



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.1.2003
COM(2002) 778 final

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

sobre a aplicação da Directiva 89/552/CEE "Televisão sem Fronteiras"

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

sobre a aplicação da Directiva 89/552/CEE "Televisão sem Fronteiras"

ÍNDICE

1.	Introdução	3
1.1.	Contexto do presente relatório	3
1.2.	Desenvolvimento do mercado de televisão na Europa (2000-2002)	4
1.3	Estudo independente	7
2.	Ponto da aplicação da directiva.....	8
3.	Aplicação da Directiva.....	8
3.1.	Princípios mais importantes	8
3.2.	Jurisdição	9
3.3.	Acontecimentos de grande importância para a sociedade (artigo 3º-A)	10
3.4.	Promoção da distribuição e da produção de programas de televisão.....	11
3.5.	Aplicação das regras em matéria de publicidade (artigos 10º a 20º)	13
3.6.	Protecção de menores e da ordem pública (artigos 2º-A, 22º a 22º-A).....	16
3.7.	Coordenação entre as autoridades nacionais e a Comissão	17
4.	Aspectos internacionais.....	18
4.1.	Alargamento: Análise da legislação audiovisual nos Países Candidatos.....	18
4.2.	Colaboração com o Conselho da Europa	19
5.	Conclusões e perspectivas.....	19
ANEXO : Programa de trabalho para a reanálise da directiva “Televisão sem Fronteiras” e calendário para as acções futuras		22

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto do presente relatório

Na presente Comunicação, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu o quarto relatório sobre a aplicação da Directiva 89/552/CEE¹, alterada pela Directiva 97/36/CE², "Televisão sem Fronteiras" (doravante 'a Directiva').

O artigo 26º da Directiva prevê que, até 31 de Dezembro de 2000, e, daí em diante, de dois em dois anos, a Comissão submeta ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre a aplicação da directiva alterada e, se necessário, apresente novas propostas com vista a adaptá-la à evolução da radiodifusão televisiva, em função, nomeadamente, dos progressos tecnológicos mais recentes.

O presente relatório constitui o seguimento do Terceiro Relatório³ que foi publicado no final de 2000 e que incide sobre a aplicação da Directiva nos anos 2001 e 2002.

Nele se descrevem e analisam os factos mais marcantes verificados na aplicação da Directiva durante o período de referência. Incide, designadamente, na aplicação do artigo 3º-A sobre os acontecimentos de grande importância para a sociedade, na aplicação das regras em matéria de protecção de menores e das regras de publicidade, na coordenação entre as autoridades nacionais e a Comissão e numa análise da legislação para o sector audiovisual nos Estados candidatos à adesão à União Europeia. Além disso, refira-se que a Comissão, nos termos do nº 3 do artigo 4º da Directiva, publicou um relatório separado sobre a aplicação dos artigos 4º e 5º da Directiva⁴. O ponto 3.4 do presente relatório apresenta em breves traços as conclusões principais do relatório separado relativamente aos artigos 4º e 5º (promoção da distribuição e da produção de programas de televisão) da Directiva.

Num anexo ao relatório, a Comissão propõe um programa de trabalho para abertura de um debate sobre a possível necessidade de adaptar o quadro regulamentar devido às evoluções registadas ao nível dos mercados e das tecnologias. Este debate será incentivado através de colóquios abertos à participação e concentrar-se-á numa série de questões horizontais e específicas. O objectivo deste exercício é dotar a Comissão do *input* necessário para avaliar a necessidade de actualizar ou adaptar a regulamentação actual. Em função dos resultados deste processo consultivo, a Comissão avaliará a necessidade de propor ao legislador comunitário mais medidas coerentes para reforçar a política europeia para o audiovisual, levando igualmente em consideração o objectivo de criar um ambiente propício à concorrência e ao crescimento para o desenvolvimento do sector⁵.

¹ [1] JO L 298/23, 17.10.1989.

² [1] JO L 202/60, 30.07.97.

³ COM(2000)442 (1)

⁴ COM(2002)612 final

⁵ Em consonância com o objectivo a longo prazo da Comissão, fixado pelo Conselho Europeu de Lisboa, de tornar a União na economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo.

1.2. Desenvolvimento do mercado de televisão na Europa (2000-2002)⁶

A indústria

Durante os anos 2001-2002, a tendência favorável que caracterizou o desenvolvimento da indústria da televisão da UE no final do século passado parece ter atingido um ponto de viragem em que os modelos da actividade comercial se confrontam com situações de dificuldade e a maior parte dos operadores estão a ser forçados a proceder a uma profunda reapreciação dos seus planos de investimento, quer em termos de conteúdos, quer de infra-estruturas.

O número de canais disponíveis, que é indicativo quer da saúde económica do sector da televisão, quer do benefício em termos de escolha de conteúdo para o consumidor, reflecte claramente a incerteza que caracteriza a tendência subjacente deste sector. No início de 2001, eram difundidos na UE, por via terrestre, por satélite ou por cabo, mais de 660 canais com capacidade para cobertura nacional, o que representa um saudável aumento de 25% relativamente aos dados correspondentes ao ano anterior. No mesmo período, os investimentos continuaram a aumentar no sector relativamente marginal - do ponto de vista de audiências de massas - dos canais sem difusão analógica terrestre (+ 30%).

Registou-se um aumento significativo no número de canais difundidos por todo o território da UE. Muitos canais transmitem regularmente através de mais de um tipo de infra-estrutura de transmissão, sendo frequentemente captados em mais do que um país da UE, sobretudo via satélite. Além disso, há um número crescente de canais disponíveis em determinados mercados, nomeadamente nos mais pequenos, que têm efectivamente a sua origem noutros países. No início de 2001, na UE havia 68 canais deste tipo (+13% relativamente aos dados correspondentes ao ano anterior).

Ao número crescente de canais disponíveis associou-se em paralelo um aumento de 2/3 no número de pacotes digitais propostos ao público. No início de 2001, o desenvolvimento deste tipo de distribuição técnica e comercial de Programas de TV abrangia quase todos os mercados da UE. O êxito da radiodifusão digital assenta em larga medida em infra-estruturas de satélite dado que o lançamento da televisão digital terrestre (TDT) não obteve uma reacção positiva rápida por parte do público. De acordo com estudos recentes, apenas cerca de 1,5 milhões de lares⁷ estavam ligados no final de 2001 através de caixas *set-top-box* a radiodifusores TDT na Espanha, na Suécia, na Finlândia e no Reino Unido, país que tem em funcionamento o maior número de ligações. Ao mesmo tempo, a recepção de TV digital via satélite em toda a UE abrangia cerca de 19 milhões de lares, enquanto que cerca de 3 milhões de lares recebiam o sinal digital via ligações por cabo. A penetração global da radiodifusão digital no final de 2001 pode ser calculada em quase 16% dos lares da UE.

Em geral, a transmissão por satélite está a tornar-se cada vez mais popular. O número de lares na UE que recebem canais de TV directamente ou através de antenas colectivas aumentou para mais de 33 milhões em meados de 2001, com um aumento de 21% relativamente ao ano anterior e um aumento de 52% desde meados de 1997. Além disso, há um número muito superior de lares que recebem sinais de TV que eram inicialmente transmitidos por satélite através de operadores de cabo locais.

⁶ Salvo indicação em contrário, foi o Observatório Europeu do Audiovisual que forneceu todos os dados estatísticos contidos na presente comunicação.

⁷ O número total de lares com televisão na UE está calculado em 151 444 000 em 2001

A estrutura da indústria do cabo continua a variar em grande medida de país para país. De modo geral, os investimentos em novas ligações por cabo estão a registar um progresso lento perante a relativa indiferença do público. A percentagem de lares da UE com ligação a redes de cabo em 2001 manteve-se no nível dos 53% de todos os lares com TV, e a percentagem de lares com ligação que são efectivamente assinantes de serviços audiovisuais manteve-se praticamente inalterada relativamente ao ano anterior, cifrando-se em cerca de 61% dos lares com ligação (cerca de 49 milhões de lares, +24% relativamente a 1997).

Os padrões de programação dos canais generalistas não registaram alterações substanciais nos últimos anos. No entanto, os "reality shows", caracterizados por custos de produção relativamente baixos e uma elevada adaptabilidade aos contextos nacionais, viram a sua posição consolidada nas grelhas de programação de inúmeros canais de grande audiência juntamente com as produções de ficção para TV. Em 2001, sondagens especializadas⁸ abrangendo os maiores mercados da UE revelaram que a programação de ficção de "primeira vez" de origem nacional continuava a aumentar e tendia a prevalecer em horário nobre, enquanto que a ficção importada - sobretudo originária dos EUA - continuava em larga medida a preencher os outros blocos de ficção nas grelhas de programação. A presença de ficção europeia para televisão (que não de produção nacional) e de longas-metragens continuou a ser bastante reduzida, enquanto que o número de títulos de ficção para televisão co-produzidos ao nível da UE continuou a recuperar desde a quebra registada em 1999.

De modo geral, a comercialização de direitos de televisão com os Estados Unidos continuou a deteriorar-se, tendo registado em 2000 um défice calculado em cerca de € 4,1 mil milhões (+17,5% relativamente a 1999) num défice total do sector audiovisual avaliado em cerca de € 6,6 mil milhões (+14% relativamente a 1999). O desequilíbrio nas trocas comerciais manteve-se em 2001.

Audiências

Quase todos os lares da UE (mais de 155 milhões em 2000) estão equipados com televisores e em muitos dos Estados-Membros, mais de metade dos lares dispõem de dois ou mais televisores. O número de televisores 16:9 está a aumentar e o valor acumulado das vendas (1992/2000) é indicativo de uma base instalada na UE de cerca de nove milhões de televisores no final de 2000.

Em 2001, o tempo diário de visionamento nos Estados-Membros da UE variou entre um mínimo de 142 minutos por dia na Áustria⁹ e 243 minutos na Grécia¹⁰. O aumento da oferta de serviços audiovisuais, medido em termos dos canais disponíveis, não resultou num aumento correspondente do tempo de visionamento por parte do público nos anos 2000 e 2001. Numa série de países, a tendência positiva observada nas últimas décadas (anos) parece ter cessado. No entanto, os dados estatísticos não indicam se esses novos padrões de consumo se devem a uma mudança nas preferências do público, que deixa de ver televisão para se dedicar a outras ocupações como navegar na Internet. Com efeito, as aparentes modificações nos hábitos dos consumidores registaram-se sobretudo em países onde as ligações à Web são relativamente escassas, enquanto que países com proporções relativamente mais elevadas de utilizadores da Internet registaram períodos de visionamento crescentes ou estáveis.

⁸ Relatório 'Television Fiction in Europe', de 2001, da Eurofiction.

⁹ Grupo etário de mais de 12 anos

¹⁰ Grupo etário de mais de 6 anos

Em 2001, os canais de serviço público mantiveram essencialmente as suas quotas de audiência nos diferentes contextos nacionais. Os canais de televisão por assinatura continuam a contar com uma parte substancial das audiências nos mercados onde foram lançados pela primeira vez. No entanto, a sua importância em termos de audiência parece estritamente associada aos acontecimentos económicos que caracterizam a vida do reduzido número de empresas que operam em cada mercado. De um modo geral, no final de 2001, o número de assinaturas de pacotes de televisão digital por assinatura via satélite na UE atingiu aproximadamente os 15,5 milhões. O principal mercado continua a ser o Reino Unido, enquanto que em alguns Estados Membros o desenvolvimento de canais de televisão por assinatura é dificultado por várias formas de pirataria.

Os canais estrangeiros captam uma parte importante das audiências em determinados Estados-Membros, nomeadamente os mais pequenos e os que partilham a sua língua com países vizinhos de maior dimensão. Em determinados casos, a sua percentagem de audiência chega a ultrapassar os 40%. No entanto, a presença de canais que visam especialmente os mercados estrangeiros só é importante em alguns Estados-Membros, enquanto que ao nível da UE é mais comum o público ver canais estrangeiros que não se destinam ao seu mercado nacional.

Valor global do mercado

O volume global de negócios do sector de radiodifusão televisiva e radiofónica na União Europeia em 2000 está estimado em cerca de € 62 mil milhões (+11,6% relativamente a 1999). A publicidade continua a ser a principal fonte de financiamento para os organismos de radiodifusão televisiva na UE. Ao cabo de vários anos de crescimento contínuo, o mercado grossista de publicidade televisiva atingiu cerca de € 22,5 mil milhões (+8 % relativamente a 1999). Em 2001, a evolução decepcionante da conjuntura económica em todo o mundo afectou directamente os investimentos em publicidade, incluindo os relativos à televisão. A quebra nas receitas da publicidade em 2001 está calculada¹¹ em cerca de 6,3%. Em 2002 deverá registar-se uma estabilização do mercado publicitário (+ 0,5%), enquanto que se prevê uma recuperação (+ 4,5%) em 2003.

O número de subscritores dos canais de televisão por assinatura também fez aumentar o fluxo de receitas do sector audiovisual para um valor global de € 10,7 mil milhões em 2000, um aumento de 22,8% relativamente ao ano anterior.

Os organismos de radiodifusão de serviço público continuam a ser financiados sobretudo através das taxas de licença pagas pelos telespectadores. Em 2000, as receitas globais dos serviços públicos de radiotelevisão ascenderam a € 26,3 mil milhões (+4,0% relativamente a 1999). Para alguns organismos públicos de radiodifusão, as subvenções e as garantias de empréstimo constituem ainda um meio importante de financiamento, enquanto que em alguns países a taxa de licença foi substituída por financiamento através do sistema fiscal geral. A quota das receitas comerciais dos radiodifusores de serviço público está a aumentar em vários países e representa, de modo geral, cerca de um terço das receitas totais.

