

Bruxelas, 16 de setembro de 2016
(OR. en)

**Dossiê 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**

PROPOSTA

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	14 de setembro de 2016
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2016) 302 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO sobre a modernização das normas de direitos de autor da UE que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos direitos de autor no mercado único digital e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas sobre o exercício do direito de autor e direitos conexos aplicáveis a determinadas transmissões em linha dos organismos de radiodifusão e à retransmissão de programas de rádio e televisão

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2016) 302 final.

Anexo: SWD(2016) 302 final

Bruxelas, 14.9.2016
SWD(2016) 302 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

sobre a modernização das normas de direitos de autor da UE

que acompanha o documento

Proposta de

**Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho
relativa aos direitos de autor no mercado único digital
e**

Proposta de

**Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho
que estabelece normas sobre o exercício do direito de autor e direitos conexos aplicáveis
a determinadas transmissões em linha dos organismos de radiodifusão e à retransmissão
de programas de rádio e televisão**

{ COM(2016) 594 final }

{ SWD(2016) 301 final }

Ficha de síntese
Avaliação de impacto sobre a modernização das normas de direitos de autor da UE
A. Necessidade de agir
Qual o problema e porque tem dimensão europeia? A presente AI analisa uma série de questões relacionadas com o funcionamento das normas de direitos de autor da UE no mercado único digital. Nela se pondera a adaptação das normas em vigor ou a introdução de novas normas em três domínios diferentes: (i) <u>acesso a conteúdos em linha</u>; (ii) <u>funcionamento das principais exceções no ambiente digital e além-fronteiras</u>; e (iii) <u>funcionamento do mercado dos direitos de autor</u>. No <u>primeiro domínio</u>, as questões analisadas na AI estão diretamente relacionadas com as dificuldades decorrentes do apuramento dos direitos aplicáveis em linha, por organismos de radiodifusão, serviços de retransmissão, plataformas de vídeo a pedido (VaP) ou instituições responsáveis pelo património cultural (IPC). Os organismos de radiodifusão veem-se perante dificuldades, sobretudo para apurar os direitos a pagar para poder oferecer programas de rádio e televisão em linha além-fronteiras; de igual modo, o apuramento dos direitos pode ser complexo para os serviços de retransmissão que não sejam operadores por cabo e ofereçam acesso a canais de outros Estados-Membros (EM). Os principais resultados da avaliação do funcionamento da Diretiva Satélite e Cabo (93/83/CEE) foram tidos em conta ao avaliar a extensão destes problemas e as possíveis soluções. Além disso, as dificuldades na aquisição de direitos em linha contribuem para a disponibilidade limitada de obras audiovisuais europeias em plataformas VaP. Por último, as IPC enfrentam importantes dificuldades para apurar os direitos aplicáveis à digitalização de obras das suas coleções que deixaram de ser comercializadas e sua divulgação ao público. No <u>segundo domínio</u>, a incerteza jurídica quanto aos atos permitidos pelas exceções em vigor em matéria de direitos de autor, em especial no ambiente digital, foi considerada uma questão fundamental para o funcionamento do mercado único digital. Os professores e estudantes são prejudicados pela incerteza jurídica quando utilizam conteúdos de base digital e atividades de ensino transnacionais. Os investigadores confrontam-se com a insegurança jurídica quanto à possibilidade de efetuar a prospeção de textos e dados de conteúdos a que têm acesso lícito. A conservação de obras pelas IPC, em especial em formatos digitais, também pode ser prejudicada pela incerteza jurídica e custos de transação desproporcionados. No <u>terceiro domínio</u>, a AI concentra-se nas questões relacionadas com a distribuição de valor no ambiente em linha, com uma distinção entre os problemas enfrentados a montante pelos titulares de direitos, quando tentam licenciar o seu conteúdo para certos tipos de serviços em linha, e os problemas enfrentados a jusante pelos criadores, quando negociam contratos para a exploração das suas obras. Os titulares de direitos enfrentam dificuldades quando procuram controlar e atribuir valor monetário à utilização dos seus conteúdos por serviços em linha que conservam a dão acesso a conteúdos carregados pelos utilizadores finais. Também se tornou difícil para os editores de imprensa licenciar as suas publicações e impedir utilizações não autorizadas por serviços em linha. Além disso, todos os editores são confrontados com a incerteza jurídica quanto à possibilidade de receberem uma parte da indemnização por utilizações de obras ao abrigo de uma exceção. Por último, os autores e artistas intérpretes ou executantes (criadores) nem sempre dispõem de informações suficientes sobre a exploração das suas obras que lhes permitam negociar uma remuneração adequada como contrapartida da exploração dos seus direitos.
Resultados esperados Foram identificados três objetivos gerais: (i) permitir um maior acesso em linha a conteúdos protegidos em toda a UE, sobretudo programas de rádio e televisão, obras audiovisuais e património cultural europeus; (ii) facilitar a utilização digital de conteúdos protegidos nos domínios do ensino, investigação e conservação no mercado único; e (iii) assegurar o bom funcionamento do mercado dos direitos de autor em linha para todos os intervenientes, dando os incentivos adequados para o investimento e a difusão de conteúdos criativos.
Qual é o valor acrescentado da ação ao nível da UE (subsidiariedade)? Centrando-se no funcionamento das normas de direitos de autor europeias no ambiente digital e em linha, a presente AI analisa os problemas com dimensão transnacional significativa. No que diz respeito ao <u>primeiro domínio</u>, as soluções nacionais para problemas atrás referidos relacionados com o

