



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 20 September 2011**

**13481/11**

---

**Interinstitutional File:  
2011/0136 (COD)**

---

**PI 105  
INST 390  
PARLNAT 195  
CODEC 1445**

**COVER NOTE**

---

from:	The President of the Assembly of the Republic of Portugal
date of receipt:	12 September 2011
to:	President of the Council of the European Union
No. Cion prop.:	10832/11 PI 61 AUDIO 18 CULT 37 CODEC 926
Subject:	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain permitted uses of orphan works - Opinion <sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find attached the above mentioned Opinion.

Encl.

---

<sup>1</sup> This opinion is available in English on the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**Parecer Final**  
COM (2011) 289

---

Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa  
a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**Índice**

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – PARECER**

**PARTE V – ANEXO**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recepcionou a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs COM (2011) 289.

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objecto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – É referido na proposta em apreço que são necessárias autorizações prévias para colocar obras protegidas pelo direito de autor à disposição do público numa biblioteca ou arquivo digital em linha. Quando não é possível identificar ou localizar o titular relevante dos direitos de autor, as obras em questão são conhecidas como obras órfãs.

2 – Deste modo, o principal objectivo da presente proposta é criar um enquadramento jurídico a fim de assegurar o acesso transfronteiras em linha, em toda a legalidade, às obras órfãs contidas em bibliotecas ou arquivos digitais em linha geridos por uma variedade de instituições indicadas na proposta, quando essas obras órfãs são utilizadas no âmbito da missão de interesse público dessas instituições.

3 – Na óptica do Parlamento Europeu e do Conselho este objectivo deverá ser atingido mediante um sistema de reconhecimento mútuo do estatuto de uma determinada obra como obra órfã.

4 - A fim de estabelecer a estatuto de «obra órfã», as bibliotecas, estabelecimentos de ensino, museus ou arquivos, instituições responsáveis pelo património cinematográfico e organizações de radiodifusão de serviço público são obrigadas a efectuar previamente uma pesquisa diligente, em conformidade com os requisitos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

especificados na Directiva proposta, no Estado-Membro em que a obra foi publicada pela primeira vez.

5 - Uma vez estabelecido o estatuto de «obra órfã» na sequência dessa pesquisa diligente, a obra em questão será considerada uma obra órfã em toda a UE, eliminando a necessidade de múltiplas pesquisas diligentes.

6 - Nesta base, será possível disponibilizar obras órfãs em linha para fins culturais e educativos sem autorização prévia, salvo se o titular dos direitos dessa obra puser termo ao estatuto de obra órfã.

7 - Importa ainda referir que 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>1</sup>.

8 - É ainda indicado na proposta em discussão que, apesar da recomendação, poucos 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.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### **a) Da Base Jurídica**

Artigo 114.º do TFUE.

#### **b) Do Princípio da Subsidiariedade**

Uma vez que os objectivos da acção a tomar, nomeadamente a segurança jurídica no que diz respeito à utilização de obras órfãs, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, devido à uniformidade das regras que regem a utilização de obras órfãs, ser melhor alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas no respeito do princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. De acordo com o princípio da proporcionalidade, conforme consagrado no mesmo artigo, a presente directiva não excede o necessário para atingir esses objectivos.

---

<sup>1</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).



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**c) Do conteúdo da iniciativa**

1 - A presente proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho visa a pesquisa diligente necessária para identificar se uma determinada obra é uma obra órfã e, uma vez essa situação estabelecida, para legalizar a disponibilização dessa obra ao público em linha, sob determinadas condições e para fins específicos.

2 - A proposta clarifica também a aplicação de licenças colectivas alargadas a obras que são potencialmente obras órfãs.

3 - A aplicação da proposta deve processar-se em conformidade com os objectivos políticos e a legislação nacional em matéria de direitos de autor.

**PARTE III – CONCLUSÕES**

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

**2 – Quanto ao Princípio da Subsidiariedade**

A proposta aqui em causa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

3 - A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura sobre a proposta de **Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs** COM (2011) 289 a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

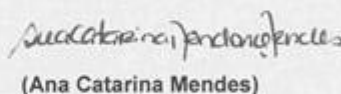
Palácio de S. Bento, 5 de Setembro de 2011

A Deputada Autora do Parecer



(Maria Ester Vargas)

A Vice-Presidente da Comissão



(Ana Catarina Mendes)



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

**Parecer**  
**PROPOSTA DE DIRECTIVA DO**  
**PARLAMENTO EUROPEU E DO**  
**CONSELHO relativa a determinadas**  
**utilizações permitidas de obras**  
**órfãs**  
**COM (2011) 289**

**Autor (a):** Deputado(a)  
Maria Conceição Pereira

---

1





Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

## Índice

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA .....	3
PARTE II – CONSIDERANDOS .....	5
PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER .....	9
PARTE IV - CONCLUSÕES .....	10
PARTE V - ANEXOS .....	11



## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs[COM2011289] foi enviado à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

Para a colocação de obras em que não é possível identificar ou localizar o titular relevante dos direitos de autor, denominadas obras órfãs, torna-se difícil obter as necessárias autorizações para colocar essas obras em linha.

