

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre certos aspectos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais

(2002/C 43/04)

[COM(2001) 534 final]

1. INTRODUÇÃO

As obras audiovisuais, em particular o cinema, desempenham um importante papel na determinação das identidades europeias, tanto no que respeita às facetas comuns a toda a Europa como à diversidade cultural que caracteriza as nossas diferentes tradições e a nossa história. Essas obras representam um elemento essencial para o bom funcionamento das nossas democracias, devido à vasta influência que exercem na sociedade. Encontram-se igualmente no cerne das transformações inerentes ao desenvolvimento da sociedade da informação. Os progressos tecnológicos oferecem novas possibilidades de promover a cultura e a preservação do património, e de reforçar a compreensão mútua na Europa. No entanto, a multiplicação dos canais disponíveis para a distribuição dos bens audiovisuais não conduz automaticamente a um aumento da criação de produtos de qualidade.

Os princípios da política audiovisual da Comunidade foram expressos na Comunicação da Comissão em Dezembro de 1999 ⁽¹⁾, e permanecem hoje inteiramente válidos. O principal objectivo da regulamentação no sector audiovisual consiste em preservar certos objectivos de interesse público, tais como o pluralismo, a diversidade cultural e linguística e a protecção de menores. A nível europeu, é necessário manter um equilíbrio susceptível de garantir a subsidiariedade num domínio cujas competências principais se situam a nível nacional ou regional, velando simultaneamente para que as sociedades europeias possam beneficiar plenamente da dimensão comunitária. Os instrumentos europeus fundamentais elaborados neste domínio, a Directiva «Televisão sem fronteiras» no que respeita aos aspectos regulamentares, e o programa Media Plus no que se refere aos mecanismos de apoio, têm por objectivos principais facultar às empresas europeias do sector o aproveitamento de todas as vantagens do mercado único.

Pela sua dupla natureza, as obras audiovisuais apresentam características originais: constituem bens económicos que oferecem possibilidades importantes de criação de riqueza e de empregos. Em 1999, o mercado audiovisual europeu ⁽²⁾ era avaliado em 58,3 mil milhões de euros (+ 8,7 % em relação a 1998). São igualmente bens culturais que ao mesmo tempo reflectem e modelam as nossas sociedades. É por essa razão que o desenvolvimento deste sector nunca foi abandonado exclusivamente às forças do mercado.

O advento das novas tecnologias não afectou o renascimento do cinema na Europa. Em vez de substituírem os meios audiovisuais existentes, essas tecnologias forneceram rendimentos suplementares aos operadores dos meios de comunicação de massas. O total das entradas de cinema na Europa passou de 662 milhões em 1995 para 844 milhões em 2000 (+ 27 %) ⁽³⁾. Este aumento poderá estar ligado, pelo menos em parte, ao incremento das salas de cinema na Europa, em particular dos multiplex (+ 22 % entre 1995 e 1999) ⁽³⁾, bem como à melhoria das infra-estruturas nos cinemas. Números recentes ⁽⁴⁾ mostram que o tempo gasto a ver televisão aumentou na maior parte dos Estados-Membros ao longo do último ano.

Entre as obras audiovisuais, destacam-se as obras cinematográficas, em razão dos custos da sua produção e da respectiva importância cultural: as produções cinematográficas têm orçamentos muito mais elevados do que outros suportes audiovisuais, são mais frequentemente objecto de co-produções internacionais e a duração da sua exploração é mais longa, porque podem passar por todos os canais de distribuição, cinemas, cassetes vídeo e DVD (venda e locação), carregamento a partir da internet e televisão (facturação por sessão, facturação por canal ou livre acesso). As obras cinematográficas são confrontadas com uma forte concorrência extra-europeia ⁽⁵⁾. As obras europeias são pouco divulgadas fora do respectivo país de origem, embora se manifeste uma tendência positiva: segundo algumas estimativas, os filmes europeus não nacionais representavam mais de 10 % ⁽⁶⁾ da frequência global das salas em 1999, contra menos de 8 % em 1996.

Devido à natureza especial do cinema, na sua Comunicação de 1999 sobre a política audiovisual, a Comissão apontara a necessidade de aprofundar um certo número de questões, a fim de clarificar o quadro jurídico do sector cinematográfico, incluindo a aplicação da política em matéria de auxílios estatais neste domínio. O objectivo do estudo era determinar quais as medidas que poderiam ser tomadas para melhorar a circulação das referidas obras na Europa.

⁽³⁾ Observatório Europeu do Audiovisual.

⁽⁴⁾ Observatório Europeu do Audiovisual: o tempo médio passado a ver televisão na Europa varia de 144 minutos por dia na Áustria a 239 minutos por dia na Itália. A tendência é para aumentar em quase todos os Estados-Membros.

⁽⁵⁾ Observatório Europeu do Audiovisual: em 2000 a parte do mercado de filmes cinematográficos americanos na Europa era superior a 73 %.

⁽⁶⁾ Observatório Europeu do Audiovisual; base de dados Lumiere; os dados incluem as co-produções internacionais UE/extra UE.

⁽¹⁾ Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital, COM(1999) 657 final, de 14 de Dezembro de 1999.

⁽²⁾ Observatório Europeu do Audiovisual. Inclui televisão, cinema, vídeo (cassetes e DVD), mas não os jogos.

Em conformidade com os princípios do livro branco sobre a Governança Europeia (7), os serviços da Comissão organizaram uma consulta pública, com base num documento de trabalho (8), a fim de dar a todas as partes interessadas a possibilidade de exprimirem a sua opinião, antes da adopção da presente comunicação pela Comissão. Em 15 de Junho foi organizada uma audição em que participaram cerca de 250 partes interessadas. Para a Comissão foi não só uma ocasião de identificar as questões centrais entre as suscitadas no documento de trabalho, mas facultou também às partes interessadas a oportunidade de se inteirarem do parecer dos outros e de lhes responder.

Foram 49 os comentários escritos (9) enviados por autoridades regulamentares nacionais e organismos de auto-regulação dos Estados-Membros, autores, produtores e realizadores de filmes e programas televisivos, operadores de cinema, editores/distribuidores de cassetes vídeo e DVD, organismos de radiodifusão televisiva, associações profissionais do sector, representantes dos consumidores e sindicatos.

A presente Comunicação expõe as orientações da política da Comissão e as propostas decorrentes do exercício de consulta. Indica os princípios a respeitar para aplicar ao sector cinematográfico as regras relativas aos auxílios estatais e identifica as medidas a tomar e os domínios que exigem uma reflexão mais aprofundada, a fim de criar um ambiente favorável à produção e distribuição das obras audiovisuais.

2. ORIENTAÇÃO GERAL DA COMISSÃO EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS CONCEDIDOS PELOS ESTADOS AO SECTOR CINEMATOGRAFICO

Os programas de cinema e televisão constituem dois dos meios de comunicação de massas e de divertimento mais universais, capazes de um poderoso impacto sobre um grande número de pessoas a nível internacional. Dado o estado actual de desenvolvimento e as características particulares da produção audiovisual a nível da CE, os produtores têm dificuldade em obter um apoio comercial inicial suficiente para reunir meios financeiros que lhes permitam realizar os seus projectos. Nestas condições, o incentivo à produção audiovisual por parte dos Estados-Membros desempenha um papel primordial para assegurar a expressão da respectiva cultura e capacidade criadora própria, reflectindo assim a diversidade e a riqueza da cultura europeia.