Resultados financeiros do sector

Nos últimos anos, alguns radiodifusores privados puseram em execução uma política de alianças e fusões estratégicas tirando partido de condições favoráveis nos mercados de

¹¹ Fonte *European Advertising & Media Forecast*, Agosto de 2002

capitais. Estas iniciativas visam reforçar a sua competitividade no sector. Em 2002, a impossibilidade para muitos dos operadores de apresentarem o rendimento financeiro prometido num contexto de mercados baixistas de capitais forçou muitas das empresas mais agressivas a desvalorizarem as posições adquiridas. Em alguns casos, as empresas não conseguiram sobreviver e tiveram de apresentar declaração de falência.

De acordo com determinados estudos, em 2000 os resultados da exploração continuaram a ser positivos para a maioria das empresas de televisão da UE. No entanto, esses resultados foram em larga medida inferiores aos registados em anos anteriores (-80% relativamente a 1997) e foram insuficientes para permitir resultados líquidos positivos. Face à tendência geral, as empresas de televisão financiadas por publicidade comercial conseguiram melhorar o seu desempenho económico, o desempenho económico dos operadores de serviço público passou a ser negativo, enquanto que os operadores de canais temáticos em pacotes e outras empresas com actividade em nichos de mercado registaram um agravamento dos resultados que já tinham sido negativos.

Os anos 2001 e 2002, relativamente aos quais não existem dados estatísticos completos, registaram o fracasso das muitas esperanças de um desenvolvimento económico sustentável para as iniciativas mais inovadoras no sector audiovisual, e confirmaram a viabilidade a longo prazo de modelos empresariais mais tradicionais.

1.3 Estudo independente

Para obter um parecer independente relativamente à conjuntura económica do sector audiovisual, a Comissão solicitou no início de 2001 a uma empresa de consultoria a elaboração de uma análise global das evoluções recentes do sector na UE juntamente com uma perspectiva relativamente às futuras evoluções até 2010¹².

O estudo pôs em destaque o surgimento e/ou a consolidação de uma série de tendências como o crescimento contínuo de plataformas multi-canais e/ou digitais, a manutenção de uma quota de audiência tradicional por parte do Serviço Público e dos canais privados de acesso gratuito, o decréscimo do poder financeiro e a consolidação progressiva de todos os operadores, o aumento da importância das receitas com assinaturas, a criação de grandes grupos integrados e internacionais, alguns dos quais originários de operadores com actividade noutros mercados: imprensa, electrónica de consumo, engenharia civil e construção.

O estudo também veio revelar que, apesar de um grande número de lares poder aceder a plataformas de acesso multi-canais (como televisão por cabo, satélite ou digital terrestre), alguns lares continuam a dispor apenas de acesso a menos de 5 canais e que o consumidor europeu não alterou ainda o seu comportamento e tem tendência para ver os mesmos canais preferidos. Isto significa que as receitas da publicidade continuam a ficar nas mãos dos principais organismos de radiodifusão.

A empresa de consultoria identificou três direcções no sentido das quais a oferta dos serviços audiovisuais poderá evoluir: um cenário de “tudo como habitualmente”, que irá mais provavelmente surgir no caso de uma conjuntura económica negativa. Um cenário de “interactividade” que depende de uma evolução rápida no domínio dos novos serviços

¹² O estudo "Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010" elaborado pela Arthur Andersen está disponível no web site relativo à política audiovisual: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf

interactivos. Um cenário de “personalização” fundamentado no desenvolvimento de uma oferta personalizada dos serviços audiovisuais existentes.

Os cenários de "interactividade" e "personalização" irão mais provavelmente surgir numa conjuntura económica positiva. Conduziriam a uma modificação substancial das funções respectivas dos agentes do mercado e da estrutura do sector.

2. PONTO DA APLICAÇÃO DA DIRECTIVA

Em 2001, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias decidiu em dois processos que os Estados-Membros não tinham aplicado a Directiva no calendário estipulado. O Tribunal entendeu que o Luxemburgo¹³ e a Itália¹⁴ não tinham cumprido as obrigações estipuladas na Directiva. Em ambos os Estados-Membros, as disposições da Directiva foram entretanto devidamente aplicadas. Em 2001, a Comissão conseguiu encerrar um processo contra a França relativamente à aplicação da Directiva.¹⁵ Em 2002 ainda havia um processo contra os Países Baixos¹⁶ pendente no TJCE, mas a Comissão pôde retirar o seu pedido, dado que também os Países Baixos já tinham aplicado a Directiva na sua essência.

Além disso, a Comissão regista o facto de os Estados-Membros terem dedicado recursos adequados à aplicação da legislação nacional que transpõe a Directiva de forma efectiva. Foram instituídas autoridades reguladoras independentes e os orçamentos para recursos técnicos e também para pessoal foram objecto de aumentos consideráveis nos casos em que eram insuficientes.

3. APLICAÇÃO DA DIRECTIVA

3.1. Princípios mais importantes

O Tratado que institui a Comunidade Europeia estabelece no n° 4 do seu artigo 151° que a Comunidade também terá em conta os aspectos culturais nas acções desenvolvidas ao abrigo de outras disposições do Tratado, nomeadamente com vista ao respeito e à promoção da diversidade das suas culturas. A política comunitária no domínio da regulamentação dos conteúdos dos meios de comunicação social é essencialmente política de mercado interno, e rege-se pelo objectivo do mercado interno da liberdade de circulação dos bens (incluindo jornais e revistas, por exemplo) e da liberdade de prestação de serviços (incluindo transmissões televisivas e radiofónicas). De acordo com o n°2 do artigo 6° do Tratado e com os acórdãos do TJCE, a União Europeia tem de respeitar os direitos fundamentais consagrados na Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950. A este respeito, o artigo 10° daquela Convenção prevê no seu n° 1 que o direito à liberdade de expressão compreende a liberdade de receber informação. Daqui decorre que a liberdade de expressão não é possível sem a livre circulação de informação. Ao garantir a liberdade de fornecer serviços transfronteiriços de televisão, a política de mercado interno contribui para a liberdade de expressão, essencial ao funcionamento das nossas sociedades democráticas. Além disso, a

¹³ TJ P-119/00 Acórdão do Tribunal (4ª Secção) de 21 de Junho de 2001. Comissão das Comunidades Europeias contra Grão-Ducado do Luxemburgo.

¹⁴ TJ P-207/00 Acórdão do Tribunal (4ª Secção) de 14 de Junho de 2001. Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana.

¹⁵ TJ P-140/99

¹⁶ TJ P-145/00

supressão dos entraves à livre circulação de informação tem de levar em consideração objectivos de interesse geral, tais como o pluralismo, a diversidade cultural, a defesa dos direitos de autor, a defesa do consumidor e a protecção de menores.

A legislação comunitária deverá ser proporcional aos objectivos que se pretende realizar¹⁷. A enorme importância da liberdade de expressão numa sociedade livre significa que a regulamentação deverá ser mantida no mínimo necessário à realização destes objectivos de interesse público.

3.2. Jurisdição

A Directiva "Televisão sem Fronteiras" estabelece o quadro jurídico para a radiodifusão televisiva na União Europeia. Quando a Directiva foi revista em 1997, foram introduzidos alguns critérios práticos que foram concebidos para determinar, através de um procedimento exaustivo, qual o Estado-Membro com jurisdição sobre um organismo de radiodifusão televisiva.

É óbvio que não pode haver dupla jurisdição no direito comunitário. A Directiva estabelece uma série de critérios concebidos para determinar qual o Estado-Membro que tem jurisdição. Além disso, a Directiva estipula claramente que, nos casos em que não for possível determinar a jurisdição utilizando os critérios estabelecidos no nº 3 do artigo 2º, o Estado-Membro competente deverá ser determinado mediante recurso aos artigos 52º (agora artigo 43º) e seguintes do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Assim, de acordo com o direito comunitário, não é possível haver mais de um Estado-Membro com jurisdição.

Ao longo do período de referência, a Comissão zelou pelo cumprimento e eficácia destes princípios.

Além disso, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias considerou as questões de jurisdição e acção de um Estado-Membro receptor no processo da Comissão contra o Reino da Bélgica¹⁸. No que diz respeito à jurisdição, o Tribunal considerou que havia uma divisão clara de obrigações entre os Estados-Membros de origem dos programas e os que os recebem. Compete apenas ao Estado-Membro de origem das transmissões televisivas zelar pela aplicação da sua lei a tais transmissões e assegurar o cumprimento da Directiva. O Estado de recepção limita-se a verificar que os programas em questão têm origem noutra Estado-Membro.

Na sequência da apresentação de uma queixa, a atenção da Comissão foi encaminhada para a aplicação destas disposições da Directiva por parte da Comissão dos Meios de Comunicação dos Países Baixos (*Commissariaat voor de Media*).

O queixoso, CLT-UFA SA, é um organismo de radiodifusão por satélite, com licença no Luxemburgo, que distribui os serviços RTL 4 e 5 no mercado dos Países Baixos. Através de decisão de 5 de Fevereiro de 2002, a Comissão dos Meios de Comunicação dos Países Baixos, confirmou a sua decisão anterior de 20 de Novembro de 1997. Nesta decisão inicial, entendeu que a RTL/Veronica de Holland Media Group SA era a organização radiodifusora responsável pela RTL 4 e pela RTL5, ficando assim sob jurisdição das autoridades neerlandesas.

¹⁷ Conforme definido pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, ver P-84/94, P-233/94, P-76/90 etc.

¹⁸ TJ C-11/95 - Acórdão de 10 de Setembro de 1996.

A Comissão considera que, de acordo com os critérios estabelecidos na Directiva, a RTL 4 e 5 estão sob jurisdição das autoridades do Luxemburgo. As partes não contestam o facto de os canais disporem de licenças no Luxemburgo. Este processo vai ser acompanhado de perto, de modo a assegurar a conformidade da interpretação dada aos critérios com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

3.3. Acontecimentos de grande importância para a sociedade (artigo 3º-A)

O nº 1 do artigo 3º-A da Directiva permite aos Estados-Membros a tomada de *medidas nacionais* com vista à protecção dos denominados acontecimentos de grande importância para a sociedade, de modo a que uma parte significativa do público nesse Estado-Membro não se veja privada de ver tais acontecimentos na televisão de acesso gratuito. O nº 2 do artigo 3º-A descreve o procedimento que permite à Comissão avaliar previamente a conformidade das medidas tomadas com o direito comunitário. O nº 3 do artigo 3º-A prevê um sistema para assegurar que os organismos de radiodifusão estabelecidos em outros Estados-Membros respeitem as medidas elaboradas pelos respectivos Estados-Membros.

Até finais de 2002, a Itália, a Alemanha, o Reino Unido e a Áustria tomaram medidas ao abrigo do nº 1 do artigo 3º-A da Directiva. No início de 2002, a Dinamarca retirou as suas medidas.¹⁹ Nos termos do nº 2 do artigo 3º-A da Directiva, foi publicada anualmente no Jornal Oficial das Comunidades Europeias uma lista consolidada das medidas tomadas pelos Estados-Membros. A última lista consolidada foi publicada em Agosto de 2002²⁰.

No período de referência do presente relatório, as medidas **austríacas** foram discutidas no Comité de Contacto e publicadas no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 19 de Janeiro de 2002²¹.

As medidas são definidas na Lei dos Direitos Televisivos Exclusivos (*Fernseh-Exklusivrechtgesetz* – FERG), constando uma lista de acontecimentos de grande importância na portaria relativa aos acontecimentos de grande importância para a sociedade. Para os organismos de radiodifusão que tenham adquirido direitos exclusivos aos acontecimentos constantes da lista, a FERG cria a obrigatoriedade de assegurarem a possibilidade de os mesmos serem acompanhados pelo menos por 70% dos telespectadores²² num canal de acesso gratuito na Áustria. O processo de consulta previsto na proposta de lei tinha um alcance bastante alargado e incluía igualmente os legítimos proprietários.

A lista dos acontecimentos inclui: os Jogos Olímpicos de Verão e de Inverno; os jogos do Campeonato do Mundo e do Campeonato da Europa de futebol em que a selecção nacional austríaca participe, juntamente com os jogos de abertura, semifinais e finais (masculinos); a final do Campeonato de Futebol austríaco; Campeonatos Mundiais de Ski Alpino e Nórdico da FIS; Concerto do Ano Novo da Orquestra Filarmónica de Viena; o Baile da Ópera de Viena.

¹⁹ Publicada no JO C nº 45, 19.02.2002

²⁰ JO C 189, 9.8.2002, p. 2

²¹ JO C 16, 19.01.02, p. 8

²² 70% dos telespectadores abrangem o número de lares "com televisão" que dispõem de uma infraestrutura de TV por cabo ou por satélite. Este limite faz com que os seguintes organismos de radiodifusão sejam elegíveis para a radiodifusão de acontecimentos constantes da lista: ORF 1 e 2, ARD, ZDF; RTL, PRO7, SAT1, 3 Sat, BFS (Bayern), RTL 2, Vox [origem dos dados: <http://mediaresearch.orf.at>].

A Bélgica apresentou um projecto de medidas em 5 de Setembro de 2002. Esta proposta não estava completa, tendo as autoridades belgas sido devidamente informadas. Numa primeira reunião, as autoridades irlandesas manifestaram a sua intenção de apresentar um projecto de medidas num futuro próximo, tendo sido informadas do procedimento acima descrito.

