



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului

privind gestionarea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe și acordarea de licențe multiteritoriale privind drepturile asupra operelor muzicale pentru utilizări online pe piața internă

{COM(2012) 372 final}

{SWD(2012) 204 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului

privind gestionarea colectivă a drepturilor de autor și a drepturilor conexe și acordarea de licențe multiteritoriale pentru drepturile asupra operelor muzicale pentru utilizări online pe piața internă

1. INTRODUCERE

Sectoarele creative contribuie în mod semnificativ la PIB, la ocuparea forței de muncă și la creșterea economică în UE. Distribuirea bunurilor și a serviciilor protejate de drepturi de autor (de exemplu cărți, filme, înregistrări muzicale) presupune acordarea de licențe pentru drepturile deținute de diferiți titulari (de exemplu autorii, artiștii interpreți și executanți, producătorii). Societățile de gestiune colectivă joacă adesea un rol crucial pentru facilitarea acordării de licențe pentru aceste drepturi, în special în cazurile în care acordarea de licențe direct de către titularii de drepturi nu este posibilă sau practică. Societățile de gestiune colectivă joacă un rol crucial și din punctul de vedere al multor utilizatori comerciali, indiferent dacă exercită forme de exploatare tradiționale (de exemplu radiodifuziune, retransmisie prin cablu) sau noi (de exemplu descărcare de date, servicii de *streaming*). Mai mult, ele joacă un rol esențial în protecția și promovarea diversității expresiilor culturale, permițând ca și repertoriile cele mai mici și mai puțin populare să aibă acces pe piață.

Gestionarea drepturilor colective are implicații în ceea ce privește piața unică. Chiar și în cazul în care societățile de gestiune colectivă acordă licențe limitate la propriul lor teritoriu, aceste licențe acoperă, în mod normal, atât drepturile titularilor din statul membru respectiv, cât și drepturile titularilor din alte state membre. Pentru utilizarea online, societăților de gestiune colectivă li se solicită din ce în ce mai des să acorde licențe care acoperă mai multe sau toate statele membre.

Diferitele sectoare și titulari de drepturi recurg la gestiunea colectivă într-o măsură diferită, în primul rând în funcție de preferințele titularilor de drepturi și de nevoile și practicile diferitelor sectoare industriale. Autorii, mai ales autorii de opere muzicale (compozitori și textieri), recurg cel mai mult la gestiunea colectivă.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Evaluarea impactului identifică două probleme: probleme legate de funcționarea societăților de gestiune colectivă (indiferent de categoria de titulari de drepturi pe care îi reprezintă sau de categoria de drepturi pe care le gestionează) și probleme specifice furnizării de licențe multiteritoriale pentru exploatarea online a operelor muzicale. Aceste probleme sunt strâns legate deoarece problemele aferente acordării de licențe decurg, în mare măsură, din incapacitatea titularilor de drepturi de a avea acces la informații și de a exercita un control real

asupra anumitor societăți. În acest sens, a doua problemă (acordarea de licențe) nu poate fi soluționată fără a soluționa mai întâi prima problemă.

2.1. Funcționarea societăților de gestiune colectivă în general

De-a lungul anilor, în domeniul drepturilor de autor a fost adoptat un *acquis* considerabil pentru a facilita funcționarea pieței unice. Acest *acquis* se referă aproape exclusiv la definirea drepturilor, a limitărilor și a excepțiilor, precum și la dispozițiile conexe. Foarte puține dispoziții ale directivelor în domeniul drepturilor de autor se referă la gestiunea drepturilor; niciuna nu instituie un cadru pentru funcționarea societăților de gestiune colectivă. Principii importante privind governanța și transparența societăților de gestiune colectivă au fost elaborate de CJUE și de Comisie prin decizii întemeiate pe dispoziții din dreptul concurenței, însă aceste principii nu sunt aplicate în mod uniform și adecvat în UE.

