



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.9.2008
KOM(2008) 593 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Anden beretning om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
98/84/EF af 20. november 1998 om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og
adgangsstyrende tjenester**

{SEK(2008)2506}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Direktivets gennemførelse	3
2.1.	Gennemførelsen i national ret	3
2.1.1.	Indholdet	3
2.1.2.	Medlemsstaternes gennemførelse af direktivet i national ret.....	4
2.2.	Direktivets anvendelsesområde: det "grå marked"	4
2.3.	Forskelle i direktivets gennemførelse i medlemsstaterne	5
2.3.1.	Niveauet for sanktioner på nationalt plan	5
2.3.2.	Spørgsmålet om sanktioner for privat besiddelse	6
2.3.3.	Effektiviteten af de nationale myndigheders indsats	6
2.4.	Den internationale dimension	6
3.	Direktivet set i relation til konvergensproblemet.....	7
3.1.	De nye distributionsformer	7
3.2.	De nye former for piratvirksomhed.....	8
3.3.	Direktivets bidrag til beskyttelsen af ophavsretten	9
3.3.1.	Udvidelse af beskyttelsen til at omfatte rettighedshavere.....	9
3.3.2.	Systemer til forvaltning af digitale rettigheder	10
3.4.	Beskyttelsen af vederlaget, det eneste beskyttelseskriterium	10
4.	Konklusion og fremtidige foranstaltninger	11
4.1.	Evaluerings af direktiv 98/84/EF.....	11
4.2.	Fremtidige foranstaltninger med henblik på en mere effektiv håndhævelse af direktivet og håndtering af konvergensproblemet.....	12
4.2.1.	Nedsættelse af en ekspertgruppe.....	12
4.2.2.	Arbejdsgruppe vedrørende det grå marked	13
4.2.3.	Indsamling af informationer.....	13
4.2.4.	Ratifikation af den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester.....	13

1. INDLEDNING

I 1998 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 98/84/EF¹ om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester for at give plads for udviklingen af betalings-tv på det indre marked. I 2003 forelagde Kommissionen en første rapport om direktivets anvendelse².

Ti år efter direktivets vedtagelse forelægger Kommissionen nu sin anden rapport om anvendelsen. Den voldsomme udvikling, der har fundet sted på dette marked, er beskrevet i en analyse af direktivets virkninger, som KEA og Cerna gennemførte for Kommissionen i 2007³.

Tiden er inde til at se nærmere på direktivets nytteværdi og hensigtsmæssighed på længere sigt i den nuværende markeds kontekst. Denne kontekst er præget af det store potentiale, der ligger i markederne for nye platforme for distribution af indhold: tv på internettet, IP-tv, mobil-tv og "video on demand". Spørgsmålet er nu, om disse markeder har behov for beskyttelse på samme måde som betalings-tv. Er den beskyttelse, direktivet giver, til gavn for dem eller ligefrem nødvendig? Det er klart, at disse spørgsmål kun er relevante, hvis det underliggende spørgsmål om, hvorvidt direktivet fungerer effektivt efter hensigten, kan besvares positivt.

Hvad angår den piratvirksomhed, som direktivet skulle bekæmpe, må det konstateres, at den har været i stand til at tilpasse sig helt fint til de teknologiske fremskridt, og at den oven i købet har vundet endnu større udbredelse med de nye muligheder, der tilbydes.

For at skaffe sig de nødvendige oplysninger og data til analysen af direktivets gennemførelse indtil nu som supplement til førnævnte undersøgelse afholdt Kommissionen en offentlig høring fra den 11. februar til den 4. april 2008 og modtog 54 indlæg⁴. Den foreliggende rapport er ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med en kort redegørelse for hovedindholdet i disse indlæg. Kommissionens tjenestegrene har desuden ved forskellige møder ført direkte samtaler med aktørerne i sektoren.

2. DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE

2.1. Gennemførelsen i national ret

2.1.1. Indholdet

Med henblik på udvikling af adgangsstyrede tjenester på hele det indre marked definerer direktivet de beskyttede tjenester nærmere og indeholder en liste over

¹ EFT L 320 af 28.11.1998, s. 54–57, se:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:320:0054:0057:DA:PDF>

² KOM(2003) 198 endelig af 24.4.2003, se:

http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpcy/com-2003-198_da.pdf

³ http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpcy/index_en.htm

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpcy/index_en.htm

ulovlige kommercielle aktiviteter, over for hvilke medlemsstaterne er forpligtede til at fastsætte sanktioner, idet det påhviler medlemsstaterne at iværksætte sanktioner over for lovovertræderne og sikre de skadelidte adgang til passende retsmidler.

