

Anbefalinger til Blankmedieudvalget



Seismonaut • 06.07.2017

Introduktion

Seismonaut har udarbejdet anbefalinger til Blankmedieudvalget med henblik på opdatering af blankmedieordningen. Anbefalingerne bygger på den undersøgelse, Seismonaut har gennemført for udvalget vedrørende markedet for lagringsmedier og danskernes kopieringsadfærd.

Anbefalingerne rummer følgende elementer:

1. Indledende metodiske betragtninger
2. Model for kategorisering af lagringsmedier
3. Vurdering af lagringsmedier der fritages fra ordningen
4. Gennemgang af relevante faktorer for takseringsniveau, herunder:
 - a. EU-retlige principper
 - b. Fastsættelse af lagringsmediernes kopieringsfaktor
 - c. Referencepunkter for taksering
 - d. Værdiansættelse og tab
5. Forslag til taksering efter dynamisk og statisk model
6. Estimat af det årlige provenu
7. Vurdering af dynamisk og statisk model

Anbefalingerne præsenteres på de følgende sider.

1. Indledende metodiske betragtninger

Evidens fra adfærdsundersøgelse som afsæt

Anbefalingerne tager afsæt i den evidens, som den forudgående undersøgelse har tilvejebragt. Evidensen vejer tungest i forhold til vurderingen af de omfattede lagringsmedier såvel som den anbefalede takseringsmodel. Nærmere henvisninger til evidensgrundlaget følger i de enkelte anbefalinger.

Compliance med EU-retlig ramme

Anbefalingerne er i compliance med den EU-retlige ramme, som er fremsat i notat af Kulturministeriet d. 9. Juni 2017. Vi har taget særligt hensyn til følgende principper:

- Princippet om *berettiget formodning*, hvorved udstyrets egnethed til kopiering i udgangspunktet berettiger til opkrævelse af kompensation uagtet den individuelle brug.
- Princippet om *minimal skade*, hvorved kompensationen ikke opkræves i tilfælde, hvor skaden for rettighedshaverne anses for at være minimal.
- Princippet om *ligebehandling*, hvorved ensartede lagringsmedier ikke må behandles forskelligt og forskellige lagringsmedier ikke må behandles ens, med mindre der er sagligt belæg for det.

2. Model for kategorisering af lagringsmedier

I kategoriseringen af lagringsmedier har vi tilstræbt at skabe størst mulig fleksibilitet i forhold til den teknologiske udvikling. Efter belgisk forbillede har vi derfor anvendt en **generisk kategorisering**. Med den generiske kategorisering benævner vi ikke specifikt udstyr såsom e-bogslæser, mp3-afspiller el.lign, men anvender i stedet nogle typificeringer af lagringsmedier, som samlet set regnes for at være omfattet af ordningen. Det muliggør løbende indrullering af nye integrerede lagringsmedier i ordningen uden at ændre lovteksten.

De foreslåede generiske kategorier er:

- **Løse lagringsmedier**, herunder optiske og flash-baserede lagringsmedier
- **Mobile lagringsmedier**, herunder smartphones, tablets og medieafspillere
- **Lagringsmedier i hjemmet**, herunder eksterne harddiske samt apparater med indbygget lagringskapacitet og/eller optagefunktion.

Som udgangspunkt er alt udstyr inden for ovenstående kategorier omfattet ordningen. Dog har vi under hensyn til princippet om minimal skade samt med henvisning til ligebehandlingsprincippet foretaget en konkret vurdering af, hvilke lagringsmedier der *ikke* skal være omfattet af ordningen, selvom de falder inden for ovenstående kategorier. Vurderingen bygger på en identificering af lagringsmedier, der er genstand for ingen eller minimal kopieringspraksis, og derfor udgør minimal skade. Denne vurdering vil være nødvendig at foretage løbende, når nyt udstyr introduceres på markedet, evt. som en del af fortløbende markedsundersøgelser.