Esta iniciativa baseia-se na Recomendação da Comissão de 2006/585/ de 24 de Agosto sobre a digitalização e a acessibilidade em linha de material cultural e a preservação digital. Nos seus considerando, esta Recomendação refere, no ponto 6) o seguinte:

"A digitalização constitui um meio importante para assegurar um maior acesso ao material cultural. Em alguns casos, é a única forma de garantir que esse material estará à disposição das gerações futuras. Assim, estão actualmente em curso muitas iniciativas de digitalização nos Estados-Membros, mas os esforços são fragmentados. Uma acção concentrada dos Estados-Membros com vista à digitalização do seu património cultural conduzirá a uma maior coerência na selecção do material e evitará sobreposições na digitalização".

Na sua alínea 10) refere "... Em casos como o das obras órfãs – ou seja, obras sujeitas aos direitos de autor cujos titulares é difícil ou mesmo impossível localizar – ou de obras que deixaram de ser editadas ou distribuídas (audiovisual), os mecanismos de licenciamento podem facilitar a obtenção de direitos de utilização e, por conseguinte, os esforços de digitalização e a subsequente acessibilidade em linha. Convém, portanto, incentivar estes mecanismos em estreita colaboração com os titulares de direitos."

Também a Resolução C/162/02 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, intitulada "Preservar a memória do futuro – preservar os conteúdos digitais para as gerações futuras" diz que não existem actualmente políticas gerais claras em matéria de preservação de conteúdos digitais nos Estados-Membros.

Assim, 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, em que uma das acções refere





Comissão de Educação, Ciência e Cultura

claramente o seguinte: "Criando um quadro legal que facilite a digitalização e a divulgação das obras culturais na Europa, através da apresentação, em 2010, de uma proposta de directiva relativa às obras órfãs, conduzindo um diálogo com as partes interessadas, tendo em vista outras medidas em matéria de obras já não editadas e, a título complementar, criando bases adequadas com informação sobre os direitos".

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

- Objectivo da iniciativa

O objectivo fundamental da presente proposta de Directiva do Parlamento e do Conselho 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.

Na óptica do Parlamento Europeu e do Conselho este objectivo deverá ser atingido mediante um sistema de reconhecimento mútuo do estatuto de uma determinada obra como obra órfã.

A fim de estabelecer a estatuto de «obra órfã», as bibliotecas, estabelecimentos de ensino, museus ou arquivos, instituições responsáveis pelo património cinematográfico e organizações de radiodifusão de serviço público são obrigadas a efectuar previamente uma pesquisa diligente, em conformidade com os requisitos especificados na directiva proposta, no Estado-Membro em que a obra foi publicada pela primeira vez.

Uma vez estabelecido o estatuto de «obra órfã» na sequência dessa pesquisa diligente, a obra em questão será considerada uma obra órfã em toda a UE, eliminando a necessidade de múltiplas pesquisas diligentes.

Nesta base, será possível disponibilizar obras órfãs em linha para fins culturais e educativos sem autorização prévia, salvo se o titular dos direitos dessa obra puser termo ao estatuto de obra órfã.

- Principais aspectos

Os direitos exclusivos dos autores no que diz respeito à reprodução e colocação à disposição do público das suas obras, tal como harmonizados pela Directiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação, exige o consentimento do autor antes da digitalização e colocação à disposição de uma obra.



## Comissão de Educação, Ciência e Cultura

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.

Destaca-se assim a importância da criação de um enquadramento jurídico que facilite a digitalização e difusão de obras cujo autor não foi identificado ou, mesmo quando identificado, não foi localizado – as chamadas obras órfãs.

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.

Trata-se de uma directiva aplicável a obras publicadas ou difundidas pela primeira vez num Estado-Membro e que sejam:

- Obras publicadas sob a forma de livros, folhetos, jornais, revistas ou outros escritos e que estejam contidas nas colecções de bibliotecas, estabelecimentos de ensino, museus ou arquivos acessíveis ao público, ou
- Obras cinematográficas ou audiovisuais contidas nas colecções de instituições responsáveis pelo património cinematográfico, ou
- Obras cinematográficas, áudio ou audiovisuais produzidas por organismos de radiodifusão de serviço público antes de 31 de Dezembro de 2002 e contidas nos seus arquivos.

## 2. Aspectos relevantes

A presente proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho visa a pesquisa diligente necessária para identificar se uma determinada obra é uma obra órfã e, uma vez essa situação estabelecida, para legalizar a disponibilização dessa obra ao público em linha, sob determinadas condições e para fins específicos. A proposta clarifica também a aplicação de licenças colectivas alargadas a obras que são potencialmente 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.

6



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- 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.

A directiva será aplicável apenas a determinadas utilizações deste tipo de obras por parte de bibliotecas, estabelecimentos de ensino, museus, arquivos, instituições responsáveis pelo património cinematográfico e de radiodifusão de serviço público, que efectuem uma pesquisa diligente relativamente à titularidade ou localização do detentor dos direitos de autor das obras em questão. Para assegurar o acesso transfronteiriço, é estabelecido o reconhecimento mútuo do estatuto de obra órfã entre os Estados – Membros.