2.1.2. *Medlemsstaternes gennemførelse af direktivet i national ret*

I dag har samtlige medlemsstater gennemført direktivet⁵. Nye medlemsstater skal rent faktisk have gennemført direktivet inden tiltrædelsen, eftersom det udgør en del af gældende EF-ret.

2.2. **Direktivets anvendelsesområde: det "grå marked"**

På trods af direktivet og den dermed forbundne EF-harmonisering nægtes europæiske borgere, der vil udøve deres ret til fri bevægelighed inden for Den Europæiske Union, lovlig adgang til tv-kanaler fra deres hjemstat. Der har helt klart udviklet sig et "gråt marked" af lovlige abonnementer, der kan erhverves via en proforma-adresse. Det er ikke et "sort" marked, fordi der betales for abonnementet, men det er heller ikke "hvidt", fordi visse af de pågældende kanalers senderrettigheder kun gælder for det nationale område og ikke for de øvrige medlemsstaters område.

Der er dog også tilbud inden for betalings-tv, der rækker over landegrænser, hvilket viser, at direktivet trods alt har haft en vis positiv indvirkning på det indre marked. Der er tale om klassiske eksempler på udnyttelsen af senderrettigheder og enerettigheder: tv-selskaberne køber rettigheder for alle de relevante nationale områder, dvs. områder karakteriseret ved en vis sproglig enhed, og sigter kun sjældent mod de sproglige diasporasamfund, der findes i flere eller alle medlemsstater.

Ud over denne traditionelle struktur bekymrer muligheden for en legalisering af det grå marked flertallet af aktørerne på markedet, fordi det nødvendigvis vil skabe usikkerhed omkring den nuværende organisering af salget af rettigheder – det være sig ophavsret eller retten til at transmittere sportsbegivenheder – efter nationalt område. Rettighedsindehaverne ønsker naturligt nok at maksimere deres indtjening ved at kunne sælge rettigheder til hvert land for sig, og udbyderne af audiovisuelle tjenester frygter, at et udbud uden enerettigheder vil være mindre attraktivt, hvis der kommer konkurrenter, der kan tilbyde noget tilsvarende i deres eget land.

Her er det vigtigt at understrege, at Kommissionens mål kun er at få udviklet et grænseoverskridende marked, der er ensbetydende med et udbud i fuld overensstemmelse med de europæiske borgeres legitime ønske om fri bevægelighed og deres forventninger i øvrigt, dvs. lovlig adgang til tv og andre elektroniske tjenester på deres eget sprog og fra deres hjemstat.

Et sådant udbud forudsætter en fleksibel model for køb af rettigheder, f.eks. med hensyn til antallet af identificerede brugere i den pågældende medlemsstat, hvilket kun vil være muligt med en aktiv medvirken fra alle sektorens aktører; det forekommer umiddelbart forholdsvis urealistisk i betragtning af den mangel på motivation, der har kunnet konstateres. Det vil også kræve en grundig gennemgang af de forskellige nationale regelsæt vedrørende distributionsvinduer for film,

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/natimpl/index-map_en.htm

eftersom forskelle på dette felt vil kunne blokere for muligheden for at sende værkerne i flere lande.

Løsningen kan måske findes i den seneste udvikling af nye typer elektroniske tjenester som f.eks. tv på internettet eller mobil-tv, som er forbundet med forholdsvis lave distributionsomkostninger og billigere adgangsstyringssystemer end f.eks. brug af dekodere. Disse nye tjenester må imidlertid ikke begrænses territorielt efter ønske fra rettighedshaverne: Kommissionen har allerede modtaget flere klager over, at det ikke kan lade sig gøre at se en tv-stations programmer via internettet på en computer, der befinder sig i en anden medlemsstat end tv-stationen.

Det skal understreges, at flere end 8,7 millioner europæiske borgere⁶ i dag bor i en anden medlemsstat end deres hjemland, og tallet stiger fortsat. Fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser er et grundlæggende princip i opbygningen af Europa, og dette princip vil blive yderligere underbygget, hvis alle europæiske borgere sikres adgang til et audiovisuelt udbud på deres eget sprog og fra deres eget kulturområde⁷.

