



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 16 de septiembre de 2016
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
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**

PROPUESTA

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	14 de septiembre de 2016
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2016) 302 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO relativa a la modernización de la normativa sobre derechos de autor de la UE que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor en el mercado único digital y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sobre el ejercicio de los derechos de autor y determinados derechos afines a los derechos de autor aplicables a determinadas transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y a las retransmisiones de programas de radio y televisión

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2016) 302 final.

Adj.: SWD(2016) 302 final

Bruselas, 14.9.2016
SWD(2016) 302 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

relativa a la modernización de la normativa sobre derechos de autor de la UE

que acompaña al documento

Propuesta de

**Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor en el
mercado único digital
y**

Propuesta de

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
por el que se establecen las normas sobre el ejercicio de los derechos de autor y
determinados derechos afines a los derechos de autor aplicables a determinadas
transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión y a las retransmisiones de
programas de radio y televisión**

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

Ficha resumen
Evaluación de impacto relativa a la modernización de la normativa sobre derechos de autor de la UE
A. Necesidad de actuar
¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?
La presente evaluación de impacto analiza una serie de cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la normativa sobre derechos de autor de la UE en el mercado único digital. Examina la posibilidad de reajustar las normas existentes o introducir otras nuevas en tres ámbitos diferenciados: <u>i) el acceso a los contenidos en línea, ii) el funcionamiento de las principales excepciones en el entorno digital y transfronterizo, y iii) el funcionamiento del mercado de derechos de autor.</u> <u>En el primer ámbito</u>, los problemas abordados en la evaluación de impacto están directamente relacionados con las dificultades que encuentran los organismos de radiodifusión, los servicios de retransmisión, las plataformas de vídeo a la carta (VOD) o las instituciones de patrimonio cultural (IPC) a la hora de adquirir derechos en línea. En particular, los organismos de radiodifusión tienen dificultades para adquirir los derechos que les permitan ofrecer en línea programas de radio y de televisión a través de las fronteras; del mismo modo, la adquisición de derechos puede resultar complicada para los servicios de retransmisión distintos de los operadores de cable que ofrecen canales de otros Estados miembros. Al evaluar el alcance de estos problemas y las posibles soluciones, se han tenido en cuenta los principales resultados de la evaluación del funcionamiento de la Directiva de satélite y cable (Directiva 93/83/CEE). Asimismo, las dificultades para adquirir derechos en línea contribuyen a la escasa disponibilidad de las obras audiovisuales europeas en las plataformas de vídeo a la carta. Por último, las IPC se enfrentan a importantes dificultades a la hora de adquirir los derechos para digitalizar las obras de sus colecciones que se encuentran fuera del circuito comercial y difundirlas al público. <u>En el segundo ámbito</u>, se ha constatado que la inseguridad jurídica en lo que respecta a los actos autorizados en virtud de las vigentes excepciones a los derechos de autor, en particular en el entorno digital, constituye un grave problema para el funcionamiento del mercado único digital. Los estudiantes y los profesores se ven afectados por la inseguridad jurídica al utilizar contenidos en actividades de enseñanza transfronterizas y con soporte digital. Los investigadores se enfrentan a la misma inseguridad en cuanto a la posibilidad de realizar minería de textos y datos sobre contenidos a los que tienen acceso legal. La conservación de las obras por las IPC, en particular en sus formas digitales, también puede verse obstaculizada por la inseguridad jurídica y los costes de transacción desproporcionados. <u>En el tercer ámbito</u>, la evaluación de impacto se centra en las cuestiones relacionadas con el reparto del valor en el entorno en línea, con una distinción entre los problemas a que se enfrentan «aguas arriba» los titulares de derechos que tratan de conceder licencias sobre sus contenidos a determinados tipos de servicios en línea y los que padecen «aguas abajo» los creadores cuando negocian contratos de explotación de sus obras. Los titulares de derechos experimentan dificultades a la hora de controlar y monetizar el uso de sus contenidos por los servicios en línea que almacenan y dan acceso a contenidos cargados por usuarios finales. También las editoriales de prensa tienen dificultades para conceder licencias sobre sus publicaciones e impedir usos no autorizados por parte de los servicios en línea. Asimismo, todas las editoriales se enfrentan a la inseguridad jurídica en cuanto a la posibilidad de recibir una parte de la indemnización por los usos de las obras en el marco de una excepción. Por último, los autores y los artistas intérpretes o ejecutantes (los creadores) no siempre disponen de suficiente información sobre la explotación de sus obras para poder negociar una remuneración adecuada a cambio de la explotación de sus derechos.
¿Qué se pretende conseguir?
Se han definido tres objetivos generales: i) permitir un acceso en línea más amplio a los contenidos protegidos en toda la UE, centrándose en los programas de radio y televisión, las obras audiovisuales europeas y el patrimonio cultural; ii) facilitar la utilización digital de contenidos protegidos en la educación, la investigación y la conservación en el mercado único; y iii) garantizar que el mercado de los derechos de autor en línea funcione eficazmente para todos los afectados y ofrezca los incentivos adecuados para la inversión en contenidos creativos y para su difusión.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?
Al centrarse en el funcionamiento de las normas sobre derechos de autor de la UE en el entorno digital y en línea,