A aplicação do nº 3 do artigo 3º-A da Directiva é obrigatória em todos os Estados-Membros. A sua aplicação efectiva é fulcral para garantir que as disposições específicas dos Estados-Membros em relação a acontecimentos de grande importância, tal como permitidas pelo nº 1 do artigo 3º-A, não sejam infringidas por radiodifusores sob tutela de outros Estados-Membros. A Comissão considera que a aplicação do artigo 3º-A no período de referência foi satisfatória. O artigo 3º-A foi objecto de processos judiciais em tribunais ao nível nacional e europeu. A Câmara dos Lordes²³ considerou que „o resultado que o nº 3 do artigo 3º-A pretende ver cumprido pelos Estados-Membros está perfeitamente claro. Deverá impedir o exercício de direitos exclusivos por parte de radiodifusores de tal forma que uma proporção substancial do público de outro Estado-Membro fique privada da possibilidade de acompanhar um acontecimento designado”. Está pendente outro processo no Tribunal Europeu de Primeira Instância²⁴. A questão principal neste processo parece fazer uma apreciação do papel da Comissão relativamente ao artigo 3º-A da Directiva.

3.4. Promoção da distribuição e da produção de programas de televisão

A Comissão adoptou em 8 de Novembro de 2002 a quinta comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação dos artigos 4º e 5º da Directiva 89/552/CEE, alterada pela Directiva 97/36/CE, para o período 1999-2000 relativos à promoção da distribuição e da produção de programas televisivos.²⁵

O artigo 4º estabelece que, sempre que tal se revele exequível e através dos meios adequados, os Estados-Membros velarão por que os organismos de radiodifusão televisiva reservem a obras europeias, na acepção do artigo 6º, uma percentagem maioritária do seu tempo de antena. O artigo 5º estabelece que, sempre que tal se revele exequível e através dos meios adequados, os Estados-Membros velarão por que os organismos de radiodifusão televisiva reservem pelo menos 10% do seu tempo de antena ou, em alternativa, à escolha do Estado-Membro, pelo menos 10% do seu orçamento de programação a obras europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva. Essa percentagem deve ser atingida reservando-se uma percentagem adequada a obras recentes, isto é, obras difundidas num lapso de tempo de cinco anos após a sua produção.

Quer para o artigo 4º, quer para o 5º, a maioria dos Estados-Membros, de acordo com o nº 1 do artigo 3º, optaram por regras mais pormenorizadas ou rígidas neste domínio.

No quadro da revisão da Directiva, a Comissão pôs em destaque as tendências gerais observadas, quer ao nível comunitário, quer nos Estados-Membros individualmente considerados. Para tal, foi criada uma série de indicadores fundamentados nos critérios estabelecidos nos artigos 4º e 5º da Directiva que servirá como uma grelha de análise objectiva.

Para o período de referência (1999-2000), os relatórios nacionais reflectem de modo geral uma aplicação satisfatória por parte dos Estados-Membros da União Europeia das disposições

²³ Regina contra ITC, 25 de Julho de 2001, UKHL 42

²⁴ Processo T-33/01

²⁵ COM(2002)612 final

do artigo 4º (obras europeias) e artigo 5º (obras europeias criadas por produtores independentes) da Directiva.

Uma análise pormenorizada destes relatórios por parte da Comissão revela, tanto para o artigo 4º como para o 5º, uma tendência positiva e dinâmica na difusão de obras europeias, incluindo as de produtores independentes, no contexto de um aumento geral do número de canais ao longo do período de referência.

O tempo médio de transmissão de obras europeias²⁶ para todos os canais europeus, em todos os Estados-Membros, foi de 60,68% em 1999 e 62,18% em 2000, representando um aumento de 1,5% durante o período de referência.

A proporção média de obras de produtores independentes transmitidas²⁷ por todos os canais europeus em todos os Estados-Membros foi de 37,51% em 1999 e 40,47% em 2000, representando um aumento percentual de 2,95 durante o período de referência.

A percentagem média do orçamento de programação para todos os canais europeus em todos os Estados-Membros que foi afectada a obras europeias recentes de produtores independentes (“*proporção adequada*”) foi de 53,80% em 1999 e 55,71% em 2000, representando um aumento percentual de 1,91 durante o período em análise.

A comunicação também regista as razões apresentadas pelos Estados-Membros para os canais que não cumpriram as obrigações previstas pela Directiva. De entre elas, foram dadas as seguintes razões:

- Agrupamento de canais pertencentes ao mesmo organismo de radiodifusão. Os relatórios dos Estados-Membros frequentemente referiam que os canais em questão, se considerados no seu conjunto, satisfaziam ou excediam a proporção mínima definida pela Directiva.
- Natureza de interesse especial dos programas dos canais e progressos alcançados. Em muitos casos, o tema de interesse especial não permite que a proporção mínima seja alcançada (nicho de mercado muito específico).
- Carácter recente do canal. Apesar disso, muitos dos novos operadores fazem a radiodifusão de uma grande proporção de obras europeias nos seus primeiros anos de operação de modo a penetrar o mercado em questão.
- Filiais de empresas de países terceiros. Esses canais tendem a utilizar sistematicamente material das suas próprias existências e raramente exibem obras europeias.

Na prática, estas razões surgem combinadas nos relatórios dos Estados-Membros. Os canais em questão são frequentemente os mesmos nos vários Estados-Membros em causa.

No que diz respeito às medidas previstas ou adoptadas para resolver os casos de incumprimento, vale a pena referir que foram comunicados vários tipos de medidas: diálogo

²⁶ Relativamente a cada ano em análise, o índice de audiência fundamenta-se nos números mais recentes publicados pelo Observatório Europeu do Audiovisual: Statistical Yearbook 2002 (Volume 2) “Household audiovisual equipment, transmission, television audience”. Com excepção de casos específicos, todos os canais com mais de 3% de índice de audiências (dia inteiro) em cada um dos dois anos em análise foram tomados em consideração.

²⁷ O *tempo médio de antena* ou, em alternativa, consoante a escolha feita pelo Estado-Membro ao aplicar a Directiva, a *proporção média do orçamento para programação* afectada às obras europeias por produtores independentes.

permanente, sujeição dos canais em questão a uma vigilância, notificações formais e processos contra organismos de radiodifusão.

3.5. Aplicação das regras em matéria de publicidade (artigos 10º a 20º)

A Directiva estabelece algumas obrigações e regras no seu Capítulo IV relativamente à publicidade, aos patrocínios e às televendas: dizem respeito à quantidade de publicidade admitida (limites diários e horários, artigo 18º), ao número e às modalidades das interrupções publicitárias (artigo 11º), bem como às regras aplicáveis ao teor e à apresentação das mensagens publicitárias (artigos 10º, 12º, 13º, 14º, 15º e 16º). Os patrocínios de programas de televisão obedecem a regras específicas (artigo 17º).

A Comissão tinha recebido várias queixas - frequentemente vindas de associações de consumidores - relativas ao alegado incumprimento em determinados Estados-Membros das regras em matéria de publicidade e de patrocínio no que diz respeito às limitações de tempo. No período abrangido pelo presente relatório, os problemas disseram em especial respeito às práticas de determinados organismos de radiodifusão na Grécia.

No que respeita à aplicação das disposições da Directiva 89/552/CEE foram instaurados três processos por infracção motivados por aplicação incorrecta contra a Grécia, Espanha e Itália (não observância das disposições em matéria de publicidade). Os processos relativos a Espanha e Itália foram encerrados durante o período em análise. As alegações relativas aos radiodifusores gregos foram objecto de um exercício de acompanhamento. Este processo foi objecto de seguimento por parte das autoridades gregas, que estão a tomar medidas correctivas.

Com base no acompanhamento do respeito pelas disposições em matéria de publicidade, feito para a Comissão por uma empresa de consultoria externa, Audimetrie, foram instaurados três processos por infracção contra a Alemanha, Itália e Portugal. Durante o período de referência, a Comissão lançou dois estudos independentes e específicos relativamente a este capítulo da Directiva. O primeiro estudo sobre o impacto nos menores da publicidade televisiva e televendas foi realizado pelo INRA (sob supervisão jurídica de Bird & Bird).²⁸ O objectivo do estudo era identificar e descrever as disposições nacionais relativas a publicidade contidas na legislação, regulamentação e códigos de auto-regulação, que são aplicados à publicidade em cada Estado para protecção dos menores. Além disso, o sistema nacional de acompanhamento das queixas foi descrito de forma completa, abrangendo medidas administrativas, legais e de auto-regulação.

A primeira parte diz respeito à situação em cada um dos Estados-Membros e dos países do EEE. Contém um registo completo da legislação, regulamentação e outras práticas administrativas nos Estados-Membros relativamente à publicidade e televendas para crianças. Traça a evolução dessas disposições desde 1988 (isto é, antes da adopção da Directiva "Televisão sem Fronteiras") até ao presente. Inclui informação sobre todos os debates realizados e os princípios nos quais essas disposições se fundamentam. A segunda parte do relatório diz respeito à legislação aplicável ao nível europeu e internacional.

O estudo mostra que as disposições da Directiva constituem um quadro adequado e flexível para a regulamentação dos Estados-Membros neste domínio. Cabe referir a extensa utilização da auto-regulação neste domínio, quer no que diz respeito às regras aplicadas, quer aos

²⁸ Todos os estudos estão disponíveis no servidor Europa:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

procedimentos de apresentação de queixas existentes. Existe uma diferença clara entre a regulação da televisão e dos outros meios de comunicação social, sendo a televisão objecto de uma regulação mais pesada que os outros meios.

Existe um número notável de diferenças ao nível dos Estados-Membros, que vão desde os limites de idade nas definições (que variam, além disso, dentro de cada Estado-Membro consoante a actividade) as disposições específicas em determinados sectores (por exemplo, relativamente a actividades financeiras ou publicidade ao álcool). O número de queixas é extremamente reduzido, não tendo aumentado significativamente ao longo do período abrangido pelo estudo, o que revela que a Directiva, tal como está a ser aplicada nos Estados-Membros, funciona de forma eficaz.

Existe um número limitado de propostas em determinados Estados-Membros, cujo objectivo pareceria ser sobretudo a clarificação da aplicação da legislação vigente.

O estudo indica quais os Estados-Membros que tomaram medidas mais restritivas que as da Directiva; apenas um Estado-Membro tem uma proibição total da publicidade destinada a menores com menos de 12 anos (Suécia), um tem uma proibição de publicidade a brinquedos entre as 7.00 e as 22.00 horas (Grécia), enquanto um pequeno número de Estados-Membros tem restrições legais (Bélgica - Flandres, e Itália) ou voluntárias (Dinamarca) à publicidade em torno da programação infantil. Uma grande maioria dos Estados-Membros não restringem a publicidade destinada a menores, mas prevêm regras bem definidas relativamente ao conteúdo dessa publicidade (por exemplo: nenhum anúncio poderá incentivar as crianças a entrar em lugares estranhos ou a conversar com estranhos; a utilização de personalidades conhecidas das crianças poderá ser proibida ou restringida; a publicidade a doces deverá incluir um símbolo de uma escova de dentes no *écran*). Estas regras são cumpridas através da regulação e da auto-regulação.

O segundo estudo, relativo ao desenvolvimento de novas técnicas de publicidade, foi levado a cabo pela Bird & Bird e pela Carat Crystal.²⁹ O objectivo do estudo era dotar a Comissão de um conhecimento aprofundado e de uma visão correcta sobre a situação actual e desenvolvimentos prováveis da publicidade, patrocínio e técnicas de tele vendas através dos diferentes meios de comunicação, nomeadamente, televisão, rádio, cinema e Internet. Tal incluiu o desenvolvimento ou a evolução constatada nas práticas vigentes, como colocação de produtos ou *spots* publicitários.

O estudo abrangeu designadamente as técnicas da publicidade interactiva e virtual (nomeadamente relativamente aos eventos desportivos), assim como a utilização de *écrans* fraccionados e anúncios em rodapé. Existem disposições diferentes nos Estados-Membros e nos estados do EEE relativamente à aplicação do Capítulo IV da Directiva. O estudo é constituído por duas partes, que analisam respectivamente os aspectos económicos e o quadro regulamentar para a publicidade em cada Estado-Membro. No que diz respeito ao quadro regulamentar, a utilização de diferentes técnicas, como a publicidade interactiva, as técnicas de *écran* fraccionado e a publicidade virtual foi analisada para ver se são utilizadas e se existe regulação específica.

De modo geral, pode dizer-se que a situação difere substancialmente de um Estado-Membro para outro, no que respeita à utilização concreta e à importância de determinadas técnicas,

²⁹ Publicado em http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

assim como no que diz respeito à abordagem por parte das autoridades nacionais. Não é frequente a existência de regras específicas para estas novas técnicas:

Interactiva: Actualmente, o Reino Unido é o único Estado-Membro com regulamentação específica para a publicidade interactiva. Para além do ITC (autoridade da comunicação social do Reino Unido) e do código do EGTA, não é aplicada qualquer regulamentação específica, dado que a publicidade interactiva se encontra ainda numa fase experimental na maioria dos Estados-Membros.

Ecrã fraccionado: Há uma proibição de utilização desta técnica em alguns Estados-Membros: Países Baixos, Portugal, Suécia e França. Outros países autorizaram a utilização desta técnica: por exemplo, o Reino Unido e a Alemanha. A Alemanha é o único país que adoptou uma regulamentação específica sobre este tema. No Reino Unido, o ITC autoriza a utilização do écran fraccionado, mas de uma forma mais limitada (durante a publicidade, pode ser exibida informação acerca do programa, mas somente sob a forma de texto).

Publicidade virtual (ou patrocínio): A Itália, a França, Portugal e a Noruega consideram a publicidade virtual como publicidade televisiva e, portanto, contrária aos princípios que regem a inserção de publicidade nos programas, sendo por isso proibida. No Reino Unido e na Alemanha, existem regulamentos específicos que sujeitam a utilização desta técnica a determinadas condições.

Da parte económica do estudo ressalta que é utilizada uma vasta gama de técnicas de patrocínio nos Estados-Membros. Está bem claro que a técnica registou desenvolvimentos importantes desde que a Directiva foi adoptada em 1989. Ainda que o patrocínio não seja propriamente uma técnica, foi considerado de forma aprofundada dado que as técnicas que são utilizadas actualmente diferem substancialmente do patrocínio clássico em televisão que existia na época em que foram elaboradas as regras sobre patrocínio.