O Tratado de Maastricht consagrou a nível comunitário a importância crucial da promoção da cultura para a União Europeia e os seus Estados-Membros, integrando a cultura entre as políticas da Comunidade especificamente mencionadas no Tratado CE (artigo 151.º do Tratado CE). Ao mesmo tempo, incluiu no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE uma

(7) COM(2001) 428 de 25 de Julho de 2001.

(8) SEC(2001) 619 de 11 de Abril de 2001.

(9) Representando mais de 95 % da indústria de produção, realizadores de filmes, exploradores de salas, titulares de direitos, organismos de radiodifusão televisiva, sindicatos de trabalhadores do sector audiovisual, associações de vídeo e DVD, institutos cinematográficos e Estados-Membros. Ver lista das observações e lista integral das que foram transmitidas electronicamente, sem pedido de confidencialidade, no endereço http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_en.htm

nova possibilidade específica de excepção ao princípio de incompatibilidade geral indicado no n.º 1 do artigo 87.º, no que respeita aos auxílios concedidos pelos Estados-Membros para promover a cultura.

Os Estados-Membros aplicam um vasto leque de medidas de apoio à produção audiovisual de filmes e programas de televisão. Este apoio concentra-se nas fases de criação e produção de filmes e assume geralmente a forma quer de subvenções quer de adiantamentos reembolsáveis. Estas medidas baseiam-se em considerações tanto culturais como industriais. Têm por principal objectivo cultural velar por que as culturas e o potencial criativo nacionais e regionais possam exprimir-se nos meios de comunicação de massas audiovisuais que são o cinema e a televisão. Por outro lado, visam gerar a massa crítica de actividade indispensável para criar a dinâmica que assegura o desenvolvimento e a consolidação da indústria, através da criação de empresas de produção em bases sólidas e o desenvolvimento de um *pool* permanente de competências humanas e de experiência.

A presente comunicação não cobre a aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE (práticas anti-concorrenciais das empresas) ao sector audiovisual (10).

2.1. Compatibilidade com o Tratado CE dos regimes de auxílio à produção cinematográfica e televisiva

As regras fundamentais em matéria de auxílios estatais previstos no Tratado CE são as seguintes: o n.º 3 do artigo 88.º do Tratado CE estipula que os Estados-Membros são obrigados a informar a Comissão sobre todos os projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios, antes de os pôr em vigor. O n.º 1 do artigo 87.º proíbe os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais que falseiem ou ameacem falsear a concorrência e o comércio entre os Estados-Membros. No entanto, a Comissão pode levantar esta proibição no que respeita a alguns auxílios estatais. Em particular, o n.º 3 do artigo 87.º enumera alguns tipos de auxílio que, em razão dos seus efeitos, podem ser autorizados pela Comissão. Uma destas excepções está prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º no que respeita aos auxílios destinados a promover a cultura, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade num sentido contrário ao interesse comum.

2.2. Aplicação das regras previstas no Tratado CE aos auxílios estatais à produção cinematográfica e televisiva

Em 1997, a Comissão recebeu uma queixa sobre os efeitos de exclusão criados pelo regime francês de auxílio à produção cinematográfica, o que foi confirmado pela avaliação realizada pela Comissão. Os efeitos anti-concorrenciais resultavam de disposições que condicionavam o auxílio à realização de certas actividades de produção de filmes no Estado-Membro (a chamada «territorialização»).

(10) Por exemplo, práticas como a reserva em bloco (*blockbookings*) ou o agrupamento de direitos, que poderão ser incompatíveis com o Tratado CE.

A pedido da Comissão, as autoridades francesas alteraram uma série de disposições incompatíveis do seu regime de auxílio à produção cinematográfica, tendo a Comissão autorizado esse regime em 3 de Junho de 1998. Na sua decisão (N 3/98), a Comissão expôs quatro critérios de compatibilidade específicos (ver 2.3 b) *infra*) para autorizar o auxílio à produção cinematográfica e televisiva em conformidade com a «derrogação cultural» prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE. A Comissão procedeu igualmente a uma nova análise dos regimes de outros Estados-Membros à luz dos critérios adoptados na decisão relativa à França.

A Comissão lançou um inquérito solicitando um esclarecimento a todos os Estados-Membros sobre os respectivos regimes de auxílio ao sector audiovisual. Este inquérito demonstrou que a maioria dos regimes não tinham sido notificados à Comissão com vista a obter uma autorização prévia.

2.3. Avaliação dos regimes de auxílio à produção cinematográfica e televisiva

Quando procede à avaliação dos regimes de auxílio à produção cinematográfica e televisiva, a Comissão deve verificar:

- primeiro, se os regimes de auxílio respeitam o princípio de «legalidade geral», ou seja, a Comissão deve verificar se o regime não inclui cláusulas que possam ser contrárias às disposições do Tratado CE em domínios diferentes dos auxílios estatais (incluindo as suas disposições fiscais),
- em segundo lugar, se o regime preenche os critérios de compatibilidade específicos do auxílio, fixados pela Comissão na sua decisão de 1998 sobre o regime de auxílio automático francês ⁽¹¹⁾.

A segunda condição é própria dos regimes de auxílio à produção cinematográfica e televisiva, enquanto a outra é um controlo de rotina que se aplica a todos os regimes de auxílio, independentemente do sector.

a) Respeito do critério de legalidade geral

A Comissão deve certificar-se de que as condições de admissibilidade dos regimes de auxílio estatal não contêm cláusulas contrárias às disposições do Tratado CE em domínios diferentes dos auxílios estatais. A Comissão deve velar, nomeadamente, pelo respeito dos princípios do Tratado CE que proíbem qualquer discriminação em razão da nacionalidade e assegurem a liberdade de estabelecimento, a livre circulação de mercadorias e a livre prestação de serviços (artigos 12.º, 28.º, 30.º, 39.º, 43.º, 48.º e 49.º do Tratado CE). A Comissão aplica estes princípios conjuntamente com as regras de concorrência, quando as disposições contrárias aos princípios em questão forem indissociáveis do funcionamento do regime.

⁽¹¹⁾ A questão de saber se os benefícios fiscais aos produtores podem ser considerados como auxílio é analisada com base nos princípios constantes da Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas (JO C 384, de 12.12.1998).

Em conformidade com os princípios acima indicados, os sistemas de auxílio não podem, por exemplo: reservar o auxílio apenas aos nacionais do país interessado; exigir aos beneficiários o estatuto de empresa nacional estabelecida por força do direito comercial nacional (as empresas estabelecidas num Estado-Membro e que trabalhem noutro por intermédio de uma sucursal ou de uma agência permanente devem poder beneficiar do auxílio); além disso, a exigência do estatuto de agência deve ser aplicável apenas no acto de pagamento do auxílio); exigir aos trabalhadores das empresas estrangeiras que assegurem serviços cinematográficos que respeitem as normas do trabalho nacionais.

Alguns regimes de auxílio à produção cinematográfica e televisiva são financiados por taxas parafiscais. Em conformidade com a decisão da Comissão na matéria e a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando tais regimes beneficiam exclusivamente os produtores nacionais ou o fazem num grau superior ao dos seus concorrentes de outros Estados-Membros, a fim de serem compatíveis com o Tratado, os produtos importados não podem ser imponíveis e a produção nacional não pode beneficiar de uma taxa de imposição mais reduzida em caso de exportação.