Abordarea reglementărilor privind gestiunea colectivă a drepturilor diferă de la un stat membru la altul, iar în ultimii ani s-au acumulat dovezi care demonstrează insuficiența pârgurilor de control asupra funcționării unui număr de societăți de gestiune colectivă. Titularii de drepturi, inclusiv titularii de drepturi din străinătate, nu sunt perfect informați cu privire la activitățile societăților lor și nu pot exercita un control semnificativ asupra acestora, în special în ceea ce privește colectarea, tratarea și distribuirea redevențelor. Există, de asemenea, dovezi în sensul unei proaste gestiuni financiare a anumitor societăți; redevențele datorate titularilor de drepturi se acumulează cu un nivel redus de supraveghere și/sau nu sunt bine gestionate. Dintre asociațiile de autori, editorii, utilizatorii comerciali și consumatorii consultați, mulți susțin că sunt necesare măsuri specifice, axate pe governanță și pe transparență, în timp ce societățile de gestiune colectivă consideră că autoreglementarea ar fi suficientă.

Pentru titularii de drepturi, performanțele slabe ale societăților de gestiune colectivă înseamnă oportunități (de acordare de licențe) ratate și deduceri excesive din veniturile lor din redevențe. Pentru utilizatori, insuficienta transparență și responsabilizare conduc la servicii de o calitate mai slabă și, în unele cazuri, la licențe mai costisitoare.

2.2. Furnizarea de licențe multiteritoriale pentru exploatarea online a operelor muzicale

Pentru a-și lansa serviciile, prestatorii online au nevoie adesea să obțină licențe multiteritoriale pentru un repertoriu muzical agregat sau complet. În prezent, aceștia trebuie să combine mai multe licențe multiteritoriale (acordate de societăți de gestiune colectivă și agenți ai producătorilor de muzică) cu licențe teritoriale (acordate de societăți de gestiune colectivă), o procedură greoaie care adeseori limitează domeniul de aplicare teritorial al serviciilor online. Mai multe părți interesate consultate, inclusiv utilizatori comerciali, editori și producători de înregistrări se plâng de această situație și cer îmbunătățirea modului de acordare a licențelor multiteritoriale pentru exploatarea online a operelor muzicale.

Deși la fragmentarea teritorială a furnizării de muzică online contribuie mai mulți factori, inclusiv deciziile comerciale ale furnizorilor de servicii, un rol important revine practicilor de acordare a licențelor pentru drepturile de autor. Acordarea licențelor pentru drepturile de autor pentru utilizarea online a operelor muzicale, în special pentru a obține acoperire pentru

întregul repertoriu („agregare”), se dovedește dificilă, îndelungată și costisitoare¹ pentru utilizatorii comerciali (în special pentru cei de dimensiuni mici și cei nou-intrați pe piață). Acordarea licențelor nu este adaptată la o piață care evoluează foarte rapid. Acest lucru este important pentru utilizatorii comerciali care se așteaptă la agregarea repertoriului și la simplificarea obținerii drepturilor de autor și a acordării de licențe pentru acestea. Multe societăți nu sunt echipate pentru gestionarea licențelor multiteritoriale online, care este dificilă și costisitoare (gestionarea repertoriilor în multiple jurisdicții, interacțiunea cu furnizori de servicii mari, multiteritoriali și prelucrarea datelor obținute în diferite jurisdicții). Intrarea pe piață fără capacitatea și resursele tehnice necesare conduce la probleme suplimentare (facturare eronată sau „dublă”, întâzieri semnificative în facturarea utilizatorilor și în achitarea plăților către titularii drepturilor de autor). În plus, acordarea de licențe multiteritoriale este afectată de incertitudine juridică în ceea ce privește aplicarea *acquis*-ului și posibilitatea ca societățile de gestiune colectivă să acorde licențe care acoperă mai multe state membre ale Uniunii Europene și/sau să acorde licențe unor beneficiari cu sediul în alte state membre.

Ca urmare, anumiți furnizori pot alege să-și lanseze serviciile într-un singur stat membru sau în câteva state membre, renunțând astfel la baza de consumatori mai vastă pe care o oferă piața unică digitală. Alternativ, unii furnizori pot alege să-și lanseze serviciile pe baza unui singur repertoriu major, care poate fi obținut cu un număr mai mic de licențe. Acest lucru ar fi în detrimentul repertoriului local și de nișă și al diversității culturale. Pentru consumatori, aceasta înseamnă că accesul la gama largă și diversele tipuri de servicii muzicale propuse este inegal răspândit în UE. Titularii de drepturi nu beneficiază de creșterea veniturilor care s-ar fi putut produce în ipoteza în care consumatorii ar fi putut obține accesul la operele lor prin noi servicii și în întreaga piață unică.