Os resultados preliminares do estudo revelam que estas novas técnicas estão ainda a dar os primeiros passos, não tendo até aqui tido um verdadeiro impacto financeiro nas receitas publicitárias. Com efeito, conforme demonstrado pelos números, entre 96-99% de todas as receitas com a publicidade nos diferentes meios de comunicação provêm ainda da publicidade tradicional.

A Comissão lançou igualmente duas consultas no domínio da defesa geral do consumidor³⁰: o Livro Verde sobre a defesa do consumidor na União Europeia (COM (2001) 531 final) e a sua comunicação de seguimento (COM (2002) 289 final).

Os dois documentos apresentam ideias e questões sobre o futuro da regulação e a aplicação da política de defesa do consumidor. Mais especificamente, a comunicação de seguimento expõe a ideia de uma directiva-quadro sobre práticas comerciais leais e de códigos de conduta à escala europeia. Além disso, preconiza o desenvolvimento de um quadro jurídico para a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação. A comunicação de seguimento apresenta também um plano de acção para uma consulta adicional junto dos Estados-Membros e das partes interessadas.

A Comissão já está a realizar o trabalho preparatório e de consulta sobre uma directiva-quadro, tendo anunciado no seu programa de trabalho uma proposta para 2003. Estas iniciativas são totalmente coerentes com as políticas comunitárias existentes, como as

³⁰ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_en.html

políticas da Comissão nos domínios audiovisual (nomeadamente a Directiva "Televisão sem Fronteiras") e das comunicações comerciais, e o seguimento da Comunicação da Comissão "Estratégia do Mercado Interno para os Serviços".

3.6. Protecção de menores e da ordem pública (artigos 2º-A, 22º a 22º-A)

A título de excepção à regra geral da liberdade de recepção e de retransmissão, o nº 2 do artigo 2º-A da Directiva permite aos Estados-Membros - na condição de respeitarem um procedimento especial - tomarem medidas contra os organismos de radiodifusão sob a jurisdição de outro Estado-Membro que infrinjam de forma "manifesta, séria e grave" o artigo 22º e/ou 22º-A da Directiva. Isto visa proteger os menores dos programas susceptíveis de prejudicarem gravemente o seu "desenvolvimento físico, mental ou moral" e garantir que os programas radiodifundidos não contêm qualquer incitação ao ódio com base na raça, no sexo, na religião ou na nacionalidade.

Há uma série de condições específicas que deverão ser respeitadas pelo Estado-Membro receptor. O organismo de radiodifusão deverá ter violado o artigo 22º e/ou o 22º-A em, pelo menos, duas ocasiões no passado. O Estado-Membro em questão deverá notificar o radiodifusor de televisão e a Comissão por escrito sobre as alegadas infracções e as medidas que tenciona tomar no caso de recorrência de tal infracção.

Devem ser efectuadas consultas. Se não conduzirem a uma resolução por acordo no prazo de quinze dias a contar da notificação, e se a alegada violação persistir, o Estado-Membro de recepção pode tomar medidas provisórias unilaterais contra o canal em questão.

A Comissão deverá decidir se as medidas tomadas pelo Estado-Membro são compatíveis com o direito comunitário no prazo de dois meses após a sua notificação. Em caso de decisão negativa, pode solicitar ao Estado-Membro de recepção que ponha termo com carácter de urgência às medidas em causa.

No período considerado, apenas um Estado-Membro (a Alemanha) notificou a Comissão da sua intenção de recorrer a este procedimento. A Comissão está a proceder a contactos com os Estados-Membros em questão.

A Comissão considera que a aplicação do nº 2 do artigo 2º-A no período de referência foi satisfatória. Protegeu o interesse geral e providenciou um quadro seguro para a protecção de menores com um potencial mínimo de restrições à livre prestação de serviços.

No entanto, a Comissão salienta que a sua avaliação das medidas adoptadas a título do nº 2 do artigo 2º-A se baseia em considerações de ordem factual e jurídica; a apreciação moral do teor dos programas depende da sensibilidade dos Estados-Membros, sobre quem recai a principal responsabilidade de autorizar ou proibir determinados programas de televisão transmitidos por organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição e que podem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 22º. A Directiva prevê a possibilidade de uma divergência de apreciação entre as autoridades do país de origem e as do país de recepção.

Além disso, as medidas adoptadas pelo Estado-Membro de recepção não prejudicam as tomadas, caso se justifiquem, pelo Estado-Membro sob cuja jurisdição se encontra o organismo de radiodifusão em causa. Não se trata, portanto, de uma transferência de competências de um Estado para outro, mas sim de uma possibilidade excepcional conferida ao Estado-Membro de recepção de tomar medidas a fim de salvaguardar os seus interesses em situações de gravidade comprovada e observando um procedimento bem definido.

É igualmente importante frisar que, no sistema das regras comunitárias criado pela Directiva (nº 1 do artigo 2º-A), os Estados-Membros não podem aplicar aos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição critérios morais discriminatórios: não seria aceitável uma atitude mais severa relativamente às emissões destinadas a ser recebidas no seu território e uma atitude mais permissiva no que diz respeito às emissões destinadas ao estrangeiro (geralmente, os programas dos canais por satélite). Pelo contrário, os Estados-Membros são obrigados a assegurar que todos os organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição respeitam o disposto no artigo 22º.

Nos termos do artigo 22º, os Estados-Membros tomarão as medidas apropriadas para assegurar que as emissões dos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição não incluam programas susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de pornografia ou de violência gratuita. Esta disposição aplica-se a todos os programas que sejam susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, salvo se, pela escolha da hora de emissão ou por quaisquer medidas técnicas, se assegurar que os menores que se encontrem no respectivo campo de difusão não vejam ou ouçam normalmente essas emissões. Os Estados-Membros assegurarão igualmente que as emissões não tenham qualquer incitamento ao ódio por razões de raça, sexo, religião ou nacionalidade. Como consequência, a questão da classificação torna-se essencial.

A classificação poderá divergir não só entre os Estados-Membros da UE e do EEE, como também dentro de um Estado-Membro e/ou um país do EEE não pertencente à UE consoante a forma de distribuição. Um filme com determinada classificação para exibição em cinema pode ser classificado de forma diferente quando se trata de exibição em salas de cinema, de transmissão televisiva e distribuição em linha ou de videocassetes/DVD. Em determinados Estados-Membros, como sucede nos Países Baixos através do NICAM³¹, já foi instituída a classificação que abrange todos os meios de comunicação. Com base numa iniciativa do sector, foi estabelecido um sistema paneuropeu de classificação para jogos de vídeo. O Conselho congratulou-se com esta iniciativa através duma resolução discutida em 1 de Março de 2002³².

A Comissão lançou assim um estudo, levado a cabo pela empresa de consultoria Olsberg SPI com vista à identificação da prática da classificação nos diferentes Estados-Membros da UE e do EEE, consoante os diferentes canais de distribuição e para avaliar o impacto das diferenças entre a legislação e a prática nacional no que diz respeito à classificação na comercialização de filmes. Irá igualmente analisar a confusão potencial entre pessoas responsáveis pelos menores resultante de diferenças nas classificações.

3.7. Coordenação entre as autoridades nacionais e a Comissão

A aplicação das regras da Directiva compete às autoridades nacionais (ministérios e/ou autoridades independentes) que em cada Estado-Membro são responsáveis pela tutela no domínio audiovisual. Foi mantido um contacto sistemático com as instâncias nacionais (ministérios e/ou autoridades de regulamentação independentes), nomeadamente através do Comité de Contacto instituído pela Directiva (artigo 23º-A). Um representante da Comissão preside a este Comité que é constituído por representantes das autoridades competentes dos Estados-Membros. No período abrangido pelo presente relatório, o Comité realizou quatro

³¹ Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media; www.nicam.cc
³² JO C 65/02, 14.3.2002

reuniões. Duas destas reuniões foram seguidas por uma reunião dos Membros do Comité de Contacto com representantes dos Países Candidatos.

O Comité cumpriu as missões que lhe estavam cometidas pela Directiva, facilitando, designadamente, a sua aplicação efectiva; no âmbito do procedimento previsto no nº 2 do artigo 3º-A, emitiu pareceres sobre os acontecimentos de grande importância para a sociedade (ver ponto 3.3, as propostas de medidas da Áustria foram discutidas na 13ª reunião). Para facilitar a aplicação da Directiva através de consultas regulares sobre problemas práticos decorrentes da sua aplicação, o Comité de Contacto discutiu, entre outras coisas, a interpretação do nº 2 do artigo 18º da Directiva (quando deverá começar o « dado período » e do nº 2 do artigo 11º (publicidade durante transmissões desportivas). Nas regiões do Comité de Contacto, a Comissão apresentou as avaliações e os estudos realizados (Relatório de avaliação sobre a aplicação da Recomendação sobre a protecção de menores, Estudo sobre publicidade e as crianças, Estudo sobre novas técnicas publicitárias, Estudo sobre o desenvolvimento do sector audiovisual, etc.). Os Estados-Membros apresentaram relatórios sobre nova legislação (*Communications Bill* do Reino Unido e o *Jugendmedienschutz Staatsvertrag* (tratado estadual sobre a protecção de menores nos *mass media*) da Alemanha. Por várias ocasiões, o Comité de Contacto também discutiu o conflito de jurisdição entre dois Estados-Membros (ver 3.2).

A Comissão também conseguiu trabalhar em coordenação com as instâncias de regulamentação nacionais no domínio do audiovisual no quadro da Plataforma Europeia das Entidades Reguladoras instituída em Abril de 1995 em Malta. O objectivo desta plataforma é proporcionar aos representantes das autoridades de regulação um fórum aberto à participação para discussão e intercâmbio de opiniões sobre questões de regulamentação no domínio do audiovisual, quer ao nível europeu, quer nacional. A EPRA congrega actualmente 43 autoridades de regulamentação de 35 países. A Comissão Europeia possui estatuto de observador permanente. A Comissão participa activamente nas reuniões e actividades da Plataforma.

A EPRA realizou quatro reuniões durante o período de referência, a última das quais em Liubiana em 24 e 25 de Outubro de 2002.

4. ASPECTOS INTERNACIONAIS

4.1. Alargamento: Análise da legislação audiovisual nos Países Candidatos

Treze países candidatos estão em processo de integração da política do audiovisual da Comunidade Europeia, estando ao mesmo tempo a consolidar e a prosseguir com o desenvolvimento de estruturas nacionais de audiovisual capazes de fazer face às necessidades das sociedades democráticas. O primeiro passo no sentido da integração da política europeia do audiovisual foi a aplicação das disposições da Directiva "Televisão sem Fronteiras" para a legislação dos países candidatos em matéria de radiodifusão.

A maioria dos países candidatos dispõe actualmente de um elevado grau de alinhamento com o acervo comunitário. Com base nisto, foi já encerrado o Capítulo relativo à política do audiovisual em 11 países: Bulgária, Chipre, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Eslováquia e Eslovénia. Além disso, o Parlamento romeno adoptou uma nova Lei da Radiodifusão em Junho de 2002 que, de modo geral, está em conformidade com a Directiva TsF. Prevê-se, pois, o encerramento provisório do Capítulo 20 com a Roménia num futuro próximo.

No entanto, prevêem-se ainda novos desenvolvimentos.

Em primeiro lugar, apesar de ainda serem necessários desenvolvimentos importantes em matéria legislativa na Turquia, a maioria dos países comprometeu-se a aprovar pequenas alterações legislativas antes da adesão. Está em curso um processo legislativo, por exemplo, na Polónia e na República Checa.

Em segundo lugar, em todos os países candidatos com excepção da Turquia, está a registar-se uma inflexão nas prioridades que passaram dos esforços de alinhamento para a aplicação das novas disposições legislativas. Neste contexto, a questão da capacidade administrativa e judicial está agora em primeiro plano nas negociações com os países candidatos. A aplicação efectiva do acervo comunitário depende da conjuntura global da política nacional do audiovisual, da sua eficácia, transparência e do grau de segurança jurídica que a mesma confira aos organismos de radiodifusão. Relativamente a este aspecto, a capacidade da Autoridade Reguladora do País para fazer o acompanhamento e impor sanções com respeito ao comportamento dos operadores de radiodifusão, de uma forma independente, constitui muitas vezes o aspecto mais importante destes esforços de execução.

4.2. Colaboração com o Conselho da Europa

A **Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras** do Conselho da Europa foi alterada através de um Protocolo de modo a tomar em conta as evoluções registadas no mercado da radiodifusão e para manter a coerência com a Directiva. O protocolo que altera a Convenção sobre a Televisão Transfronteiras foi adoptado pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 9 de Setembro de 1998. A Convenção revista entrou em vigor em 1 de Março de 2002.

A cooperação entre a Comissão Europeia e o Conselho da Europa continuou a ser aprofundada, nomeadamente no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre o desenvolvimento de políticas audiovisuais nos Estados-Membros do Conselho da Europa que não são membros da UE. Realizaram-se reuniões entre representantes da Comissão Europeia e do Secretariado do Conselho da Europa para Política da Comunicação Social em 18 de Setembro de 2001 e 27 de Junho de 2002.

Estas reuniões permitiram a ambas as partes um intercâmbio informal de opiniões acerca da situação actual do sector do audiovisual em países membros do Conselho da Europa que não pertencem à UE e informar a Comissão sobre as prioridades do Conselho da Europa relativamente a programas de intervenção nestes países.

Foi desenvolvida uma cooperação mais aprofundada numa base pragmática, nomeadamente através da consulta mútua sobre desenvolvimentos legislativos nestes países. No seguimento da segunda reunião, foram estabelecidos contactos entre os serviços da Comissão responsáveis pela administração dos Programas da União Europeia em países terceiros europeus e os serviços competentes do Conselho da Europa.