Yderligere overvejelser på dette område kræver, at der indsamles mest mulig information om forskellige emner som f.eks. de nye typer elektroniske tjenesters potentiale med hensyn til et målrettet grænseoverskridende audiovisuelt udbud og det potentielle marked, der ligger i de europæiske borgeres mobilitet.

2.3. Forskelle i direktivets gennemførelse i medlemsstaterne

Ifølge direktivet skal medlemsstaterne fastsætte sanktioner, der er "*effektive, afskrækkende og stå[r] i et rimeligt forhold til den ulovlige handlings potentielle virkning*", og sikre, at udbydere af beskyttede tjenester har adgang til passende retsmidler.

KEA-/Cerna-undersøgelsen omhandlede kun lovgivningen i 11 medlemsstater, og indlæggene i forbindelse med Kommissionens høring dækker ikke samtlige 27 medlemsstater, men disse to informationskilder gør det alligevel muligt at få et indtryk af, hvordan direktivet er gennemført i medlemsstaternes nationale ret. Nogle af bidragsyderne til høringen udtrykte tilfredshed med den nationale gennemførelse, men flertallet pegede på problemer i den nationale lovgivning på området.

2.3.1. Niveauet for sanktioner på nationalt plan

Medlemsstaterne er frit stillet med hensyn til valget af arten og niveauet for sanktioner, når blot de tre kriterier om effektivitet, afskrækkende virkning og proportionalitet er overholdt. Sanktionsrammerne er meget vide og varierer for bøders vedkommende fra mindstebeløb på mellem 25 EUR og 7 500 EUR til maksimumbeløb på mellem 1 158 EUR og 50 000 EUR og for fængselsstraffes vedkommende – i de medlemsstater, der opererer med denne sanktionsmulighed – fra otte dage til fem år.

⁶ Eurostat – tabel s. 18-19:
<http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/630-factsfigures/KS-EP-07-001-EN.PDF>

⁷ Se også meddelelsen om parabolantenner:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0351:FIN:DA:PDF>

Disse markante forskelle forklarer de meget divergerende opfattelser af sanktionernes effektivitet hos udbyderne i de forskellige medlemsstater. Der skal naturligvis tages hensyn til forskelle i levestandard inden for EU, og en egentlig harmonisering af sanktionerne på fællesskabsplan er næppe ønskelig. Derimod kunne en fornyet gennemgang af sanktionernes afskrækkende virkning i de enkelte medlemsstater overvejes.

2.3.2. *Spørgsmålet om sanktioner for privat besiddelse*

Det er kun kommercielle aktiviteter vedrørende ulovlige anordninger, der er omfattet af EF-harmoniseringen, og medlemsstaterne er frit stillet til at pålægge sanktioner eller undlade sanktioner for privat besiddelse af ulovlige anordninger. Dette meget følsomme aspekt af bekæmpelsen af piratvirksomhed har været genstand for heftig debat siden før direktivets vedtagelse.

Sanktioner for privat besiddelse bakkes op af udbyderne, som i dem ser et pædagogisk redskab over for de forbrugere, der fristes af de ulovlige tjenester. De vil måske også gøre det lettere at gribe ind over for nye typer piratvirksomhed, baseret på en kombination af forskellige handlinger, hvoraf nogle er af privat karakter som f.eks. det at lægge krypteringskoder ud på internettet, hvorefter brugerne selv kan anvende koderne til at programmere indkøbte tomme smart cards, som det på forhånd er ulovligt at sælge (en kommerciel handling).

Sanktioner for privat besiddelse synes at vinde fornyet tilslutning hos medlemsstaterne. De blev således genindført i Italien i 2003, og Sverige undersøger i øjeblikket muligheden for at indføre sanktioner for indkøb og brug af ulovlige anordninger.

Det kan derfor være interessant at fortsætte overvejelserne omkring dette emne og eventuelt opfordre medlemsstaterne til at udveksle erfaringer desangående.

2.3.3. *Effektiviteten af de nationale myndigheders indsats*

Både i undersøgelsen og i indlæggene fra høringen peges der på et generelt problem med hensyn til manglende teknisk viden hos de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelseslovgivningen.

Der nævnes også det særlige problem med de meget tekniske nye former for piratvirksomhed, der kræver et meget indgående kendskab til de nye teknologier.