3. SUBSIDIARITATE

Măsurile la nivel european se justifică prin natura transnațională a problemei. Pentru toate societățile de gestiune colectivă, o parte semnificativă a veniturilor colectate provine din repertoriul străin, întrucât acestea reprezintă drepturi ale titularilor străini. Protejarea intereselor titularilor de drepturi din UE presupune ca toate fluxurile de încasări din redevențe, inclusiv fluxurile transfrontaliere, să fie transparente și contabilizate. Este, de asemenea, în interesul utilizatorilor comerciali din întreaga UE ca societățile să funcționeze eficient. Acest lucru nu poate fi realizat decât prin norme de bază comune care să reglementeze colectarea și distribuirea redevențelor într-un mod coerent în întreaga UE.

Facilitarea acordării de licențe multiteritoriale pentru utilizarea operelor muzicale în serviciile online și agregarea repertoriului este prin natura sa o problemă transfrontalieră și poate fi, în mod evident, soluționată mai bine la nivelul UE. Un cadru european ar trebui să garanteze că utilizatorii, titularii de drepturi și consumatorii pot beneficia de oportunitățile oferite de piața unică digitală.

¹ Aceste dificultăți sunt specifice acestui domeniu, în parte deoarece alte sectoare și alți titulari de drepturi se bazează mult mai puțin pe gestionarea colectivă pentru licențierea drepturilor online și în parte din cauza modului în care a evoluat gestionarea drepturilor asupra operelor muzicale în Europa.

4. OBIECTIVE

Obiectivul inițiativei este de a garanta contribuția gestionării colective a drepturilor de autor la dezvoltarea pieței unice, prin instaurarea unui cadru de guvernare și de transparență coerent și eficient pentru gestionarea colectivă a drepturilor de autor și prin îmbunătățirea furnizării de licențe multiteritoriale pentru operele muzicale. Aceasta ar trebui să contribuie la îmbunătățirea accesului consumatorilor la o gamă și mai largă de bunuri și servicii culturale. Utilizatorii comerciali vor beneficia de o mai bună funcționare și de o transparență sporită a societăților de gestiune colectivă și, în mediul online, de un cadru care să faciliteze accesul la licențe pentru furnizarea de servicii muzicale pe întreg teritoriul UE. Titularii de drepturi își vor maximiza veniturile prin promovarea extinsă a operelor lor. Punerea la dispoziție a unui repertoriu vast și divers va stimula diversitatea culturală. În consecință, cetățenii europeni vor avea astfel acces la un conținut mai bogat și la mai multe servicii, inclusiv transfrontaliere.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ PRIVIND TRANSPARENȚA ȘI CONTROLUL ÎN SOCIETĂȚILE DE GESTIUNE COLECTIVĂ

5.1. Opțiuni

Au fost analizate patru opțiuni, inclusiv opțiunea „*statu quo*”. Opțiunea A2 (o mai bună aplicare a legislației) nu ar presupune nicio intervenție legislativă și s-ar baza numai pe aplicarea normelor naționale și ale UE existente. Opțiunea A3 (codificarea principiilor existente) ar presupune codificarea normelor UE existente și a recomandărilor neobligatorii emise cu privire la gestiunea colectivă a drepturilor. Opțiunea A4 (un cadru de guvernare și transparență) ar completa opțiunea A3 cu norme bazate pe principii care ar „completa lacunele” și ar fi adaptate în mod specific la natura gestiunii colective a drepturilor de autor (transparența operațiunilor financiare și participarea titularilor de drepturi la procesul de luare a deciziilor). Subopțiunea A4a ar combina intervenția legislativă cu autoreglementarea sectorului. Subopțiunea A4b ar presupune o legislație mai completă, creând un cadru legislativ exhaustiv pentru toate societățile de gestiune colectivă din Europa.