5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Numa apreciação global, poderá concluir-se que a Directiva continua a funcionar como um meio eficaz de garantir a livre prestação de serviços da televisão na Comunidade. Os objectivos de interesse público superior³³ que a Directiva visa salvaguardar continuam válidos

³³ Ver ponto 3.1 (Princípios mais importantes).

e, mais do que alguma vez no passado, os Estados-Membros dotaram-se de meios para alcançar estes objectivos. Foram instituídas autoridades regulamentadoras nacionais e a maioria dos Estados-Membros afectaram pessoal e recursos adicionais à execução eficaz da Directiva. A Directiva "Televisão sem Fronteiras" providencia uma regulamentação eficaz do sector audiovisual europeu e o relatório confirma a validade da abordagem europeia conjunta às questões do audiovisual. O relatório separado sobre a aplicação dos artigos 4º e 5º da Directiva regista de modo geral resultados aceitáveis em termos que satisfazem os canais, que satisfazem os requisitos em matéria de obras europeias e produções independentes.

O artigo 26º da Directiva estipula que a Comissão deverá não só submeter o relatório sobre a aplicação da Directiva, como também apresentar propostas com vista a adaptá-la, caso necessário, à evolução no domínio da radiodifusão televisiva. A Comissão decidiu assim encomendar um estudo a uma empresa de consultoria independente sobre as Perspectivas do desenvolvimento das tecnologias e dos mercados para o sector europeu do audiovisual até 2010³⁴, com vista ao fornecimento de *inputs* para uma análise prospectiva. O estudo veio indicar que, no futuro, há uma série de desenvolvimentos de índole tecnológica e económica que poderão desafiar os padrões actuais do sector do audiovisual. Estão previstos avanços no domínio tecnológico que irão permitir novas formas de consumo dos meios de comunicação radiodifundidos e modificar as dimensões globais do mercado assim como a força relativa do mercado dos operadores do sector do audiovisual. As novas tecnologias poderão criar condições para o surgimento de novas formas de actividade comercial. Estão a surgir novas formas de publicidade. Assim, é previsível que o tempo de visionamento televisivo e, conseqüentemente, o potencial para a publicidade televisiva, sofram uma redução.

O Parlamento Europeu teve várias oportunidades de suscitar a questão da revisão da Directiva "Televisão sem Fronteiras". Em 13 de Novembro de 2001 adoptou uma Resolução, fundamentada num relatório de iniciativa própria do Parlamento Europeu³⁵, sobre uma melhor distribuição dos filmes europeus no mercado interno e nos países candidatos à adesão. Mais recentemente, em 26 de Setembro, o Parlamento adoptou uma Resolução que apelava a um Plano de Acção da UE para a Introdução Bem Sucedida da Televisão Digital na Europa³⁶ e exorta a Comissão a ter em conta estas questões na revisão da Directiva "Televisão sem Fronteiras".

Durante a reunião do Conselho de Ministros da UE realizada em 23 de Maio de 2002, a Comissão apresentou as opções que poderiam ser utilizadas como base para a revisão da Directiva e foi acordado que a melhor abordagem seria a elaboração de um programa de trabalho com vista à posterior elaboração de uma proposta.

Em 11 de Novembro de 2002, o Conselho adoptou conclusões sobre a revisão da Directiva "Televisão sem Fronteiras"³⁷, sublinhando o vasto consenso existente relativamente à

³⁴ O estudo "Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010" elaborado pela Arthur Andersen está disponível no web site relativo à política audiovisual:

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf

³⁵ Relatório de iniciativa própria do Parlamento apresentado em 21 de Outubro de 2001 sobre como conseguir uma melhor distribuição dos filmes europeus no mercado interno e nos países candidatos (2002/2342 (INI)) - Comissão para a Cultura, Juventude, Educação, Meios de Comunicação e Desporto. Relator: Sr. Luckas Vander Taelen.

³⁶ Doc. B5-0518/2002 do Parlamento Europeu

³⁷ <http://ue.eu.int/pressData/en/educ/73183.pdf>

necessidade de uma ampla preparação antes da elaboração de quaisquer propostas futuras relativamente à Directiva.

No seguimento destes debates e discussões, o objectivo do programa de trabalho anexo é suscitar um debate público que esteja aberto a todas as partes interessadas e congregue os países candidatos e os cidadãos desses países, em torno de questões relacionadas com a revisão da Directiva "Televisão sem Fronteiras", mais concretamente, tal como especificado no seu artigo 26º, em função dos progressos tecnológicos mais recentes.

O objectivo da Comissão consiste em avaliar a necessidade de actualizar ou adaptar a Directiva "Televisão sem Fronteiras" e, se necessário, adoptar medidas associadas ou adicionais. Neste caso, a Comissão poderia, na devida altura, submeter uma proposta ao legislador comunitário contendo uma gama de medidas para reforçar uma política europeia audiovisual coerente, levando igualmente em consideração o objectivo de criar um ambiente propício à concorrência e ao crescimento para o desenvolvimento do sector³⁸.

³⁸ Em consonância com o objectivo a longo prazo da Comissão, fixado pelo Conselho Europeu de Lisboa, de tornar a União na economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo.

ANEXO

PROGRAMA DE TRABALHO

PARA A REANÁLISE DA DIRECTIVA « TELEVISÃO SEM FRONTEIRAS »

E CALENDÁRIO PARA AS ACÇÕES FUTURAS

ÍNDICE

I. - METODOLOGIA DO PROGRAMA DE TRABALHO

- 1.1. Instrumentos específicos da política audiovisual europeia
- 1.2. Relações com as outras políticas comunitárias
- 1.3. Consulta pública

II. - PROGRAMA DE TRABALHO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. Campo de aplicação
2. Articulação entre regulamentação, co-regulação e auto-regulação

2.2. TEMAS ESPECÍFICOS

1. Acesso aos acontecimentos de grande importância para a sociedade
2. A promoção da diversidade cultural e da competitividade da indústria europeia de programas
3. A protecção dos interesses gerais na publicidade televisiva, o patrocínio, a teleshopping e a auto-promoção
4. A protecção dos menores e da ordem pública - O direito de resposta
5. Aplicação
6. Questão não abrangida pela directiva: acesso aos resumos de acontecimentos abrangidos por direitos exclusivos

III. - CALENDÁRIO E ACÇÕES FUTURAS

A Directiva «Televisão sem Fronteiras»³⁹, fundamentada no n° 2 do artigo 47° (antigo n° 2 do artigo 57°) e no artigo 55° (antigo artigo 66°) do Tratado CE, estabelece o quadro jurídico de referência para a livre prestação dos serviços televisivos na União Europeia a fim de promover o desenvolvimento de um mercado europeu (princípios de liberdade de recepção e de retransmissão dos programas televisivos) tendo em conta determinados objectivos de interesse geral.

Prevê, no seu artigo 26°, que a Comissão submeterá ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, o mais tardar em 31 de Dezembro de 2000 e, daí em diante, de dois em dois anos, «*um relatório sobre a aplicação da directiva revista e, se necessário, apresentará propostas com vista a adaptá-la à evolução da radiodifusão televisiva, nomeadamente à luz das evoluções tecnológicas recentes*».

Os Estados-Membros dispunham de um prazo que expirava em 30 de Dezembro de 1998 para transpor a directiva modificada para a sua legislação nacional⁴⁰. Assim, esta tem sido aplicável desde há pouco mais de quatro anos. O processo de reapreciação em curso constitui, consequentemente, a primeira ocasião para avaliar de forma aprofundada a execução prática da nova directiva.

As conclusões do relatório de aplicação sublinharam que a Directiva «Televisão sem Fronteiras», pedra angular da política audiovisual europeia, já é amplamente aplicada pelos países candidatos à adesão à União Europeia e constitui um instrumento pertinente e eficaz ao serviço do sector audiovisual europeu e da diversidade cultural. Acompanha a evolução do panorama audiovisual europeu (número crescente de canais) e foi objecto, na prática, de um número muito reduzido de situações de contencioso ou reclamações.

Contudo, os desenvolvimentos recentes registados ao nível das tecnologias e dos mercados no sector audiovisual convidam a Comissão a aprofundar a sua reflexão. Com tal fim em vista, o presente programa de trabalho compreende três partes:

- **a abordagem metodológica;**
- **os temas de discussão;**
- **o calendário de trabalho e as acções futuras visadas que incidem em determinados aspectos jurídicos da política audiovisual europeia.**

I. - ABORDAGEM METODOLÓGICA

A execução do presente programa de trabalho, que constitui uma das prioridades da Comissão para o ano 2003, assentará nos três elementos seguintes:

³⁹ Directiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de Outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva, tal como alterada pela Directiva 97/36/CE do Parlamento e do Conselho de 30 de Junho de 1997.

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm

⁴⁰ Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Junho de 1997 que altera a Directiva 89/552/CEE do Conselho relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva.

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm

(i) a tomada em consideração dos instrumentos específicos da política audiovisual europeia com vista ao reforço da sua coerência global ;

(ii) a tomada em consideração do interface, nos casos em que for pertinente, com as outras políticas comunitárias que afectam, ou são susceptíveis de afectar, a execução da Directiva «Televisão sem Fronteiras» ; e

(iii) o lançamento, por uma questão de transparência, de uma consulta pública aberta ao conjunto das partes interessadas, associando os países candidatos à adesão à União Europeia e os cidadãos desses países. Esta consulta pública tem por objecto suscitar um debate aberto relativamente às evoluções recentes registadas ao nível das tecnologias e dos mercados no sector do audiovisual e das evoluções previsíveis, com vista a fornecer elementos de apreciação à Comissão relativamente à necessidade de adaptar a regulamentação aplicável e, em caso afirmativo, segundo que princípios.

Relativamente a este aspecto, convém sublinhar mais particularmente o seguinte:

Em aplicação do nº 4 do artigo 151º do Tratado, a Comunidade tem em conta os aspectos culturais na sua acção a título das outras disposições do Tratado, com vista nomeadamente a respeitar e a promover a diversidade das suas culturas.

Além disso, a Comissão passa, a partir de agora, a dispor de recurso à avaliação do impacto⁴¹ enquanto instrumento destinado a melhorar a qualidade e a coerência do processo de elaboração das políticas comunitárias. A avaliação do impacto, que será aplicada progressivamente no seio da Comissão a partir de 2003 para todas as iniciativas importantes, é uma medida que faz parte do Plano de Acção para melhorar o ambiente regulador⁴². Com efeito, por ocasião do Conselho de Laeken, a Comissão comprometeu-se a pôr em execução princípios de melhoria da regulamentação e, nomeadamente, um mecanismo de avaliação do impacto da regulamentação. Este compromisso seguiu-se ao Livro Branco da Comissão sobre a governança⁴³.

A avaliação do impacto identifica os efeitos positivos e negativos prováveis das acções propostas, o que permite fazer uma apreciação política sobre a proposta com pleno conhecimento de causa e identificar os compromissos na realização de objectivos concorrentes. Permite igualmente completar a aplicação do Protocolo relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amsterdão.

1.1. Instrumentos específicos da política audiovisual europeia

A vertente interna da política audiovisual europeia apoia-se numa combinação de instrumentos comunitários específicos e de natureza diferente. É constituída, entre outras⁴⁴,

⁴¹ Comunicação da Comissão, de 5 de Junho de 2002, sobre a avaliação de impacto (COM(2002) 276 final). http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0276fr01.pdf

⁴² Comunicação da Comissão - Plano de acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador" (COM (2002) 278 final) de 05.06.2002 e COM (2002) 278/2 final de 06.06.2002. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0278fr02.pdf

⁴³ "Governança Europeia - Um livro branco" 25.07.2001, COM (2001) 428 final http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

⁴⁴ Não são citadas nomeadamente as comunicações da Comissão que contêm orientações tais como a Comunicação da Comissão sobre «Certos aspectos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais» (COM (2001) 534 final), a Comunicação da Comissão sobre o financiamento do sistema de radiodifusão de serviço público (COM (2001/C 320/04); a Comunicação

por medidas legislativas obrigatórias (ex: Directiva «Televisão sem Fronteiras⁴⁵»), por mecanismos de financiamento (ex: programa Media +⁴⁶, iniciativa «i2i Audiovisual⁴⁷»), ou ainda instrumentos não obrigatórios (ex: Recomendação de 1998 do Conselho sobre a protecção dos menores e da dignidade humana⁴⁸).

Os diferentes instrumentos da política audiovisual, que interagem entre si, apoiam-se nos princípios de complementaridade ao nível nacional e comunitário, e da mais valia comunitária.

Com vista a reforçar a sinergia com a Directiva «Televisão sem Fronteiras», a Comissão terá em conta o conjunto dos instrumentos específicos da política audiovisual europeia na execução do presente programa de trabalho.

1.1.1. Directivas

Para além da Directiva «Televisão sem Fronteiras» que constitui o quadro jurídico de referência para o exercício das actividades de radiodifusão televisiva na União Europeia, convém fazer referência à directiva 93/83/CEE «cabo e satélite»⁴⁹, que visa coordenar certas disposições em matéria de direitos de autor e direitos conexos aplicáveis à radiodifusão por satélite e à retransmissão por cabo a fim de facilitar a difusão transfronteiriça de programas audiovisuais.

1.1.2. Recomendações

O Conselho adoptou em 24 de Setembro de 1998 uma recomendação relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia dos serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais visando assegurar um nível comparável e eficácia na protecção dos menores e da dignidade humana⁵⁰. Este texto, que completa o capítulo V da Directiva «Televisão sem Fronteiras» relativo à protecção dos menores, constitui o primeiro instrumento jurídico comunitário que abrange o conjunto dos meios de comunicação electrónicos, isto é, o conteúdo dos serviços audiovisuais e de informação em linha e difundidos na Internet.