acesso em linha aos conteúdos, incluindo além-fronteiras, pode criar maior fragmentação no mercado único digital. Por conseguinte, a fim de obter benefícios claros, deve ser prevista a nível da UE uma abordagem comum e medidas a tomar.

No que diz respeito ao segundo domínio, o atual nível de harmonização limita a possibilidade de os Estados-Membros agirem no domínio dos direitos de autor, uma vez que não podem alterar unilateralmente o âmbito da harmonização de direitos e exceções. Além disso, a intervenção da UE é indispensável para garantir a segurança jurídica em situações transnacionais. No que se refere ao terceiro domínio, a justificação para a ação da UE decorre da harmonização já em vigor (nomeadamente em termos de direitos) e da natureza transnacional da distribuição de conteúdos em linha. A intervenção a nível nacional não seria suficientemente eficaz para regular os problemas identificados (nomeadamente, uma vez que careceria de escala) e poderia criar novos obstáculos e a fragmentação do mercado. A ação a nível da UE é necessária para garantir a segurança jurídica para os criadores e os que investem em conteúdos, para os distribuidores e os utilizadores. Permitirá também que os titulares de direitos exerçam melhor os seus direitos no ambiente em linha e garantirá condições equitativas no mercado único digital.

B. Soluções

Quais as várias opções para a consecução dos objetivos? É dada preferência a alguma delas? Em caso negativo, por que razão?

As opções analisadas para cada tópico incluíam a opção de base, na maior parte dos casos não legislativa (sob a forma de orientações ou recomendações da Comissão e/ou diálogo entre as partes interessadas) e uma ou várias opções legislativas. A opção preferida foi indicada para cada tópico.

No domínio do acesso aos conteúdos em linha, as opções legislativas preveem diversos regimes de licenciamento, vistos como mecanismos que facilitam o apuramento dos direitos aplicáveis.

- A opção preferida quanto às transmissões em linha dos organismos de radiodifusão é a aplicação do princípio do país de origem ao apuramento dos direitos aplicáveis aos serviços em linha que sejam acessórios à emissão inicial.
- No tocante à retransmissão digital de programas de rádio e televisão, a opção preferida é a aplicação da gestão coletiva obrigatória dos direitos aplicáveis aos serviços de retransmissão prestados em redes de comunicações eletrónicas «fechadas».
- Para o licenciamento dos direitos aplicáveis ao VaP, a opção preferida inclui um diálogo entre as partes interessadas e um mecanismo de negociação destinado a facilitar a concessão de licenças de exploração em linha de obras audiovisuais, mediante a remoção de bloqueios contratuais.
- Por último, quanto às obras que deixaram de ser comercializadas, a opção preferida é a intervenção legislativa a nível da UE que permita aos EM criar mecanismos jurídicos aplicáveis à celebração de acordos coletivos de licenciamento para a utilização destas obras por instituições responsáveis pelo património cultural (IPC), introduzindo um efeito transnacional a este tipo de acordos.

Em relação às exceções, as opções legislativas são concebidas por forma a complementar as atuais exceções (no caso de conservação e ensino) ou introduzir uma nova exceção para utilizações específicas (por exemplo, prospeção de textos e dados). Estão previstas diferentes opções, com variações sobre o âmbito de aplicação da exceção, os beneficiários e/ou a relação com o mercado de concessão de licenças.