Anbefalet kategorisering af lagringsmedier

- **Løse lagringsmedier**
 - Optisk (CD-R, DVD og Blu-ray)
 - Flash (USB, hukommelseskort)
- **Mobile lagringsmedier**
 - Smartphone
 - Tablet
 - Medieafspillere
- **Lagringsmedier i hjemmet**
 - Eksterne harddiske
 - Apparater med indbygget lagring
 - Apparater med optagefunktion

3. Vurdering af lagringsmedier der fritages fra ordningen

EU-domstolen har med princippet om *berettiget formodning* stadfæstet, at udstyrets anvendelighed til kopiering i sig selv er tilstrækkelig til at opkræve kompensation. Dog fremgår det af infosoc-direktivet, at “i visse situationer, hvor skaden for rettighedshaveren er minimal, bør der ikke være betalingspligt”. Det er op til EU-landene selv at sætte en tærskel for, hvornår skaden kvalificeres som minimal.

Med afsæt i adfærdsundersøgelsen har vi udarbejdet en model til bedømmelse af lagringsmediernes individuelle “kopieringsfaktor” (mere herom på under 4.b). Med afsæt i modellen har vi fastsat en nedre tærskelværdi. Udstyr der falder under denne tærskelværdi fritages fra ordningen idet udstyrets kopieringsfaktor er så lav, at der vil være tale om minimal skade. Det gælder **smart-watch, spillekonsoller og cloud-tjenester**.

Dertil kommer analoge medier i form af **løse kassette- og VHS-bånd**, som vi anbefaler fritaget fra ordningen grundet meget lave salgstal. Der er solgt ca. 1.629 kassettebånd og 75 VHS-bånd i 2016. Dertil kommer, at udstyret har en lav kopieringsfaktor jf. modellen under pkt. 4.b. Kopieringsfaktoren og salgstallene taget i betragtning kan det konkluderes, at meget få danskere fremadrettet vil anvende disse medier til lovlig kopiering af beskyttet materiale.

Mini-Disc er udgået af handlen og er derfor også fritages den opdaterede ordning. Slutteligt bør **Media-gateways** i form af Google Chromecast og Apple TV fritages ordning, da de ikke har lagringskapacitet egnet til privatkopiering.

Lagringsmedier der fritages fra ordningen

Lagringsmedier	Begrundelse for fritagelse
Smart-watches	Kopieringsfaktor under nedre tærskelværdi
Spillekonsoller	Kopieringsfaktor under nedre tærskelværdi
Cloud-tjenester	Kopieringsfaktor under nedre tærskelværdi
Analoge kassette- og VHS-bånd	Lave salgstal kombineret med lav kopieringsfaktor
Mini-Disc	Udgået i handlen
Media Gateways, herunder Apple TV og Chromecast	Ikke egnet til kopiering

4.a EU-retlige principper for fastsættelse af taksering

Takseringen af de omfattede lagringsmedier skal fastsættes under hensyn til følgende EU-retlige principper:

- **Princippet om rimelig kompensation og begrebet skade:** Det er formålet med ordningen at yde kompensation for den skade, som berørte rettighedshavere har lidt som følge af lovlig privatkopiering. Skade skal i første omgang forstås sådan, at udstyrets egnethed til kopiering alene er tilstrækkeligt til at antage, at der finder kopiering sted, og dermed også en skadevirkning for rettighedshaverne. Begrebet rimelig kompensation rummer dog den nuancering, at hvis udstyret er multifunktionelt og kopieringsfunktionen er sekundær, kan dette give anledning til en lavere kompensation.
- **Ligebehandlingsprincippet:** Formålet med dette princip er at sikre, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens. I forhold til takseringen betyder det, at ensartede medier skal have en ensartet takst, med mindre forskelsbehandlingen kan begrundes. På samme vis gælder, at forskelligartede medier ikke skal have en ensartet takst, med mindre der er en faglig begrundelse herfor.