I denne henseende vil nedsættelse af en ekspertgruppe bestående af repræsentanter for de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne være et særdeles velegnet redskab til at formidle tekniske informationer om piratvirksomhed og erfaringer med bedste praksis på området.

2.4. **Den internationale dimension**

EU's udvidelse har ændret pirataktiviteternes geografi, idet piraterne tidligere især var aktive i visse østeuropæiske lande. Disse lande er i dag medlemmer af EU, og med gennemførelsen af direktivet i deres nationale ret er de nu med til at bekæmpe piratvirksomhed.

De nye kandidat- og ansøgerlande – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, der forhandler om optagelse, Kroatien og Tyrkiet, der er potentielle kandidatlande, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien og Kosovo – tilnærmer alle deres lovgivning til gældende EF-ret. Endelig er der forhandlinger i gang om en frihandelsaftale med Ukraine, som skal bringe sin lovgivning på linje med EF-retten på de relevante områder.

Ud over EU's udvidelse blev direktiv 98/84/EF ved Det Blandede EØS-Udvalgs afgørelse nr. 17/2001 af 28. februar 2001 integreret i EØS-aftalen og gælder dermed også i Island, Liechtenstein og Norge.

Dermed er grænserne for Kommissionens aktionsmuligheder nået. Europarådets europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester⁸, der blev vedtaget den 24. januar 2001, opererer imidlertid med samme form for beskyttelse som direktivet og forventes ratificeret af Europarådets 47 medlemsstater samt Belarus og Vatikanstaten.

Foreløbig har elleve stater undertegnet konventionen⁹, og otte har ratificeret den. Ratifikationen er åben for Det Europæiske Fællesskab, og den vil i givet fald kunne fremskynde andre staters ratifikation og dermed udvide beskyttelsen af udbyderne af de pågældende tjenester til stater uden for EU.

3. DIREKTIVET SET I RELATION TIL KONVERGENSPROBLEMET

3.1. De nye distributionsformer

Det nye teknologiske landskab kan beskrives med et enkelt ord: "konvergens". Ordet refererer til mulighederne for at få adgang til indhold via mange forskellige platforme. Lige siden direktivet blev udtænkt, har den europæiske lovgivende myndighed ønsket at formulere teknologisk neutrale bestemmelser for at undgå, at direktivet skulle blive forældet som følge af nyskabelser, man allerede kunne ane på daværende tidspunkt. Dette oprindelige ønske forklarer, hvorfor definitionen på "beskyttede tjenester" refererer til tv- og radiospredning og informationssamfundets tjenester. Den vedtagne definition tager heller ikke hensyn til de pågældende tjenesters distributionsform.

Det betyder, at alle former for radio- og tv-spredningstjenester, uanset distributionsmidlet – ADSL, internettet eller mobilnettet – er dækket af definitionen på "beskyttede tjenester", og det samme gælder alle tjenester med fjernadgang for forbrugerne "on demand", som dermed opfylder definitionen på informationssamfundets tjenester¹⁰, f.eks. "video on demand". Den eneste begrænsning i denne beskyttelse hidrører fra det praktiske krav om at anvende et adgangsstyringssystem for at kunne opkræve vederlag for tjenesten.

⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=1&CL=ENG&NT=178&NU=999>

⁹ Bulgarien, Cypern, Frankrig, Kroatien, Luxembourg, Moldova, Nederlandene, Norge, Rumænien, Rusland og Schweiz (Luxembourg, Norge og Rusland har undertegnet konventionen, men endnu ikke ratificeret den).

¹⁰ Definitionen på informationssamfundets tjenester i artikel 1 i direktiv 98/34/EF, ændret ved direktiv 98/48/EF: *enhver tjeneste, der normalt ydes mod betaling, og som teleformidles ad elektronisk vej på individuel anmodning fra en tjenestemodtager.*

3.2. De nye former for piratvirksomhed

Den voksende brug af smart cards til dekryptering af signaler har medført en større spredning i pirataktiviteterne. Dekodere og tomme smart cards forhandles åbent, fordi de kan anvendes til lovlige formål. Uafhængigt heraf lægges koder til programmering af kortene ud på internettet, bl.a. af pirater, der har økonomisk fordel af salget af dekodere og smart cards, som derefter programmeres til at give adgang til tjenester på ulovlig vis.