- A opção preferida para as atividades de ensino é uma exceção obrigatória que cobre as utilizações digitais efetuadas no contexto de ilustrações didáticas, podendo os EM sujeitá-la à existência de licenças adequadas que cobrem as mesmas utilizações (digitais e além-fronteiras).
- No que toca à prospeção de dados e conteúdos, a opção preferida é uma exceção obrigatória aplicável a organismos de investigação que agem no interesse público, nomeadamente universidades ou institutos de investigação. A exceção permite-lhes efetuar esta prospeção nos domínios a que tenham acesso lícito, para efeitos de investigação científica.
- Quanto à conservação do património cultural, a opção preferida é uma exceção obrigatória para fins de conservação pelas instituições responsáveis pelo património cultural (IPC).

No que se refere ao funcionamento do mercado dos direitos de autor, as opções legislativas analisadas visam garantir uma repartição equitativa do valor no ambiente em linha, nomeadamente através da introdução de obrigações específicas aplicáveis a alguns tipos de serviços em linha ou aos que contratam com os autores e os artistas intérpretes ou executantes.

- No que se refere à utilização de conteúdos por serviços de conteúdos carregados pelos utilizadores, a solução preferida é a obrigação imposta aos serviços em linha que conservam e dão acesso a uma grande quantidade de conteúdos carregados pelos utilizadores, no sentido de criar tecnologias adequadas e

proporcionadas e aumentar a transparência face aos titulares de direitos. • Quanto aos <u>direitos sobre publicações</u>, a solução preferida é a introdução, na legislação da União, de um direito conexo dos editores que abranja as utilizações digitais das suas publicações impressas e de uma disposição que permite aos EM autorizar todos os editores (de notícias, livros, científicos, etc.) a receber uma parte da compensação pelas utilizações ao abrigo das exceções. • Quanto à falta de transparência da <u>remuneração dos criadores</u>, a opção preferida consiste na introdução, na legislação da UE, de deveres de transparência aplicáveis às contrapartes contratuais dos criadores (nomeadamente, produtores e editores), apoiados por mecanismos de ajustamento contratual e de resolução de litígios.
Quais são as perspetivas das diferentes partes interessadas? Quem apoia cada uma das opções? As opções analisadas na presente AI aplicam-se a uma vasta gama de interessados, nomeadamente: autores e artistas intérpretes ou executantes, entidades de gestão coletiva, produtores, editores, organismos de radiodifusão, prestadores de serviços de retransmissão, distribuidores, serviços em linha, utilizadores institucionais, investigadores e consumidores. As observações dos interessados são muito específicas a cada tópico, pelo que são apresentadas relativamente a cada uma das opções da AI. Os resultados das consultas públicas efetuadas entre 2013 e 2016, utilizados para a análise desta AI, figuram no Anexo 2.
C. Impacto da opção preferida
Quais são os benefícios da opção preferida (se existirem, para além dos objetivos principais)? As opções preferidas para a <u>transmissão e retransmissão em linha de programas de rádio e televisão</u> permitiriam reduzir os custos de transação ligados ao apuramento dos direitos a pagar pelos organismos de radiodifusão para a retransmissão transnacional em linha e pelos serviços de retransmissão prestados em redes de comunicações eletrónicas «fechadas» (por exemplo, IPTV). Espera-se também que aumentem a distribuição e o acesso além-fronteiras a programas de rádio e televisão dos organismos de radiodifusão. No que respeita ao <u>licenciamento de direitos sobre VaP</u>, a opção preferida pode contribuir para remover os bloqueios contratuais e, por conseguinte, aumentar o número de obras audiovisuais europeias disponíveis em plataformas de VaP. Quanto às <u>obras que deixaram de ser comercializadas</u>, a opção preferida favorece a redução dos custos de transação e permite as licenças próprias necessárias à digitalização e divulgação destas obras por instituições responsáveis pelo património cultural, para todos os tipos de obras e em todos os EM, incluindo além-fronteiras. A nova exceção aplicável às utilizações digitais de conteúdos protegidos no contexto da ilustração <u>didática</u> representa segurança jurídica plena para estabelecimentos de ensino e professores, o que deverá aumentar a utilização e a qualidade das tecnologias digitais e métodos inovadores de ensino, proporcionando um ambiente de aprendizagem enriquecido e melhores resultados escolares. A possibilidade de os EM sujeitarem a exceção à existência de licenças que cubram as mesmas utilizações proporcionará a flexibilidade necessária sem reduzir a segurança jurídica para os utilizadores nem impedir a utilização além-fronteiras. A nova <u>exceção aplicável à prospeção de conteúdos e dados</u> reforçará a segurança jurídica e reduzirá os custos do apuramento dos direitos a pagar pelos institutos de investigação, mesmo se os projetos de investigação puderem obter resultados comerciais, nomeadamente no contexto de PPP. A opção preferida para a <u>conservação</u> proporcionará toda a segurança jurídica para as IPC que efetuam reproduções de obras das suas coleções permanentes, inclusive com tecnologias digitais. No terceiro domínio abrangido pela presente AI, estima-se que as opções preferidas permitirão que os titulares de direitos explorem e controlem melhor a distribuição dos seus conteúdos em linha. A obrigação de os <u>serviços de conteúdos carregados pelos utilizadores</u> desenvolverem meios técnicos permitirá aos titulares de direitos decidirem melhor sobre a disponibilização dos seus conteúdos nesses serviços. É suscetível de incentivar a celebração de acordos de utilização de conteúdos e de gerar receitas adicionais para os titulares de direitos. Quanto aos <u>editores de imprensa</u>, a opção preferida aumentará a segurança jurídica, reforçará a sua posição negocial e será benéfica para a sua capacidade de licenciar conteúdos e de fazer cumprir os direitos sobre as suas publicações impressas. A opção preferida contribuirá igualmente para aumentar a segurança jurídica para <u>todos os editores</u> no que diz respeito à possibilidade de receberem uma parte da compensação pelas utilizações cobertas por exceções. Os deveres de transparência impostos às suas contrapartes contratuais proporcionarão aos criadores as informações necessárias para verificar se as respetivas <u>remunerações</u> são adequadas e os meios jurídicos para solicitar, se for caso disso, a adaptação dessas remunerações (mecanismo de ajustamento contratual).
Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das opções principais)?