A Recomendação, acto jurídico previsto no artigo 249º do Tratado CE e destinado a orientar as legislações nacionais, estabelece, em complemento do quadro regulamentar, orientações para o desenvolvimento da auto-regulação nacional relativamente à protecção dos menores e da dignidade humana.

Assim, em aplicação desse texto, os canais de televisão são convidados a experimentar novas formas de controlo parental associadas ao desenvolvimento da televisão digital (códigos pessoais, *softwares* de filtragem ou dispositivos de controlo) sem pôr em causa a

da Comissão relativa à aplicação dos princípios gerais da livre circulação de mercadorias e de serviços - Artigos 28.º e 49.º CE - em matéria de utilização de antenas parabólicas, COM (2001) 351 final, de 27 de Junho de 2001

⁴⁵ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm

⁴⁶ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm

⁴⁷ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html

⁴⁸ JOCE L 270 de 07.10.1998, p.48. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

⁴⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

⁵⁰ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

responsabilidade dos radiodifusores nesse domínio. Além disso, os operadores de serviços em linha e que oferecem serviços na Internet são convidados a dotar-se de códigos de boa conduta para aplicar e especificar melhor as leis em vigor.

A execução desta recomendação ilustra uma forma interessante de articulação complementar, ao nível comunitário entre, por um lado, medidas legislativas e, por outro, medidas de auto-regulação que associam o conjunto das partes intervenientes com vista a reforçar, incluindo na Internet, a protecção dos menores e da dignidade humana.

1.1.3. Medidas de financiamento

De entre as medidas de apoio postas em execução pela Comissão, importa referir o Programa MEDIA (2001- 2005)⁵¹ que visa reforçar a competitividade da indústria audiovisual europeia através de uma série de acções de incentivo e de apoio financeiro incidindo na formação dos profissionais, no desenvolvimento dos projectos de produção, na distribuição e na promoção das obras cinematográficas e de programas audiovisuais. A tomada em conta dos desenvolvimentos tecnológicos faz-se no quadro do apoio específico a projectos piloto⁵².

A iniciativa «i2i Audiovisual», acção do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI), em associação com a Comissão Europeia, merece igualmente ser sublinhada. Trata-se de uma nova vertente de acções⁵³ destinadas a reforçar a base financeira do sector audiovisual e a acelerar a sua adaptação às tecnologias digitais. Intervindo em complemento do programa Media Plus, este verdadeiro «pacote financeiro» tem por objectivo aumentar a competitividade desta indústria e favorecer o desenvolvimento de conteúdos audiovisuais europeus.

Existem outros mecanismos de apoio, tais como o programa comunitário plurianual (2001-2005) «Conteúdos-e», que visam incentivar o desenvolvimento e a utilização do conteúdo digital europeu nas redes mundiais, assim como promover a diversidade linguística na sociedade da informação⁵⁴.

1.2. Relações com as outras políticas comunitárias

Para além da aplicação directa das disposições do Tratado, nomeadamente das relativas às quatro liberdades fundamentais decorrentes do direito primário (livre circulação dos serviços, das mercadorias, dos capitais e das pessoas), importa sublinhar que várias políticas da União

⁵¹ O programa Media Plus fundamenta-se nas seguintes decisões: Decisão 2000/821/CE do Conselho de 20 de Dezembro de 2000 relativa a um programa de incentivo ao desenvolvimento, à distribuição e à promoção de obras audiovisuais europeias (MEDIA Plus - Desenvolvimento, Distribuição e Promoção) (2001-2005); Decisão n.º 163/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Janeiro de 2001, relativa a um programa de formação para os profissionais da indústria europeia de programas audiovisuais (MEDIA-Formação) (2001-2005) http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_fr.html

⁵² http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot_fr.html

⁵³ (i) a disponibilização de linhas de crédito (ou "empréstimos globais") do BEI ao sector bancário especializado no audiovisual para o financiamento de pequenas empresas de criação audiovisual, de tecnologias audiovisuais ou que realizem trabalhos de subcontratação neste sector; (ii) o financiamento a médio e longo prazo pelo BEI, em colaboração com o sector bancário, de grandes grupos privados ou públicos de televisão, de produção ou de distribuição audiovisual para os seus investimentos de infra-estruturas; (iii) o financiamento de fundos de capital de risco especializados no audiovisual através de tomadas de participação do FEI; (iiii) o desenvolvimento de acções conjuntas do Grupo BEI e da Comissão Europeia a favor da criação cultural ou do desenvolvimento da indústria cinematográfica ou televisiva (sessões de formação sobre financiamento, cooperação entre distribuidores europeus, etc.).

⁵⁴ Decisão 2001/48/CE do Conselho de 22 de Dezembro de 2000, JOCE L 14 de 18.1.2001 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/infs02_fr.htm

Europeia estão relacionadas com a política audiovisual europeia. Podemos citar, a título ilustrativo, a política de concorrência, a política em matéria de propriedade intelectual⁵⁵ e dos meios de comunicação social⁵⁶, a política da sociedade da informação, nomeadamente a directiva relativa ao comércio electrónico⁵⁷ e o pacote «comunicações electrónicas»⁵⁸ ou ainda a política de defesa do consumidor⁵⁹.

Estas políticas influenciam-se assim mutuamente e interagem entre si a fim de realizar os objectivos previstos pelo Tratado.

É neste contexto igualmente que as disposições do nº 4 do artigo 151º do Tratado CE, segundo o qual a Comunidade tem em conta os aspectos culturais na sua acção a título das outras disposições do Tratado, nomeadamente a fim de respeitar e promover a diversidade das suas culturas, se revestem de uma importância particular.

A Comissão terá em conta a interacção entre estas diferentes políticas, sempre que pertinente, no quadro da execução do presente programa de trabalho, com vista a reforçar a coerência global da política audiovisual europeia.

No que se refere, em especial, aos direitos de propriedade intelectual, convém recordar que se trata de um incentivo à criação e ao investimento em vários domínios artísticos e, nomeadamente, no sector audiovisual (televisão, cinema, música, etc.) e que contribuem para a competitividade, o emprego e a inovação da sociedade da informação. Foram objecto de uma harmonização europeia significativa de modo a eliminar os entraves às trocas e a adaptar o quadro aplicável a novas formas de exploração.

Assim, a Directiva 93/83/CEE «cabo e satélite», que se articula com a Directiva «Televisão sem Fronteiras», visa coordenar determinadas disposições em matéria de direito de autor e de direitos conexos aplicáveis à radiodifusão por satélite e à retransmissão por cabo a fim de facilitar a difusão transfronteiriça de programas audiovisuais. Na sequência do relatório sobre a sua aplicação adoptado pela Comissão em 26 de Julho de 2002⁶⁰, esta directiva está

⁵⁵ 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, JOCE nº L 167 de 22/06/2001 p. 10.

⁵⁶ Directiva 93/83/CEE do Conselho, de 27 de Setembro de 1993, relativa à coordenação de determinadas disposições em matéria de direito de autor e direitos conexos aplicáveis à radiodifusão por satélite e à retransmissão por cabo, JOCE L 248, de 06.10.1993; Relatório da Comissão Europeia sobre a aplicação da Directiva 93/83/CEE do Conselho relativa à coordenação de determinadas disposições em matéria de direito de autor e direitos conexos aplicáveis à radiodifusão por satélite e à retransmissão por cabo, COM (2002) 430 final; 27 de Julho de 2002; Directiva 98/84/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Novembro de 1998 relativa à protecção jurídica dos serviços que se baseiem ou consistam num acesso condicional, JOCE L 320, 28.11.1998, p. 54; Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos princípios gerais da livre circulação de mercadorias e de serviços - Artigos 28.º e 49.º CE - em matéria de utilização de antenas parabólicas, COM (2001) 351 final, de 27 de Junho de 2001 http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm.

⁵⁷ Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno JOCE nº L 178 de 17 de Julho de 2000, p. 1.

⁵⁸ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

⁵⁹ Ver, nomeadamente, a Comunicação da Comissão - Seguimento do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia, Bruxelas, 11 de Junho de 2002, COM (2002) 289 final. Cf. trabalhos em curso relativos a uma directiva-quadro no seguinte endereço:

⁶⁰ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html

COM(2002)430 final, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm

igualmente a ser objecto, no momento actual, de um processo de investigação e de reflexão iniciado pela Direcção-Geral Mercado Interno (sessões de trabalho, em estreita colaboração com as diferentes partes interessadas e os representantes das autoridades nacionais competentes). A Comissão zelará para que a reanálise eventual dos dois instrumentos seja feita de forma coerente e coordenada, de modo a favorecer o desenvolvimento dos diferentes canais de difusão do conteúdo audiovisual tomando em conta os interesses de todas as partes interessadas (nomeadamente os titulares de direitos, os organismos radiodifusores e os telespectadores).

A Comissão tomará igualmente em consideração o interface da Directiva «Televisão sem Fronteiras», sempre que pertinente, com a Directiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação⁶¹ e a directiva sobre o comércio electrónico⁶².

1.3. Consulta pública

O presente programa de trabalho representa um importante passo em frente para compreender melhor o conjunto dos desafios económicos, culturais e sociais associados à execução da Directiva «Televisão sem Fronteiras». Inscreve-se na continuidade da comunicação da Comissão de 1999 relativa aos princípios e orientações da política audiovisual da Comunidade na era digital⁶³.

Com vista à recolha dos elementos de apreciação e das orientações sobre a necessidade de actualizar ou adaptar a longo prazo a Directiva «Televisão sem Fronteiras» e, se for caso disso, adoptar medidas conexas ou complementares, a Comissão lançará, no decurso do primeiro trimestre de 2003, uma consulta pública aberta ao conjunto das partes interessadas e associando os países candidatos à adesão à União Europeia e os cidadãos desses países.

Neste quadro⁶⁴, procederá, no decurso do primeiro semestre de 2003, a uma série de debates públicos, e convidará todas as partes interessadas a transmitir-lhe comentários escritos sobre os diferentes temas específicos identificados no presente programa de trabalho.

Esta consulta deverá permitir, nomeadamente, avaliar se a evolução económica e tecnológica do sector impõe uma adaptação das medidas regulamentares existentes, tendo em conta

61 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, Jornal Oficial nº L 167 de 22/06/2001 p. 0010 - 0019.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

62 Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno («Directiva sobre o comércio electrónico») Jornal Oficial nº L 178 de 17/07/2000 p. 0001 - 0016 - http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

63 Comunicação da Comissão de 14 de Dezembro de 1999 ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital (COM(1999)657 final). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

64 Cf. trabalhos da Comissão "para uma cultura reforçada de consulta e de diálogo - proposta relativa aos princípios gerais e às normas mínimas aplicáveis às consultas iniciadas pela Comissão com as partes interessadas".

nomeadamente a multiplicação dos canais de difusão do conteúdo audiovisual. Será dispensada atenção especial aos princípios de proporcionalidade e subsidiariedade⁶⁵.

Com base nos resultados desta consulta pública, a Comissão apresentará no final de 2003 ou no início de 2004, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, uma comunicação acompanhada de eventuais propostas.

II. - PROGRAMA DE TRABALHO

Em aplicação das disposições do Tratado⁶⁶, a Directiva «Televisão sem Fronteiras» estabelece o quadro jurídico de referência para a livre prestação de serviços televisivos na União Europeia a fim de promover o desenvolvimento de um mercado europeu (princípios de liberdade de recepção e de retransmissão dos programas televisivos) tendo em conta certos objectivos de interesse geral⁶⁷.

Para tal, coordena a nível comunitário a legislação nacional em domínios como a determinação da lei aplicável relativamente aos organismos de radiodifusão (princípio do país de emissão), a promoção da distribuição e da produção das obras europeias, o acesso aos acontecimentos de grande importância, a publicidade, as televidas, o patrocínio, a protecção dos menores e da ordem pública, o direito de resposta.

Hoje em dia, sob o impulso do desenvolvimento das tecnologias digitais e a multiplicação do número de canais de televisão oferecidos nas diferentes plataformas (terrestre, cabo, satélite, Internet, etc.), e dos novos modos de difusão e de consumo (pagamento por visualização, vídeo gravadores pessoais, televisão interactiva, ecrãs planos de grande dimensão, novas tecnologias de compressão de imagens, etc.) o sector audiovisual tem vindo a registar mudanças profundas. Esta evolução convida a Comissão a reanalisar, tendo em conta nomeadamente os recentes desenvolvimentos registados no plano legislativo e regulamentar nos Estados-Membros, a interpretação e a aplicação da Directiva «Televisão sem Fronteiras» e a propor meios para resolver as dificuldades eventualmente identificadas.

Designadamente, a fim de evitar os riscos de insegurança jurídica e de distorção da concorrência, compete à Comissão assegurar, tendo em conta os objectivos de interesse geral acima referidos, que os recentes desenvolvimentos registados ao nível das legislações, das regulamentações e das práticas administrativas sejam compatíveis com o objectivo principal da livre circulação dos serviços.

A consulta pública permitirá a todas as partes interessadas transmitir comentários escritos e participar nos debates públicos. Esta consulta pública será organizada com base em temas específicos mencionados no presente programa de trabalho.

65 Em aplicação do Protocolo relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amsterdão.

66 Os artigos 49.º e seguintes do Tratado proíbem qualquer restrição à liberdade de efectuar emissões radiodifundidas para além das fronteiras dos Estados-Membros. O Tratado, assim como os acordos do TJCE, apenas autorizam três isenções a este princípio, nomeadamente, as medidas que se justifiquem por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública.

67 Cf. relatório de aplicação, ponto 3.1 para consulta dos objectivos de interesse geral.

2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

São duas as considerações gerais a ter em conta no que diz respeito ao futuro da regulação europeia: por um lado, o campo de aplicação da regulamentação e, por outro, a articulação entre os diferentes instrumentos comunitários pertinentes.