la presente evaluación de impacto aborda problemas que tienen una dimensión transfronteriza importante.

Por lo que se refiere al primer ámbito, la aplicación de soluciones nacionales a los problemas mencionados relacionados con el acceso en línea a los contenidos, incluido el transfronterizo, puede generar una mayor fragmentación en el mercado único digital. Por lo tanto, para que los beneficios sean manifiestos, deben establecerse un planteamiento y una actuación comunes a nivel de la UE.

Por lo que respecta al segundo ámbito, el nivel de armonización existente limita la posibilidad de que los Estados miembros intervengan en el ámbito de los derechos de autor, ya que no pueden modificar unilateralmente el alcance de los derechos armonizados y las excepciones. Además, la intervención de la UE es indispensable para garantizar la seguridad jurídica en situaciones transfronterizas. Por lo que se refiere al tercer ámbito, la acción de la UE se justifica tanto desde la armonización ya existente (especialmente en términos de derechos) como por el carácter transfronterizo de la distribución de contenidos en línea. La intervención a escala nacional no sería suficientemente eficaz para abordar los problemas detectados (en particular, porque carecería de escala) y podría crear nuevos obstáculos y fragmentar el mercado. Es necesaria una actuación a nivel de la UE para garantizar la seguridad jurídica a los creadores y a quienes invierten en contenidos, a los distribuidores y a los usuarios. También permitirá a los titulares ejercer mejor sus derechos en el entorno en línea y garantizar unas condiciones equitativas en el mercado único digital.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Las opciones analizadas para cada tema incluyen la opción de referencia, una opción no legislativa en la mayoría de los casos (en forma de unas directrices o una recomendación de la Comisión y/o de un diálogo entre las partes interesadas) y una o varias opciones legislativas. Para cada tema se ha escogido una opción preferida.

En el ámbito del acceso a los contenidos en línea, se examinan en las opciones legislativas diferentes regímenes de concesión de licencias, considerados mecanismos que facilitan la adquisición de derechos.

- La opción preferida en cuanto a las transmisiones en línea de los organismos de radiodifusión es la aplicación del principio del país de origen a la adquisición de derechos para sus servicios en línea que sean accesorios a la emisión inicial.
- Por lo que se refiere a las retransmisiones digitales de programas de radio o televisión, la opción preferida es la aplicación de la gestión colectiva obligatoria de los derechos para los servicios de retransmisión prestados a través de redes de comunicaciones electrónicas «cerradas».
- Por lo que se refiere a la concesión de licencias sobre derechos de vídeo a la carta, la opción preferida incluye un diálogo de las partes interesadas europeas y un mecanismo de negociación que facilitaría el otorgamiento de licencias para la explotación en línea de obras audiovisuales eliminando obstáculos contractuales.
- Por último, para las obras fuera del circuito comercial, la opción preferida es una intervención legislativa a nivel de la UE que permita a los Estados miembros establecer mecanismos legales específicos para la celebración de acuerdos de licencias colectivas para el uso de dichas obras por parte de las IPC y la introducción de un efecto transfronterizo en dichos acuerdos.

En relación con las excepciones, las opciones legislativas están pensadas de forma que complementan las excepciones existentes (en los casos de la conservación y la enseñanza), o introducen una nueva excepción para usos específicos (por ejemplo, minería de textos y datos). Se contemplan diversas opciones, con variaciones en cuanto al alcance de la excepción, los beneficiarios y/o las relaciones con el mercado de concesión de licencias.

- La opción preferida para las actividades de enseñanza es una excepción obligatoria que afecta a los usos digitales en el contexto de la ilustración con fines pedagógicos, con la posibilidad de que los Estados miembros la supediten a la disponibilidad de licencias adecuadas que cubran los mismos usos (digital y transfronterizo).
- En el caso de la minería de textos y datos, la opción preferida es una excepción obligatoria aplicable a las organizaciones de investigación que actúen en interés público, como universidades o institutos de investigación. La excepción les permitiría llevar a cabo dicha minería sobre contenidos a los que tengan acceso legal, con fines de investigación científica.
- Para la conservación del patrimonio cultural, la opción preferida es una excepción obligatoria para fines de conservación por parte de las instituciones de patrimonio cultural.