A aplicação do princípio do país de origem ao apuramento dos direitos sobre os serviços acessórios em linha dos organismos de radiodifusão será uma situação nova para os titulares de direitos quando procederem ao licenciamento dos respetivos conteúdos aos organismos de radiodifusão para efeitos de transmissão em linha. Trata-se, no entanto, de uma intervenção direcionada (limitada apenas aos serviços acessórios em linha dos organismos de radiodifusão, que não prejudica a liberdade contratual dos organismos de radiodifusão e dos titulares de direitos) que deverá facilitar o desenvolvimento do mercado sem interrupção dos atuais modelos negociais e estratégias de distribuição.

A aplicação da gestão coletiva obrigatória a alguns tipos de serviços de retransmissão digital poderá afetar de forma reduzida as escolhas dos titulares de direitos em termos de licenciamento. Os custos de conformidade serão marginais, uma vez que a mesma rede de entidades de gestão coletiva (EGC) utilizada para licenciar direitos de retransmissão por cabo poderia ser utilizada para o licenciamento de direitos de retransmissão por meios diferentes do cabo.

No que toca ao mecanismo de negociação destinado a facilitar o licenciamento de direitos sobre VaP, os custos de aplicação seriam limitados, uma vez que os EM podem recorrer a estruturas existentes que dispõem dos peritos necessários. Os interessados (titulares de direitos, distribuidores e plataformas de VaP) podem ter de incorrer em alguns custos para participarem no mecanismo de negociação. Estes custos, no entanto, serão compensados pela maior eficiência decorrente de negociações bem-sucedidas.

A opção preferida para as obras que deixaram de ser comercializadas não implica quaisquer custos diretos. Se recorrerem aos mecanismos jurídicos previstos, as EGC poderão incorrer em alguns custos relativos aos requisitos de transparência, à gestão da autoexclusão e à administração da licença.

No domínio das exceções, as opções preferidas não deverão afetar as receitas de licenciamento dos titulares de direitos de forma significativa. A necessidade de adaptar o âmbito de aplicação das licenças existentes para ter em conta as novas exceções pode implicar alguns custos de conformidade, mas muito baixos.

Quanto ao ensino, não se estima que a nova exceção tenha impacto no mercado primário dos titulares de direitos, nomeadamente devido ao objetivo e às condições associados à exceção (ilustração didática, utilizações digitais em redes eletrónicas seguras). Pode implicar alguns custos de conformidade para os EM que decidam sujeitar a aplicação da exceção à existência de licenças que cubram as mesmas utilizações, devido à exigência de assegurar a sua disponibilidade e visibilidade. No entanto, estes custos permitirão reduzir significativamente o ónus administrativo dos estabelecimentos de ensino.

No caso da prospecção de conteúdos e dados, a condição de acesso lícito prevista para o recurso à exceção assegura que a opção preferida não afeta o mercado de subscrição dos titulares de direitos.