5.2. Efecte

O mai bună aplicare ar îmbunătăți supravegherea societăților de gestiune colectivă, însă ineficiențele legate de guvernare ar fi abordate numai într-o măsură limitată și, în consecință, controlul exercitat de titularii de drepturi de autor asupra societăților de gestiune colectivă nu s-ar îmbunătăți semnificativ. Opțiunea A3 ar fi mai eficace, întrucât ar introduce un cadru minim de guvernare și transparență, dar nu ar îmbunătăți calitatea unor aspecte cheie, cum ar fi gestiunea financiară. Opțiunea A4 ar oferi titularilor de drepturi acces la informații de referință pertinente, detaliate și exacte cu privire la performanțele societăților, inclusiv informații financiare, și ar asigura participarea efectivă a titularilor de drepturi la procesul decizional. Subopțiunea A4a și subopțiunea A4b ar putea genera rezultate similare, dar experiența de până acum ridică îndoieli cu privire la eficacitatea subopțiunii A4a, în timp ce subopțiunea A4b nu ar acorda nicio marjă de flexibilitate statelor membre în ceea ce privește reglementarea societăților de gestiune colectivă.

5.3. Costuri

Opțiunea A2 nu ar antrena costuri de conformare pentru societățile de gestiune colectivă întrucât nu ar presupune nicio intervenție legislativă. Sarcina administrativă ar fi suportată de Comisie și de autoritățile naționale responsabile de punerea în aplicare. Opțiunea A3 ar

presupune crearea unor mecanisme de soluționare a litigiilor pentru titularii de drepturi și pentru utilizatori (costurile efective ar varia în funcție de natura mecanismului ales). Costurile opțiunii preferate, A4, ar fi relativ mai mari, deoarece această opțiune combină opțiunea A3 cu elemente suplimentare. Majoritatea costurilor suplimentare ale opțiunii A4 ar fi legate de punerea în aplicare a noilor norme privind gestionarea fondurilor (nu există date disponibile pentru estimarea acestor cheltuieli) și raportarea financiară și auditul (costul anual este estimat la aproximativ 4,1 milioane EUR în medie pentru toate societățile de gestiune colectivă din UE). Cu toate acestea, costul opțiunii A4 trebuie să fie analizat prin prisma creșterilor de eficiență care pot fi realizate prin această opțiune. Costurile subopțiunii A4a ar depinde de sfera normelor convenite în cadrul dialogului părților interesate. Subopțiunea A4b ar conduce la cele mai ridicate costuri de conformare.

6. OPȚIUNI PRIVIND ACORDAREA DE LICENȚE MULTITERITORIALE PENTRU UTILIZAREA ONLINE A OPERELOR MUZICALE

6.1. Opțiuni

Au fost analizate cinci opțiuni, inclusiv opțiunea „*statu quo*”. Opțiunea B2 (pașaportul european de licență) ar încuraja agregarea repertoriului pentru utilizarea online a operelor muzicale la nivelul UE, precum și acordarea de licențe pentru drepturile de autor prin infrastructuri de acordare de licențe multiteritoriale eficiente și prompte. În acest sens, societățile de gestiune colectivă care doresc să acorde licențe pentru drepturile online asupra operelor muzicale la nivel multiteritorial ar trebui să respecte un set predefinit de condiții destinate să asigure suficiente posibilități de facturare și de tratare a datelor, respectarea anumitor standarde de transparență cu privire la titularii de drepturi și utilizatori și posibilitatea de a utiliza un mecanism de soluționare a litigiilor. Dreptul de a adăuga un repertoriu unei „entități deținătoare de pașaport” ar garanta faptul că titularii de drepturi ar putea acorda licențe pentru drepturile lor la nivel multiteritorial.

Opțiunea B3 (acordarea directă de licențe paralele) le-ar conferi titularilor de drepturi capacitatea de a acorda licențe în mod direct utilizatorilor, în paralel cu apartenența lor la o societate de gestiune colectivă. Pentru a realiza acest lucru, mandatele societăților ar trebui să devină neexclusive: un titular de drepturi nu ar mai fi nevoit să-și retragă drepturile de la o societate pentru a acorda licențe pe cont propriu.