Quando aplica as regras relativas aos auxílios estatais para avaliar a compatibilidade dos regimes de auxílio em análise, a Comissão debruça-se ao mesmo tempo sobre os problemas identificados pelo grupo, criado pelo Conselho, que estuda o Código de Conduta no domínio da fiscalidade directa das empresas (o chamado grupo Primarolo) ⁽¹²⁾.

b) Critérios de compatibilidade específicos para os auxílios estatais à produção cinematográfica e televisiva

Os critérios específicos em cuja base a Comissão avalia actualmente os auxílios estatais à produção cinematográfica e televisiva, no quadro da derrogação cultural prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE, foram estabelecidos na sua decisão de Junho de 1998 relativa ao regime francês de auxílio automático à produção de filmes. Esses critérios específicos são os seguintes:

1. O auxílio destina-se a um produto cultural. Cada Estado-Membro deve velar por que o conteúdo da produção que é objecto do auxílio seja cultural, segundo critérios nacionais verificáveis (em conformidade com o princípio de subsidiariedade).
2. O produtor deve ter a liberdade de despende pelo menos 20 % do orçamento do filme em outros Estados-Membros, sem que por tal facto o auxílio previsto no sistema sofra qualquer redução. Por outras palavras, a Comissão admitiu que seja fixada uma condição de territorialização, em termos de despesas, de 80 % do orçamento da produção de uma obra cinematográfica ou televisiva que beneficie de apoio.

⁽¹²⁾ Este grupo compilou um inventário de medidas prejudiciais que inclui alguns regimes de auxílios estatais à produção cinematográfica e televisiva.

3. A intensidade do auxílio deve em princípio ser limitada a 50 % do orçamento de produção, a fim de estimular as iniciativas comerciais próprias de uma economia de mercado e evitar qualquer desproporção entre Estados-Membros. Os filmes difíceis e de orçamento reduzido estão isentos deste limite. A Comissão considera que, de acordo com o princípio de subsidiariedade, compete a cada Estado-Membro estabelecer uma definição de filmes difíceis e de orçamento reduzido, em função dos parâmetros nacionais.
4. Os suplementos de auxílio destinados a actividades específicas de produção de filmes (por exemplo a pós-produção) não são autorizados, a fim de garantir que o auxílio tenha um efeito de incentivo neutro e, por conseguinte, não resulte em protecção/atracção destas actividades específicas para o Estado-Membro que concede o auxílio.

Destes critérios decorrem várias considerações a seguir enunciadas.

A Comissão estima que o auxílio deve incidir no orçamento global de um projecto cinematográfico específico e que o produtor deve ter a liberdade de escolher as rubricas do orçamento cujas dotações serão despendidas em outros Estados-Membros. Os sistemas de auxílio elaborados nesta base devem apoiar a criação de um produto audiovisual e não o desenvolvimento de uma actividade industrial. Por conseguinte, os auxílios devem ser avaliados à luz da derrogação cultural constante do n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado CE, e não da derrogação industrial do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º. As empresas do sector da produção cinematográfica e televisiva podem igualmente beneficiar de outros tipos de auxílio concedidos no quadro de regimes nacionais de auxílio horizontal autorizados pela Comissão em virtude das derrogações previstas no n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 87.º do Tratado CE (por exemplo, auxílios regionais, auxílios às PME, ajudas à investigação e ao desenvolvimento, ajudas à formação e ajudas ao emprego).

A Comissão admitiu que os Estados-Membros possam exigir, como condição de acesso ao auxílio, que uma parte determinada do orçamento da produção do filme seja gasta no respectivo território. O raciocínio subjacente é que pode ser necessário um certo grau de territorialização das despesas para assegurar a presença contínua dos recursos humanos e das capacidades técnicas exigidas pela criação cultural⁽¹³⁾. Esta restrição não deve ultrapassar o nível mínimo exigido para promover os objectivos culturais.

Além disso, devido às características especiais da produção cinematográfica, a Comissão considera que o orçamento total de uma produção audiovisual corresponde ao conjunto dos fundos que é necessário arriscar para a sua criação e, por conseguinte, admite que esse orçamento total represente a referência para o cálculo dos auxílios, independentemente das despesas individuais que o constituem. A atribuição de um auxílio a rubricas específicas do orçamento de um filme transformaria em princípio esse auxílio em auxílio preferencial aos sectores que asseguram o fornecimento das rubricas específicas em questão, o que não seria compatível.

⁽¹³⁾ Ver resposta à pergunta escrita 3173/00 de Valter Veltroni, JO C 163 E de 6.6.2001, p. 50.

Os fundos fornecidos directamente pelos programas comunitários como MEDIA Plus não são recursos de Estado. Por conseguinte, a assistência concedida não intervém no cálculo do tecto de 50 % de auxílio. Além disso, essa assistência estimula a distribuição de filmes nacionais no estrangeiro e, consequentemente, os seus efeitos não se acumulam com os dos sistemas nacionais centrados na produção e na distribuição nacionais.

As obrigações legais de investir na produção audiovisual, impostas pelos Estados-Membros aos organismos de radiodifusão televisiva, não constituem um auxílio estatal, quando esses investimentos introduzem uma compensação razoável aos organismos referidos. A questão de saber em que medida essas obrigações legais podem ser consideradas como auxílios estatais enquanto tais deve ser analisada à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, após o seu acórdão de 13.3.2001 no Processo C-379/98 (PreussenElektra).

No entender da Comissão, os critérios acima indicados estabelecem um equilíbrio entre os objectivos de criação cultural, o desenvolvimento da produção audiovisual na CE e o respeito das regras comunitárias em matéria de auxílios estatais.

2.4. Análise dos regimes

Na sequência da sua decisão de 1998, relativa ao regime francês de auxílio automático à produção cinematográfica, a Comissão analisou os regimes existentes em outros Estados-Membros, à luz dos critérios de avaliação acima mencionados. A Comissão já analisou e aprovou os regimes de alguns Estados-Membros⁽¹⁴⁾. Actualmente está a terminar as suas discussões com os restantes Estados-Membros com vista a pautar os respectivos regimes pela legislação comunitária. A Comissão tenciona concluir a sua análise até ao final de 2001. A finalização desta análise introduzirá no sector a segurança jurídica.

A análise revelou as seguintes características principais dos regimes nacionais de auxílios estatais:

- existe uma grande diversidade de regimes de auxílio no interior da CE, tanto no que se refere ao tipo de auxílio como ao âmbito de aplicação;
- grande número dos regimes continham disposições contrárias ao princípio geral de legalidade;
- muito poucos Estados-Membros impõem requisitos de territorialidade para beneficiar do auxílio;
- os auxílios concedidos pelos Estados-Membros só excepcionalmente ultrapassam o nível de 50 % dos custos do filme;
- as excepções a esta regra entram geralmente na categoria dos «filmes difíceis e de orçamento reduzido».

⁽¹⁴⁾ França, Países Baixos, Alemanha (e alguns *Länder* alemães), Irlanda e Suécia:
ver http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

2.5. Evolução futura

Os critérios de compatibilidade específicos para o auxílio à produção cinematográfica e televisiva, acima indicados, continuarão a ser válidos até Junho de 2004, o prazo estabelecido nas decisões entretanto adoptadas. Na sequência da análise realizada, os regimes dos outros Estados-Membros serão autorizados até à mesma data.

A Comissão não tenciona alterar estes critérios, a não ser que se afigurem incapazes de prevenir as distorções de concorrência abusivas no interior da CE. À luz da análise efectuada, a Comissão estudará de forma mais aprofundada o nível máximo de territorialização admissível. Os requisitos de territorialidade fragmentam o mercado interno dos bens e serviços destinados à produção audiovisual e bloqueiam o seu desenvolvimento. As eventuais distorções de concorrência criadas pelos auxílios à produção de programas cinematográficos e televisivos seriam mais susceptíveis de provir dos requisitos de territorialização do que do próprio nível do auxílio. Os requisitos de territorialidade que excedam o que pode ser considerado aceitável face aos critérios de necessidade e proporcionalidade ultrapassam os limites estritos da promoção cultural e visam fundamentalmente objectivos industriais. Por conseguinte, a Comissão, na sua decisão sobre o regime de auxílio francês, considerou que importa incitar os Estados-Membros a reduzirem a sua preferência nacional, em matéria de local das despesas, em relação a uma parte importante dos custos.

Perante a área geográfica comparativamente limitada de certas línguas e culturas, e dada a circulação limitada destes produtos culturais no território da CE e nos mercados mundiais, a Comissão poderia admitir auxílios cujo montante ultrapasse 50 %, quando for provada a sua necessidade, em casos que não sejam filmes difíceis e de orçamento reduzido, para esses Estados-Membros.

A Comissão tenciona prosseguir o diálogo multilateral com os Estados-Membros sobre as questões pertinentes relacionadas com os auxílios estatais à produção cinematográfica e televisiva. Esse diálogo teve início na conferência organizada pelo Centro Nacional da Cinematografia Francês em Paris, em Outubro de 2000, que reuniu peritos funcionários da Comissão e representantes dos Ministérios interessados e dos Institutos Cinematográficos da EU. O diálogo prosseguiu no decurso de uma segunda conferência organizada pelo Instituto Cinematográfico Sueco em Estocolmo, em Junho de 2001.

3. PROTECÇÃO DO PATRIMÓNIO E EXPLORAÇÃO DAS OBRAS AUDIOVISUAIS

Foi levantado um certo número de questões relativas à protecção do património, à transparência e à exploração eficaz dos direitos⁽¹⁵⁾; o depósito legal de obras audiovisuais, a criação de um registo europeu (ou a interconexão dos registos nacionais)

⁽¹⁵⁾ Em particular o documento de trabalho da Comissão, SEC(2001) 428 de 11.4.2001.

e outras formas e utilizações possíveis das bases de dados de carácter comercial. Estas questões poderão ter importantes repercussões na circulação das obras audiovisuais no interior da Europa e na preservação do património audiovisual europeu.

3.1. Depósito legal de obras audiovisuais

Foram efectuados diversos trabalhos em diferentes fóruns sobre esta questão. Em Maio de 2000, o Conselho adoptou uma resolução relativa à conservação e valorização do património cinematográfico europeu⁽¹⁶⁾, na qual convida a Comissão a ter em conta as necessidades específicas desta forma especial do património cultural e a apoiar e animar um estudo transnacional a realizar pelos Estados-Membros sobre o estado dos arquivos cinematográficos europeus.

Os contributos registados tanto durante a audição pública como por escrito demonstram claramente que existe consenso sobre a necessidade de preservar e salvaguardar o património audiovisual europeu. As opiniões divergem quanto à melhor forma de atingir esse objectivo e quanto à questão de saber se uma intervenção regulamentar a nível europeu será necessária ou mesmo desejável.

Foram lançadas várias iniciativas a nível europeu por organizações profissionais⁽¹⁷⁾ e pelo Conselho da Europa, cujo projecto de convenção europeia relativa à protecção do património audiovisual poderá em breve ser adoptada. Esta convenção vai prever um depósito legal obrigatório das «imagens em movimento que fazem parte do seu património audiovisual e que tenham sido produzidas ou co-produzidas no território da parte em causa».

As opiniões dividem-se sobre a questão de saber se a União Europeia deve associar-se a este texto e/ou encorajar os Estados-Membros a fazê-lo. Alguns comentadores consideram que a convenção representa um compromisso razoável neste domínio, tornando supérflua a acção comunitária; outros, pelo contrário, julgam que a convenção constituiria um bom ponto de partida para uma iniciativa comunitária. Outros ainda são favoráveis a uma iniciativa comunitária, defendendo que ela se justifica para além da convenção, podendo fornecer um valor acrescentado em termos de protecção do património e de promoção da diversidade cultural. Foi sugerido que qualquer abordagem comunitária deverá centrar-se nas melhores práticas, embora alguns comentadores tenham considerado que a auto-regulação ou a co-regulação não funcionam correctamente e podem conduzir a disparidades na preservação das obras audiovisuais.

⁽¹⁶⁾ 2 261.^a Reunião do Conselho (16 de Maio de 2000) Press 154 — N.º 8394/2000.

⁽¹⁷⁾ Existem propostas emanadas da Federação Europeia dos Realizadores do Audiovisual (FERA) e da Federação Internacional das Associações de Produtores de Filmes (FIAPF) [que propôs um depósito «voluntário» das obras cinematográficas, na base de um modelo de contrato por eles estabelecido — regulamento geral relativo ao depósito fiduciário de cópias de filmes nas cinematecas (1971)].

Os pareceres divergiram quanto à questão de saber se esse sistema deverá ser obrigatório ou voluntário. Alguns comentadores defendem um depósito legal obrigatório como medida mínima. Outros consideram que esse requisito não deve provocar custos suplementares para o produtor, devendo portanto ser financiado pelos fundos públicos. O requisito deveria aplicar-se apenas às obras novas (as outras seriam objecto de depósito voluntário). Muitos comentadores são favoráveis a um regime voluntário, cujos pormenores seriam estabelecidos a nível dos Estados-Membros, que se limitaria às obras nacionais e poderia estar ligado aos incentivos.

Os comentadores estabeleceram uma distinção entre as obras cinematográficas e outras obras. Os organismos de radiodifusão são de opinião que não convém introduzir as produções televisivas em qualquer regime de depósito obrigatório. Acrescentam que, se for considerada necessária uma intervenção regulamentar para a preservação das produções televisivas, essa intervenção deverá assentar numa base voluntária e estar ligada a importantes mecanismos de apoio financeiro. Outros são favoráveis à integração de todas as obras audiovisuais, enquanto um terceiro grupo prefere definir em primeiro lugar as obras cinematográficas e alargar eventualmente o regime em seguida às outras categorias.

Em termos de conservação, as cinematecas sublinharam a necessidade de as obras depositadas serem de alta qualidade (quer a cópia original, quer uma cópia de qualidade análoga), bem como a necessidade de criar uma base de dados dos diferentes suportes materiais das obras audiovisuais.

A Comissão regista o vasto apoio manifestado quanto à necessidade de preservar as obras audiovisuais, no quadro dos objectivos de protecção do património e promoção da diversidade cultural. Os resultados da consulta apontam para a necessidade de empreender uma acção no sentido de preservar o nosso património audiovisual. Este aspecto afigura-se particularmente importante no que toca às obras cinematográficas. No entanto, não existe consenso sobre o tipo de medidas apropriadas.

Por conseguinte, antes de apresentar uma eventual proposta, a Comissão tenciona estabelecer um inventário da actual situação nos Estados-Membros. Esse inventário será realizado graças a um inquérito dirigido às autoridades nacionais no ano em curso. Este exercício avaliará o papel das medidas legislativas e outras e analisará mais detalhadamente as condições que deverão ser aplicadas. Além disso, a Comissão tenciona fomentar a cooperação neste domínio entre as partes interessadas, bem como a divulgação das «melhores práticas». Regista o consenso entre as partes interessadas sobre o facto de não dever existir um arquivo único europeu. O depósito deverá ser organizado de preferência a nível nacional ou regional, com a transparência que se impõe quanto ao local onde se encontram as obras. Tenciona igualmente apreciar mais em pormenor o resultado da criação de uma base de dados dos vários suportes materiais das obras audiovisuais, tal como sugerido durante a consulta.

3.2. Criação de um sistema de registo

As opiniões dividem-se quanto ao valor de um sistema de registo dos filmes e outras obras audiovisuais. Até à data, só uma minoria de Estados-Membros instaurou um registo desse tipo. Registou escasso êxito uma iniciativa com vista a criar um registo internacional no contexto da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

Uma iniciativa europeia neste domínio poderia fomentar a transparência e, por acréscimo, contribuir para proteger os titulares de direitos e facilitar a circulação de produções europeias. Este aspecto poderia ser particularmente importante tendo em conta a complexidade da indústria. Um sistema desse tipo não deverá influenciar as questões relativas às diferentes regras sobre a qualidade de autor ou a utilização dos direitos de acordo com as regras relativas aos direitos de autor, mas poderá visar fornecer algumas informações sobre as obras audiovisuais registadas.

Embora alguns comentadores julguem o sistema inútil e oneroso, a maioria pronuncia-se a favor desse sistema. A criação de um registo nacional público dos filmes em cada Estado-Membro suscita aprovação, desde que sejam estabelecidos determinados critérios. Há quem considere que se trata de um elemento essencial de qualquer política com vista a promover a circulação das obras audiovisuais. Outros vão mais longe e consideram a ausência desse(s) registo(s) como um obstáculo à exploração das obras.

As opiniões divergem quanto ao tipo de acção mais apropriado. Uns são favoráveis à criação de um sistema de reconhecimento mútuo, com base em registos individuais em cada Estado-Membro. Outros consideram que é necessário avaliar as necessidades do mercado antes de decidir uma acção adequada. Alguns comentadores defendem a constituição de uma rede de registos nacionais a nível europeu. Consideram que esse processo apresenta a vantagem da transparência facilitando a identificação, embora outros sejam de opinião que poderá tratar-se de um mecanismo bastante pesado e difícil de instalar.

Surgiu um vasto consenso sobre as vantagens de uma identificação clara e a importância dos metadados⁽¹⁸⁾. Os organismos públicos de radiodifusão referiram que a Europa tiraria proveito de sistemas bem conhecidos e bem concebidos de metadados, no que respeita à produção, fornecimento, classificação, protecção e arquivo de obras mediáticas. Quanto às normas, consideram importante incentivar o desenvolvimento de uma rede de distribuição mais vasta do número de registo dos média, a fim de assegurar a interoperabilidade entre os números de registo dos média e reduzir os direitos de registo para o criador de programas europeu. Alguns operadores defendem a utilização da norma ISAN⁽¹⁹⁾ ou de uma outra norma estabelecida pela indústria, enquanto outros se opõem à utilização dessa norma particular, embora sejam favoráveis a sistemas normalizados de metadados.

⁽¹⁸⁾ Informações digitais sobre uma obra audiovisual destinadas a facilitar o processo de produção e distribuição (igualmente qualificadas como gestão dos conteúdos digitais — DAM).

⁽¹⁹⁾ Elaborada pela Organização Internacional de Normalização (ISO). A versão actual é conhecida como IVID (Identificador de versão internacional) ou V-ISAN.

Alguns comentadores sugeriram que o sistema devia incluir dados sobre todos os contratos relativos à produção e exploração de filmes produzidos no país, em particular a identidade das diversas partes, a propriedade e o exercício dos direitos de autor, as cláusulas de exploração no contrato, a duração da licença e o seu carácter exclusivo ou não. Ha quem considere que o financiamento deverá ser assegurado a nível europeu ou por uma combinação de fundos privados e públicos. Outros comentadores exprimem a sua preocupação em relação aos custos de um sistema deste tipo ou aos possíveis inconvenientes se a informação não for exacta ou actualizada.

A Comissão observa que existe um apoio considerável à criação de um registo público de filmes nos Estados-Membros, porque tal sistema de registo melhoraria a circulação dos filmes garantindo a disponibilidade das informações necessárias, embora haja ainda alguns pontos a clarificar. Por isso, a Comissão tem intenção de elaborar um inventário da situação actual nos Estados-Membros. Será realizado através de um inquérito dirigido às autoridades nacionais durante o ano corrente, consistindo em avaliar o papel desempenhado pelas medidas legislativas e outras e analisar mais detalhadamente as condições a aplicar.

3.3. Bases de dados sobre os titulares de direitos

Foi ventilada a possibilidade de criar uma nova base de dados que permita a identificação dos «direitos» ou acordos de «licença» em toda a União Europeia. Nem todos concordaram quanto ao facto de as informações sobre os direitos e acordos de licença serem difíceis de obter. A disponibilidade desta informação poderá ter um efeito positivo sobre a circulação dos filmes. Importa observar que a Comissão está a estudar a questão da gestão dos direitos, na sequência do seu livro verde sobre o direito de autor e os direitos conexos na sociedade da informação ⁽²⁰⁾.

As opiniões dividem-se quanto ao facto de saber se existe uma falta de transparência em relação a esta informação. A maioria aponta para uma transparência suficiente e assegurada pelos produtores e pelas sociedades encarregadas de recolher os direitos. Foi sugerido trabalhar na codificação normalizada dos direitos, para que estes possam ser representados de forma coerente e as informações necessárias possam ser trocadas segundo um dispositivo juridicamente fiável. Uma das vantagens dessa base de dados poderia ser ajudar os produtores e os distribuidores a encontrarem parceiros noutros países europeus.

Grande número de comentadores afirma que essa base de dados não parece necessária para melhorar a circulação das obras audiovisuais: poderá ser muito lenta, onerosa, pesada e incapaz de seguir as transformações constantes e muito rápidas em matéria de propriedade. Isto não corresponderá à flexibilidade necessária a uma exploração eficaz das obras audiovisuais. As

consequências provocadas por informações erradas ou obsoletas poderão ser consideráveis. As formalidades poderão ser de difícil gestão e os atrasos causados ao registo dos direitos válidos e dos contratos conexos poderão representar um obstáculo à livre circulação num mercado extremamente dinâmico. Existiria mesmo um risco de os autores de fraudes poderem obter a validação de direitos de que se tivessem apropriado em detrimento dos respectivos proprietários. Manifestou-se também alguma preocupação pelo facto de uma base de dados desse tipo poder interferir com as regras internacionais bem estabelecidas (ver n.º 2 do artigo 5.º da Convenção de Berna), segundo as quais o gozo e o exercício do direito de autor e dos direitos conexos não devem estar sujeitos a qualquer formalidade. Outros sustentam que diferenças importantes no direito contratual em matéria de direito de autor afectam gravemente a competitividade dos produtores audiovisuais de um país em relação a outro e que uma base de dados desse tipo poderia desempenhar um papel importante na circulação das obras audiovisuais, assegurando a possibilidade de obter informações sobre as obras audiovisuais em outros países. A base de dados poderia facilitar a identificação dos titulares de direitos mas as negociações deverão continuar a processar-se numa base contratual.

A Comissão registou os pareceres expressos quando da consulta, em particular, a falta de apoio à criação de uma base de dados de titulares de direitos. Continuará a analisar a questão da gestão dos direitos, que estuda no prolongamento do seu livro verde de 1995 sobre o direito de autor e os direitos conexos na sociedade da informação, com vista a avaliar o possível impacto no mercado interno exercido por diferenças existentes em direito nacional.

3.4. Exploração dos direitos

A legislação sobre os direitos de autor e os direitos conexos permite que os autores, intérpretes, produtores de fonogramas, organismos de radiodifusão e outros titulares de direitos autorizem ou proibam determinados actos de exploração das suas obras ou outros objectos protegidos. Em geral, os utilizadores adquirem direitos através de contratos individuais com os titulares dos direitos referidos ou seus representantes.

A questão da exploração dos direitos foi suscitada por organismos de radiodifusão, que afirmam deparar com problemas na exploração de algumas das suas produções armazenadas nos seus arquivos, que gostariam de voltar a apresentar, em particular no novo ambiente em linha. Declaram que lhes é praticamente impossível identificar, encontrar e negociar com todos os contribuintes individuais para os programas ou seus herdeiros, designadamente no caso de produções antigas. Em sua opinião, tais dificuldades impedem-nos hoje de explorar os seus arquivos. Os organismos públicos de radiodifusão solicitaram por isso uma acção legislativa para facilitar a situação. As cinematecas referem igualmente que se encontram na impossibilidade de utilizar um certo número de obras e que o público perde assim o acesso ao seu próprio património audiovisual.

⁽²⁰⁾ COM(95) 382 final.

Os produtores e alguns organismos de radiodifusão privados, por sua vez, consideram que a questão foi regulamentada pela nova directiva sobre os direitos de autor ⁽²¹⁾ e não deverá ser reaberta neste contexto.

Alguns comentadores consideram que a criação de bases de dados e registos acima mencionados poderia facilitar a identificação. Foi igualmente sugerido que a questão deverá ser estudada no contexto da revisão da Directiva Televisão Sem Fronteiras (TVSF).

A Comissão defende a cooperação entre todas as partes com vista a solucionar dificuldades específicas, que possam existir em determinadas situações. Essa cooperação deverá primeiramente destinar-se a criar um inventário das obras que poderão suscitar problemas respeitantes à identificação dos titulares de direitos.

4. CINEMA ELECTRÓNICO

A questão do cinema electrónico foi levantada devido às novas possibilidades de distribuição a nível europeu que estão a ser proporcionadas pelas tecnologias digitais. Essas tecnologias podem igualmente permitir o desenvolvimento de centros locais polivalentes nas regiões menos povoadas ⁽²²⁾. O termo cinema electrónico é utilizado para designar a projecção electrónica num ecrã de cinema. A indústria utiliza igualmente a expressão de cinema digital, significando que a imagem final é quer o resultado de uma cadeia digital de ponta a ponta, quer a projecção digital de um documento que se encontrava inicialmente num filme e foi transferido para um suporte digital. Foi igualmente levantada a questão da incidência na análise de rentabilidade para os distribuidores de filmes e exploradores de salas de cinema.

Os comentadores são largamente favoráveis a uma abordagem da normalização do cinema electrónico dirigida pela indústria. Não se considera necessária uma intervenção das autoridades nacionais ou da União Europeia. Alguns contributos mencionam o Fórum Europeu do Filme Digital, recentemente criado em Estocolmo por iniciativa da Presidência sueca, como sendo o órgão apropriado para lançar acções, e pedem apoio para os seus objectivos e projectos.

Há quem apele à Comissão para apoiar o desenvolvimento do cinema electrónico através do programa MEDIA Plus e para abrir o seu «Programa-quadro plurianual 2002-2006 para acções de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração com vista a apoiar a realização do Espaço Europeu da

Investigação» (sexto programa-quadro) às indústrias europeias que pretendam desenvolver um nível elevado de distribuição do cinema electrónico.

Os projectos-piloto no âmbito do programa MEDIA constituem um meio através do qual as Decisões 2000/821/CE e 163/2001/CE asseguram que os programas MEDIA Plus ⁽²³⁾ e MEDIA Formação ⁽²⁴⁾ correspondem a uma evolução tecnológica rápida. Este facto reflecte as previsões segundo as quais a utilização das tecnologias digitais tornará as obras audiovisuais europeias mais acessíveis graças às novas formas de transporte dos conteúdos audiovisuais e portanto mais largamente disponíveis fora do seu país de origem. A competitividade, num contexto de mundialização, dependerá cada vez mais da utilização das novas tecnologias nas fases da criação, produção e distribuição.

Todavia, os programas MEDIA dirigem-se à indústria audiovisual e não ao mundo da investigação. A Comissão vai assegurar uma coordenação apropriada e eficaz com as medidas tomadas no domínio das novas tecnologias, em particular, com o sexto programa-quadro, centrando-se nas necessidades e no potencial das PME que trabalham no mercado audiovisual.

O objectivo global da Comissão consiste em reforçar, através do desenvolvimento e utilização das novas tecnologias, a indústria europeia de conteúdo, aumentando as oportunidades de esse conteúdo entrar na produção, incentivando a sua distribuição transnacional e melhorando as potencialidades dos profissionais por meio de uma formação profissional contínua adequada. Trata-se de desenvolver sistemas de cinema electrónico, de normas abertas, reconhecidos no mundo inteiro, por um processo dirigido pela indústria. Este poderia englobar os seguintes elementos: elaborar algoritmos adaptados para a compressão do conteúdo digital de filmes de qualidade destinados a exibição; desenvolver tecnologias que permitam projectar esse conteúdo; desenvolver métodos de protecção da utilização do conteúdo pela cifragem; desenvolver métodos que permitam a facturação do conteúdo consumido por intermédio de uma rede; desenvolver métodos para a digitalização, reforço, restauro e conservação do conteúdo.

A Comissão considera que o cinema electrónico oferece importantes e novas possibilidades de aumentar a circulação das obras audiovisuais europeias. Estima que a prioridade na matéria reside na fase de distribuição nas salas, isto é na fase inter-empresas, embora possa haver ulteriormente uma fase que envolva os consumidores. A Comissão acolhe favoravelmente a criação do Fórum Europeu do Cinema Digital. Apoiar os objectivos desse fórum, que consistem em definir requisitos europeus para os utilizadores em todas as fases da cadeia digital/electrónica, e em facilitar o desenvolvimento, nos prazos apropriados, de normas mundiais para o cinema electrónico.

⁽²¹⁾ 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 — JO L 167 de 22.6.2001.

⁽²²⁾ Como, por exemplo, o Folket Hus sueco.

⁽²³⁾ JO L 13 de 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ JO L 26 de 27.1.2001.

5. QUESTÕES FISCAIS

Colocam-se algumas questões sobre as diferenças que existem entre diversos tipos de «bens» culturais a nível dos Estados-Membros e o efeito das medidas fiscais em vigor nos Estados-Membros sobre a produção e circulação das obras audiovisuais. Foi adiantado que os incentivos fiscais poderão constituir um factor importante no desenvolvimento das co-produções, bem como a harmonização das práticas fiscais com vista a evitar a dupla imposição. Os produtores e realizadores são de opinião que a Comissão deverá pedir a todos os Estados-Membros que facilitem a criação, a nível nacional ou europeu, de bancos ou fundos de capitais de risco especializados, de financiamento privado, e encorajar os Estados-Membros que ainda não o fizeram a instaurar medidas fiscais que estimulem o investimento audiovisual. Alguns comentadores mencionam as medidas fiscais (em particular os regimes de fiscalidade privilegiada) que são utilizadas para financiar uma produção não europeia. As empresas de exploração de salas consideram que a Comissão deverá incentivar os Estados-Membros a baixarem os impostos indirectos sobre os bilhetes de cinema para os pautar pelos impostos a outros produtos culturais.

