vielen Fällen um KMU handelt, würde eine Befreiung der KMU von diesen Vorschriften überdies die Wirksamkeit der Maßnahme untergraben.

Wird sich dies wesentlich auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen auswirken? Höchstens

vier Zeilen

Die Auswirkungen würden vom gewählten Instrument abhängen. Wird eine Verordnung gewählt, ist diese in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam. Wird eine Richtlinie gewählt, müssen die Mitgliedstaaten innerhalb der Umsetzungsfrist die Einführungsgesetzgebung schaffen. Darüber hinaus sind keine Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen zu erwarten.

Ergeben sich andere spürbare Folgen? Höchstens sechs Zeilen

Nein. Insbesondere hätte die bevorzugte Option nur begrenzte Auswirkungen auf das Urheberrecht als Eigentumsrecht und auf die unternehmerische Freiheit, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert sind (Artikel 16 und 17). Gerechtfertigt wird sie überdies durch das im Vertrag garantierte Grundrecht, grenzüberschreitend Dienstleistungen anzubieten und zu nutzen. Die Verifizierung vorübergehender Auslandsaufenthalte könnte das Recht der Verbraucher auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta) berühren und müsste mit den notwendigen Schutzvorkehrungen erfolgen. Die gewählte Option wäre verhältnismäßig und ginge nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft? Höchstens vier Zeilen

Die Auswirkungen der EU-Intervention werden vom Tag der Verabschiedung des Rechtssetzungsakts an überwacht. Fünf Jahre nach Beginn der Anwendung der Vorschriften würde eine umfassende Bewertung erfolgen.