A opção preferida para a conservação do património cultural não gera custos de conformidade; o impacto nas receitas dos titulares de direitos seria mínimo e mesmo insignificante, uma vez que esta exceção deverá aplicar-se apenas às obras que as IPC já têm nas suas coleções permanentes e não incidem sobre a aquisição de cópias permanentes para uma coleção.

Quanto aos serviços em linha de distribuição de conteúdos carregados pelos utilizadores finais, haverá custos de conformidade decorrentes das tecnologias a desenvolver. Estes custos dependem da quantidade e do tipo de conteúdo a identificar. Deverão ser baixos, pelo facto de as tecnologias a desenvolver deverem ser proporcionadas e de a maioria dos serviços cobertos já dispor de algumas tecnologias de identificação de conteúdos.

A introdução de um direito conexo sobre a utilização digital de publicações de imprensa não deverá gerar maiores taxas de licenciamento para os prestadores de serviços em linha que já dispõem de licenças que cobrem expressamente a utilização digital de conteúdos noticiosos. Implicará custos apenas para os prestadores de serviços em linha que não disponham de licenças para a reutilização de conteúdos dos editores no próprio dia, quando em princípio deveriam tê-las, nos termos da legislação de direito de autor. A possibilidade de os EM permitirem que todos os editores recebam uma parte da compensação pelas utilizações ao abrigo de exceções não deverá gerar custos, dado que as entidades de gestão coletiva, incumbidas da cobrança das compensações dos editores, já existem na maioria dos EM. Quanto à remuneração dos criadores, os deveres de transparência poderão gerar custos de conformidade para as contrapartes contratuais dos criadores, que deverão manter-se, porém, razoáveis. A disponibilidade muito limitada de dados não permitiu a quantificação geral destes custos; no entanto, as estimativas são incluídas na AI com base nos poucos exemplos enviados pelos interessados. O mecanismo de ajustamento contratual deverá gerar custos limitados (por exemplo, custos de negociação), uma vez que deverá ser utilizado sobretudo como alavanca para as negociações. Os EM podem utilizar as estruturas existentes de modo a reduzir os eventuais custos relacionados com a criação do mecanismo de resolução de litígios.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

A elevada percentagem de PME nos setores criativos foi tida em conta na análise das opções estratégicas. As opções preferidas no domínio do acesso a conteúdos deverão beneficiar as PME (como organismos de radiodifusão, prestadores de serviços ou titulares de direitos), reduzindo os encargos administrativos associados ao apuramento ou licenciamento de direitos. No caso das exceções, as opções preferidas constituem soluções que não deverão ter impacto significativo no mercado de licenciamento ou nas receitas das PME (titulares de direitos). A exclusão das microempresas não foi considerada adequada, visto que criaria grande incerteza jurídica para os utilizadores.

No terceiro domínio da presente AI, as opções preferidas apoiarão as PME (titulares de direitos) a celebrar acordos com serviços de conteúdos em linha. Se criarem deveres para as PME, as isenções ou medidas de atenuação não foram consideradas adequadas, uma vez que podem possibilitar que as empresas contornem os deveres previstos, não permitindo alcançar os objetivos fixados.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

As opções preferidas não terão impacto significativo nos orçamentos ou administrações nacionais. Contudo, algumas opções incluem obrigações específicas dos EM, como a identificação ou criação de uma instância imparcial para facilitar as negociações entre as partes relevantes para o licenciamento dos direitos de VaP; medidas destinadas a assegurar a visibilidade das licenças para efeitos educativos; organização de diálogos entre interessados sobre a comunicação com os autores e intérpretes ou executantes e criação de um mecanismo de resolução de litígios entre autores/intérpretes ou executantes e respetivas contrapartes contratuais. As indicações de custos, sempre que disponíveis, são mencionados nas partes respetivas da AI.

Haverá outros impactos significativos?

n. a.

Proporcionalidade?

As opções preferidas foram elaborados de forma a resolver de forma eficaz os problemas iniciais, sem ir além do necessário para alcançar os objetivos. Foram excluídas outras opções, por vezes com maior âmbito de aplicação, uma vez que não permitiriam dar uma resposta equilibrada e proporcionada aos problemas apresentados na presente AI.

D. Seguimento

Quando será reexaminada a política?

Foram definidos indicadores específicos para acompanhar os progressos na consecução dos objetivos, estando prevista a recolha de dados de 2 em 2 ou de 3 em 3 anos. Uma avaliação global poderá ter lugar até 10 anos após a adoção das medidas legislativas, a fim de avaliar o seu impacto e valor acrescentado.