



Bruxelas, 19 de maio de 2016
(OR. en)

9146/16

AUDIO 64
CULT 44
DIGIT 53

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Conselho
n.º doc. ant.:	8668/16 AUDIO 53 CULT 35 DIGIT 45
Assunto:	A revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual e a promoção dos conteúdos audiovisuais europeus – <i>Debate de orientação</i> (Debate público, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do RIC [proposto pela Presidência])

Na sequência da consulta ao Comité de Representantes Permanentes (1.ª Parte) de 18 de maio de 2016, a Presidência elaborou o documento de reflexão em anexo, que é apresentado como base para o debate de orientação na reunião do Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto) de 30-31 de maio de 2016.

A revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual e a promoção dos conteúdos audiovisuais europeus

Documento de reflexão da Presidência

INTRODUÇÃO E PROBLEMÁTICA

A Comissão prevê apresentar a sua proposta de revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (SCSA) em 25 de maio de 2016. Se este prazo for respeitado, a Comissão apresentará a proposta ao Conselho EJCD (parte cultura e audiovisual) de 31 de maio, seguindo-se uma troca de opiniões entre os Ministros.

A Presidência elaborou o presente documento de reflexão como contributo para o debate, nele dando destaque a um objetivo particular da Diretiva SCSA, que é a promoção dos conteúdos audiovisuais europeus. Este documento de reflexão aborda igualmente outras medidas relevantes de orientação a nível nacional e da UE, dado que há óbvias ligações e eventuais sinergias entre elas.

Tendo em conta as questões acima referidas, os Ministros serão convidados a responder à pergunta seguinte:

Como pode a intervenção pública apoiar melhor a circulação transfronteiriça de conteúdos audiovisuais europeus, tanto a nível nacional como a nível europeu?

Para que todos os Ministros tenham oportunidade de participar, as intervenções serão limitadas a um máximo de três minutos. Se a diretiva SCSA for efetivamente apresentada antes do Conselho de maio, os Ministros poderão obviamente dedicar a sua atenção à proposta e à apresentação que a Comissão dela fará.

CONTEXTO GERAL

1. Evolução do panorama dos meios de comunicação

A par do reforço do mercado internacional e da competitividade, a promoção da diversidade cultural e linguística da Europa há muito que é dos principais objetivos da política seguida pela UE no setor do audiovisual, seja através do cinema, das séries dramáticas e dos documentários, seja dos filmes de animação¹. A convergência dos meios de comunicação social a nível mundial conferiu-lhe uma nova dimensão.

A revolução digital e o surgimento de operadores globais afetam muitos aspetos da produção, distribuição e consumo dos média. A proliferação de novos meios de distribuição pode ter um efeito positivo tanto sobre as camadas de público alcançadas como sobre as receitas do setor da comunicação social. Um dos riscos, porém, é que a participação no mercado europeu dos média se torne cada vez mais difícil para novos operadores e operadores mais pequenos. Além disso, os conteúdos europeus passam mais facilmente despercebidos entre a enorme variedade de escolha e de novidades.

A promoção da circulação transfronteiriça de conteúdos audiovisuais europeus constitui uma dificuldade particular. Eis alguns dados que ilustram isso mesmo:

- Na televisão, as obras europeias têm bastante êxito (64% do tempo de antena), mas no período de 2009-2010 só 8% desta quota-parte eram obras europeias não nacionais².

¹ Considerandos 65 a 67 e artigo 1.º, n.º 1, e 16.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13/UE (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual) (JO L 95 de 15.4.2010, p. 1). Regulamento (UE) n.º 1295/2013, que cria o Programa Europa Criativa (2014-2020) (JO L 347 de 20.12.2013, p. 221), nomeadamente o artigo 4.º, alínea b), e o artigo 9.º (Subprograma MEDIA).

² Primeiro relatório sobre a aplicação dos artigos 13.º, 16.º e 17.º da Diretiva 2010/13/UE, para o período 2009-2010 – Promoção de obras europeias em serviços de comunicação social audiovisual programados a pedido na UE (doc. 14233/12). De acordo com o segundo relatório da Comissão, cuja publicação se aguarda, as obras europeias voltaram a ter uma quota-parte de 64% em 2012. O segundo relatório não apresenta novos dados comparativos das percentagens de obras europeias nacionais e não nacionais no setor televisivo.

- No cinema, o número de filmes de produção europeia subiu nos últimos 5 anos de 4 474 em 2010 para 6 188 em 2014³. Porém, são os filmes produzidos nos Estados Unidos que atraem mais público (63% dos espetadores em 2014). Os filmes de produção nacional ocupam normalmente o segundo lugar nos respetivos mercados de origem (24%), mas só dificilmente encontram público além fronteiras (9%)⁴.
- No caso dos vídeos a pedido, a percentagem de filmes europeus em catálogo é de 27%, sendo destes 19% não nacionais e 8% nacionais⁵.