Denne opdeling af aktiviteterne har ført til en ny metode til at skaffe sig ulovlig adgang til de pågældende tjenester og har vist sig vanskelig at få straffet ved domstolene. Grunden er, at de kommercielle aktiviteter vedrører produkter, der kan anvendes til lovlige formål, og at det er vanskeligt at bevise, at offentliggørelsen på internettet har forbindelse med dette salg. Endelig er det brugeren selv, der foretager programmeringen, og ikke sælgeren.

I denne forbindelse synes direktivets bestemmelser ikke at kunne anvendes direkte, fordi det er så vanskeligt at føre bevis for, at der er tale om en ulovlig handling i kommercielt øjemed. Udbyderne kan naturligvis hævde, at de pågældende smart cards med denne trafik ikke er beregnet på at blive anvendt til et lovligt formål, eftersom deres avancerede teknologi og deraf følgende høje pris ikke gør dem konkurrencedygtige til mere almindelige formål (som f.eks. sikkerhedsbadge).

Domstolene er imidlertid nødsaget til at foretage en teknisk vurdering, som i mange tilfælde ligger uden for de ansvarlige embedsmænds kompetence.

Udbyderne lægger vægt på, at der skal kunne pålægges sanktioner, når en tredjepart lægger koder ud på internettet uden vederlag. Direktivets bestemmelser synes ikke at kunne anvendes i disse tilfælde på grund af handlingens ikke-kommercielle karakter: det er næsten umuligt at bevise en sammenhæng mellem salget af et tomt smart card og offentliggørelsen af koder på internettet. Med en sanktion for privat besiddelse af en ulovlig anordning ville man kunne straffe den bruger, der anvender sådanne metoder, men det ville ikke løse problemerne med kodernes tilstedeværelse på internettet.

Her forekommer kun retsforfølgning for illoyal konkurrence at kunne løse problemet, men et sådant skridt vanskeliggøres imidlertid af overtrædelsens eksterritoriale karakter. Det bør derfor overvejes at undersøge de retlige muligheder for at forhindre de nævnte metoder.

Der er også udviklet andre former for piratvirksomhed, f.eks. deling af kort: med et kort, der er erhvervet på lovlige vis, kan man formidle tjenesten videre til andre brugere enten trådløst eller via wimax-adgangsteknologi. Der er oftest tale om videreformidling mod vederlag, som dermed er omfattet af direktivets bestemmelser. Problemet ved denne form for piratvirksomhed er, at det er vanskeligt at opdage overtrædelsen, der kræver specialuddannet personale hos politiet.

De nationale myndigheder bør derfor opfordres til at satse på en mere effektiv udveksling af oplysninger.

3.3. Direktivets bidrag til beskyttelsen af ophavsretten

Rettighedshavere til indhold kan ikke påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 98/84/EF. Spørgsmålet om at udvide beskyttelsen blev drøftet længe i forbindelse med direktivets vedtagelse, men det blev forkastet med den begrundelse, at der forventedes vedtaget en særskilt retsakt om beskyttelse af ophavsretten i informationsfundet. Direktiv 2001/29/EF af 20. maj 2001¹¹ om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationsfundet supplerede tre år senere den beskyttelse, der lå i direktiv 98/84/EF.

Direktiv 98/84/EF bidrager ikke desto mindre ganske betydeligt til beskyttelsen af ophavsretten, eftersom det beskytter indhold, der er omfattet af ophavsret, mod piratvirksomhed og dermed også rettighedshavernes indtjening.

3.3.1. *Udvidelse af beskyttelsen til at omfatte rettighedshavere*

Rettighedshavere og rettighedskøbere samt rettighedshavere til sportsbegivenheder har vist interesse for at blive omfattet af direktivet.

Der synes imidlertid at være tale om en misforståelse med hensyn til indholdet af den beskyttelse, der ligger i direktivet. Der kan med hjemmel i direktivet kun iværksættes sanktioner over for handlinger, der vedrører anvendelse af ulovlige anordninger. Der kan således ikke med hjemmel i direktivet pålægges sanktioner for andre handlinger såsom anvendelse af lovlige anordninger, der ikke overholder eventuelle territoriale restriktioner, som det er tilfældet på det ovenfor beskrevne grå marked.

Det er vigtigt at få præciseret, fordi høringsindlæggene fra rettighedshaverne (radio- og tv-selskabernes ophavsret eller beslægtede rettigheder til at transmittere sportsbegivenheder) fokuserer på overholdelsen af de geografiske restriktioner for de pågældende rettigheder og risikoen for forringelse af rettighedernes værdi, såfremt disse geografiske restriktioner tilsidesættes.