På baggrund af undersøgelsen har vi udviklet en model, der angiver lagringsmediernes kopieringsfaktor baseret på forbrugernes kopieringsadfærd. Kopieringsfaktoren tjener til at imødekomme princippet om skade og rimelig kompensation, idet en lav kopieringsfaktor omsættes til en lavere taksering og en høj kopieringsfaktor omsættes til en højere taksering. Dertil tjener modellen til at imødekomme ligebehandlingsprincippet, idet kopieringsfaktoren giver sagligt belæg for at kategorisere lagringsmedierne i nogle ensartede takseringsniveauer.

4.b Baggrund for fastsættelse af kopieringsfaktor

Adfærdsundersøgelsen afdækker tre parametre som vi anser for primære i forhold til udstyrets kopieringsfaktor:

1. Udstyrets anvendelse til kopiering
2. Hyppighed for brug af kopieret materiale på udstyret
3. Andel af udstyrets kapacitet benyttet til kopiering.

Lagringsmediernes indbyrdes rangering på ovenstående tre parametre har vi omsat til en samlet score. Denne score er udtryk for udstyrets samlede kopieringsfaktor. Kopieringsfaktoren er dernæst niveauinddelt i tre niveauer: Høj faktor, lav faktor samt minimal faktor. Sidstnævnte udgør den førnævnte nedre tærskelværdi - dvs. udstyr med en kopieringsfaktor under denne tærskelværdi fritages fra ordningen.

Adfærdsundersøgelsen viser, at der ikke er belæg for at operere med en mere detaljeret niveauinddeling end høj/lav/minimal. Det skyldes, at kopieringsadfærden generelt er begrænset på tværs af alle lagringsmedier. Set i lyset af den begrænsede kopieringsadfærd er der således ingen lagringsmedier, der kvalificerer sig til en særskilt høj eller særskilt lav taksering.

4.b Model til fastsættelse af kopieringsfaktor

Lagringsmedier	Rangering 1: Anvendelse	Rangering 2: Hypighed	Rangering 3: Kapacitet	Samlet score	Kopierings- faktor
Harddiskoptager/DVD-/Blu-ray-afspiller m. optagefunktion	1	2	1	4	HØJ
Smart TV	2	1	2	5	HØJ
TV Boks/set-topboks m. optagefunktion	6	3	3	12	HØJ
Bærbar medieafspiller	3	6	4	13	HØJ
Computer	7	5	5	17	HØJ

Løse CD-R, DVD og Blu-ray	4	11	6	21	LAV
Smartphone	9	4	9	22	LAV
Løse kassette og VHS-bånd	5	14	7	26	LAV
Netværksharddisk	8	10	8	26	LAV
Ekstern harddisk	8	10	8	26	LAV
Tablet	12	8	11	31	LAV
USB-sticks og memorycards	11	12	12	35	LAV
Smart watch	14	9	14	37	MINIMAL
Cloud-tjeneste	13	15	13	41	MINIMAL
Spillekonsol	15	13	15	43	MINIMAL

4.c Referencepunkter for taksering

Den EU-retlige ramme overlader det til medlemslandenes individuelle skønsmargen at fastsætte de konkrete takster. Som resultat heraf kan det iagttages, at der på tværs af EU-landene findes vidt forskellige niveauer for taksering. Det kan være et udtryk for, at landene har forskelligt videngrundlag til rådighed, eller at de politiske omstændigheder er forskellige.

Den evidens der er tilvejebragt i adfærdsundersøgelsen har vi anvendt til at identificere udstyr, der ikke bør omfattes af ordningen, samt til at fastsætte en kopieringsfaktor for de individuelle typer af udstyr. Evidensen rækker imidlertid ikke til fastsætte det konkrete takseringsniveau (se også 4.d).

Til at fastsætte takseringsniveauet har vi i stedet anvendt følgende referencepunkter:

- Takseringsniveauet i sammenlignelige EU-lande
- Ordningens samlede provenu set i forhold til tidligere år i Danmark (i 2017-tal).

Sammenligneligheden med andre lande har været retningsgivende men ikke bestemmende for de fastsatte takster. Vi har haft særlig opmærksomhed på de hollandske takster, hvor der er indført forholdvis simplificerede takseringsintervaller.