Por lo que se refiere al funcionamiento del mercado de derechos de autor, las opciones legislativas examinadas tienen como objetivo garantizar un reparto equitativo del valor en el entorno en línea, en particular mediante la introducción de obligaciones específicas para determinados tipos de servicios en línea o para los contratos con los

autores y los artistas intérpretes o ejecutantes.

- En relación con el uso de contenidos por los servicios de contenidos cargados por los usuarios, la solución preferida es imponer a los servicios en línea que almacenan y dan acceso a grandes volúmenes de este tipo de contenidos la obligación de implantar tecnologías adecuadas y proporcionadas y de aumentar la transparencia de cara a los titulares de derechos.
- En cuanto a los derechos sobre publicaciones, la solución preferida es la introducción en la legislación de la UE de un derecho afín para las editoriales relativo a los usos digitales de sus publicaciones de prensa y una disposición que permite a los Estados miembros autorizar a todas las editoriales (de noticias, libros, científicos, etc.) a recibir una parte de la indemnización por los usos objeto de una excepción.
- En relación con la falta de transparencia en la remuneración de los creadores, la opción preferida consiste en la introducción en la legislación de la UE de obligaciones en materia de transparencia para las contrapartes contractuales de los creadores (en particular, productores y editores), apoyadas por un reajuste de los contratos y un mecanismo de resolución de conflictos.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Las opciones consideradas en la presente evaluación de impacto afectarían a una amplia gama de partes interesadas, en particular: autores y artistas intérpretes o ejecutantes, entidades de gestión colectiva, productores, editores, organismos de radiodifusión, proveedores de servicios de retransmisión, distribuidores, servicios en línea, usuarios institucionales, investigadores y consumidores. Las opiniones de las partes interesadas dependen mucho del tema de que se trate, por lo que se presentan en relación con cada opción en esta evaluación de impacto. Los resultados de las consultas públicas celebradas en 2013-16, que respaldan el análisis que sustenta la evaluación de impacto, se presentan en el anexo 2.

C. Impacto de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Las opciones preferidas en relación con las transmisiones en línea y las retransmisiones de programas de radio y televisión reducirían los costes de transacción vinculados a la adquisición de derechos que soportan los organismos de radiodifusión por sus transmisiones en línea transfronterizas y los servicios de retransmisión prestados a través de las redes de comunicaciones electrónicas «cerradas» (por ejemplo, la IPTV). También se espera mejorar la distribución transfronteriza y el acceso a los programas de radio y televisión de los organismos de radiodifusión.

En lo referente a la concesión de licencias sobre derechos de vídeo a la carta, la opción preferida contribuiría a eliminar obstáculos contractuales y podría, por lo tanto, mejorar la disponibilidad de las obras audiovisuales europeas en las plataformas de vídeo a la carta.

En cuanto a las obras fuera del circuito comercial, la opción preferida favorecería una reducción de los costes de transacción y haría posibles las licencias específicas necesarias para la digitalización y la difusión de dichas obras por parte de las instituciones de patrimonio cultural, para todos los tipos de obras y en todos los Estados miembros, en particular a través de las fronteras.

La nueva excepción para los usos digitales de los contenidos protegidos en el contexto de la enseñanza aportaría plena seguridad jurídica a los centros escolares y los profesores, lo que se espera refuerce la adopción de tecnologías digitales y métodos innovadores en la educación, así como su calidad, y enriquezca el entorno de aprendizaje, mejorando los resultados de los estudiantes. La posibilidad de que los Estados miembros supediten la excepción a la disponibilidad de licencias que cubran los mismos usos aportaría la flexibilidad necesaria, sin reducir la seguridad jurídica para los usuarios ni lastrar los usos transfronterizos.

La nueva excepción relativa a la minería de textos y datos mejoraría la seguridad jurídica y reduciría los costes de adquisición de derechos para los centros de investigación, incluso cuando los proyectos de investigación tengan un posible resultado comercial, por ejemplo en contexto de las APP.

La opción preferida en el caso de la conservación proporcionaría una plena seguridad jurídica a las IPC que realizan reproducciones con fines de conservación de obras de sus colecciones permanentes, en particular con tecnologías digitales.