A reflexão terá em consideração, designadamente, a articulação entre as medidas legislativas, a co-regulação e a auto-regulação.

As questões serão abordadas unicamente sob o ângulo dos objectivos de interesse geral prosseguidos pela política audiovisual europeia e, nesse quadro, com vista a assegurar a livre circulação dos serviços procedendo à identificação e à supressão de eventuais entraves ao mercado interno.

Ter-se-á igualmente em conta, neste domínio, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade conforme especificados no Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão.

1. *Campo de aplicação*

No que diz respeito ao campo de aplicação, convém recordar certos princípios que estão na base, a nível comunitário, da regulamentação vigente.

Antes de mais, convém sublinhar o **carácter «tecnologicamente neutro» da Directiva «Televisão sem Fronteiras»** cujo conjunto de disposições se aplica indistintamente à televisão analógica e à televisão digital, e isto qualquer que seja o modo de difusão (terrestre, por satélite, por cabo, etc.).

Seguidamente, importa recordar a **distinção importante⁶⁸ operada pelo direito comunitário positivo entre, por um lado, os serviços de "radiodifusão televisiva" que se referem aos**

68 Assim, a alínea a) do artigo 1.º da Directiva "Televisão sem Fronteiras" dá a seguinte definição de "radiodifusão televisiva": "a transmissão primária, com ou sem fio, terrestre ou por satélite, codificada ou não, de programas televisivos destinados ao público. A radiodifusão televisiva inclui a comunicação de programas entre empresas com vista à sua redifusão ao público. Não inclui no entanto os serviços de comunicações que forneçam, a pedido individual, elementos de informação ou outras prestações, como os serviços de telecópia, os bancos electrónicos de dados e outros serviços similares".

O n.º 2 do artigo 1.º da Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Junho de 1998 relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Julho de 1998 define a noção de "serviço da sociedade da informação" como "qualquer serviço prestado normalmente mediante remuneração, à distância, por via electrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços." Esta última directiva indica expressamente que "os serviços de televisão - na acepção da Directiva "Televisão sem Fronteiras" - e de radiodifusão não são serviços da sociedade da informação dado não serem fornecidos a pedido individual". Cf. Anexo da mesma directiva que indica em pormenor a lista indicativa dos serviços não abrangidos pelo artigo 1.º, ponto 2, segundo parágrafo - <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21003.htm> ; ver igualmente o considerando 18 da Directiva 2000/31/CE.

A definição dos "serviços da sociedade da informação" foi considerada na Directiva 98/84/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Novembro de 1998, relativa à protecção jurídica dos serviços que se baseiem ou consistam num acesso condicional, assim como pela Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno e pela directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas,

programas televisivos destinados ao público e, por outro, os "serviços da sociedade da informação" prestados ao público a pedido individual. A noção de «pedido individual do destinatário de serviços» faz referência a um serviço fornecido através de transmissão de dados a pedido individual⁶⁹.

Os serviços de "radiodifusão televisiva" estão abrangidos pela Directiva "Televisão sem Fronteiras". Os "serviços da sociedade da informação" estão, designadamente, abrangidos no âmbito da directiva sobre o comércio electrónico⁷⁰.

A Comissão não pretende pôr em causa a distinção efectuada no acervo comunitário entre, por um lado, os serviços da sociedade da informação e, por outro, os serviços abrangidos pela Directiva "Televisão sem Fronteiras".

Para cada um dos temas específicos definidos no ponto 3.2, a Comissão, face aos desenvolvimentos recentes registados no mercado e nas tecnologias, e face à evolução previsível, analisará se as disposições da directiva satisfizeram plenamente os objectivos visados e se é necessário prever medidas a nível comunitário.

Em caso afirmativo, analisará se é desejável rever as disposições actuais da directiva ou modulá-las, ou ainda prever outras medidas para alcançar os objectivos da directiva. As questões serão abordadas unicamente sob a perspectiva dos objectivos de interesse geral prosseguidos pela Directiva «Televisão sem Fronteiras». Deste modo, não serão tratadas de modo especial as questões relativas à transmissão, ao acesso ou à regulamentação das transacções relativas à transmissão ou ao acesso, incluindo o acesso aos recursos conexos e às regras de "must-carry", ou as questões relativas à normalização, tratadas pelo novo quadro regulamentar⁷¹ sobre as redes e os serviços de comunicação electrónica, ou ainda as questões relativas à regulamentação das transacções.

2. *Articulação entre regulamentação, co-regulação e auto-regulação*

A análise incidirá igualmente no tipo de medida regulamentar a aplicar.

No seu Livro Branco "Governança Europeia"⁷², a Comissão Europeia propôs uma maior abertura no processo de elaboração das políticas da União Europeia, a fim de assegurar uma participação mais ampla dos cidadãos e das organizações na concepção e na aplicação das mesmas. O Livro Branco incentiva a uma maior utilização dos diferentes instrumentos de política pública e, nomeadamente, dos mecanismos de co-regulação⁷³ e de auto-regulação. A

regulamentares e administrativas dos Estados-Membros para determinados tipos de publicidade e de patrocínio aos produtos do tabaco (acordo político do Conselho em 2.12.2002 relativo à proposta alterada pelo PE - ainda não foi publicado)

69 Cf. o artigo 1.º, ponto 2, alínea b), terceiro travessão da Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Junho de 1998 relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, modificada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998.

70 Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno JO n.º L 178 de 17/07/2000, p. 01 - 16 - http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

71 http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

72 "Governança Europeia - Um livro branco" 25.07.2001, COM (2001) 428 final 25.7.2001. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

73 Relativamente às condições de recurso à co-regulação, ver em especial a p. 25.

Comissão adoptou um plano de acção com vista a melhorar a regulamentação e a simplificar o ambiente regulador⁷⁴.

A Comissão comprometeu-se a clarificar a escolha e a utilização dos instrumentos ao seu dispor para legislar. Contudo, recorda que o recurso à directiva deverá respeitar o espírito e a letra dos tratados: a directiva deverá tornar a ser um instrumento que defina um quadro jurídico e os objectivos a alcançar. Pretende assim limitar tanto quanto possível as directivas ao quadro geral, incluindo os objectivos, os prazos e os elementos essenciais da legislação. Competirá ao Legislador pronunciar-se sobre estes elementos iniciais, que dependem de uma decisão política, e remeter as modalidades técnicas ou de pormenor para medidas de execução.

Além disso, sublinha que é possível utilizar de forma pertinente alternativas à regulamentação, sem prejuízo das disposições do Tratado nem das prerrogativas do Legislador comunitário.

Assim, a co-regulação e, em determinados casos, a auto-regulação constituem instrumentos que podem permitir, em condições claramente definidas, o cumprimento dos objectivos do Tratado, simplificando ao mesmo tempo o trabalho legislativo e a legislação propriamente dita, e tomando em conta os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade sem pôr em causa os princípios fundamentais do mercado interno.

A co-regulação permite, no quadro de um acto legislativo, remeter a execução dos objectos definidos pelo Legislador comunitário para medidas da competência das partes interessadas reconhecidas no domínio em questão. Trata-se de um instrumento cuja aplicação poderá revelar-se pertinente para assegurar a adaptação da legislação aos problemas e aos sectores em causa, facilitar o trabalho legislativo concentrando-se nos aspectos essenciais e, por último, aproveitar a experiência das partes intervenientes, nomeadamente dos operadores e dos parceiros sociais. Este recurso, no quadro de um acto legislativo, deverá conferir uma mais valia ao serviço de interesse geral. Esta abordagem poderá revelar-se pertinente sempre que sejam necessárias medidas flexíveis e/ou urgentes desde que tais medidas não requeiram uma aplicação uniforme na Comunidade e que não afectem as condições da concorrência. É o Legislador⁷⁵ que fixa nesse quadro regulamentar os aspectos essenciais da legislação: objectivos a alcançar, prazos e mecanismos de execução, métodos de controlo da aplicação e sanções eventuais, com vista a garantir a segurança jurídica da legislação. Determina em que medida a definição e a execução das medidas de aplicação podem ser remetidas às partes interessadas devido à sua experiência reconhecida na matéria. Nos casos em que o recurso a este mecanismo não der os resultados esperados, a Comissão reserva-se a possibilidade de fazer uma proposta legislativa clássica ao Legislador.

A auto-regulação visa numerosas práticas, regras comuns, códigos de conduta ou acordos voluntários, definidos voluntariamente pelos próprios agentes económicos, sociais, ONG ou grupos organizados, para reger e organizar as suas acções. Contrariamente à co-regulação, a auto-regulação (ou *self-regulation*) não implica necessariamente um acto legislativo. A Comissão poderá considerar preferível não fazer uma proposta legislativa quando tais práticas já existirem e permitirem alcançar os objectivos do Tratado. Poderá igualmente sugerir,

74 Comunicação da Comissão - Plano de acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador" COM(2002) 278 final/2, 06.06.2002. http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_fr.htm

75 Ainda que a Comissão proponha um acto legislativo em que esteja previsto o recurso à co-regulação, competirá ao Parlamento Europeu e ao Conselho adoptar tal proposta. Cf. condições do recurso à co-regulação p. 13 da comunicação acima referida COM (2002) 278 final/2.

através de uma recomendação, por exemplo, o recurso à auto-regulação entre as partes interessadas para evitar a adopção de uma regulamentação, sem excluir contudo a possibilidade de legislar no caso de tal se revelar insuficiente ou ineficaz.

A questão central no quadro da reanálise pode ser resumida da seguinte forma: «*Quais são os meios eficazes e proporcionais, a nível comunitário, para assegurar o respeito dos interesses gerais no ambiente digital?*». Para a Comissão, a revolução digital não põe em causa a obrigação de identificar a nível comunitário os interesses gerais pertinentes e, quando tal é necessário, assegurar o respeito dos mesmos através da legislação ou da regulamentação, mediante recurso complementar à co-regulação ou ainda, remetendo em certos casos para a auto-regulação.

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade⁷⁶, o programa de trabalho tomará em consideração o conjunto destes elementos.

2.2. TEMAS ESPECÍFICOS:

Tema 1: Acesso aos acontecimentos de grande importância para a Sociedade

Aquando da revisão da directiva em 1997, foi introduzido o nº 2 do artigo 3º de modo a permitir a cada Estado-Membro tomar medidas, em conformidade com o direito comunitário, para assegurar que os organismos de radiodifusão televisiva sob sua jurisdição não procedam à retransmissão de forma exclusiva dos acontecimentos que considere de grande importância para a sociedade de uma forma que prive uma parte importante do público desse Estado-Membro da possibilidade de seguir esses acontecimentos em directo ou em diferido numa televisão de acesso não condicionado. Este dispositivo, que se apoia no princípio do reconhecimento mútuo, é aplicável apenas aos organismos de radiodifusão televisiva visados pela alínea b) do artigo 1º da directiva. **A Comissão não pretende alargar este dispositivo. No entanto, considera que seria útil examinar a formulação do nº 2 do artigo 3º a fim de melhorar a sua execução.**

Tema 2: A promoção da diversidade cultural e da competitividade da indústria europeia de programas

O duplo objectivo de promoção da diversidade cultural e da competitividade da indústria europeia de programas traduz-se concretamente na Directiva «Televisão sem Fronteiras» por um conjunto de medidas a favor da distribuição e da produção de programas televisivos europeus, também no respeito do nº 4 do artigo 151º do Tratado que obriga a Comunidade a ter em conta os aspectos culturais na sua acção a título das outras disposições do Tratado, nomeadamente a fim de respeitar e promover a diversidade das suas culturas⁷⁷. O dispositivo, que se articula com mecanismos complementares de apoio financeiro tais como o programa Media, assenta nas disposições do título IIIº da Directiva «Televisão sem Fronteiras»: artigo 4º (promoção das obras europeias), artigo 5º (promoção das obras europeias provenientes de produtores independentes), artigo 6º (definição da noção de obras europeias), artigo 7º (cronologia de difusão das obras cinematográficas) e artigo 9º (não aplicação às emissões de televisão de carácter local que não façam parte de uma rede nacional).

76 Cf. Protocolo relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amsterdão.

77 Ex-artigo 128.º, n.º 4 Cf. considerando 25 da Directiva 97/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Junho de 1997 que altera a Directiva 89/552/CEE do Conselho relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twif/newint_fr.htm

O n° 3 do artigo 4° da Directiva prevê uma reanálise da aplicação do dito artigo com base num relatório da Comissão que terá em conta nomeadamente, com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros, a evolução registada no mercado comunitário bem como no contexto internacional. O n° 2 do artigo 25° especifica igualmente que essa reanálise deverá ter igualmente em conta um estudo independente sobre o impacto das medidas em causa a nível comunitário e nacional.

Além disso, no quadro do acompanhamento da Comunicação 'cinema'⁷⁸, a Comissão identificou uma série dupla de questões a examinar no quadro da reanálise da Directiva «Televisão sem Fronteiras». A primeira série de questões incide na definição de «obra europeia», na definição da noção de «produtor ou produção independente». A segunda série diz respeito à cronologia da difusão das obras cinematográficas assim como à definição e à exploração dos direitos em linha.

O presente programa de trabalho prevê a este título: (i) a realização de um estudo independente previsto pelo n° 2 do artigo 25° da Directiva, (ii) o aprofundamento da reflexão sobre a execução do título III° da Directiva "Televisão sem Fronteiras", e (iii) o desenvolvimento do intercâmbio de opiniões sobre a dupla série de questões identificadas no quadro da Comunicação 'cinema'.