Conjuntamente com a proposta de directiva, foi também publicada uma análise do impacto do acesso em linha e transfronteiras às obras órfãs, que anexa documentos importantes como: os resultados do processo público de consulta; identificação da legislação em vigor em cada Estado-membro; revisão da literatura sobre obras órfãs; estimativas de custos de digitalização e do trabalho de pesquisa diligente.

- Implicações para Portugal

Em Portugal, existem em muitos acervos de obras de bibliotecas, arquivos, museus e centros de investigação quantidades apreciáveis de livros, filmes, documentários, artigos de jornal, fotografias e outras obras cujos autor ou a sua localização é desconhecida, sendo por isso consideradas obras "órfãs".

Uma vez que à luz das regras aplicáveis no direito de autor as utilizações de obras legalmente protegidas carecem da prévia autorização do respectivo autor corre-se o risco destas obras não poderem ser objecto de utilização por parte de qualquer pessoa nelas interessada. O problema adensa-se no momento em que existem vários projectos de constituição de bibliotecas digitais, entre elas a Europeia.

A expressão obras órfãs designa habitualmente a situação do titular de uma obra protegida pelo direito de autor ou direitos conexos que não é identificado ou localizado por pessoas interessadas na obtenção de uma autorização de exploração dessa obra.

O problema é especialmente candente nos projectos de constituição de bibliotecas digitais, em curso de realização na Europa e no mundo, uma vez que pode impedir ou dificultar a disponibilização lícita ao público de muitas obras do património cultural europeu.





Comissão de Educação, Ciência e Cultura

A legislação da larga maioria dos Estados-Membros da União Europeia é omissa, relativamente a esta matéria, inclusive em Portugal. Por esta razão a Comissão Europeia incentiva os legisladores nacionais a procurarem soluções apropriadas à resolução do problema.

A presente proposta visa encontrar soluções jurídicas que permitam em todo o espaço da União que as obras órfãs possam ser disponibilizadas a qualquer utilizador, no respeito pelas condições enunciadas no texto.

### 3. Princípio da Subsidiariedade

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. 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.

8

### **PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A UE necessita de encontrar uma solução para as obras órfãs, que, muitas vezes, não podem ser digitalizadas devido à sua situação incerta em termos de direito de autor.

Na realidade, dado o vasto património existente nas bibliotecas europeias (as obras órfãs representam uma parte substancial das colecções das instituições culturais europeias - por exemplo, a British Library calcula que 40 % das suas colecções protegidas pelo direito de autor são órfãs e obras órfãs representam 40 por cento do que está contido na Biblioteca Britânica.) há a necessidade de impulsionar o desenvolvimento da Europa como centro de criatividade e inovação.

A digitalização e difusão de obras órfãs levanta um problema cultural e económico específico: a ausência de um titular dos direitos conhecido implica que os utilizadores não podem obter a necessária autorização para, por exemplo, digitalizar um livro.

Com o objectivo de encontrar uma solução à escala da UE que facilite a digitalização e difusão de obras órfãs e o estabelecimento de normas comuns para o conceito de "diligência adequada", de modo que o estatuto de obra órfã seja reconhecido em toda a EU, a Comissão Europeia adoptou uma proposta de directiva relativa a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs, com o objectivo de assegurar o acesso em linha a obras cujo titular de direitos de autor não possa ser identificado ou localizado. Por outro lado, a legislação portuguesa, quer no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos quer o Decreto-Lei nº 334/97 de 27 de Novembro não tratam especificamente desta temática inibindo a difusão de muitas obras cujo autor não foi identificado ou, mesmo quando identificado, não foi localizado.

Portugal possui uma vasta rede de bibliotecas, museus e arquivos que actuam em linha e que permitem um vasto trabalho de pesquisa e investigação a académicos e investigadores e ao público em geral.

O alargamento e a criação de grandes bibliotecas em linha alargam, certamente, as ferramentas de pesquisa que, de outra forma, ficariam limitados.

A harmonização legislativa nos Estados-Membros dará, certamente, uma segurança aos próprios autores e permite um reconhecimento do estatuto de obra órfã que facilitará a circulação de bens e serviços que integrem conteúdos culturais.

Assim, consideramos do maior interesse transpor para a ordem jurídica portuguesa a presente Directiva Comunitária a fim de determinar a utilização de obras órfãs por parte de bibliotecas, estabelecimentos de ensino ou museus acessíveis ao público, bem como arquivos, instituições responsáveis pelo património cinematográfico e organizações de radiodifusão de serviço público.



9



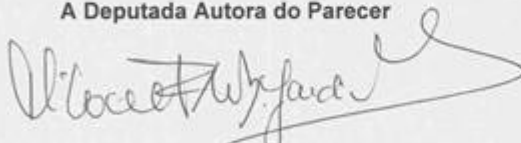
#### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União.**
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
3. A Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 29 de Agosto de 2011

A Deputada Autora do Parecer



(Maria Conceição Pereira)

O Presidente da Comissão



(José Ribeiro e Castro)