Opțiunea B4 (acordarea colectivă de licențe extinse și principiul țării de origine) s-ar baza pe ipoteza conform căreia fiecare societate de gestiune colectivă a autorilor are capacitatea de a acorda licențe generale pentru utilizări online care acoperă întregul repertoriu, sub rezerva posibilității ca titularii de drepturi (și alte societăți) să opteze pentru neparticiparea la aceste licențe. Toate acestea s-ar îmbina cu introducerea principiului țării de origine, astfel încât licența sau licențele să fie obținute în conformitate cu legislația unui singur stat membru.

Opțiunea B5 (un portal centralizat) le-ar permite societăților de gestiune colectivă să-și regroupeze repertoriul în cadrul unui portal centralizat de acordare de licențe multiteritoriale. Această opțiune ar permite crearea unei organizații paneuropene care ar beneficia de un monopol *de facto* și ar ridica probleme de concurență *prima facie*. Impactul acestei opțiuni nu a fost, deci, analizat.

6.2. Efecte

Opțiunea B2 ar duce la agregarea repertoriilor la nivelul entităților licențiatore și le-ar permite tuturor entităților să acorde licențe multiteritoriale pentru repertoriul lor prin intermediul unor astfel de entități. Opțiunea B3 le-ar permite titularilor de drepturi să acorde în paralel licențe directe flexibile și prompte pentru serviciile online, și să beneficieze de servicii de gestionare de o calitate mai bună. În același timp însă, ar apărea și riscul creării unui sistem de acordare a licențelor pe două niveluri, cu repertorii mai mici, locale sau de nișă la nivelul inferior, ceea ce ar avea un impact negativ asupra diversității culturale. Opțiunea B4 ar obliga, în principiu, toate societățile locale să gestioneze drepturile pentru întregul repertoriu la nivel multiteritorial, fără a garanta că aceste societăți pot să le furnizeze licențe adecvate utilizatorilor sau că drepturile titularilor sunt gestionate corespunzător. De asemenea, este probabil ca în urma aplicării acestei opțiuni societățile și titularii de drepturi care deja acordă licențe multiteritoriale să aleagă să se retragă din societățile locale (conducând la o fragmentare și mai pronunțată).

6.3. Costuri

Opțiunea B2 ar genera costuri pentru „entitățile deținătoare de pașaport”, dar acestea ar îmbunătăți eficacitatea serviciilor de gestiune a drepturilor furnizate. Numai entitățile cele mai în măsură să facă față acestor costuri ar fi puse în situația să le suporte, în timp ce alte societăți ar putea utiliza serviciile oferite de entitățile respective. Opțiunea B3 ar fi opțiunea cea mai puțin costisitoare, presupunând numai ca mandatele societăților de gestiune colectivă să devină neexclusive. Opțiunea B4 ar obliga statele membre să sporească supravegherea societăților care acordă licențe extinse și ar antrena costuri pentru societăți (notificarea statelor membre și schimbarea statutului acestora pentru a proteja drepturile titularilor „nereprezentăți”) și pentru titularii de drepturi și societățile care ar fi nevoite să opteze pentru neparticipare pentru a-și desfășura propriile activități de acordare de licențe multiteritoriale.

7. OPȚIUNE DE POLITICĂ

Un cadru de guvernare și de transparență (opțiunea A4) combinat cu pașaportul european de licență (opțiunea B2) reprezintă cea mai bună cale de a atinge obiectivele.

8. ALEGEREA INSTRUMENTULUI

O directivă asigură cel mai bine standarde de guvernare și transparență coerente și eficiente în întreaga UE, permițându-le în același timp statelor membre să-și adapteze regimul juridic existent. O directivă permite, de asemenea, diferite grade de armonizare în funcție de aspectele specifice abordate, ceea ce prezintă o importanță deosebită având în vedere că domeniile care vor fi reglementate, deși înrudite, sunt diferite.

9. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Imediat după adoptarea propunerii, Comisia va organiza ateliere de transpunere cu reprezentanții statelor membre, pentru a le sprijini în procesul de transpunere și pentru a favoriza schimbul reciproc de informații.

Pe termen mediu și lung, Comisia se va concentra asupra monitorizării, pe baza unui set de indicatori bine definiți, a efectelor directe, cum ar fi îmbunătățirea transparenței și a guvernancei societăților de gestiune colectivă și facilitarea obținerii licențelor multiteritoriale.

O primă *evaluare* cuprinzătoare ar putea avea loc la 5 ani de la data transpunerii.