



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO

CPECC

N.º ÚNICO 471660

ENTRADA/SAÍDA Nº 250 DATA 24/07/2013

**EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ASSUNTOS
EUROPEUS
DR. PAULO MOTA PINTO**

Of. n.º 250/12ª - CPECC/2013

24-07-2013

Assunto: Parecer sobre a COM (2013) 231

Para os devidos efeitos, junto envio a Vossa Excelência o Parecer relativo à **COM (2013) 231** – “Preparação para um mundo audiovisual plenamente convergente: crescimento, criação e valores”, aprovado com os votos a favor do PSD, do PS, do CDS/PP e do BE e abstenção do PCP, na reunião desta Comissão Parlamentar, realizada em **24 de julho de 2013**.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(José Mendes Bota)



COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO

Parecer

LIVRO VERDE - Preparação para um mundo audiovisual
plenamente convergente: crescimento, criação e valores

COM (2013) 231

Autora: Deputada

Isabel Alves Moreira (PS)



ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES



PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, o LIVRO VERDE – Preparação para um mundo audiovisual plenamente convergente: crescimento, criação e valores [COM (2013) 231], foi enviado à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II - CONSIDERANDOS

1. Em geral

- Objetivo da iniciativa

Esta iniciativa pretende lançar um amplo debate público sobre o atual panorama dos meios de comunicação social audiovisual, assente na progressiva fusão dos serviços de radiodifusão tradicionais com a Internet e na criação de novas possibilidades de visualização.

- Principais aspetos

1. Crescimento e inovação

A crescente utilização da internet deve permitir a expansão do mercado com a criação de dispositivos inovadores, o investimento em redes de elevado débito, a produção de conteúdos capazes de maximizar a audiência, obter mais receitas com as respetivas obras e experimentar formas criativas de produção e oferta de conteúdos, a criação de mais plataformas de distribuição e a melhoria das ofertas interativas.

Com esta aposta, estar-se-á a investir no crescimento do mercado, num ambiente concorrencial, na mudança dos modelos de negócio e na interoperabilidade e infraestrutura adequada.

- Considerações de mercado

O atual mercado sem fronteiras da UE demarca-se devido à sua diversidade cultural e linguística que constitui uma potencial vantagem concorrencial no mercado mundial mas também um problema devido aos efeitos de rede.

Os problemas que ainda subsistem com a escolha limitada de serviços em linha, com a impossibilidade de acesso por motivo de limites geográficos ou com a restrição das aplicações dos televisores inteligentes devido aos parâmetros definidos internamente devem agora ser ultrapassados através do recurso à tecnologia e através da criação de alianças para partilha de recursos e ferramentas linguísticas disponíveis.

Já na perspetiva da oferta, o mundo dos *media* caracteriza-se pela concorrência e pela tentativa de diferenciação das suas ofertas, fornecendo conteúdos atrativos e de elevado

valor comercial e verificando-se um crescente investimento nos conteúdos por parte das empresas de radiodifusão.

Os riscos inerentes a este mercado de oferta concorrencial determinam a existência de regras da concorrência da UE que permitem travar eventuais abusos de poder de mercado e de concorrência direta de empresas de radiodifusão de serviço público.

Nesta matéria, o Livro Verde coloca cinco questões:

* Que fatores permitem às empresas dos EUA implantar-se com êxito no mercado fragmentado da UE, apesar das barreiras linguísticas e culturais, enquanto muitas empresas da UE lutam com dificuldades? Que fatores criam dificuldades às empresas da UE?

* Que fatores afetam a disponibilidade de conteúdos de elevado valor comercial? Há, atualmente, práticas relacionadas com os conteúdos de elevado valor comercial a nível grossista que afetem o acesso ao mercado e a sustentabilidade das atividades das empresas? Em caso afirmativo, qual é o seu impacto nos consumidores? É necessário uma intervenção regulamentar para além da aplicação das regras da concorrência em vigor?

* Existem obstáculos que exijam uma intervenção regulamentar em matéria de acesso às plataformas?

- Modelos de financiamento

Os formatos de programas e séries de televisão são cada vez mais transacionados na Europa e exportados para outras partes do mundo, existindo maior possibilidade de cooperação nas produções com menores barreiras linguísticas.

Os Estados-Membros desenvolveram várias formas de promoção das obras europeias, sendo certo que a diretiva SCSA estabelece percentagens obrigatórias a atingir pelas obras europeias e independentes nas emissões das empresas de radiodifusão da UE, não obstante a concentração de esforços nas produções nacionais.

Dada a dinâmica de crescimento dos serviços de vídeo a pedido e a atual contribuição das empresas de radiodifusão para a produção de obras europeias, vários Estados-Membros discutem a contribuição para o financiamento de conteúdos por parte dos novos intervenientes que utilizam a Internet e estão diretamente envolvidos na sua exploração.