Tidligere års provenu er anvendt som referencepunkt idet vi vurderer, at provenuet for den nye ordning ikke bør overskride 2005-niveauet, som er det sidste år inden indførelsen af DVD-garantien. Den vurdering beror på, at kopieringsadfærden må formodes at have været mere udbredt i 2005 end i dag, da salget af løse blankmedier var markant større. Det skal bemærkes, at tidligere års provenu alene er anvendt som referencepunkt og ikke som styrende faktor for takseringen.

4.d Værdiansættelse og tab

Værdiansættelsen af det kopierede materiale i Danmark er ca. 1 mia. kr. pr. år i streaming-værdi og ca. 4,6 mia. kr. i købsværdi. Værdiansættelsen kan anvendes til at dokumentere, at der er et væsentligt tab for rettighedshaverne forbundet med den kopiering, der har fundet sted frem til i dag. Værdiansættelsen bør dog ikke tjene som rettesnor for det samlede årlige provenu ved den opdaterede blankmedieordning. Det skyldes følgende forhold:

- Værdiansættelsen er beregnet på baggrund af det akkumulerede kopierede materiale i Danmark over tid. Af de 474 mio. filer i Danmark, som erstatter et køb, kan et ukendt antal filer være kopieret for flere år siden. Adfærdsundersøgelsen viser, at kun 17% af danskerne har kopieret materiale inden for de seneste 6 måneder. Det indikerer, at den akkumulerede kopiering er historisk betinget og ikke kan fremskrives.
- Værdiansættelsen tager afsæt i markedsværdien af det kopierede materiale, dvs. salgsprisen ved hhv. køb og streaming. Markedsværdien er ikke enslydende med rettighedshavernes tab, idet der er mange andre led i værdikæden, der har andel i den tabte omsætning. Det er ikke muligt at beregne rettighedshavernes faktiske tab, da der er for mange usikre faktorer i beregningen - herunder ikke mindst usikkerheden om brugernes hypotetiske adfærd såfremt kopieringen ikke var mulig og/eller tilladt.

5. Forslag til taksering efter dynamisk og statisk model

I de fleste EU-lande er der indført takseringsniveauer baseret på kapacitetsintervaller. Vores undersøgelse viser dog, at kapaciteten ikke er et relevant parameter for takseringen, da det for alle udstyrstyper gælder, at mindre end 25% af kapaciteten anvendes til kopiering, og i mange tilfælde langt mindre endnu. I stedet anvender vi udstyrets samlede kopieringsfaktor som primær differentiator mellem takseringsniveauerne.

Vi har udarbejdet to modeller for taksering - en dynamisk og en statisk model:

- **I den dynamiske model** anvender vi to takseringsniveauer: Høj takst og lav takst. En høj kopieringsfaktor omsættes til den høje takst, mens en lav kopieringsfaktor omsættes til den lave takst. Den høje og lave takst er differentieret for hhv. løse og integrerede lagringsmedier af hensyn til salgspriserne på enhederne (løse lagringsmedier er langt billigere i enhedspris end integrerede lagringsmedier). Det er efter vores vurdering ikke meningsfuldt at anvende mere detaljerede takseringsniveauer i den dynamiske model, idet det for alle lagringsmedier gælder, at kopieringsadfærden er relativt begrænset. Taksterne fremgår på følgende side.
- **I den statiske model** har vi ensrettet taksterne på tværs af alle lagringsmedier, dog igen med differentiering mellem løse og integrerede lagringsmedier af hensyn til enhedspriserne. Taksterne i den statiske model er beregnet ved at dividere provenuet fra den dynamiske model med antal solgte enheder for hhv. løse og integrerede lagringsmedier. Den statiske model giver altså samme provenu som den dynamiske model, blot med den forskel, at takseringen spredes jævnt ud på de omfattede lagringsmedier uagtet deres kopieringsfaktor. Taksterne fremgår på følgende side.