I denne forbindelse vil en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte andre aktører være irrelevant. I direktivet er piratvirksomhed således defineret som anvendelse af ulovlige anordninger, dvs. anvendelse af udstyr, der ikke er godkendt af den pågældende udbyder af indhold. F.eks. er de dekodere, der anvendes på det grå marked, godkendt af det tv-selskab, der løbende modtager vederlag for dem.

En af de løsninger, der er foreslået vedrørende rettighedshavernes problem, kunne være at arbejde for en bedre integrering og indregning af den potentielle indtjening på det grå marked. Denne mulighed kræver imidlertid en mere global drøftelse og mere information om potentialet på de grænseoverskridende markeder.

Rettighedshaverne til sportsbegivenheder synes dog i deres gode ret til at forlange en bedre beskyttelse i mangel af bestemmelser, der kan anvendes direkte på dem, men der skal samtidig tages hensyn til forbrugernes legitime forventninger om at få lovlig adgang til elektroniske tjenester på tværs af grænserne og til behovet for at sikre offentligheden bred adgang til begivenheder af større samfundsmæssig betydning. Kommissionen har til hensigt at iværksætte en undersøgelse af behovet for

¹¹ EFT L 167 af 22.6.2001, s. 10.

supplerende foranstaltninger til afhjælpning af dette problem. I forbindelse med den undersøgelse af finansieringen af sporten, som Kommissionen bebudede i sin hvidbog om idræt¹², kan der formentlig indsamles vigtige informationer, som kan danne grundlag for en analyse.

3.3.2. Systemer til forvaltning af digitale rettigheder

Da man begyndte at distribuere indhold på internettet, indførte man samtidig en ny type beskyttelse af elektronisk indhold: systemer til forvaltning af digitale rettigheder, normalt betegnet med den engelske forkortelse DRM (*Digital Rights Management*).

Disse tekniske beskyttelsesforanstaltninger tager især sigte på at sikre ophavsretten ved distribution af indhold på internettet. Dette fælles formål har givet anledning til udvikling af systemer med meget forskelligartede konfigurationer og anvendelser, der opererer med forskellige former for begrænsninger: kvantitative begrænsninger for læsningen af et værk, geografiske begrænsninger for adgangen og specielt udstyr eller software for at kunne læse værket, overføre det til andet udstyr og udtrække digitalt indhold (listen er ikke udtømmende).

Nogle af disse systemer kan falde ind under definitionen på adgangsstyrende systemer: *"en teknisk foranstaltning og/eller et teknisk arrangement, hvorved adgangen til den beskyttede tjeneste i forståelig form er betinget af en forudgående individuel tilladelse"* (direktivets artikel 2, litra b)). De foranstaltninger, der anvendes til at sikre vederlaget for værket, først og fremmest dem, der gør det muligt at differentiere vederlaget afhængigt af den anvendelse, brugeren ønsker (en eller flere læsere, forskelle i optagelseskvalitet osv.), vil således helt sikkert være omfattet af den beskyttelse, der ligger i direktiv 98/84/EF.

I det ovennævnte direktiv 2001/29/EF om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet nævnes udtrykkeligt i artikel 6 den retlige beskyttelse af tekniske foranstaltninger. Denne beskyttelse vedrører imidlertid udelukkende ophavsretten, og medlemsstaterne kan i deres gennemførelsesbestemmelser begrænse adgangen til retsmidler til udelukkende at gælde rettighedshaverne og ikke distributørerne af elektronisk indhold. I denne sammenhæng vil direktiv 98/84/EF fortsat være til gavn for distributører af digitalt indhold, som med direktivet har et våben til bekæmpelse af piratvirksomhed mod de beskyttelsesforanstaltninger, de anvender til distribution af online-indhold.

3.4. Beskyttelsen af vederlaget, det eneste beskyttelseskriterium

Direktivet begrænser beskyttelsen mod piratvirksomhed mod adgangsstyrende tjenester til de tjenester, der anvendes med betalingsformål: vederlag for tjenesten (abonnement eller betaling for et individuelt køb) skal være en betingelse for adgangen til indholdet.

Adgangsstyrende systemer kan imidlertid anvendes til andre formål end sikring af udbyderens vederlag, bl.a. til at opfylde kontraktmæssige eller retlige forpligtelser som f.eks. begrænsning af det potentielle publikum – enten geografisk i forbindelse

¹²

http://ec.europa.eu/sport/whitepaper/wp_on_sport_en.pdf

med overdragelse af rettigheder eller aldersmæssigt for at beskytte mindreårige mod indhold beregnet for voksne, i forbindelse med forretnings- eller reklamestrategier, sikkerhedsformål eller indirekte opkrævning af vederlag¹³. Derfor har flere udbydere udtrykt interesse for at få beskyttelsen udvidet.

Det skal dog præciseres, at betalingsbegrebet dækker mere end direkte betaling. Informationssamfundets tjenester kan rent faktisk anvende tekniske foranstaltninger, der tager sigte på at begrænse distributionen af indhold, der er gratis tilgængeligt, men indirekte finansieret ved annoncer eller sponsorater. Sådanne tjenester er også omfattet af direktivet.

Det kan konkluderes, at der helt klart er et behov for at få udvidet beskyttelsen, men det er tvivlsomt, om det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en sådan udvidelse via en revision af direktivet. Direktivets nuværende anvendelsesområde er begrænset til piratvirksomhed i kommercielt øjemed. Er der tale om en sådan kommerciel piratvirksomhed, hvor det drejer sig om adgangsstyring, der anvendes til de andre nævnte formål? De anvendelsesformål for adgangsstyringssystemer, der er begrundet i lovgivningen, bør desuden beskyttes af den pågældende lovgivning selv, her tænkes bl.a. på beskyttelse af mindreårige, internetkriminalitet og beskyttelse af persondata og privatlivets fred. Disse spørgsmål bør undersøges grundigt, og et første skridt kunne være en debat i en ekspertgruppe nedsat til formålet.

4. KONKLUSION OG FREMTIDIGE FORANSTALTNINGER

4.1. Evaluering af direktiv 98/84/EF

Man har i denne rapport gennemgået de forskellige aspekter af anvendelsen af direktivet, der giver anledning til problemer eller spørgsmål. En sådan gennemgang er en nødvendig forudsætning for at kunne evaluere direktivets virkninger på de relevante områder, så Kommissionen kan drage sine konklusioner om de opnåede resultater fra direktivets vedtagelse og til i dag.

Den første konstatering vedrører medlemsstaternes gennemførelse af direktivet generelt i den nationale ret, som har medført en begrænsning af piratvirksomhed i EU og en ændring af dens geografiske fordeling, efter at visse lande, der tidligere var hjemsted for pirater, har tiltrådt EU og dermed har flyttet centrene for piratvirksomhed uden for direktivets indflydelseszone.

Den anden konstatering er, at det måske kan diskuteres, hvor effektivt direktivet er gennemført, hvilket begrænser retssikkerheden for udbydere af audiovisuelle tjenester. Gennemførelsen i national ret er bl.a. visse steder præget af særdeles lempelige sanktioner eller manglende viden hos de nationale myndigheder om dette meget tekniske emne. Hvad angår det sidste, skal man være opmærksom på, at den fortsatte teknologiske udvikling har gjort emnet endnu mere kompliceret, fordi der er opstået både nye former for piratvirksomhed, nye distributionsplatforme og nye adgangsstyringssystemer som f.eks. visse DRM-systemer.

¹³ Se undersøgelsen fra april 2000 udført for Kommissionen af *Institute for Information Law (IVR)* fra Amsterdam Universitet: http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/background_en.htm

For det tredje kan det i relation til den frie bevægelighed konkluderes, at selv om der er etableret en fællesskabsramme, som skulle virke befordrende for udviklingen af det indre marked for de pågældende tjenester, er der endnu ikke sket ret meget med hensyn til en fuldt lovlig udvikling af grænseoverskridende tjenester. Det er navnlig det grå marked, der som grænseoverskridende mekanisme synes at være længst fremme, men det tolereres kun lige akkurat af udbydere, selv om adgangen til audiovisuelle tjenester fra hjemstaten er en vigtig faktor for livskvaliteten for de europæiske borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed inden for EU.