Nesta matéria, o Livro Verde coloca três questões:

* Os atuais requisitos da Diretiva SCSA constituem a melhor forma de promover a criação, a distribuição, a disponibilidade e a atratividade comercial das obras europeias?

* De que forma irão a convergência e a evolução do comportamento dos consumidores influenciar o atual sistema de financiamento de conteúdos? De que modo estão os diferentes intervenientes na nova cadeia de valor a contribuir para esse financiamento?

- Interoperabilidade da televisão conectada

A normalização destes dispositivos e serviços, cuja atividade assenta num conjunto de normas utilizadas nos setores da radiodifusão, da informática e das telecomunicações, é agora salientada com a convergência supra descrita

Há indicações de que, frequentemente, os televisores conectados comprados num Estado-membro não permitem a alteração dos seus parâmetros de modo a receber serviços de outros Estados-Membros e não respondem ao sinal de desencadeamento legitimamente radiodifundido noutro Estado-membro

Nesta matéria, o Livro Verde coloca duas questões:

* São necessárias medidas da UE para resolver a questão da fragmentação real ou potencial e assegurar a interoperabilidade transfronteiras? É necessário criar novas normas ou atualizar as utilizadas no mercado?

- Infraestruturas e espetro

Apesar do aperfeiçoamento das tecnologias de compressão, a distribuição de fluxos múltiplos de conteúdos audiovisuais de definição elevada / muito elevada deve aumentar para 100Mbps ou mais a largura de banda necessária para a visualização de conteúdos através da Internet, pelo que a Comissão já definiu um conjunto de políticas em prol do desenvolvimento da banda larga e do investimento em infraestruturas

O estabelecimento de espectro específico veio oferecer às empresas de radiodifusão um recurso público valioso para as atividades de programação mas também veio evidenciar o benefício líquido que se alcançaria com a supressão da radiodifusão analógica e o desenvolvimento do acesso sem fios em banda larga nas regiões periféricas, sendo certo que a convergência reforça a discussão em torno do futuro papel da radiodifusão terrestre no fornecimento desses serviços.

Nesta matéria, o Livro Verde coloca três questões:

* Em que medida são importantes as diferenças entre as várias plataformas de distribuição de conteúdos (por exemplo, radiodifusão terrestre e por satélite, banda larga com fios, inclusive por cabo, banda larga móvel) em termos de experiência para os consumidores e de obrigações de serviço público?

* Que modelos de atribuição e partilha de frequências poderão viabilizar oportunidades de desenvolvimento de aplicações para radiodifusão, banda larga móvel e outras (designadamente equipamento para a feitura de programas) a utilizar nas mesmas faixas de frequências?

* Que necessidades específicas de investigação, no que respeita ao espetro, devem ser satisfeitas para facilitar esse desenvolvimento?

2. Valores

As regras implementadas nos serviços de comunicação social audiovisual na Europa assentam na liberdade de expressão, no pluralismo dos *media*, na promoção da diversidade cultural e na proteção dos dados pessoais e dos consumidores.

- Quadro regulamentar

A necessidade de regulamentação advém da existência de um mercado interno que exige um conjunto mínimo de regras comuns que abrangem aspetos como a publicidade, a proteção dos menores e a promoção das obras audiovisuais europeias.

A estratégia de neutralidade tecnológica da Diretiva SCSA, embora implique regras comuns, distingue serviços lineares de radiodifusão e serviços a pedido e aplica-se apenas aos fornecedores de serviços de comunicação social (com base na sua responsabilidade editorial).

Esta situação deve ser objeto de uma profunda reflexão pois a crescente harmonização entre serviços lineares e não lineares no mesmo ecrã pode vir a ser prejudicada com a existência de diferentes regimes e a restrição da jurisdição da diretiva apenas aos fornecedores e aos conteúdos provenientes da UE pode levantar problemas de sobreposição de jurisdições.

A relação da Diretiva SCSA com a Diretiva Comércio Eletrónico e com a legislação em matéria de proteção de dados e em matéria de proteção dos consumidores deve agora ser reforçada face à citada convergência.

Daí que a autorregulação, dada a dimensão mundial e a complexidade da Internet, pareça ser um complemento adequado da estratégia regulamentar, sendo certo que já foi definido um conjunto de princípios com vista a uma maior eficácia dos processos de autorregulação e correção.

Também a literacia mediática se mostra cada vez mais importante para o público em geral, promovendo a capacidade de aceder aos *media*, de compreender e avaliar criticamente os

diferentes aspetos dos *media* e dos seus conteúdos e de criar comunicações em diversos contextos.