Os diferentes agentes envolvidos manifestaram largo consenso sobre o facto de os produtos e serviços culturais audiovisuais deverem beneficiar de uma taxa reduzida ou de uma taxa 0 de IVA. Assim, um certo número de comentadores sugere que o anexo H da Sexta Directiva relativa ao IVA ⁽²⁵⁾ seja alargado com vista a cobrir determinadas partes do sector (vídeo e serviços em linha) ou a sua totalidade. Algumas autoridades nacionais põem contudo em dúvida a necessidade de uma acção europeia, embora outras considerem que este tema deverá ser debatido a nível europeu.

O procedimento fixado na directiva prevê a sua revisão a partir de um relatório da Comissão. Com base nesse relatório, o Conselho analisará de dois em dois anos o âmbito de aplicação das taxas reduzidas. O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode decidir alterar a lista dos bens e serviços constantes do anexo H. A Comissão fixou a sua política em matéria de IVA na Comunicação de 7 de Junho de 2000 ⁽²⁶⁾. Nesta comunicação, a Comissão refere que estudará a harmonização das taxas e avaliará o impacto da respectiva estrutura no funcionamento do mercado interno. Serão adoptadas directivas com base nesta análise, uma vez concluída a avaliação do projecto-piloto actual relativo aos serviços com forte intensidade de mão-de-obra ⁽²⁷⁾ (nos quais poderá ser aplicada uma taxa reduzida até Dezembro de 2002). Será dedicada especial atenção à utilização de taxas de IVA reduzidas no contexto das prioridades comunitárias neste sector.

⁽²⁵⁾ Directiva 77/388/CEE, de 17 de Maio de 1977, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2001/41/CE, de 19 de Janeiro de 2001. O anexo H inclui alguns elementos que assumem interesse cultural, tais como livros e jornais (incluindo o respectivo empréstimo), e os direitos de entrada em manifestações culturais e outras (cinema, teatro, feiras, museus, etc.) bem como a recepção de serviços de radiodifusão e de televisão.

⁽²⁶⁾ Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no Mercado Interno — COM(2000) 348 final.

⁽²⁷⁾ Introduzido pela Directiva 1999/85/CE, de 22.10.1999.

A Comissão regista os pareceres expressos sobre a fiscalidade dos bens e serviços culturais, em particular, os pedidos com vista a permitir aos Estados-Membros que o desejem a aplicação de uma taxa reduzida de IVA a todos os bens e serviços culturais sem discriminação entre as diferentes formas de distribuição. A Comissão vai ponderar se convém responder a este pedido no quadro da revisão do anexo H da Sexta Directiva relativa ao IVA, que se verificará após 2002. A Comissão chamará a atenção para a possibilidade já existente de os Estados-Membros aplicarem uma taxa reduzida aos bilhetes de cinema.

6. CLASSIFICAÇÃO

Existem duas questões conexas relativas às disparidades de classificação atribuída às obras audiovisuais nos Estados-Membros para diferentes meios de distribuição e entre Estados-Membros para os mesmos meios de distribuição. O conteúdo das obras audiovisuais é geralmente objecto de uma classificação, que indica as faixas etárias para as quais são reputadas convenientes.

Sobre a questão das diferenças entre os Estados-Membros, alguns comentadores (nomeadamente as autoridades nacionais) consideram que tais disparidades são o resultado de diferenças culturais e não influenciam a circulação de forma significativa, devendo, por conseguinte, ser tratadas a nível nacional. Outros são favoráveis a uma acção neste domínio, embora reconheçam que a harmonização dos sistemas de classificação das obras audiovisuais no conjunto da Europa poderá afigurar-se difícil em razão das diferenças de tradições culturais e de sensibilidades. Houve quem exprimisse o seu apoio a uma cooperação acrescida entre as autoridades competentes e os organismos de classificação, com vista a reduzir as disparidades de um Estado-Membro para outro e de um meio audiovisual para outro, e desenvolver o reconhecimento mútuo. Alguns comentadores consideram que o papel dos poderes públicos nacionais e comunitários poderia consistir em apoiar a cooperação entre as autoridades competentes, desenvolvendo eventualmente a nível europeu critérios descritivos comuns.

No que respeita às diferenças entre os meios de distribuição, muitos comentadores são de opinião que o conteúdo deve ser tratado da mesma forma através dos diferentes canais de distribuição. Foram solicitadas normas harmonizadas, porque facilitariam a circulação das obras europeias. Foi adiantado que as avaliações do carácter apropriado dos produtos deveriam efectuar-se numa base mais coerente no conjunto dos meios audiovisuais, em função de um conjunto de objectivos e princípios legais que rejam o conteúdo. A solução poderia consistir em criar uma norma europeia de classificação para o conjunto dos meios audiovisuais, que aproveitaria simultaneamente aos consumidores e fornecedores e exerceria portanto um efeito positivo na produção e circulação das obras audiovisuais europeias.

No seu relatório sobre a recomendação relativa à protecção dos menores e da dignidade humana ⁽²⁸⁾, a Comissão sublinhou a necessidade de adoptar uma abordagem coerente para todos os meios audiovisuais. A Comissão tenciona prosseguir este trabalho e avaliar quais os sistemas que poderão ser criados para resolver este problema, tendo todavia em conta as diferenças culturais que existem entre os Estados-Membros. A Comissão reconhece a importância dos aspectos culturais das classificações, sobre os quais convém deliberar em conformidade com os princípios de subsidiariedade e de governança fixados no seu recente livro branco ⁽²⁹⁾, mas considera preferível uma análise mais aprofundada sobre o papel desempenhado por regimes de auto-regulação como NICAM nos Países Baixos.

A Comissão fomentará a troca de experiências relativas às classificações (incluindo a auto-regulação) com vista a reforçar a cooperação neste domínio. Para o efeito, a Comissão tenciona lançar um estudo sobre a classificação dos filmes no EEE, em relação ao cinema, à televisão, aos DVD e às cassetes vídeo. Este estudo avaliará as razões das diferenças entre as legislações ou medidas de auto-regulação nacionais em matéria de classificação de filmes, bem como o respectivo impacto na comercialização. Analisará igualmente se estas diferenças de classificação podem suscitar confusão entre as pessoas responsáveis por menores.

7. OUTRAS MEDIDAS DESTINADAS A MELHORAR A CIRCULAÇÃO DOS FILMES

Foram ventiladas algumas ideias com vista a aumentar a produção e circulação das obras audiovisuais europeias, como a seguir se indica.

Alguns comentadores consideram que a Comissão devia encorajar o financiamento do sector da produção e/ou incitar os Estados-Membros ou outras instituições a fazê-lo. Importa observar que a Comissão lançou, em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Fundo Europeu de Investimento (FEI), a «iniciativa i2i-audio-visual», que completa o programa Media Plus para 2001-2005 e se consagra simultaneamente aos objectivos industriais de competitividade e à promoção da diversidade cultural inerente ao desenvolvimento do conteúdo audiovisual europeu. A Comissão continuará a estudar todas as medidas financeiras apropriadas para melhorar a produção e circulação das obras audiovisuais europeias.