Endelig må Kommissionen konstatere, at visse hindringer for reel udnyttelse af den beskyttelse, der ligger i direktivet, kræver en grundigere undersøgelse. Det drejer sig dels om den mulighed for at iværksætte sanktioner over for privat besiddelse af ulovlige anordninger, som udbydere slår til lyd for, men som ikke er så enkel endda, dels om situationen for de udbydere, der ikke nyder tilstrækkelig beskyttelse, bl.a. rettighedshaverne til sportsbegivenheder.

4.2. Fremtidige foranstaltninger med henblik på en mere effektiv håndhævelse af direktivet og håndtering af konvergensproblemet

4.2.1. Nedsættelse af en ekspertgruppe

Kommissionen har til hensigt at nedsætte en ekspertgruppe for adgangsstyring bestående af eksperter fra medlemsstaterne. Gruppen skal fungere efter samme model som ekspertgruppen for elektronisk handel og have et tilsvarende mandat.

Ekspertgruppen for adgangsstyring skal bl.a. arbejde på at udbygge og lette det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem disse og Kommissionen og drøfte dels problemerne i forbindelse med anvendelsen af direktiv 98/84/EF om adgangsstyring, dels de aktuelle problemer vedrørende brugen af adgangsstyringssystemer.

Den nye ekspertgruppe skal først og fremmest behandle de emner, der er beskrevet i denne rapport: de nye former for piratvirksomhed, vurderingen af de nuværende sanktioners afskrækkende virkning, muligheden for sanktioner for privat besiddelse i forbindelse med beskyttelsen af adgangsstyringssystemer, sammenhængen med bestemmelserne om beskyttelse af ophavsretten, udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte DRM-systemer i disses egenskab af adgangsstyringssystemer og beskyttelse af brugen af adgangssystemer til andre formål end sikring af udbydernes vederlag.

Ekspertgruppen skal således overveje de potentielle fordele ved brugen af innovative adgangsstyringssystemer og DRM-systemer og navnlig vurdere deres potentiale med hensyn til at mindske behovet for strengere sanktioner. I denne sammenhæng skal gruppen inddrage alle de aspekter, der kan medvirke til en bedre beskyttelse af persondata og privatlivets fred.

Med vedtagelsen af denne rapport træffer Kommissionen samtidig beslutning om at nedsætte den omhandlede ekspertgruppe inden udgangen af 2008.

4.2.2. *Arbejdsgruppe vedrørende det grå marked*

Kommissionen vil desuden foreslå ekspertgruppen at nedsætte en særlig arbejdsgruppe, der skal behandle spørgsmålet om det grå marked.

Denne arbejdsgruppe skal i første omgang indsamle flest mulige informationer om europæiske borgeres mobilitet inden for EU og deres forbrugsvaner med hensyn til audiovisuelle tjenester. Derefter kan den overveje eventuelle løsningsmuligheder med henblik på at give interesserede borgere adgang til tjenester hidrørende fra deres hjemstat.

4.2.3. *Indsamling af informationer*

Det fremgår af rapporten, at der er en vis mangel på informationer, navnlig hvad angår de europæiske borgeres udøvelse af retten til fri bevægelighed og efterspørgslen efter audiovisuelle tjenester på tværs af grænserne. Med mere viden om disse spørgsmål vil man bedre kunne vurdere, hvilke muligheder der ligger i de grænseoverskridende markeder, og gøre sig mere kvalificerede overvejelser omkring beskyttelsen af ophavsretten og rettighederne til sportsbegivenheder.

Kommissionen foreslår, at der i starten af 2009 gennemføres en spørgeundersøgelse om emnet.

Der skal desuden indsamles informationer om salg af rettigheder til sportsbegivenheder; det vil ske i forbindelse med den undersøgelse af sportens finansiering, som Kommissionen bebudede i sin hvidbog om idræt¹⁴. Det bliver første etape i indsamlingen af informationer om, hvad indehaverne af rettigheder til sportsbegivenheder kan stille op over for pirattransmissioner af begivenhederne.

4.2.4. *Ratifikation af den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrede tjenester*

Den pågældende europæiske konvention rummer et stort potentiale for en international udvidelse af beskyttelsen af adgangsstyrede tjenester til stater uden for EU. Det Europæiske Fællesskabs ratifikation af konventionen vil kunne tilskynde til en øget international indsats på området med deltagelse af Europarådets 47 medlemslande.

Kommissionen vil derfor i nær fremtid stille forslag til Rådet om at ratificere konventionen på Det Europæiske Fællesskabs vegne.

¹⁴

http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/wp_on_sport_da.pdf