



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 24.5.2011  
SEC(2011) 616 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

**RELATIVO**

**AO ACESSO TRANSFRONTEIRAS EM LINHA A OBRAS ORFÃS**

*que acompanha o documento*

**Proposta de  
DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs**

{COM(2011) 289 final}

{SEC(2011) 615 final}

## Resumo

A avaliação de impacto trata das autorizações relativas a direitos de autor necessárias para disponibilizar em linha as chamadas «obras órfãs» no âmbito das bibliotecas digitais europeias e nacionais. As obras órfãs são obras relativamente às quais não é possível identificar ou localizar o titular dos direitos de autor.

A avaliação de impacto foi debatida em três reuniões de um grupo director interserviços em 11 de Março e 16 e 27 de Abril de 2010. Foi também objecto de debate no Comité de Avaliação de Impacto em 16 de Junho de 2010. O Comité de Avaliação de Impacto emitiu o seu parecer em 21 de Junho de 2010.

### Descrição do problema

São necessárias autorizações prévias para colocar obras protegidas pelo direito de autor à disposição do público numa biblioteca digital em linha. Quando não é possível identificar ou localizar o titular relevante dos direitos de autor, as obras em questão são obras órfãs. Em consequência, não é possível obter as autorizações necessárias para disponibilizar essas obras em linha. As bibliotecas, arquivos ou outras instituições de serviço público que colocam obras à disposição em linha sem autorização prévia arriscam-se a infringir os direitos de autor.

### Contexto político

O principal objectivo desta proposta consiste em colmatar a falta de um enquadramento jurídico que regule um acesso legítimo, transfronteiras e em linha às obras órfãs contidas nas bibliotecas e arquivos.

A avaliação de impacto explica que, dada a urgência de impulsionar o desenvolvimento das bibliotecas e arquivos digitais da Europa e a sua capacidade para promover tecnologias de pesquisa e indexação, a tónica da proposta legislativa incidirá nas obras que estão publicadas sob a forma de livros, folhetos, jornais, revistas ou outros escritos, incluindo obras neles integradas<sup>1</sup>, bem como obras áudio, audiovisuais e cinematográficas. O maior desenvolvimento de ferramentas de pesquisa em linha permitirá melhorar o acesso a milhões de fontes existentes nas bibliotecas europeias, tanto numa base nacional como transfronteiras.

Esta iniciativa baseia-se na Recomendação da Comissão de 2006 sobre a digitalização e a acessibilidade em linha de material cultural e a preservação digital<sup>2</sup>. Apesar da recomendação, apenas um pequeno número de Estados-Membros tem aplicado a legislação em matéria de obras órfãs. As poucas soluções nacionais existentes estão circunscritas pelo facto de limitarem o acesso em linha a cidadãos residentes nos seus territórios nacionais.

---

<sup>1</sup> Em contrapartida, seria extremamente difícil identificar os titulares de direitos de colecções inteiras de fotografias cuja proveniência é desconhecida. A falta de atribuição da autoria ou de outras informações que permitam a identificação torna particularmente difícil a realização de uma pesquisa diligente. Além disso, a tecnologia necessária para efectuar pesquisas visuais, em comparação com pesquisas de textos, ainda não está tão desenvolvida e é muito onerosa.

<sup>2</sup> Recomendação 2006/585/CE da Comissão, de 24 de Agosto de 2006, sobre a digitalização e a acessibilidade em linha de material cultural e a preservação digital (JO L 236 de 31.8.2006, pp. 28-30).

A criação de um enquadramento jurídico que facilite a digitalização e difusão de obras órfãs transfronteiras no mercado único constitui também uma das acções-chave identificadas na Agenda Digital para a Europa<sup>3</sup>, a qual faz parte integrante da Estratégia Europa 2020.

### Subsidiariedade e proporcionalidade

É necessária uma proposta legislativa sob a forma de uma directiva-quadro, uma vez que as abordagens voluntárias, nomeadamente a Recomendação 2006/585/CE da Comissão, de 24 de Agosto de 2006, não produziram o resultado pretendido (subsidiariedade). Além disso, a coexistência entre abordagens nacionais descoordenadas que regem as obras órfãs em bibliotecas em linha dificulta a disponibilização em todos os Estados-Membros da UE de obras órfãs por uma biblioteca<sup>4</sup>.

Uma vez que o problema das obras órfãs constitui um grande entrave à criação de bibliotecas digitais, um enquadramento coerente da UE para o acesso em linha a obras órfãs é a opção menos intrusiva para atingir o resultado pretendido (proporcionalidade). Todas as outras abordagens exigiriam despesas administrativas gerais significativamente mais elevadas e infra-estruturas de concessão de licenças apenas para as obras órfãs.

### Análise das opções

A avaliação de impacto analisa seis opções: 1) inacção, 2) uma excepção regulamentar aplicável aos direitos de autor, 3) licenciamento colectivo alargado, 4) uma licença específica para as obras órfãs, concedida por sociedades de gestão colectiva de direitos, 5) uma licença específica para as obras órfãs, concedida por um organismo público, e 6) o reconhecimento mútuo de soluções nacionais relativas a obras órfãs.

Todas as opções políticas (com excepção da Opção 1) têm como premissa a adopção de uma directiva que determinará que todos os Estados-Membros devem aprovar legislação específica em matéria de obras órfãs dentro de um prazo fixado. Todas as opções políticas, com excepção da Opção 3, têm como premissa o requisito de que é necessária uma pesquisa diligente antes da disponibilização de uma obra órfã numa biblioteca digital em linha.

Na Opção 3, o modelo de «licenças colectivas alargadas» assume que, a partir do momento em que uma sociedade de gestão colectiva de direitos autoriza uma biblioteca a disponibilizar livros num sítio Web, essa licença, por força de uma presunção legal, abrangerá todas as obras órfãs nessa categoria. Considera-se que a sociedade de gestão colectiva de direitos representa esses «casos isolados», independentemente do facto de ter ou não efectuado uma pesquisa diligente para identificar ou localizar o autor. O modelo nórdico é sobretudo promovido pelos Estados-Membros nórdicos, embora se reconheça que a ausência de uma pesquisa diligente torna esta opção menos adequada como opção europeia baseada no reconhecimento mútuo. A ausência de reconhecimento mútuo também implica que uma licença colectiva alargada apenas será válida no território nacional em que é aplicável a presunção legal.

A licença específica para as obras órfãs (Opção 4) proporciona às bibliotecas e outros beneficiários um elevado nível de segurança jurídica relativamente a pedidos de indemnização

---

<sup>3</sup> «Uma Agenda Digital para a Europa», COM(2010) 245.

<sup>4</sup> Em alguns Estados-Membros, como por exemplo a França, o trabalho preparatório sobre uma solução legislativa admite expressamente que é necessária uma solução europeia — *Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique, Commission sur les œuvres orphelines*, p. 19.

por parte de titulares dos direitos que possam ressurgir. Esta opção associa a pesquisa diligente para determinação do estatuto de obra órfã a uma modalidade específica de licenciamento aplicável às obras órfãs.

A licença administrativa para as obras órfãs (Opção 5) constitui uma certificação pública da pesquisa diligente e, por conseguinte, proporciona um elevado nível de segurança jurídica às bibliotecas digitais. Cria todavia uma sobrecarga administrativa. É por essa razão que as anteriores modalidades deste sistema tiveram um impacto limitado e não são utilizadas em projectos de bibliotecas digitais em grande escala.

A excepção regulamentar (Opção 2) evitaria a necessidade de obtenção de uma licença de direitos de autor, mas manteria a pesquisa diligente prévia. Contudo, esta opção proporciona uma menor segurança jurídica, uma vez que não existe uma certificação por terceiros da pesquisa diligente.

A vantagem de uma abordagem baseada no reconhecimento mútuo das abordagens nacionais no que diz respeito à disponibilização de obras órfãs (Opção 6) é que as bibliotecas ou outros beneficiários teriam a certeza jurídica quanto ao «estatuto de obra órfã» e ser-lhes-ia permitido disponibilizar essas obras em linha. O reconhecimento mútuo assegura que a biblioteca digital ficaria ao dispor dos cidadãos em toda a Europa. A opção de reconhecimento mútuo é sobretudo defendida pelo sector da edição e por alguns Estados-Membros. Os editores consideram que um sistema que prevê a autorização de disponibilização em linha de obras órfãs não pode dispensar uma pesquisa diligente prévia.

#### *Aplicação, acompanhamento e avaliação*

O objectivo fundamental da presente proposta consiste em permitir às bibliotecas e organismos similares com objectivos de interesse público, como a educação ou a conservação e difusão do património cultural, disponibilizar e reproduzir legalmente obras órfãs. A aplicação da proposta deve processar-se em conformidade com os objectivos políticos e a legislação nacional em matéria de direitos de autor.

A Comissão irá acompanhar os seus impactos a curto, médio e longo prazos. A curto prazo, a Comissão assegurará que seja adoptada legislação em matéria de obras órfãs em todos os Estados-Membros. A médio prazo, a Comissão avaliará se o sistema de reconhecimento mútuo permitirá o acesso pan-europeu às bibliotecas digitais a partir de qualquer ponto na UE. A longo prazo, a Comissão avaliará em que medida a legislação em matéria de obras órfãs contribuiu para o desenvolvimento geral das bibliotecas digitais pan-europeias.