Nesta matéria, o Livro Verde coloca cinco questões:

- * Dada a convergência entre os *media*, existem indícios de distorção do mercado causada pela diferenciação regulamentar entre serviços lineares e serviços não lineares? Em caso afirmativo, qual seria a melhor forma de eliminar essas distorções, protegendo simultaneamente os valores subjacentes ao quadro regulamentar da UE para os serviços de comunicação social audiovisual?
- * É necessário adaptar a definição de fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual e/ou o âmbito de aplicação da Diretiva SCSA para que quem não está abrangido pelas suas disposições passe a está-lo, parcial ou totalmente, ou existem outras formas de proteger os referidos valores? Em que domínios é importante a autorregulação e/ou a correção?
- * Qual seria o impacto de uma mudança de estratégia de regulamentação do audiovisual no princípio do país de origem e, por conseguinte, no mercado único?
- * O aumento da convergência no setor audiovisual vem pôr em causa, de um modo novo, a relação entre o disposto na Diretiva SCSA e o disposto na Diretiva Comércio Eletrónico? Em que domínios? Indique exemplos concretos.
- * Que iniciativas a nível europeu poderão contribuir para melhorar o nível de literacia mediática em toda a Europa?

- Liberdade e pluralismo dos *media*

Tratam-se de valores consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sendo certo que tanto a Diretiva SCSA como as regras da concorrência a nível da UE e a nível nacional contribuem para a sua manutenção.

Esta liberdade de expressão e pluralismo de opiniões é hoje reforçada pelo acesso dos cidadãos, via internet, a um volume de informações e conteúdos sem precedentes.

Para além disso, os atuais mecanismos de pesquisa personalizada permitem a aquisição de notícias concretas e específicas, uma navegação eficiente e a receção de serviços personalizados.

Estes serviços da Internet podem contudo diminuir o papel dos meios de comunicação social como formadores de opinião e reforçar o papel dos fornecedores de plataformas que podem determinar os conteúdos a disponibilizar e influenciar nas escolhas.

Daí que seja essencial a diversidade de plataformas e conteúdos e a natureza aberta das mesmas, de modo a que não se condicione a possibilidade de escolha efetiva dos cidadãos.

Para além disso, os Estados-Membros podem impor aos operadores de rede obrigações razoáveis de transmissão pública de conteúdos de radiodifusão especificados, podem especificar os serviços de radiodifusão digital cujo acesso deve ser assegurado e podem impor a oferta de guias eletrónicos de programas por parte dos operadores.

Acresce que os conteúdos de interesse geral podem ter acesso limitado devido a decisões comerciais

Nesta matéria, o Livro Verde coloca duas questões:

- * A possibilidade de predefinição das escolhas através dos mecanismos de filtragem, incluindo os meios de pesquisa, deve ser objeto de intervenção pública a nível da UE?
- * Qual deve ser o âmbito de aplicação da regulamentação em vigor relativa ao acesso (artigo 6.º da Diretiva Acesso) e ao serviço universal (Artigo 31.º da Diretiva Serviço Universal), tendo em conta a convergência crescente de serviços lineares e não lineares em plataformas comuns? Num ambiente convergente de radiodifusão/banda larga, em que medida é necessário garantir a acessibilidade e a facilidade de pesquisa e visionamento dos conteúdos de interesse geral?

- Comunicações comerciais

A Diretiva SCSA estabelece limites para o tempo de transmissão de publicidade e critérios para a publicidade de determinados produtos e para a publicidade dirigida a menores

No entanto, enquanto as regras qualitativas se aplicam do mesmo modo aos serviços lineares e não lineares, as regras quantitativas divergem, podendo esta assimetria prejudicar as empresas de radiodifusão europeias.

Algumas das atuais técnicas inovadoras de publicidade põem em causa as regras em vigor, nomeadamente no que concerne às manchas publicitárias e à personalização das ofertas de conteúdo que pode por em causa a proteção dos dados pessoais

Nesta matéria, o Livro Verde coloca três questões:

- * As disposições em vigor da Diretiva SCSA em matéria de comunicações comerciais continuarão a ser adequadas quando a experiência de convergência se tornar progressivamente realidade? Indique exemplos concretos.
- * Quais os instrumentos de regulamentação mais adequados para dar resposta à rápida evolução das técnicas de publicidade? O recurso à autorregulação e à correção poderá ser alargado?
- * Quem deve ter a última palavra na aceitação ou não aceitação das manchas publicitárias ou de outras novas técnicas de publicidade no ecrã?