Anbefalet taksering ved dynamisk og statisk model

Lagringsmedier	Dynamisk model		Statisk model
	Høj takst	Lav takst	Ensrettet takst
Takster anført i kr.			
Løse lagringsmedier			
Optisk		1,49	1,96
Flash		1,49	1,96
Mobile lagringsmedier			
Smartphone		11,18	15,42
Tablet		11,18	15,42
Medieafspillere	26,08		15,42
Lagringsmedier i hjemmet			
Ekstern harddisk		11,18	15,42
Apparater med indbygget lagring	26,08		15,42
Apparater med indbygget optagefunktion	26,08		15,42
Årligt provenu i DKK		43.943.908	43.943.908

Se bilag 1 for detaljerede oplysninger om salgstal mv.

6. Estimat af årligt provenu

Det årlige provenu på 43.943.908 mio. kr. er beregnet på baggrund af de tilgængelige salgstal fra 2016. I datagrundlaget indgår ikke salgstal for hhv. bærbare medieafspillere, harddiskoptagere/DVD-afspillere med optagefunktion samt TV-bokse. Provenuet fra disse lagringsmedier vil således komme oven i det estimerede provenu. Det skal bemærkes, at markedet for integrerede lagringsmedier er meget dynamisk, og det er derfor vanskeligt at fremskrive, hvordan provenuet vil udvikle sig fremadrettet.

Provenuet i 2005 var på 47,4 mio. kr., hvilket svarer til 57,1 mio. kr. i 2017-tal. Et provenu på 43,9 mio. kroner i dag fremstår som et fornuftigt leje, eftersom kopieringsadfærden må antages at have været mere udbredt i 2005, hvor salget af løse blankmedier var langt højere.

Ser vi på provenuet per indbygger ligger det på niveau med det aktuelle provenu i Sverige og lavere end provenuet i Finland, Belgien og Holland (se tabel nedenfor). Det skal bemærkes, at såfremt den svenske domstol stadfæster CopySwedes taksering på mobiltelefoner vil provenuet forventeligt stige i Sverige. Provenuet i Holland, Belgien og Finland vil muligvis blive justeret efterhånden som landene får adgang til mere viden om markedet og kopieringsadfærden via deres respektive markeds- og adfærdsundersøgelser.

Provenue i EUR	Holland	Belgien	Sverige	Finland	Gsn.	Danmark
Årligt provenu	28.219.741	24.986.442	10.285.356	11.000.000	-	5.898.511
Provenu per indbygger	1,67	2,21	1,05	2,01	1,74	1,02

Indbyggertal i Danmark pr. 2. kvartal 2017: 5.756.170 personer

7. Vurdering af dynamisk og statisk model

Som præsenteret under pkt. 5 er der mulighed for at indføre en dynamisk og en statisk takseringsmodel. Begge modeller har sine fordele og ulemper:

- **Den dynamiske model** tager bedst højde for lagringsmediernes kopieringsfaktor og rammer dermed mere præcist på de mest relevante lagringsmedier. Modellen har den ulempe, at det vil kræve løbende vurdering af nye lagringsmedier om de har en høj eller lav kopieringsfaktor. Fastsættelsen af kopieringsfaktoren vil kræve nærmere empirisk analyse. Det kan dog vise sig relevant under alle omstændigheder at gennemføre løbende monitorering af kopieringsadfærden og markedet for lagringsmedier, hvormed den empiriske analyse af nye medier kan indlejres i dette arbejde.
- **Den statiske model** tager ikke højde for kopieringsfaktoren og stiller derved ikke krav om detaljeret empirisk analyse af nye medier. Dog skal det fortsat løbende vurderes, om nye medier skal omfattes af blankmedieordningen eller ej. I denne vurdering er kopieringsfaktoren et nyttigt redskab, og igen kan det således vise sig relevant med løbende monitorering af markedet og adfærden. Det skal bemærkes, at den statiske model kan være i konflikt med ligebehandlingsprincippet, idet forskelligartede medier behandles ens. Den faglige begrundelse for den ensartede behandling vil i den henseende være, at samtlige lagringsmedier kun i ringe grad anvendes til kopiering. Ingen lagringsmedier kvalificerer sig til en særskilt høj eller lav taksering, hvormed medierne retteligt kan sammenlignes.