2. Dilema – que política adotar?

Tanto a observação empírica como a evolução do mercado dos média exigem que se volte a apreciar qual a melhor maneira de a intervenção pública fomentar a produção e a distribuição audiovisual europeia. Ao nível da UE, a Comissão Europeia publicou em maio de 2015 uma Estratégia para o mercado único digital na Europa⁶, em que anuncia a revisão da Diretiva SCSA, prevendo nomeadamente medidas de promoção das obras europeias. A promoção da circulação transnacional é também prioritária nas iniciativas da Comissão em matéria de direitos de autor⁷ e nas medidas de acompanhamento financiadas a partir do Programa Europa Criativa. Além disso, a Comissão lançou um Fórum do Filme em 2014 para procurar sinergias entre as políticas seguidas a nível nacional e da UE.

³ Observatório Europeu do Audiovisual/Lumiere, Rentrak. Embora se verifique uma constante, o valor relativo a 2014 deve ser interpretado com precaução, pois não se pode determinar com total certeza até que ponto o forte aumento de 2014 se terá ficado a dever a um aumento de cobertura ou a um verdadeiro aumento do número de produções. Em 2013, o número de filmes europeus foi de 4 916.

⁴ Observatório Europeu do Audiovisual/Lumiere. Foi de 3,7% a percentagem de espetadores de filmes originários de outros países. São considerados filmes europeus os filmes maioritariamente financiados num país europeu, com exclusão dos filmes com investimento externo, isto é, os que são produzidos na Europa com investimento proveniente de estúdios dos Estados Unidos.

⁵ Observatório Europeu do Audiovisual, "The origin of films in VOD catalogues in the EU" (abril de 2016). O relatório analisa a origem dos filmes (à exceção das séries dramáticas) constantes de 91 catálogos selecionados de vídeos a pedido na União Europeia no mês de outubro de 2015.

⁶ COM(2015) 192 final – doc. 8672/15.

⁷ Proposta de regulamento que visa assegurar a portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha no mercado interno (COM (2015) 627 final – doc. 15302/15) e Comunicação da Comissão de 9 de dezembro de 2015, intitulada "Rumo a um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu" (COM (2015) 626 final – doc. 15264/15).

A nível nacional, os Estados-Membros estão também a avaliar e adaptar as várias políticas de produção e distribuição audiovisual, como os incentivos financeiros (subvenções, empréstimos em condições preferenciais, isenções fiscais), direitos e contingentes.

Os responsáveis políticos estão confrontados com uma série de dilemas, que são:

a) Criação de conteúdos e audiência

Há uma forte expansão na criação de conteúdos, o que é interessante de um ponto de vista criativo, mas há também um desfasamento crescente entre o número de filmes produzidos na Europa e o número de filmes que são distribuídos e vistos, nomeadamente além-fronteiras. Daí que a intervenção pública pareça surtir menos efeito a nível do apoio à comercialização e à distribuição. No caso dos países e línguas de menor dimensão, afigura-se particularmente difícil manter as produções nacionais e torná-las mais apelativas a nível internacional.

b) Coproduções

As coproduções têm potencial para circular melhor através das fronteiras, dado que são concebidas tendo em mente um mercado e um público europeu mais vasto. Há muitos benefícios a retirar das coproduções entre diversos países, mas o financiamento das coproduções europeias e internacionais é cada vez mais complexo. Os regulamentos a cumprir e os critérios a satisfazer pelos investidores e produtores dos diferentes países são igualmente diferentes, o que torna cada vez mais difícil a cooperação internacional.

c) Incentivos financeiros nacionais

Os apoios públicos têm de respeitar a legislação da UE, sobretudo as regras em matéria de auxílios estatais. Apesar de o financiamento público ter evoluído, os regimes aplicáveis estão, na sua maioria, associados a determinados países, plataformas (cinema, televisão, vídeo a pedido, realidade virtual e jogos) ou géneros. No caso dos novos tipos de conteúdos audiovisuais que não podem ser atribuídos com propriedade a um determinado género, é mais difícil obter financiamento, porque o sistema não está ainda adaptado ao mundo convergente dos meios de comunicação. Ao mesmo tempo, é precisamente este tipo de conteúdos que mais se presta a utilizar diferentes plataformas para alcançar diferentes públicos.

Uma vez que o financiamento através de subvenções está sob pressão, os benefícios fiscais podem surgir como um meio alternativo para atrair produções audiovisuais aos territórios nacionais. Mas, simultaneamente, podem pôr os Estados-Membros em situações de concorrência, sem que deles resulte forçosamente um aumento da circulação dos conteúdos audiovisuais europeus e da apetência por tais conteúdos.

d) Quotas

A maior parte canais de televisão dos Estados-Membros alcança facilmente a percentagem mínima de 50% de obras europeias imposta pela Diretiva SCSA (artigo 16.º). Trata-se na sua maioria de conteúdos nacionais pelos quais o público nacional tem natural apetência.

No caso dos serviços de vídeo a pedido, a situação é ainda mais complexa. O facto de os catálogos apresentarem uma determinada quantidade de obras europeias não implica que os espetadores as irão procurar e ver.

A atual Diretiva SCSA (artigo 13.º) dá margem para se testarem as diferentes abordagens dos serviços de vídeo a pedido e se avaliar a respetiva eficácia num mercado relativamente novo. No entanto, esta margem de manobra permite também a aplicação da diretiva de diversas maneiras pelos Estados-Membros, o que poderá ter um efeito negativo sobre a desejável igualdade de circunstâncias.