



Bruxelas, 9.12.2015
COM(2015) 626 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Rumo a um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Rumo a um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu

1. DIREITOS DE AUTOR NO MERCADO ÚNICO DIGITAL

As tecnologias digitais, a generalização das ligações em banda larga e o recurso à Internet no quotidiano transformaram o modo como os conteúdos criativos são produzidos, distribuídos e utilizados.

A Internet tornou-se um canal de distribuição essencial. Em 2014, 49 % dos internautas da UE acediam a música, vídeos e jogos em linha¹. Assistiu-se à implantação de modelos empresariais inimagináveis há apenas 15 anos e à emergência de novos operadores económicos, como as plataformas em linha, sendo atualmente os serviços em linha um canal privilegiado para os consumidores usufruírem de conteúdos criativos, em paralelo com formatos físicos como livros e DVD. A cópia digital de conteúdos é fácil e rápida. É frequente os cidadãos esperarem ter acesso a conteúdos digitais em diversos aparelhos, a qualquer momento e em qualquer local do Mercado Interno. Quando isso não acontece, têm dificuldade em compreender a razão.

As regras da UE em matéria de direitos de autor têm de ser adaptadas para que todos os intervenientes no mercado e cidadãos possam aproveitar as oportunidades deste novo ambiente. É necessário um quadro mais europeu para ultrapassar a fragmentação e as fricções num Mercado Único plenamente funcional.

A modernização das regras da UE em matéria de direitos de autor foi inicialmente anunciada nas Orientações Políticas do Presidente Juncker para a nova Comissão e posteriormente apresentada na Estratégia para o Mercado Único Digital². Esta Estratégia visa uma disponibilização generalizada dos conteúdos criativos em toda a UE, a fim de garantir que as regras da UE em matéria de direitos de autor continuem a proporcionar um nível adequado de proteção dos titulares de direitos e de manter um bom equilíbrio com os objetivos de políticas noutros domínios, como a educação, a investigação e a inovação, ou condições equitativas de acesso para as pessoas com deficiência³, no ambiente digital.

Estes objetivos desempenham um papel importante na Europa em termos de economia, progressos sociais, competitividade internacional e diversidade cultural. Respondem todos eles às necessidades dos titulares de direitos e dos utilizadores de conteúdos protegidos por direitos de autor.

Os direitos de autor recompensam a criatividade e o investimento em conteúdos criativos. Um quadro de direitos de autor que ofereça um elevado nível de proteção está na base da

¹ Eurostat: *Community survey on ICT usage in households and by individuals* (Inquérito comunitário sobre a utilização das TIC pelos agregados familiares e pelos cidadãos), 2014.

² COM(2015) 192 final.

³ Em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual a UE é Parte.

competitividade mundial das indústrias criativas da Europa⁴. Juntamente com os princípios do Mercado Interno de livre circulação de bens e serviços, as regras da UE em matéria de concorrência e as nossas políticas no domínio dos meios de comunicação social e da cultura, os direitos de autor constituem uma parte integrante do conjunto de regras que rege a circulação dos conteúdos criativos em toda a UE. A interação entre os direitos de autor e as políticas nesses outros domínios determina a forma como o valor é gerado, desde a produção até à difusão das obras⁵, e partilhado entre os intervenientes no mercado.

Tendo em vista o desenvolvimento das ações anunciadas na Estratégia para o Mercado Único Digital, a presente Comunicação define o modo como a Comissão tenciona atingir o objetivo de «um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu». Apresenta um plano que inclui ações específicas com propostas a executar a muito curto prazo, incluindo uma proposta sobre a «portabilidade» dos serviços de conteúdos em linha apresentada em paralelo com a presente Comunicação, um conjunto de propostas previstas para 2016 e uma visão a longo prazo. O plano será apresentado em consonância com os princípios de «Legislar Melhor» e baseia-se nos trabalhos preparatórios realizados ao longo dos últimos anos no âmbito do atual quadro⁶, que incluíram uma ampla consulta pública em 2013-2014⁷. Tem em consideração a posição do Parlamento Europeu expressa na sua recente resolução sobre a aplicação da Diretiva Direitos de Autor na Sociedade da Informação⁸ e as conclusões da reunião do Conselho Europeu de 25-26 de junho de 2015⁹.

Neste contexto, a Comissão considera que é necessário:

- Injetar mais mercado único e, quando justificável, um nível mais elevado de harmonização nas atuais regras da UE em matéria de direitos de autor, nomeadamente abordando aspetos relacionados com a territorialidade dos direitos de autor;
- Quando necessário, adaptar as regras em matéria de direitos de autor às novas realidades tecnológicas de modo a que estas continuem a atingir os seus objetivos.

A legislação em matéria de direito de autor e legislação conexa não podem atingir os seus objetivos de forma isolada. Os filmes, o teatro, a música, a literatura, as publicações científicas, o património cultural e toda a restante produção criativa da Europa só poderão

⁴ Entre 2008 e 2010, as indústrias primariamente responsáveis pela criação e produção de obras protegidas por direitos de autor representavam 3,2 % do emprego total e 4,2 % do PIB da UE (Instituto Europeu de Patentes/Instituto de Harmonização do Mercado Interno: *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU* (Indústrias com utilização intensiva de direitos de propriedade intelectual: Contributo para o desempenho económico e o emprego na UE), setembro de 2013).

⁵ No presente documento, entende-se por «obras» tanto as obras protegidas por direitos de autor como outras prestações protegidas por direitos conexos, conforme relevante no seu contexto.

⁶ O quadro é constituído por um conjunto de 10 diretivas, incluindo a Diretiva Direitos de Autor na Sociedade da Informação (Diretiva 2001/29/CE, Diretiva Sociedade da Informação) e a Diretiva Respeito dos Direitos de Propriedade Intelectual (Diretiva 2004/48/CE, Diretiva IPRED, relevante para os direitos de propriedade intelectual em geral). O quadro reflete também as obrigações internacionais decorrentes dos tratados internacionais de que a UE e/ou os seus Estados-Membros são Partes.

⁷ Relatório final disponível em:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0273&language=PT>.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/pt/pdf>.

continuar a florescer e a desempenhar um papel significativo no crescimento, identidade e progresso social da Europa se existirem indústrias criativas competitivas e os mecanismos de mercado necessários. As medidas de apoio de carácter financeiro ou outro das autoridades públicas, conforme permitidas pelo direito da concorrência, desempenham também um papel importante na prossecução destes objetivos. O apoio prestado pela UE inclui o seu Programa «Europa Criativa» e o financiamento da investigação e da inovação, nomeadamente no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020. Além disso, para serem eficazes, as regras da UE em matéria de direitos de autor têm de ser atualizadas, corretamente transpostas e bem aplicadas e compreendidas no terreno.

2. ASSEGURAR UM ACESSO MAIS ALARGADO AOS CONTEÚDOS EM TODA A UE

A UE deve procurar assegurar uma ampla disponibilidade de serviços de conteúdos em linha «sem fronteiras» a fim de proporcionar aos cidadãos uma maior escolha e diversidade. Um melhor funcionamento do Mercado Único Digital proporcionará também oportunidades para os criadores e as indústrias culturais alargarem o seu público e atividades comerciais, ajudando-os a enfrentar a concorrência internacional.

No entanto, quando se trata de conteúdos protegidos por direitos de autor que atravessam fronteiras, o Mercado Único Digital ainda não é uma realidade. Quando as pessoas viajam para outro Estado-Membro, não podem frequentemente aceder aos conteúdos que tinham comprado ou relativamente aos quais tinham uma assinatura em sua casa (ou seja, os conteúdos não são «portáteis»)¹⁰. A gama de conteúdos em linha disponível no país de origem de um cidadão não reflete toda a panóplia da produção cultural da Europa e as ofertas legais de conteúdos em linha relativos a obras europeias ainda estão longe de realizar todo o seu potencial. Este é particularmente o caso das obras audiovisuais europeias, as quais, em muitos casos, lutam para serem distribuídas, nomeadamente em linha, para além de um Estado-Membro¹¹. Mesmo quando disponíveis, é difícil descobrir essas obras. Além disso, os utilizadores não têm frequentemente acesso a serviços de distribuição de conteúdos disponíveis noutros Estados-Membros¹².

Numa Internet intrinsecamente sem fronteiras, este facto não é compreendido pelos utilizadores. Esta situação pode levar à utilização de «soluções alternativas», como as redes virtuais privadas (RVP), a fim de obter acesso a conteúdos que não podem ser encontrados no

¹⁰ Num inquérito recente, 33 % dos inquiridos (um nível que sobe para 65 % no escalão etário dos 15-24 anos) que não dispõem atualmente de uma assinatura paga para aceder a conteúdos afirmaram que, se fizessem essa assinatura, seria importante poder utilizá-la quando em viagem ou em estadia temporária num outro Estado-Membro («Flash Eurobarómetro 411 — *Cross-border access to online content* (Acesso transfronteiras aos conteúdos em linha), agosto de 2015).

¹¹ Num estudo de uma amostra de 50 filmes europeus de seis fornecedores em linha em sete Estados-Membros, a disponibilidade média atingiu apenas 19 % (cálculos da Comissão, baseados nos dados em «*Annex — On-demand audiovisual markets in the EU*» (Mercados de serviços audiovisuais a pedido), um relatório do Observatório Europeu do Audiovisual para a DG CNECT, abril de 2014).

¹² Segundo um inquérito recente, mais de metade (53 %) dos inquiridos que declararam ter tentado aceder a conteúdos digitais, ou descarregá-los, a partir de um serviço em linha destinado a utilizadores noutro Estado-Membro (até 30 % das pessoas num Estado-Membro) afirmou tê-lo feito por estar à procura de conteúdos não disponíveis no seu próprio país; aproximadamente a mesma percentagem de inquiridos (56 %) declarou que tivera dificuldades em aceder a esses conteúdos (Flash Eurobarómetro 411 — *Cross-border access to online content* (Acesso transfronteiras aos conteúdos em linha), agosto de 2015).

país de origem do utilizador, o que pode promover a pirataria¹³. Outro exemplo da atual situação é o número de obras que poderiam beneficiar de uma maior exposição em toda a UE, mas que não podem ser encontradas em nenhum canal de distribuição comercial.

As causas desta situação são múltiplas. Podem ser parcialmente relacionadas com os direitos de autor e a sua aplicação territorial¹⁴. A territorialidade dos direitos não impede a concessão de licenças multiterritoriais¹⁵, mas há casos em que é difícil ou impossível obter essas licenças. Os titulares de direitos podem decidir limitar o âmbito territorial das licenças concedidas aos prestadores de serviços e, conseqüentemente, os serviços são limitados a um ou a apenas alguns territórios. Os prestadores de serviços podem igualmente decidir limitar um serviço a um determinado território, mesmo quando têm uma licença que abrange um território mais vasto, incluindo até toda a UE, ou quando têm uma licença desse tipo à sua disposição. Além disso, as licenças adquiridas, em especial no que diz respeito aos direitos em linha, podem manter-se inexploradas.

O financiamento de novas produções europeias no setor audiovisual está, em grande medida, baseado no licenciamento territorial combinado com a exclusividade territorial concedida a determinados distribuidores ou prestadores de serviços. A indústria audiovisual europeia considera isso necessário para preservar a sustentabilidade financeira, mas pode impedir os prestadores e distribuidores de serviços de oferecerem «portabilidade» transfronteiras dos seus serviços ou de oferecerem os seus serviços noutros Estados-Membros. No que diz respeito às obras que deixaram de ser comercializadas, as questões jurídicas ligadas à sua acessibilidade transfronteiras juntam-se às dificuldades mais gerais verificadas para a obtenção de licenças para a sua digitalização e disponibilização desde logo a nível do seu país de origem. Esta situação limita a disponibilidade em linha do património.

Relativamente aos serviços de radiodifusão de televisão e de rádio, a Diretiva Satélite e Cabo¹⁶ já estabelece disposições que visam facilitar a aquisição dos direitos necessários para determinadas atividades transfronteiras. Estas disposições foram elaboradas muito antes do advento da Internet como um canal de distribuição dos organismos de radiodifusão televisiva e só se aplicam à radiodifusão por satélite e às retransmissões por cabo. A Comissão está atualmente a proceder a uma revisão da referida diretiva para fins da sua potencial aplicação ao ambiente em linha.

¹³ Segundo um inquérito recente, 22 % dos europeus consideram que é aceitável descarregar ou aceder a conteúdos protegidos por direitos de autor ilegalmente quando não existe uma alternativa legal no seu país (Instituto de Harmonização do Mercado Interno: *European citizens and intellectual property: perception, awareness and behaviour* (Cidadãos europeus e direitos de propriedade intelectual: perceção, sensibilização e comportamento), novembro de 2013).

¹⁴ Os direitos dos autores e de outros titulares de direitos (intérpretes e executantes, produtores e organismos de radiodifusão) estão, em grande medida, harmonizados a nível da UE. No entanto, os direitos de autor continuam a ser de natureza territorial. Tal significa que, em vez de haver um único título de direito de autor válido simultaneamente em toda a UE, há 28 títulos nacionais separados. A utilização de uma obra em todos os Estados-Membros implica a concessão de uma licença, ou de várias licenças, abrangendo cada um dos territórios nacionais.

¹⁵ Os esforços no sentido de facilitar a concessão de licenças multiterritoriais têm sido concretizados na Diretiva Gestão Coletiva de Direitos (Diretiva 2014/26/UE).

¹⁶ Diretiva Radiodifusão por Satélite e Retransmissão por Cabo (Diretiva 93/83/CEE).

Há igualmente outros fatores em jogo. Por exemplo, no setor audiovisual, um fator-chave é a «preparação para o mercado» das obras, ou seja, quão visíveis são elas para potenciais detentores de licenças e quão fácil é a obtenção de licenças para as mesmas, bem como a sua disponibilidade em formatos e catálogos prontos a usar. Outra questão é o fosso existente entre a oferta de conteúdos e a sua aceitação efetiva pelas potenciais audiências. Em primeiro lugar, é necessário que as obras sejam fáceis de encontrar¹⁷, mesmo quando já estão distribuídas em linha, e devem estar disponíveis numa língua conhecida do seu público. Em geral, verifica-se um desfasamento entre os recursos subjacentes a uma *produção* culturalmente diversificada e os esforços envidados para a sua *circulação e acesso*¹⁸.

Por conseguinte, para assegurar um acesso mais alargado a conteúdos criativos em linha e estimular a sua circulação em toda a Europa, é necessária a combinação de uma vasta gama de instrumentos políticos. Paralelamente a uma revisão da atual legislação em matéria de direitos de autor, o apoio que a UE proporciona através do seu Programa «Europa Criativa» e dos Programas de Investigação e Inovação pode também desempenhar um papel importante. O facto de poder contar com a participação das indústrias criativas e de distribuição e dos Estados-Membros desempenhará igualmente um papel vital numa disponibilização mais ampla de conteúdos em toda a UE. As indústrias criativas e de distribuição têm na sua mão a chave para a evolução dos modelos empresariais, ao passo que os Estados-Membros são sobretudo responsáveis pelas políticas culturais na UE. São também os Estados-Membros que proporcionam e gerem a maior parte dos fundos públicos de apoio direto à indústria audiovisual europeia, que se elevam a 2,1 mil milhões de EUR por ano¹⁹.

O objetivo último de pleno acesso transfronteiras a todos os tipos de conteúdos em toda a Europa deve ser equilibrado com a capacidade dos mercados de responder rapidamente às alterações jurídicas e políticas e a necessidade de garantir modelos de financiamento viáveis para os principais responsáveis pela criação de conteúdos. Por conseguinte, a Comissão propõe uma abordagem gradual na eliminação dos obstáculos ao acesso transfronteiras aos conteúdos e à circulação de obras.

Como primeiro passo, a Comissão apresenta, juntamente com a presente Comunicação, uma proposta de regulamento relativo à «**portabilidade**» dos serviços de conteúdos em linha, a fim de garantir que os utilizadores que tenham assinado ou adquirido conteúdos no seu país de origem possam aceder-lhes quando se encontram temporariamente noutro Estado-Membro.

Além disso, a fim de permitir um maior acesso em linha às obras por parte dos utilizadores em toda a UE, a Comissão está a proceder a uma avaliação das opções e a estudar a possibilidade de apresentar propostas legislativas para adoção na primavera de 2016, nomeadamente com vista a:

- **Melhorar a distribuição transfronteiras de programas de televisão e de rádio em linha em função dos resultados da revisão da Diretiva Satélite e Cabo;**

¹⁷ A Comissão está também a examinar formas de promover os conteúdos audiovisuais europeus, incluindo os conteúdos não nacionais, como parte da sua avaliação da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Diretiva 2010/13/UE).

¹⁸ Esta questão é abordada no Programa «Europa Criativa» da UE (em particular no seu Subprograma MEDIA), que incide fortemente na promoção e distribuição.

¹⁹ Observatório Europeu do Audiovisual, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe* (Financiamento público para filmes e obras audiovisuais), outubro de 2011. Este valor refere-se a 2009 e inclui apenas o apoio direto (incluindo o apoio a nível da UE, que representou todavia uma pequena fração do total).

- Apoiar os titulares de direitos e os distribuidores a fim de que estes cheguem a acordo sobre **licenças que permitam o acesso transfronteiras a conteúdos, contemplando nomeadamente os pedidos de licenças transfronteiras de outros Estados-Membros**, em benefício tanto dos cidadãos europeus como das partes interessadas na cadeia audiovisual. Neste contexto, será considerado o papel da mediação, ou de outros mecanismos alternativos de resolução de litígios, no sentido de contribuir para a concessão de tais licenças;
- Facilitar a digitalização de **obras que deixaram de ser comercializadas** e a sua disponibilização, nomeadamente em toda a UE.

Com base no efeito de alavanca do seu Programa «Europa Criativa» e de outros instrumentos políticos, a Comissão:

- Promoverá mais fortemente instrumentos que permitam a introdução de um maior número de obras europeias no Mercado Único, incluindo a criação de **catálogos prontos para oferta** de filmes europeus, o desenvolvimento de **plataformas de licenciamento** (para facilitar o licenciamento de obras que ainda não estão disponíveis num dado Estado-Membro) e uma maior utilização de **identificadores normalizados de obras** (nomeadamente, explorando as ligações com o Subprograma MEDIA);
- Apoiará o desenvolvimento de um **agregador europeu de ferramentas de pesquisa em linha**²⁰ dirigido a utilizadores finais (indexação em linha de ofertas legais disponíveis) e de ferramentas de pesquisa nacionais e promoverá uma utilização e um financiamento **mais eficientes da legendagem e da dobragem** apoiadas por fundos públicos;
- Intensificará o seu **diálogo com a indústria audiovisual** a fim de promover ofertas legais e a descoberta e pesquisa fáceis de filmes (na sua nova parceria com os fundos nacionais de cinema), a fim de encontrar formas para uma **exploração mais sustentável dos filmes europeus existentes** (com o Fórum do Filme Europeu) e de explorar modelos alternativos de financiamento, produção e distribuição no **setor da animação que sejam escalonáveis a nível europeu (num fórum estruturado de cooperação da indústria)**.

3. ADAPTAR AS EXCEÇÕES AOS AMBIENTES DIGITAIS E TRANSFRONTEIRAS

A fragmentação das regras aplicáveis aos direitos de autor na UE é particularmente visível no domínio das exceções. As exceções estabelecidas no direito da UE são, na maioria dos casos, de aplicação opcional pelos Estados-Membros²¹. E verifica-se frequentemente que as exceções não são definidas em pormenor. Em consequência, uma exceção no direito de um Estado-Membro pode não existir no direito de um país vizinho ou estar sujeita a condições diferentes ou a variações no seu âmbito de aplicação. Em alguns casos, o âmbito de aplicação de uma determinada exceção no direito dos Estados-Membros é menor do que o permitido no direito da UE²². A maioria das exceções é aplicável apenas num determinado

²⁰ Em cooperação com o Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual.

²¹ O direito da UE apenas prevê duas exceções obrigatórias: no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva Sociedade da Informação, que abrange determinados atos de reprodução temporária, e no artigo 6.º da Diretiva Determinadas Utilizações Permitidas de Obras Órfãs (Diretiva 2012/28/UE).

²² A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem repetidamente reconhecido que os Estados-Membros devem exercer o seu poder discricionário na aplicação de exceções no respetivo direito nacional dentro dos limites impostos pelo direito da UE. Em particular, os Estados-Membros não são livres de determinar os limites de uma determinada exceção de uma forma incoerente e não harmonizada, que varia

Estado-Membro. Poderá também ser necessário reavaliar algumas dessas exceções em função das realidades tecnológicas atuais.

Esta situação parece estar a colocar problemas, em especial no caso das exceções que estão estreitamente relacionadas com a educação, a investigação e o acesso aos conhecimentos. A exceção da UE relativa à ilustração para efeitos de ensino constitui um bom exemplo das diferentes formas de aplicação das exceções pelos Estados-Membros, em especial quando olhamos para a forma como os Estados-Membros interpretam as modalidades de aplicação da exceção em ambientes digitais. Estas diferenças podem travar as tendências no setor da educação em domínios como os cursos em linha, a utilização de tecnologias e materiais digitais nas salas de aulas e a aprendizagem transfronteiras, os quais ganharam terreno nos últimos anos²³. Além disso, a aplicação nacional heterogénea da exceção comumente referida como a «exceção de liberdade de panorama» — que permite às pessoas tirarem fotografias de obras como edifícios ou esculturas expostas em permanência em locais públicos e colocá-las em linha — pode gerar incertezas.

Do mesmo modo, a natureza facultativa e a falta de efeito transfronteiras da exceção relativa a pessoas com deficiência coloca problemas. Por exemplo, dificulta o acesso a formatos especiais realizados ao abrigo da exceção ao direito de autor de outro Estado-Membro por parte de pessoas com incapacidade de leitura de material impresso. A UE assumiu um compromisso internacional de resolver esta questão mediante a assinatura do Tratado de Marraquexe²⁴, que tem agora de ser ratificado e aplicado.

A necessidade de ter em melhor consideração os avanços tecnológicos e de evitar situações de desigualdade no Mercado Único é igualmente clara no que diz respeito à prospeção de textos e dados, uma técnica que permite a leitura e análise por máquinas de vastas quantidades de conteúdos digitais para fins científicos e de investigação. A ausência de uma disposição clara da UE sobre prospeção de textos e dados para fins científicos e de investigação gera incertezas na comunidade de investigação. Tal prejudica a competitividade e a liderança científica da UE numa altura em que as atividades de investigação e inovação (I&I) na UE devem cada vez mais realizar-se em colaboração transfronteiras e transdisciplinar e numa maior escala, em resposta aos grandes desafios sociais visados pela I&I. Do mesmo modo, a exceção da UE que autoriza as bibliotecas e outras instituições a permitir a consulta em ecrã de trabalhos investigação e de estudos privados só se aplica a terminais nas instalações físicas das bibliotecas, o que não tem em conta as possibilidades tecnológicas atuais de consulta à distância. Por último, a exceção da UE sobre atividades de preservação por parte de instituições responsáveis pelo património cultural também merece atenção, nomeadamente

consoante o Estado-Membro (Acórdão C-467/08, Padawan). O TJUE declarou também que, embora as exceções devam ser interpretadas de forma estrita, os Estados-Membros têm de salvaguardar a sua eficácia a fim de permitir o respeito da finalidade da exceção (Processo C-145/10, Painer).

²³ Num inquérito realizado em 2013 no ensino superior, 82 % das instituições declararam que oferecem cursos em linha e 40 % estimavam que, pelo menos, metade dos alunos tinha utilizado a aprendizagem em linha (Associação de Universidades Europeias: *E-learning in European Higher Education Institutions* (Aprendizagem em linha nas instituições europeias de ensino superior), novembro de 2014).

²⁴ Tratado de Marraquexe para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas por Parte das Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades de Acesso a Textos Impressos, assinado em nome da UE em 30 de abril de 2014.

pelo facto de os Estados-Membros não tomarem frequentemente em conta os formatos digitais quando aplicam a exceção a nível nacional²⁵.

A Comissão tomará medidas para garantir que o quadro da UE em matéria de exceções relevante para o acesso aos conhecimentos, à educação e à investigação seja eficaz na era digital e através das fronteiras.

Como um primeiro passo, a Comissão proporá a legislação necessária para a aplicação do **Tratado de Marraquexe**.

A Comissão está a avaliar as opções e vai estudar a possibilidade de apresentar propostas legislativas sobre outras exceções da UE até à primavera de 2016, a fim de:

- Permitir às organizações de investigação de interesse público aplicar técnicas de **prospecção de textos e dados** de conteúdos a que tenham legalmente acesso, com plena segurança jurídica, para fins de investigação científica;
- Clarificar o âmbito da exceção da UE de «**ilustração para efeitos de ensino**» e a sua aplicação a utilizações digitais e à aprendizagem em linha;
- Proporcionar um espaço claro para a **preservação** por instituições responsáveis pelo património cultural, refletindo a utilização de tecnologias digitais para fins de preservação e as necessidades das obras digitalizadas e criadas em formato digital;
- Apoiar a **consulta à distância**, em redes eletrónicas fechadas, de obras conservadas em bibliotecas académicas e de investigação e noutras instituições relevantes, para fins de investigação e de estudos privados;
- Clarificar a atual exceção da UE que permite a utilização de obras que tenham sido concebidas para estarem permanentemente expostas num espaço público (a exceção de «liberdade de **panorama**»), a fim de ter em consideração novos canais de difusão.

O objetivo geral é reforçar o nível de harmonização, tornar obrigatória a aplicação de exceções relevantes para os Estados-Membros e garantir que estas sejam aplicáveis através das fronteiras no interior da UE.

Ao preparar as propostas, a Comissão terá em conta a situação do mercado relevante e as práticas de licenciamento para os usos em causa e terá o cuidado de respeitar as obrigações internacionais, incluindo o teste em «três fases»²⁶. O objetivo é proporcionar aos utilizadores e titulares de direitos um sistema previsível e juridicamente seguro.

As taxas destinadas a compensar os titulares de direitos pelas exceções para fins de reprografia e de cópia privada podem constituir uma importante fonte de receita, mas suscitam também questões relacionadas com o Mercado Único. Muitos Estados-Membros impõem estas taxas a uma vasta gama de suportes e dispositivos e estas são fixadas, aplicadas e geridas de diversas formas.

²⁵ Dos inquiridos institucionais num inquérito de 2015, 90 % declararam dispor coleções que precisam de ser preservadas para as gerações futuras e uma média de 60 % afirmou que colecionava material criado em formato digital (ENUMERATE: *Survey Report on Digitisation in European Cultural Heritage Institutions 2015* (Relatório do inquérito sobre a digitalização nas instituições europeias responsáveis pelo património cultural), junho de 2015).

²⁶ O «teste em três fases», consagrado nos principais tratados internacionais em matéria de direitos de autor, estabelece que as exceções só podem ser aplicadas em certos casos especiais que não entrem em conflito com a exploração normal de uma obra ou de outro material e não prejudiquem irrazoavelmente os legítimos interesses do titular do direito.

Esta situação tem gerado uma insegurança jurídica considerável. A jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) clarificou algumas das questões assinaladas no Relatório Vitorino de 2013²⁷ como sendo prejudiciais à livre circulação de bens e serviços. No entanto, a persistência de disparidades nacionais pode gerar problemas, em especial quando os produtos sujeitos às taxas são comercializados em toda a UE. Por vezes, as taxas são impostas pelos Estados-Membros independentemente dos pagamentos já efetuados noutros Estados-Membros ou sem os devidos regimes de isenção ou de reembolso. Podem também verificar-se pagamentos indevidos quando são aplicadas taxas a produtos para utilização profissional. Os consumidores veem-se confrontados com uma falta de clareza e de transparência. Também pode haver práticas discriminatórias quando a distribuição das taxas cobradas beneficia titulares de direitos nacionais. Esta situação pode justificar a intervenção a nível da UE a fim de proporcionar uma maior clareza e de pôr termo às principais distorções.

A Comissão avaliará a necessidade de medidas para garantir que, quando os Estados-Membros impõem taxas pela cópia privada e reprografia para compensar os titulares dos direitos, os seus diferentes sistemas funcionem bem no **Mercado Único** e não coloquem obstáculos à **livre circulação de bens e serviços**. Entre as questões que poderá ser necessário abordar contam-se a ligação entre a compensação e os danos causados aos titulares de direitos, a relação entre os acordos contratuais e a partilha das taxas, a duplicação de pagamentos, a transparência em relação aos consumidores, as isenções e os princípios que regem os regimes de reembolso, bem como a não discriminação entre nacionais e não nacionais na distribuição das taxas cobradas. A Comissão promoverá também uma reflexão sobre o modo como as taxas podem **distribuídas de forma mais eficiente aos titulares de direitos**.

4. REALIZAR UM MERCADO DOS DIREITOS DE AUTOR QUE FUNCIONE CORRETAMENTE

Uma condição prévia para o bom funcionamento do mercado dos direitos de autor é a possibilidade de os titulares de direitos concederem licenças e serem remunerados pela utilização dos seus conteúdos, incluindo os conteúdos distribuídos em linha. A produção de conteúdos criativos ricos e diversificados e de serviços em linha inovadores fazem parte da mesma equação. Ambos — conteúdos criativos e serviços em linha — são importantes para o crescimento, o emprego e o sucesso da economia da Internet.

No entanto, há uma preocupação crescente no que diz respeito a determinar se a atual legislação da UE em matéria de direitos de autor permite assegurar uma partilha justa do valor gerado por algumas das novas formas de distribuição de conteúdos em linha, em especial nos casos em que os titulares de direitos não podem fixar as condições das licenças nem negociar, numa base equitativa, com os potenciais utilizadores. Esta situação não é compatível com a ambição do Mercado Único Digital de oferecer oportunidades a todos e de reconhecer o valor dos conteúdos e dos investimentos correspondentes. Isso significa também que não há condições equitativas de concorrência para os diferentes intervenientes no mercado que praticam formas de distribuição equivalentes.

²⁷ Foi este o resultado de um processo de mediação conduzido por António Vitorino.

Atualmente, estes debates centram-se em determinadas plataformas em linha e em determinados serviços de agregação. É todavia provável que continuem a surgir no conjunto das atividades que implicam a reutilização ou a retransmissão para fins comerciais de conteúdos protegidos por direitos de autor.

São várias as razões subjacentes a esta situação, tanto jurídicas como relacionadas com o mercado (incluindo o poder de mercado relativo das partes em causa). Numa perspetiva de direitos de autor, um aspeto importante é a definição dos direitos de comunicação ao público e de colocação à disposição do público. Esses direitos regem a utilização de conteúdos protegidos por direitos de autor em transmissões digitais. Por conseguinte, a sua definição determina o que constitui um ato na Internet relativamente ao qual os criadores e as indústrias criativas podem fazer valer direitos e negociar licenças e uma remuneração. Estas são zonas cinzentas de contencioso e de incerteza sobre a forma como estes conceitos são definidos no direito da UE, em especial quando se trata de determinar quais são os atos em linha considerados como «comunicação ao público» (e, por conseguinte, exigindo uma autorização dos titulares de direitos) e quais são as respetivas condições de comunicação²⁸. Estas questões geram, por um lado, incerteza no mercado e, por outro, põem em causa a capacidade de estes direitos transporem para o mundo em linha o princípio básico dos direitos de autor de que os atos de exploração têm de ser autorizados e remunerados. Para além do seu significado para uma distribuição justa do valor no mercado em linha, a falta de clareza sobre a definição destes direitos pode também gerar incertezas para o comum dos internautas.

De um modo mais geral, a situação suscita questões como as de determinar se o atual conjunto de direitos consagrados na legislação da UE é suficiente e está bem concebido. Para os agregadores de notícias, em particular, foram tentadas soluções em alguns Estados-Membros, mas que comportam um risco de maior fragmentação no Mercado Único Digital.

Além disso, as plataformas podem também considerar que não estão envolvidas em atos relevantes em matéria de direitos de autor, ou que as suas atividades são de natureza meramente técnica, automática e passiva, o que lhes permite beneficiar da isenção de responsabilidade prevista na Diretiva Comércio Eletrónico²⁹. Daí resultou um debate sobre o âmbito desta isenção e a sua aplicação à rápida evolução das funções e atividades dos novos intervenientes e sobre a questão de determinar se estas vão para além do simples acolhimento ou do mero encaminhamento de conteúdos.

Outra questão pertinente é a justa remuneração dos autores e dos artistas intérpretes ou executantes, que podem ser particularmente afetados pelas diferenças em termos de poder de negociação quando da concessão de licenças ou da transferência dos seus direitos. Entre os mecanismos que as partes interessadas evocam neste contexto contam-se a regulamentação de determinadas práticas contratuais, os direitos de remuneração irrenunciáveis, a negociação coletiva e a gestão coletiva dos direitos.

²⁸ Esta incerteza resultou numa série de questões que foram apresentadas ao TJUE para decisão a título prejudicial.

²⁹ Diretiva 2000/31/CE.

A Comissão está a proceder a uma reflexão e consulta³⁰ com os vários intervenientes no mercado sobre os diferentes fatores associados à partilha do valor gerado por novas formas de distribuição em linha de obras protegidas por direitos de autor. A Comissão vai estudar a possibilidade de apresentar medidas neste domínio até à primavera de 2016. O objetivo será assegurar que todos os intervenientes que contribuam para gerar esse valor tenham a possibilidade de exercer plenamente os seus direitos, contribuindo assim para uma afetação justa desse valor e para uma remuneração adequada da utilização em linha dos conteúdos protegidos por direitos de autor.

Neste contexto, a Comissão examinará se é necessário tomar medidas relativamente à **definição dos direitos** de «comunicação ao público» e de «colocação à disposição do público». Avaliará também a necessidade de uma ação específica relativamente aos agregadores de notícias, nomeadamente uma intervenção a nível dos **direitos**. O papel dos mecanismos alternativos de resolução de litígios será igualmente avaliado. A Comissão terá em conta os diferentes fatores que influenciam esta situação para além da legislação em matéria de direitos de autor, a fim de garantir coerência e respostas políticas eficazes. As iniciativas neste domínio estarão em consonância com os trabalhos da Comissão sobre plataformas em linha como parte da Estratégia para o Mercado Único Digital.

A Comissão avaliará também a necessidade de soluções a nível da UE com vista a reforçar a segurança jurídica, a transparência e o equilíbrio do sistema que rege a **remuneração dos autores e dos artistas intérpretes e executantes** na UE, no devido respeito das competências nacionais.

5. PROPORCIONAR UM SISTEMA EFICAZ E EQUILIBRADO DE CONTROLO DA APLICAÇÃO

O respeito dos direitos de autor é, tal como para qualquer outro direito de propriedade intelectual, essencial para promover a criatividade e a inovação e criar um clima de confiança no mercado. Os direitos que não podem ser efetivamente assegurados têm pouco valor económico, especialmente quando ocorrem infrações à escala comercial que tiram proveito, sem contrapartidas, do trabalho e do investimento dos criadores, das indústrias criativas e dos serviços de distribuição legais. Essas infrações à escala comercial são atualmente muito frequentes e prejudiciais, não apenas para os titulares de direitos, mas também para a economia da UE no seu conjunto. É necessário um sistema eficaz e equilibrado de controlo civil da aplicação³¹, que tenha plenamente em consideração os direitos fundamentais, a fim de reduzir os custos do combate às infrações, especialmente para as pequenas empresas, e de acompanhar a sua natureza cada vez mais transfronteiras.

Uma resposta eficaz a estes desafios exige um esforço renovado e uma possível revisão de determinados aspetos do atual quadro jurídico. Uma abordagem do tipo «seguir a pista do dinheiro», que considera o envolvimento dos diferentes tipos de prestadores de serviços intermediários, parece ser um método particularmente promissor que a Comissão³² e os Estados-Membros começaram a aplicar em determinados domínios. Pode privar os autores de infrações comerciais dos fluxos de receitas (por exemplo, de pagamentos efetuados pelos

³⁰ A Comissão está a proceder a consultas sobre esta e outras questões relacionadas com as plataformas em linha: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

³¹ O quadro jurídico da UE relativo ao respeito dos direitos de autor está estabelecido na Diretiva IPRED e em algumas disposições da Diretiva Sociedade da Informação.

³² COM(2013) 209 final.

consumidores e da publicidade) provenientes das suas atividades ilegais e, por conseguinte, exercer um efeito dissuasor. Além disso, o quadro jurídico atual não parece ser plenamente capaz de enfrentar os desafios do Mercado Único Digital, nomeadamente no que diz respeito à aplicação do direito de informação, às ações inibitórias e ao seu efeito transfronteiras, ao cálculo das perdas e danos e ao reembolso das custas judiciais. A Comissão está atualmente a avaliar o funcionamento do quadro mais vasto em matéria de direitos de propriedade intelectual e procede a uma consulta pública³³ sobre estas matérias, em consonância com a Estratégia para o Mercado Único Digital e os objetivos da Estratégia do Mercado Interno³⁴. É também importante que os sistemas que permitem a retirada, por serviços de armazenagem em servidor, de conteúdos ilegais, uma vez estes identificados, sejam eficazes e transparentes e evitem a retirada de conteúdos legais por engano. Estes sistemas, que se aplicam horizontalmente a todos os tipos de conteúdos ilegais, são muito relevantes para o controlo da aplicação dos direitos de autor, uma vez que as obras protegidas por direitos de autor constituem uma grande parte dos conteúdos que são objeto de notificações de infração.

A Comissão tomará medidas imediatas para participar, com todas as partes interessadas, na criação e aplicação de mecanismos do tipo «**seguir a pista do dinheiro**», com base numa abordagem de autorregulação, com o objetivo de obter acordos até à primavera de 2016. Os códigos de conduta a nível da UE poderiam ser apoiados por legislação, se necessário para garantir a sua plena eficácia.

No que diz respeito ao **quadro jurídico para o controlo da aplicação dos direitos de propriedade intelectual**, incluindo os direitos de autor, a Comissão avaliará as opções e decidirá, até ao outono de 2016, sobre a necessidade de alterar o quadro jurídico, incidindo nas infrações à escala comercial, nomeadamente a fim de clarificar, conforme adequado, as regras para a identificação dos infratores, na aplicação de medidas provisórias, cautelares e inibitórias e nos seus efeitos transfronteiras, no cálculo e na atribuição de indemnizações por perdas e danos e nas custas judiciais.

A Comissão está também a proceder a uma avaliação aprofundada e a uma consulta pública sobre as plataformas em linha³⁵, que abrange também os procedimentos de «**notificação e ação**» e a questão de manter a aplicação da ação ao longo do tempo (o princípio da retirada definitiva (*take down and stay down*)).

6. PROMOVER UMA VISÃO A LONGO PRAZO

Os direitos de autor continuarão a ser importantes para a economia, a sociedade e a cultura a longo prazo. Em alguns domínios, a promessa de soluções orientadas pelo mercado em resposta a utilizações emergentes, nomeadamente no que diz respeito à dimensão transfronteiras, deverá ser objeto de acompanhamento. De um modo mais geral, a UE deveria estar preparada para responder à necessidade de uma maior convergência dos seus sistemas nacionais de direitos de autor à medida que os mercados de conteúdos se aproximam e se verifica uma maior evolução no comportamento dos utilizadores, sob o efeito de uma rápida evolução tecnológica.

³³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8580.

³⁴ COM(2015) 550 final.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

A aplicação efetiva e uniforme da legislação em matéria de direitos de autor em toda a UE, tanto pelos legisladores nacionais como pelos tribunais, continuará a ser tão importante como as próprias regras. As potenciais dificuldades e obstáculos ao Mercado Único deveriam ser identificados o mais cedo possível e abordados por mecanismos adequados. A Comissão facilitará um diálogo estruturado entre os Estados-Membros, a fim de garantir um entendimento comum da legislação da UE em matéria de direitos de autor, e promoverá a convergência das legislações nacionais, nomeadamente no que diz respeito ao controlo da aplicação.

A Comissão continuará a estar atenta ao alinhamento do quadro jurídico, incluindo as exceções e os mecanismos de licenciamento, com a evolução do mercado e do comportamento dos consumidores. Fazerá-o tendo especialmente em conta as questões emergentes que requerem uma análise e acompanhamento mais aprofundados. A Comissão lançará diálogos com as partes interessadas e consultas nos casos em que seja necessário.

Esta abordagem é progressiva e evolui no sentido da realização de uma visão a longo prazo no domínio dos direitos de autor na UE, no âmbito da qual os autores e os artistas intérpretes ou executantes, as indústrias criativas, os utilizadores e todas as partes afetadas pelos direitos de autor estão sujeitos às mesmas regras, independentemente do local em que se encontrem na UE. Neste contexto, a Comissão pode recorrer a peritos a fim de determinar se há outras necessidades de reforma das regras da UE em matéria de direitos de autor.

A plena harmonização dos direitos de autor na UE, sob a forma de um código único de direitos de autor e de um título de direitos de autor unificado, implicaria alterações substanciais no modo de funcionamento das nossas regras em vigor. Teriam de ser harmonizados domínios que até à data têm sido deixados ao critério dos legisladores nacionais. A aplicação uniforme das regras implicaria uma jurisdição única para os direitos de autor com o seu próprio tribunal, a fim de evitar que uma jurisprudência incoerente gere uma fragmentação ainda maior.

Estas complexidades não podem constituir motivo para renunciar a esta visão como um objetivo a longo prazo. Não obstante as especificidades dos direitos de autor e a sua ligação com culturas nacionais, é também preciso não esquecer que as dificuldades e longos prazos de aplicação acompanharam também a criação de títulos únicos e de códigos únicos noutras domínios dos direitos de propriedade intelectual, designadamente em matéria de marcas e patentes, que são agora uma realidade.

A UE deveria esforçar-se por realizar esta visão pela mesma razão que se dotou de legislação comum em matéria de direitos de autor: construir o Mercado Único da UE, uma economia europeia próspera e um espaço em que a produção cultural, intelectual e científica da Europa possa estar disponível em toda a UE, em toda a sua diversidade e tão livremente quanto possível.