En el tercer ámbito abarcado por la presente evaluación de impacto, se espera que las opciones preferidas permitan a los titulares de derechos explotar y controlar mejor la distribución de sus contenidos en línea. La obligación de desplegar medios técnicos impuesta a los servicios de contenidos cargados por los usuarios permitiría a los titulares de derechos decidir mejor sobre la disponibilidad de sus contenidos en estos servicios. Es probable que fomenten la celebración de acuerdos para la utilización de contenidos y que generen ingresos adicionales para los titulares de derechos.

En cuanto a las editoriales de prensa, la opción preferida aumentaría su seguridad jurídica, reforzaría su posición negociadora y tendría un impacto positivo en su capacidad para conceder licencias sobre contenidos y ejercer sus derechos en sus publicaciones de prensa. La opción preferida también aumentaría la seguridad jurídica de todas las editoriales en lo que respecta a la posibilidad de recibir una parte de la indemnización por los usos acogidos a una excepción.

Las obligaciones de transparencia impuestas a sus contrapartes contractuales proporcionarían a los creadores la información necesaria para evaluar si su remuneración es adecuada y los medios legales para solicitar, en su caso, la adaptación de esa remuneración (mecanismo de ajuste de los contratos).

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

La aplicación del principio del país de origen a la adquisición de derechos para los servicios accesorios en línea de los organismos de radiodifusión generaría una nueva situación para los titulares de derechos a la hora de conceder licencias sobre sus contenidos a dichos organismos para las transmisiones en línea. No obstante, se trata de una intervención específica (que se limita a los servicios accesorios en línea de los organismos de radiodifusión y no afecta a la libertad contractual de dichos organismos ni de los titulares de derechos) que se espera facilite el desarrollo del mercado sin alterar ni los modelos empresariales ni las estrategias de distribución existentes.

La aplicación de la gestión colectiva obligatoria para ciertos tipos de servicios de retransmisión digital afectaría de forma limitada a las decisiones de concesión de licencias de los titulares de derechos. Los costes de puesta en conformidad serían marginales, ya que la misma red de entidades de gestión colectiva que se utiliza para conceder licencias sobre derechos de retransmisión por cable podría utilizarse para conceder licencias sobre derechos de retransmisión por medios distintos del cable.

Por lo que se refiere al mecanismo de negociación pensado para facilitar la concesión de licencias de derechos de vídeo a la carta, los costes de implantación serían limitados, ya que los Estados miembros podrían basarse en las estructuras existentes que disponen de los conocimientos técnicos necesarios. Las partes interesadas (titulares de derechos, distribuidores, plataformas de vídeo a la carta) pueden contraer ciertos gastos por su participación en el mecanismo de negociación. Sin embargo, estos costes se verían compensados por las mejoras de eficiencia derivadas de una negociación satisfactoria.

La opción preferida para las obras fuera del circuito comercial no supondrá ningún coste directo como tal. En caso de que se utilicen los mecanismos jurídicos, las entidades de gestión colectiva contraerían algunos costes relativos a los requisitos de transparencia, gestión de las autoexclusiones y administración de la licencia.

En el ámbito de las excepciones, no se espera que las opciones preferidas afecten a los ingresos por concesión de licencias de los titulares de derechos en un grado significativo. Podrían existir unos costes de puesta en conformidad muy limitados, derivados de la necesidad de adaptar el ámbito de aplicación de las licencias existentes en función de las nuevas excepciones.

En la enseñanza, no se espera que la nueva excepción afecte al mercado primario de los titulares de derechos, en particular a causa de la finalidad y de las condiciones a las que se supedita la excepción (ilustración con fines pedagógicos, usos digitales en redes electrónicas seguras). Puede entrañar algunos costes de puesta en conformidad para los Estados miembros que decidan supeditar la aplicación de la excepción a la disponibilidad de licencias que cubran los mismos usos, debido a la exigencia de garantizar la disponibilidad y visibilidad de dichas licencias. Sin embargo, estos costes permitirían reducir de forma significativa la carga administrativa de los centros educativos.

En el caso de la minería de textos y datos, la condición de acceso legal prevista para el uso de esta excepción garantizaría que la opción preferida no afectase al mercado de suscripción de los titulares de derechos.

La opción preferida para la conservación del patrimonio cultural no generaría costes de puesta en conformidad especiales; las repercusiones en los ingresos de los titulares de derechos serían mínimas, incluso insignificantes, puesto que esta excepción solo se aplicaría a las obras que ya conservan las IPC en sus colecciones permanentes y no guardan relación con la adquisición de copias permanentes para una colección.