Tema 3: A protecção dos interesses gerais na publicidade televisiva, no patrocínio, nas tele vendas e na auto-promoção

No que diz respeito aos programas de radiodifusão televisiva, a directiva estabelece, no seu capítulo IV°, uma série de regras para a publicidade, o patrocínio, as tele vendas, incluindo regras relativas à publicidade destinada aos menores. Prevê regras relativamente à quantidade de publicidade admitida no ecrã (limites diários e horários, artigo 18°), o número e as modalidades das interrupções publicitárias (artigo 11°), assim como regras aplicáveis ao conteúdo e à apresentação das mensagens publicitárias (artigos 10°, 12°, 13°, 14°, 15° e 16°). São aplicáveis regras específicas ao patrocínio (artigo 17°).

A directiva tem como objectivo a protecção dos interesses dos telespectadores, por exemplo, através do estabelecimento de uma distinção clara entre o conteúdo editorial e a comunicação publicitária, e a protecção da integridade e do valor das obras audiovisuais e dos titulares de direitos, por exemplo, evitando perturbações excessivas. A Comissão irá examinar em particular a proporcionalidade das medidas existentes fundamentando-se no princípio de que a regulamentação deverá ser limitada ao mínimo necessário para alcançar os objectivos pretendidos. Haverá que analisar em particular se determinadas regras de limitação quantitativa da publicidade podem ser atenuadas tendo em conta o grau de escolha e de controlo dos utilizadores.

Além disso, no que diz respeito à programação não linear, haverá que analisar se deverão ser impostas regras específicas, nomeadamente com vista a garantir a separação entre conteúdo editorial e comunicação comercial.

Em conformidade com o artigo 3° da directiva, vários Estados-Membros adoptaram regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas do que as da directiva, por exemplo, em matéria de patrocínios (relativamente à duração da mensagem, do patrocínio ou ainda o conteúdo da sua mensagem). De igual modo, diferentes Estados-Membros adoptaram interpretações diferentes da directiva no que diz respeito às novas técnicas de publicidade, nomeadamente os ecrãs fraccionados, a publicidade virtual e a publicidade interactiva. **A Comissão irá analisar as**

78 Cf. ponto 8 da Comunicação "Cinema" - http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm

implicações legais das novas técnicas de publicidade de modo a determinar se há que adaptar a legislação ou se a legislação vigente permite enquadrar estas técnicas de forma adequada. Analisará igualmente as implicações económicas e financeiras de eventuais adaptações.

Aquando da sua análise, a Comissão terá em conta o eventual papel da auto-regulação relativamente às regras sobre publicidade, tomando em conta o facto de estas regras deverem assegurar e, inclusivamente, melhorar a segurança jurídica e serem compatíveis com o princípio da livre circulação de serviços.

Além do mais, no que diz respeito aos trabalhos sobre a política audiovisual e a futura directiva-quadro sobre práticas comerciais leais, convém garantir a coerência e a compatibilidade, tal como indicado na Comunicação “Seguimento do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia” (p.2)⁷⁹.

Tema 4: A protecção dos menores e da ordem pública - O direito de resposta

- A protecção dos menores e da ordem pública

O artigo 22º e o nº 2 do artigo 22º da directiva definem os princípios relativos à protecção dos menores e da ordem pública que os Estados-Membros deverão respeitar. Prevêem a instituição, por parte dos Estados-Membros, de medidas adequadas e de mecanismos (escolha da hora de emissão, medida técnica de forma a que os menores que se encontrem no respectivo campo de difusão não fiquem normalmente susceptíveis a ver ou a ouvir tais emissões ou ainda a instituição de um sinal sonoro ou de medidas de identificação através da presença de um símbolo visual) com vista a assegurar o respeito destes princípios. **A consulta pública reanalisará estes princípios e mecanismos, nomeadamente à luz dos desenvolvimentos tecnológicos recentes.**

O nº 2 do artigo 22º da directiva prevê que os Estados-Membros assegurarão a liberdade de recepção e não colocarão entraves à retransmissão nos seus territórios de emissões de radiodifusão televisiva provenientes de outros Estados-Membros por razões que caíam dentro dos domínios coordenados pela presente directiva. No entanto, os Estados-Membros podem derrogar, provisoriamente, em determinadas condições, no caso de uma emissão televisiva proveniente de outro Estado-Membro infringir manifesta, séria e gravemente as regras previstas nos nºs 1 e 2 do artigo 22º acima referidos. Nesse caso, o Estado-Membro em questão deverá notificar a sua intenção ao organismo de radiodifusão televisiva em causa, assim como à Comissão. Deverá também proceder a consultas com o Estado-Membro de transmissão e com a Comissão. **A consulta pública reanalisará determinados aspectos desta derrogação à regra do país de origem em que se fundamenta o conjunto da directiva, incluindo as questões processuais, com vista à sua clarificação eventual.**

As disposições da directiva relativa à protecção dos menores e da dignidade humana aplicam-se à radiodifusão televisiva, enquanto que as da Recomendação do Conselho sobre a protecção dos menores e da dignidade humana⁸⁰ abrangem o conjunto dos serviços

⁷⁹ Cf. nota de rodapé 59.

⁸⁰ Recomendação do Conselho de 24 de Setembro de 1998 relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia dos serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais visando assegurar um nível comparável e eficácia na protecção dos menores e da dignidade humana. JOCE L 270 de 07.10.1998, p.48.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

audiovisuais e de informação, incluindo os serviços em linha. A 20 de Fevereiro de 2002, o Parlamento Europeu adoptou um relatório⁸¹ sobre a avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à aplicação dessa recomendação⁸². Este relatório sublinha a importância da abordagem fundamentada na auto-regulação neste domínio e convida todas as partes intervenientes a prosseguirem os seus esforços com vista a assegurar a protecção dos menores e da dignidade humana. Convida os Estados-Membros a definirem uma abordagem que estabeleça critérios comunitários de descrição comparativa dos conteúdos audiovisuais mas deixando, devido às diferenças culturais, nomeadamente, a apreciação dos conteúdos ao nível nacional ou regional, harmonizando de forma mais aprofundada os sistemas de avaliação dos diferentes meios de comunicação. Por último, o relatório convida a Comissão a elaborar um outro relatório sobre a aplicação da Recomendação para medir os progressos registados. **A Comissão tem intenção de finalizar este novo relatório de avaliação no final de 2003, o que permitirá o prosseguimento da análise da articulação entre as disposições competentes em matéria de protecção dos menores da Directiva «Televisão sem Fronteiras» e as previstas pela recomendação.**

- O direito de resposta

Em aplicação do Capítulo VI da directiva, qualquer pessoa singular ou colectiva, sem consideração da nacionalidade, cujos direitos legítimos, relativos nomeadamente à sua reputação e bom nome, tenham sido lesados na sequência de uma alegação incorrecta feita durante uma emissão televisiva, deve poder beneficiar do direito de resposta ou de medidas equivalentes. **A Comissão analisará a aplicação das disposições pertinentes da directiva.**

Tema 5: Aspectos ligados à aplicação

Os Estados-Membros cuja competência relativamente a organismos de radiodifusão seja determinada pelas disposições do artigo 2º da directiva, o Comité de Contacto instituído junto da Comissão pelo nº 2 do artigo 23º, assim como as autoridades reguladoras nacionais desempenham um papel essencial na aplicação da Directiva «Televisão sem Fronteiras». Ao fazê-lo, participam, no quadro das suas competências respectivas e do princípio de subsidiariedade, na realização dos objectivos da directiva e, de forma mais geral, do Tratado.

1. Determinação da autoridade competente e do direito aplicável

Em aplicação do nº 2 do artigo 2º da Directiva «Televisão sem Fronteiras», os Estados-Membros assegurarão a liberdade de recepção e não colocarão entraves à retransmissão nos seus territórios de emissões de radiodifusão televisiva provenientes de outros Estados-Membros por razões que caíam dentro do domínio coordenado pela directiva (aplicação da regra do Estado de origem).

Com vista a determinar a competência relativamente aos organismos de radiodifusão, o artigo 2º instituiu o critério do estabelecimento como critério principal (assim como uma série de critérios materiais a título subsidiário). **Proceder-se-á a uma reanálise destes critérios à luz da prática desenvolvida e da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça e**

81 http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm

82 Relatório de Christopher Beazley: "Relatório de avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativos à aplicação da recomendação do Conselho de 24 de Setembro de 1998 com relação à protecção dos menores e da dignidade humana" (COM(2001) 106 – C5-0191/2001 – 2001/2087(COS)). http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm

nomeadamente da eficácia dos critérios subsidiários criados pelo nº 4 do artigo 2º da directiva.

2. Comité de Contacto

O Comité de Contacto instituído junto da Comissão pelo nº 2 do artigo 23º da Directiva «Televisão sem Fronteiras» desempenha um papel essencial na aplicação por parte dos Estados-Membros das suas disposições e constitui um meio privilegiado, nomeadamente para o intercâmbio de opiniões e de informações entre a Comissão e os Estados-Membros e entre os Estados-Membros propriamente ditos.

Conforme solicitado pelas conclusões adoptadas em 11 de Novembro de 2002 pelo Conselho sob a presidência da Dinamarca, a Comissão associará estreitamente o Comité de Contacto no quadro da execução do presente programa de trabalho. Além disso, reflectirá acerca da oportunidade de reforçar as competências do Comité no quadro da execução do nº 2 do artigo 3º da directiva relativo ao acesso aos acontecimentos de grande importância para a sociedade (aplicação do princípio do reconhecimento mútuo).

3. Papel das entidades reguladoras nacionais

As consultas conduzidas ao nível europeu levaram a Comissão a propor orientações para o desenvolvimento de instâncias de regulamentação nacionais no sector audiovisual. Assim, a Comissão, na sua Comunicação sobre os princípios e orientações na era digital⁸³, especificou nomeadamente os aspectos seguintes :

- As instâncias de regulamentação deverão ser independentes de governos e operadores;
- As questões de conteúdo são, por natureza, de cariz essencialmente nacional, estando directa e intimamente ligadas às necessidades culturais, sociais e democráticas de uma sociedade específica; portanto, em consonância com o princípio da subsidiariedade, a regulamentação dos conteúdos é, fundamentalmente, uma responsabilidade dos Estados-Membros.
- A convergência tecnológica exige uma intensificação da cooperação entre as autoridades nacionais de regulamentação implicadas (infra-estruturas de comunicações electrónicas, sector audiovisual, concorrência...).
- As instâncias de regulamentação podem contribuir para o desenvolvimento e a aplicação da auto-regulação.

No quadro da aplicação da Directiva "Televisão sem Fronteiras", a Comissão procederá a um intercâmbio de opiniões sobre a oportunidade de reforçar a cooperação, a nível europeu, entre as diferentes autoridades de regulamentação nacionais competentes em matéria audiovisual.

Tema 6: Questão não abrangida pela directiva: acesso aos resumos de acontecimentos abrangidos por direitos exclusivos

83 Comunicação da Comissão de 14 de Dezembro de 1999 ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital (COM(1999)657 final). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

Por último, parece adequado reflectir sobre a questão de saber se haverá que prever, no futuro, disposições relativas ao acesso a resumos de acontecimentos que sejam objecto de direitos exclusivos.

Com efeito, contrariamente ao que sucede com a Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras do Conselho da Europa⁸⁴, a Directiva "Televisão sem Fronteiras" não comporta disposições desse tipo.

Relativamente aos interesses em questão (organizadores de acontecimentos, titulares de direitos, agências, organismos de radiodifusão televisiva, público) e considerando o facto de determinados Estados-Membros já terem adoptado disposições específicas na matéria, nomeadamente por uma questão de pluralismo das fontes de informação, importa abordar esta questão nova a fim de analisar se a ausência de disposições ao nível da Comunidade levanta obstáculos ao mercado interno.

84 Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras (STE n.º 132), Estrasburgo, 05.05.1989 - Texto alterado pelo Protocolo adicional (STE n.º 171), de 01.10.1998 e entrado em vigor em 01.03.2002 - - <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm> Refira-se que o campo de aplicação da Convenção do Conselho da Europa diverge da Directiva "Televisão sem Fronteiras" do Parlamento Europeu e do Conselho e visa apenas a circulação transfronteiras dos serviços de televisão.

III. - CALENDÁRIO E ACÇÕES FUTURAS

A Comissão considera que os princípios e orientações da política audiovisual da Comunidade na era digital enunciados na comunicação⁸⁵ de 1999 se mantêm válidos. A fim de avaliar o impacto das evoluções tecnológicas recentes e dos mercados na aplicação da Directiva «Televisão sem Fronteiras» e de analisar as medidas que poderão revelar-se necessárias para reforçar a coerência do conjunto da política audiovisual europeia, a Comissão previu as acções que a seguir se descrevem:

Importa referir que a consulta pública irá permitir a todas as partes interessadas transmitir comentários escritos e participar nos debates públicos sobre os temas específicos identificados no presente programa de trabalho.

CALENDÁRIO INDICATIVO	ACÇÕES PREVISTAS
1º trimestre 2003	- Lançamento de um estudo independente sobre o impacto das medidas, a nível comunitário e nacional, de promoção da distribuição e da produção de obras europeias - Lançamento eventual de estudos complementares <i>ad hoc</i>
Março-Maio 2003	- Audição das partes interessadas relativamente aos temas referidos no presente programa de trabalho
Início de Julho de 2003	- Prazo para a entrega das contribuições escritas das partes interessadas sobre os temas mencionados no presente programa de trabalho.
3º trimestre de 2003	- Adopção de um relatório de avaliação sobre a execução da Recomendação sobre a protecção dos menores e da dignidade humana ⁸⁶
Fim de 2003 - Início de 2004	- Adopção de uma comunicação sobre os resultados da consulta pública, e propostas eventuais

85 Comunicação da Comissão de 14 de Dezembro de 1999 ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital (COM(1999)657 final).
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

86 Recomendação de 24 de Setembro de 1998 relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia dos serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais visando assegurar um nível comparável e eficácia na protecção dos menores e da dignidade humana.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm