CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 17 luglio 2012 (02.08)
(OR. en)

12669/12
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2012/0180 (COD)

PI 99
AUDIO 75
CULT 105
CODEC 1920

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 luglio 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2012) 205 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO Che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla la concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2012) 205 final.

All.: SWD(2012) 205 final

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.7.2012
SWD(2012) 205 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla la concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno

{COM(2012) 372 final}
{SWD(2012) 204 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla la concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno

1. INTRODUZIONE

Le industrie creative contribuiscono in modo significativo al PIL, all'occupazione e alla crescita nell'UE. La distribuzione dei beni e servizi tutelati dal diritto d'autore (libri, film, registrazioni musicali) richiede la concessione di licenze da parte di diversi titolari dei diritti (ad es. autori, interpreti, produttori). Le società di gestione collettiva svolgono un ruolo fondamentale nell'agevolare tale concessione, in particolare quando la concessione diretta da parte dei titolari dei diritti non è fattibile o pratica. Anche vari utilizzatori commerciali, attivi nelle tradizionali (trasmissione radiotelevisiva, trasmissione via cavo) o nuove forme di sfruttamento commerciale (ad esempio servizi di scaricamento e *streaming*) concordano sull'importanza delle società di gestione collettiva, soprattutto per quanto riguarda la tutela e la promozione della diversità culturale, in quanto permettono l'accesso al mercato dei repertori più piccoli e meno conosciuti.

La gestione collettiva dei diritti ha dimensioni rilevanti a livello di mercato unico: anche quando le società di gestione collettiva concedono licenze limitate al proprio territorio nazionale, queste coprono di solito i diritti sia dei titolari interni che di quelli degli altri Stati membri. Per quanto riguarda i servizi online, sono in costante aumento le richieste che le società di gestione collettiva concedano licenze su vari o tutti gli Stati membri.

I diversi settori e titolari dei diritti si affidano alle società di gestione collettiva in modo vario, in funzione delle preferenze dei titolari dei diritti e delle esigenze e prassi dei vari settori; gli autori, soprattutto in campo musicale (compositori musicali e di testi) dipendono più degli altri dalla gestione collettiva.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La valutazione d'impatto mette in evidenza due problemi: quelli concernenti il funzionamento delle società di gestione collettiva (a prescindere dalla categoria dei titolari dei diritti che rappresentano o dalla categoria dei diritti che gestiscono) e i problemi specifici alla fornitura delle licenze multiterritoriali per lo sfruttamento online di opere musicali. Questi problemi sono interconnessi, visto che quelli relativi alla concessione delle licenze derivano in larga misura dall'impossibilità, per i titolari dei diritti, di accedere alle informazioni e di esercitare un controllo effettivo su determinate società. In questo senso, non si può risolvere il secondo ordine di problemi (inerenti alla concessione delle licenze) senza avere affrontato il primo.

2.1. Funzionamento delle società di gestione collettiva

Per agevolare il funzionamento del mercato unico, nel corso degli anni è stato adottato un cospicuo *acquis* sui diritti d'autore, che riguarda quasi esclusivamente la definizione dei diritti, le limitazioni, le deroghe e le disposizioni correlate. Nelle direttive sui diritti d'autore, le disposizioni che trattano della gestione dei diritti sono assai poche e nessuna stabilisce un quadro di funzionamento delle società di gestione collettiva. Importanti principi di gestione e trasparenza sono stati elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e con decisioni della Commissione in forza del diritto in materia di concorrenza, ma questi principi non sono applicati in modo uniforme né sempre corretto nell'UE.