En el caso de los servicios en línea que distribuyen contenidos cargados por usuarios finales habría costes de puesta en conformidad derivados de las tecnologías que deben implantar. Estos costes dependerían de la cantidad y el tipo de contenidos que deban identificarse. Se espera que sean limitados, ya que las tecnologías implantadas deben ser proporcionadas y la mayoría de los servicios afectados cuentan ya con algunas tecnologías de identificación de contenidos.

No se espera que la introducción de un derecho afín a los derechos de autor para la utilización digital de las publicaciones de prensa genere cánones más elevados para los proveedores de servicios en línea que ya cuentan con licencias que cubren específicamente el uso de contenidos noticiosos digitales. Solo implicaría costes para los proveedores de dichos servicios que no cuenten aún con licencias para la reutilización de contenidos editoriales,

cuando en principio deberían tenerlas, en virtud de la normativa sobre derechos de autor. No se espera que la posibilidad de que los Estados miembros permitan a todas las editoriales recibir una parte de la indemnización por usos acogidos a una excepción genere costes, ya que las entidades de gestión colectiva encargadas de recaudar las compensaciones para las editoriales existen ya en la mayoría de los Estados miembros. En cuanto a la remuneración de los creadores, las obligaciones de transparencia generarían unos costes de puesta en conformidad para las contrapartes contractuales de los creadores, que se espera, no obstante, sean razonables. La escasez de datos no ha permitido una cuantificación global de estos costes; sin embargo, en la evaluación de impacto se incluyen estimaciones sobre la base de los contados ejemplos aducidos por las partes interesadas. Se espera que el mecanismo de reajuste de los contratos genere unos costes limitados (por ejemplo, de renegociación), ya que es probable que se utilice principalmente para reforzar la capacidad de negociación. Los Estados miembros podrían utilizar las estructuras existentes para reducir los posibles costes relacionados con la puesta en marcha del mecanismo de resolución de litigios.

¿Cuáles son las repercusiones en las pymes y la competitividad?

El elevado número de pymes en las industrias creativas ha sido tenido en cuenta en la evaluación de las opciones. Se espera que las opciones preferidas en el ámbito del acceso a los contenidos beneficien a las pymes (en tanto que organismos de radio/televisión, proveedores de servicios o titulares de derechos), al reducir la carga administrativa que conlleva la adquisición o la concesión de licencias de derechos. En el caso de las excepciones, las opciones preferidas constituyen soluciones que no se espera tengan un impacto significativo en el mercado de concesión de licencias ni en los ingresos de las pymes (titulares de derechos). No se ha considerado adecuada la exclusión de las microempresas, ya que supondría una gran inseguridad jurídica para los usuarios. En el tercer ámbito de la presente evaluación de impacto, las opciones preferidas favorecerían a las pymes (titulares de derechos) que celebrasen acuerdos con los servicios de contenidos en línea. Aunque podrían generar obligaciones para las pymes, no se han considerado adecuadas las excepciones ni las medidas de atenuación, ya que podrían crear oportunidades para que las empresas eludieran las obligaciones y no permitirían alcanzar los objetivos deseados.

¿Se producirán efectos significativos sobre los presupuestos nacionales y las administraciones?

Las opciones preferidas no generarán ningún impacto significativo sobre los presupuestos o las administraciones nacionales. Sin embargo, algunas opciones incluyen obligaciones específicas para los Estados miembros, como por ejemplo la definición o la creación de una instancia imparcial para facilitar la negociación entre las partes pertinentes en relación con la concesión de licencias de los derechos de vídeo a la carta; medidas para asegurar la visibilidad de las licencias para usos pedagógicos; la organización de diálogos entre los interesados sobre la notificación a los autores y artistas intérpretes o ejecutantes y la creación de un mecanismo de resolución de litigios entre estos y sus contrapartes contractuales. En las correspondientes secciones de la evaluación de impacto se presentan indicaciones de costes, cuando están disponibles.

¿Se producirán otros impactos significativos?

N. a.

Proporcionalidad

Las opciones preferidas se han elaborado al objeto de abordar eficazmente los problemas iniciales, sin ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos. Se han excluido otras opciones, a veces con un ámbito de aplicación más amplio, que no permitirían dar una respuesta proporcionada y equilibrada a los problemas mencionados en la presente evaluación de impacto.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Se han definido indicadores específicos para supervisar los progresos realizados en la consecución de los objetivos, previéndose una recogida de datos cada dos o tres años. Una evaluación completa tendría lugar a más tardar diez años después de la adopción de las medidas legislativas, con el objeto de cuantificar su impacto y valor añadido.