- Proteção de menores

A verificação efetiva da idade, inclusive para adolescentes, continua a ser problemática, sendo certo que as diferenças na estratégia de regulamentação consoante o tipo de conteúdo apresentado no ecrã pode tornar difícil para os utilizadores saber a que autoridades devem apresentar as queixas.

A Comissão já defendeu a criação de conteúdos de qualidade para as crianças e a proteção das mesmas enquanto navegam na internet, sendo de salientar que 31 empresas líderes em toda a cadeia de valor já aderiram a uma coligação destinada a estabelecer ferramentas de denuncia simples e adequadas aos utilizadores, parâmetros de proteção da privacidade adequados a cada faixa etária, uma prática generalizada de classificação dos conteúdos, ferramentas de controlo parental e remoção do material pedopornográfico.

Nesta matéria, o Livro Verde coloca seis questões:

- * As disposições em vigor da Diretiva SCSA são adequadas para fazer face aos problemas da proteção dos menores no mundo convergente dos *media*?
- * Embora as ferramentas de controlo parental estejam cada vez mais disponíveis nos dispositivos e plataformas de acesso aos conteúdos, a sua utilização parece continuar a ser reduzida. Que mecanismos seriam desejáveis para sensibilizar os pais para essas ferramentas?
- * Que medidas seriam adequadas para a efetiva verificação da idade dos utilizadores dos conteúdos audiovisuais em linha?
- * A Diretiva SCSA deve ser alterada de modo a abranger, em especial, a classificação dos conteúdos e o controlo parental em todos os canais de transmissão?
- * Os utilizadores devem ser mais bem informados e habilitados a determinar onde e como podem formular observações ou apresentar queixas relativamente aos diferentes tipos de conteúdos? Os atuais mecanismos de tratamento das queixas são adequados?
- * Os meios (financeiros, regulamentares ou outros) utilizados no tratamento das queixas são adequados para responder adequadamente aos autores das denúncias de conteúdos prejudiciais ou ilegais, em especial quando envolvem crianças? Quais devem ser os papéis e as responsabilidades das autoridades públicas, das ONG e dos fornecedores de produtos

e serviços, para assegurar o fornecimento de respostas adequadas às pessoas que denunciam a existência de conteúdos prejudiciais ou ilegais ou apresentam queixas?

- Acessibilidade para as pessoas com deficiência

A tecnologia oferece possibilidades de assistência às pessoas com deficiência visual, auditiva ou cognitiva mas tal carece da produção e disponibilização aos utilizadores finais de conteúdos acessíveis como linguagem gestual, legendas ou audiodescrição.

A Diretiva SCSA já impõe que os fornecedores sejam incentivados a criar mecanismos que permitam esta disponibilização, sendo certo que a Comissão já apresentou e continua a empreender iniciativas a este respeito.

Nesta matéria, o Livro Verde coloca duas questões:

- * Considera ser necessário um maior esforço de normalização neste domínio?
- * Que incentivos poderiam ser oferecidos para encorajar o investimento em serviços inovadores destinados a pessoas com deficiência?

2. aspetos relevantes

A existência de televisores que incorporam conectividade com a Internet, de decodificadores televisivos com conteúdos vídeo suplementares através da Internet e de serviços de comunicação social audiovisual fornecidos através de computadores pessoais, portáteis, tablets ou outros dispositivos móveis, tem levado à atenuação da fronteira entre as habituais emissões lineares das televisões e os serviços a pedido dos computadores.

Embora o tempo de visionamento geral das emissões lineares na UE ronde ainda as 4 horas diárias, verifica-se já uma adaptação dos modelos de negócios dos intervenientes no mercado, com a tecnologia a permitir que o utilizador crie, divulgue e aceda a todos os tipos de conteúdos, independentemente da hora, do local ou do dispositivo.

Esta evolução do ambiente tecnológico deve assegurar a todos os europeus o mais amplo acesso possível a conteúdos europeus diversificados e a mais vasta escolha de oferta de elevada qualidade, podendo ainda incentivar à criação de novos tipos de conteúdos.



Face à necessidade de inovação dos agentes económicos privados e à necessidade de reflexão e enquadramento por parte dos responsáveis políticos, levantam-se duas questões:

- Como levar o processo de convergência num mercado europeu alargado a transformar-se em crescimento económico e inovação empresarial na Europa?

- Quais são as repercussões da convergência em valores como o pluralismo dos *media*, a diversidade cultural e a proteção dos consumidores?

3. Princípio da Subsidiariedade

Tratando-se de uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação conclui o seguinte:

1. Na presente iniciativa não legislativa, não cabe a verificação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração do respetivo parecer final.



A Deputada Autora do Parecer

Isabel Moreira

(Isabel Alves Moreira)

O Presidente da Comissão

Mendes Bota

(Mendes Bota)