L'approccio alla regolamentazione della gestione collettiva dei diritti varia da uno Stato membro all'altro e negli ultimi anni dati concreti hanno ampiamente indicato lacune nei controlli e negli equilibri inerenti al funzionamento di molte società di gestione collettiva. I titolari dei diritti, anche stranieri, non sono pienamente informati delle attività delle loro società e non possono quindi esercitare su di esse un controllo significativo, soprattutto per quanto riguarda la raccolta, il trattamento e la distribuzione delle *royalty*. Inoltre, la gestione finanziaria di alcune società risulta mediocre: le *royalty* dovute ai titolari dei diritti si accumulano con scarso controllo e/o sono gestite male. Consultate, diverse associazioni di autori, editori, utilizzatori commerciali e consumatori sostengono che occorrono misure specifiche incentrate sulla gestione e la trasparenza delle società di gestione collettiva, le quali invece ritengono sufficiente l'autoregolamentazione.

Per i titolari dei diritti, la scarsa *performance* delle società di gestione collettiva si traduce in occasioni perse (per la concessione di licenze) e in un'eccessiva detrazione dei costi dai proventi delle *royalty*. Per gli utilizzatori, la scarsa trasparenza e affidabilità comporta servizi di qualità inferiore e, in alcuni casi,un aumento del costo delle concessioni.

2.2. Fornitura di licenze multiterritoriali per lo sfruttamento online di opere musicali.

I fornitori di servizi online devono riuscire a ottenere licenze multirerritoriali del repertorio musicale aggregato o totale per poter offrire le loro prestazioni. Attualmente devono combinare un certo numero di licenze multirerritoriali (ottenute da alcune società di gestione collettiva e da agenti di editori musicali) con licenze territoriali (da alcune società di gestione collettiva) il che è pesante e spesso limita la portata territoriale dei servizi online. Varie parti interessate consultate, tra cui utilizzatori commerciali, editori e produttori discografici, lamentano questa situazione e chiedono miglioramenti nella concessione di licenze multirerritoriali per lo sfruttamento online di opere musicali.

Se è vero che la frammentarietà territoriale dell'offerta musicale online è dovuta a fattori diversi, tra i quali le decisioni commerciali dei fornitori di servizi, il ruolo svolto dalle prassi in materia di concessione delle licenze è tutt'altro che trascurabile. La concessione in licenza dei diritti d'autore per l'uso online di opere musicali, in particolare la copertura dell'intero repertorio ("aggregazione") risulta difficile e dispendiosa in termini di tempo e denaro[1] per gli utilizzatori commerciali (in particolare per i piccoli e i nuovi utilizzatori): non è adeguata ad un mercato in rapida evoluzione e penalizza gli utilizzatori commerciali che si aspettano un'aggregazione dei repertori e una semplificazione nella gestione e concessione dei diritti.

[1] Tali difficoltà sono specifiche a questo settore in parte perché in altri settori i titolari dei diritti dipendono molto meno dalla gestione collettiva per la concessione dei diritti in linea e in parte perché le modalità di gestione dei diritti sulle opere musicali sono evolute in Europa.

Molte società non sono attrezzate per gestire la concessione di licenze multiterritoriali online, che è complessa e costosa (repertorio di gestione che abbraccia varie giurisdizioni, interazione con i grandi fornitori di servizi multiterritoriali e trattamento dei dati di utenza generati in giurisdizioni differenti). L'accesso al mercato senza avere le capacità e risorse tecniche necessarie comporta ulteriori problemi (fatturazione imprecisa o "doppia", notevoli ritardi nella fatturazione agli utilizzatori e nei pagamenti ai titolari dei diritti). Inoltre, la concessione di licenze multiterritoriali è oggetto di incertezza giuridica per quanto riguarda l'applicazione dell'*acquis* e la possibilità, per le società di gestione collettiva, di fornire licenze che coprono diversi paesi dell'UE e/o riguardano titolari di licenze stabiliti in altri Stati membri.

Di conseguenza alcuni servizi possono optare per un solo o un paio di Stati membri, privandosi quindi della base di consumatori più ampia che il mercato unico del digitale offre. In alternativa, possono scegliere di avviare le attività sulla base di un solo repertorio di ampie dimensioni, che può essere ottenuto con un numero inferiore di licenze. Questa opzione sarebbe penalizzante per i repertori locali e di nicchia e la diversità culturale: per i consumatori, significa che l'accesso ad un'ampia offerta di serie e tipi di servizi musicali è diffuso in modo ineguale nell'UE; quanto ai titolari dei diritti, perdono l'aumento delle entrate che potrebbe essere generato dall'accesso dei consumatori alle loro opere via i nuovi servizi in tutto il mercato unico.

3. SUSSIDIARIETÀ

La logica dell'azione europea risiede nella natura transfrontaliera del problema. Per tutte le società di gestione collettiva, una quota significativa delle gestioni collettive deriva da repertori non nazionali in quanto rappresentano diritti di titolari stranieri. Per tutelare gli interessi dei titolari dei diritti nell'UE è necessario che tutti flussi di *royalty*, anche transfrontalieri, siano trasparenti e registrati. È altresì nell'interesse degli utilizzatori commerciali in tutta l'UE che le società funzionino correttamente, un obiettivo che può essere raggiunto solo grazie a norme comuni di base che disciplinino la raccolta e la distribuzione di *royalty* in modo coerente in tutta l'UE.

Agevolare la concessione delle licenze multiterritoriali per lo sfruttamento di opere musicali nei servizi online e l'aggregazione dei repertori sono questioni di natura transfrontaliera che si possono pertanto risolvere meglio a livello dell'UE. Un quadro normativo europeo dovrà far sì che utilizzatori, titolari dei diritti e consumatori possano beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico del digitale.

4. OBIETTIVI

L'obiettivo dell'iniziativa è garantire che la gestione collettiva dei diritti contribuisca allo sviluppo del mercato unico grazie all'istituzione di un quadro di *governance* e trasparenza coerente ed efficiente per la gestione collettiva dei diritti e ad un'offerta migliore di licenze multiterritoriali per le opere musicali. In questo modo si dovrebbe facilitare l'accesso dei consumatori ad una varietà più ampia di beni e servizi culturali. Gli utilizzatori commerciali trarranno beneficio dal miglior funzionamento e dalla maggiore trasparenza delle società di gestione collettiva nonché da un quadro che agevoli l'accesso alle licenze per la prestazione di servizi musicali online in tutta l'UE. I titolari dei diritti, promuovendo le loro opere su vasta scala, ne sfrutteranno al meglio il potenziale di profitto. La diversità culturale sarà stimolata dalla disponibilità di un repertorio ampio e diversificato rendendo, di conseguenza, accessibili più contenuti e più servizi ai cittadini europei, anche oltre frontiera.

5. OPZIONI SULLA TRASPARENZA E SUL CONTROLLO RELATIVI ALLE SOCIETÀ DI GESTIONE COLLETTIVA

5.1. Opzioni

Sono state esaminate quattro opzioni, compreso lo *status quo*. L'opzione A2 (migliore esecuzione) non comporterebbe alcun intervento legislativo e si baserebbe solo sull'esecuzione delle norme vigenti a livello nazionale e dell'UE. L'opzione A3 (codificazione dei principi vigenti) comporterebbe la codificazione delle norme dell'UE in vigore e delle raccomandazioni non cogenti sulla gestione collettiva dei diritti. L'opzione A4 (quadro di *governance* e trasparenza) integrerebbe l'opzione A3 con norme basate su principi che colmerebbero le lacune e sarebbero specificamente adattate alla natura della gestione collettiva dei diritti (trasparenza delle operazioni finanziarie e partecipazione dei titolari dei diritti al processo decisionale). La subopzione A4a coniugherebbe l'intervento normativo con l'autoregolamentazione del settore industriale. La subopzione A4b comporterebbe una normativa più estesa per creare un quadro giuridico completo per tutte le società di gestione collettiva in Europa.

5.2. Impatto

Una migliore esecuzione migliorerebbe la vigilanza regolamentare sulle società di gestione collettiva ma le inefficienze in termini di *governance* sarebbero affrontate solo in misura limitata e quindi il controllo dei titolari dei diritti sulle suddette società non migliorerebbe molto. L'opzione A3 sarebbe più efficace in quanto introdurrebbe un quadro minimo di *governance* e trasparenza, ma non migliorerebbe la qualità nelle questioni importanti come la gestione finanziaria. L'opzione A4 darebbe ai titolari dei diritti accesso a parametri d'informazione pertinenti, dettagliati e completi sulla *performance* delle società, anche per quanto riguarda le informazioni finanziarie e assicurerebbe l'effettiva partecipazione dei titolari dei diritti al processo decisionale. Le subopzioni A4a e A4b darebbero risultati analoghi ma per esperienza permangono dubbi sull'efficacia della subopzione A4a, mentre l'A4b non permetterebbe flessibilità agli Stati membri nella regolamentazione delle società di gestione collettiva.

5.3. Costi

L'opzione A2 non genererebbe costi di adempimento per le società di gestione collettiva in quanto non comporterebbe interventi legislativi; l'onere ricadrebbe sulla Commissione e sulle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione. L'opzione A3 richiederebbe l'istituzione di meccanismi di risoluzione delle controversie per i titolari dei diritti e gli utilizzatori (i costi effettivi varierebbero secondo il tipo di meccanismo scelto). Il costo dell'opzione A4 preferita sarebbe relativamente più alto in quanto combina l'opzione A3 con elementi supplementari. La maggior parte dei costi supplementari dell'opzione A4 è legata all'applicazione delle nuove norme sull'amministrazione dei finanziamenti (non sono disponibili dati che stimano tali costi), sull'informativa finanziaria e l'audit (costi annuali stimati intorno ai 4,1 milioni di euro in media per tutte le società di gestione collettiva dell'UE). Tuttavia, il costo dell'opzione A4 va visto in relazione all'aumento di efficienza previsto. I costi della subopzione A4a dipendono dalla portata delle norme concordate nel dialogo tra le parti interessate. I costi di adempimento della subopzione A4b risulterebbero i più elevati.

6. OPZIONI SULLA CONCESSIONE DI LICENZE MULTITERRITORIALI PER L'USO ONLINEONLINE DI OPERE MUSICALI

6.1. Opzioni

Sono state esaminate cinque opzioni, compreso lo *status quo*. L'opzione B2 (passaporto europeo di concessione delle licenze) incoraggerebbe l'aggregazione dei repertori per l'uso online delle opere musicali a livello dell'UE e per la concessione dei diritti grazie ad infrastrutture multiterritoriali efficaci e reattive. In base a tale opzione, le società di gestione collettiva che intendono concedere licenze per i diritti online su opere musicali su base multiterritoriale sono tenute a conformarsi ad un insieme specifico di requisiti predefiniti volti a garantire capacità sufficienti in termini di trattamento dei dati e di fatturazione, il rispetto di determinate norme di trasparenza nei confronti dei titolari dei diritti e degli utilizzatori e la possibilità di ricorrere a meccanismi di risoluzione delle controversie. Il diritto di aggiungere un repertorio a un'"entità dotata di passaporto" farebbe sì che tutti i titolari possano concedere i loro i diritti su base multiterritoriale.

L'opzione B3 (concessione parallela e diretta di licenze) abiliterebbe i titolari dei diritti a stipulare direttamente le licenze con gli utilizzatori parallelamente alla loro adesione ad una società di gestione collettiva. A tal fine i mandati delle società dovrebbero diventare non esclusivi: un titolare non sarebbe più tenuto a revocare i diritti ad una società per poter concedere direttamente le licenze.

L'opzione B4 (estensione della concessione collettiva di licenze e il principio del paese d'origine) stabilisce il principio in base al quale la società di gestione collettiva di ciascun autore ha la facoltà di concedere licenze generali per l'uso online, che coprono l'intero repertorio, fatta salva la possibilità di uscita dei titolari (e di altre società) da tali licenze. Questo meccanismo si combinerebbe con l'istituzione del principio del paese d'origine in modo che la o le licenze si ottengano secondo la normativa di un solo Stato membro.

L'opzione B5 (portale centralizzato) consentirebbe alle società di gestione collettiva di raggruppare il loro repertorio in un portale centrale per la concessione delle licenze su base multiterritoriale. L'opzione permetterebbe di creare un'organizzazione paneuropea con un potere di fatto monopolistico, il che solleva a priori perplessità sul versante della concorrenza; l'impatto di questa opzione non è pertanto stato esaminato.

6.2. Impatto

L'opzione B2 comporterebbe l'aggregazione dei repertori in entità di concessione e permetterebbe a tutte le società di concedere in licenza il loro repertorio su base multiterritoriale attraverso tali entità. L'opzione B3 permetterebbe ai titolari di concedere direttamente licenze flessibili e reattive in parallelo ai servizi online, e a beneficiare del miglioramento dei servizi di gestione, ma rischia anche di creare un sistema di concessioni su due livelli, con un repertorio locale o di nicchia più piccolo al livello inferiore, che si ripercuote negativamente sulla diversità culturale. Secondo l'opzione B4 tutte le società locali sarebbero poste ad amministrare i diritti dell'intero repertorio su base multiterritoriale senza previa assicurazione che siano in grado di fornire le licenze adeguate agli utilizzatori o che i diritti dei titolari siano stati gestiti correttamente. È pertanto probabile che le società e i titolari che già concedono licenze multiterritoriali siano indotti ad uscire dalle società locali (con conseguente ulteriore disaggregazione).

6.3. Costi

L'opzione B2 comporterebbe dei costi per le "entità dotate di passaporto", che però migliorerebbero l'efficienza dei servizi di gestione dei diritti. Solo le società nella posizione migliore per sostenere tali costi saranno chiamate a sostenerli, sostenerli, mentre le altre società potrebbero avvalersi dei loro servizi. L'opzione B3 sarebbe la meno costosa, in quanto impone solo che mandati delle società non abbiano più l'esclusiva. Secondo l'opzione B4 gli Stati membri dovranno rafforzare il controllo delle società che concedono licenze estese, con conseguenti costi per le società (notifica agli Stati membri e modifica dei rispettivi statuti per tutelare i diritti dei titolari "non rappresentati") e per i titolari dei diritti nonché per le società che dovranno ritirarsi per svolgere le loro attività di concessione di licenze a livello multiterritoriale.

7. SCELTA DELLA STRATEGIA

Il quadro di *governance* e trasparenza (opzione A4) combinato con il passaporto europeo di concessione delle licenze (opzione B2) è il miglior modo di conseguire gli obiettivi.

8. SCELTA DELLO STRUMENTO

Una direttiva è lo strumento migliore in quanto assicura una *governance* coerente e efficace e norme sulla trasparenza in tutta l'UE e permette altresì agli Stati membri di adeguare i rispettivi regimi giuridici vigenti. La direttiva permette inoltre diversi gradi di armonizzazione in funzione dei vari aspetti trattati, il che è di particolare rilievo dati i diversi, anche se correlati, settori interessati dalla normativa.

9. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Subito dopo l'adozione della proposta, la Commissione organizzerà dei seminari sull'attuazione con i rappresentanti degli Stati membri per assisterli nel processo di attuazione e agevolare lo scambio di informazioni.

Nel medio e lungo termine, la Commissione si concentrerà sul monitoraggio, in base ad una serie d'indicatori ben definiti, degli effetti diretti, ossia ad esempio i miglioramenti nella trasparenza e nella *governance* delle società di gestione collettiva e la facilità di ottenere licenze multiterritoriali.

Un prima *valutazione* globale potrebbe aver luogo 5 anni dopo la data di recepimento.