Neste campo, a Comissão sublinha a abordagem positiva consignada na comunicação recentemente adoptada sobre Auxílios Estatais e Capital de Risco ⁽³⁰⁾, que aplicará ao longo dos próximos cinco anos. Este texto respeita ao compromisso assumido a favor do capital de risco, a título do objectivo comunitário geral, no Conselho Europeu de Lisboa, e à política geral da Comissão com vista a promover o capital de risco na Comunidade ⁽³¹⁾. A Comissão aprovou um certo número de regi-

mes lançados pelos Estados-Membros para criar esses fundos. Convém incentivar o intercâmbio de informações e de «melhores práticas» entre os Estados-Membros e a Comissão, a fim de identificar os melhores métodos que os diversos Estados-Membros podem utilizar para ajudar o sector cinematográfico, e estudar as possibilidades de desenvolver métodos em cada Estado-Membro. Nesta matéria, poderia ser útil criar redes transnacionais de profissionais europeus na indústria cinematográfica. Outros comentadores estimam que a Comissão deve definir grandes princípios para os Estados-Membros e tratar questões essenciais como a necessidade de as abordagens nacionais evitarem bloquear a produção ou a circulação transfronteiriça.

Foi sugerido que a Comissão Europeia utilize a sua iniciativa *eLearning*, que visa mobilizar as comunidades educativa e cultural, para acelerar as transformações nos sistemas educativos com vista a fornecer aos jovens cidadãos da Europa o conhecimento dos filmes clássicos europeus.

Por último, foram expressos comentários favoráveis à criação de uma cadeia de televisão da União Europeia, a fim de divulgar «filmes europeus».

A Comissão considera que o intercâmbio de informações e de boas práticas é extremamente importante no sector. A indústria de produção audiovisual é muito complexa e confronta-se com um certo número de desafios, tanto a nível da tecnologia como do mercado. A Comissão tenciona criar um grupo de peritos para debater estas questões e assistir a Comissão com vista à definição de uma política neste domínio. Esse grupo deverá reunir competências multidisciplinares. O seu objectivo será fornecer informações e ideias sobre a evolução das tecnologias e do mercado no sector da produção audiovisual. Não deverá representar os Estados-Membros enquanto tais mas reunir a experiência e os conhecimentos de todos os Estados-Membros.

A Comissão vai estudar a possibilidade de tomar medidas no quadro da sua iniciativa *eLearning*, com vista a desenvolver a educação para a imagem e o conhecimento dos filmes europeus entre os jovens cidadãos europeus.

A Comissão prevê igualmente lançar um estudo sobre a identificação e a avaliação dos fluxos financeiros ao nível da indústria cinematográfica europeia, com base nos resultados financeiros de alguns filmes seleccionados, comercializados entre 1996 e 2000. O referido estudo identificará e avaliará os principais factores que determinam as características económicas da indústria cinematográfica. Em particular, analisará as diferentes fases dos projectos, a saber, pré-produção, desenvolvimento, produção, pós-produção, promoção, distribuição bem como importação e exportação. Será igualmente realizada uma descrição do impacto que a eventual relação entre investidores específicos e montante das receitas pode ter exercido nos resultados do filme.

⁽²⁸⁾ Relatório de avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Recomendação do Conselho, de 24 de Setembro de 1998, relativa à protecção dos menores e da dignidade humana, COM(2001) 106, de 27.2.2001, http://europa.eu.int/comm/avpolic/ regul/new_srv/pmhd_en.htm

⁽²⁹⁾ Ver nota 7.

⁽³⁰⁾ JO C 235 de 21.8.2001.

⁽³¹⁾ O capital de risco: uma chave para a criação de emprego na União Europeia, SEC(1998) 552 final, de 31 de Março de 1998.

8. QUESTÕES A PONDERAR NA REVISÃO DA DIRECTIVA TELEVISÃO SEM FRONTEIRAS EM 2002 ⁽³²⁾

8.1. Definições

Definição de obra europeia: Existem diferentes definições de uma obra europeia a nível internacional, comunitário e nacional. Neste campo as principais questões identificadas consistiam em saber se é necessária uma definição reconhecida a nível europeu, em que medida deverá ser detalhada e se deverá ser vinculativa para os diversos usos previstos. A nível dos Estados-Membros, existe um certo número de definições diferentes da noção de «obra europeia». Alguns recordaram que essas diferenças poderão criar entraves à circulação de produções europeias. Estas definições foram adoptadas a nível nacional, tanto para aplicar as disposições da Directiva TVSF como para aplicar os regimes de apoio nacionais às obras audiovisuais.

Foi geralmente reconhecido que a questão das «definições» era importante para todos os tipos de produção. Muitos comentadores sublinharam que estas definições devem atender ao contexto, nomeadamente, regimes de apoio, co-produções, etc. e apontaram as relações com a revisão da Directiva TVSF em 2002. Há quem considere que diversos objectivos políticos poderiam ganhar com uma definição harmonizada ou eventualmente uma coordenação ou um reconhecimento mútuo das definições dos Estados-Membros; o facto poderia simplificar a criação de co-produções europeias e a combinação de diferentes regimes de apoio (nacionais ou europeus).

Um certo número de comentadores (incluindo estações de radiodifusão e autoridades nacionais) consideram que as diferenças de definições identificadas não colocam problemas para a produção transfronteiriça. Outros (nomeadamente os produtores de filmes e de televisão) consideram que a existência de definições diferentes, bem como as interpretações nacionais divergentes dessas definições, constituem um entrave a qualquer tentativa para avaliar claramente o desenvolvimento económico da indústria da produção europeia no seu conjunto. As opiniões também se dividem quanto ao facto de saber se a legislação europeia deverá fornecer uma definição mais detalhada, uns refutando a utilidade, enquanto outros reclamam uma harmonização.

No que respeita aos critérios a adoptar, foram emitidas algumas opiniões diversas. Os pareceres divergem entre as vantagens de uma definição o mais vasta possível ou uma abordagem mais estrita, e critérios culturais ou económicos. Alguns critérios, tais como o controlo dos direitos, suscitam controvérsia. Outros comentadores avançam critérios como a utilização de uma definição baseada no trabalho ou em elementos «culturais».

Definição de produtor independente: Existe na Europa um certo número de definições diferentes do que é um «produtor independente» e uma «produção independente». Muitos Estados-Membros recorrem à noção de produtor independente para determinar os beneficiários dos regimes de auxílios nacionais. Foram abordadas as questões do significado da «independência» e dos critérios a estabelecer para decidir se um produtor é independente.

Todos concordaram sobre o facto de que importa clarificar os objectivos estratégicos fundamentais, em particular à luz das novas estruturas da indústria. Alguns comentadores notam uma tensão potencial entre os objectivos de crescimento da competitividade europeia e de promoção da diversidade cultural no interior da Europa. Este último poderá parecer respeitar os objectivos iniciais da Directiva TVSF, que visa estimular a criação de novas fontes de produção televisiva, nomeadamente favorecendo a criação de PME, as quais farão a concorrência aos produtores estabelecidos. Isto implicaria centrar a produção oferecida pelo sistema actual nas PME, em vez de o alargar a grandes grupos ligados aos organismos de radiodifusão. Neste aspecto, observa-se igualmente que a distinção entre produtores e organismos de radiodifusão já não é tão clara como antes, dado que esses organismos fazem muitas vezes parte de grupos de integração vertical, sendo por isso a relação cada vez mais complexa. Qualquer definição deverá portanto implicar relações com os interesses das diferentes partes da cadeia de valores audiovisual. Foi declarado um certo apoio a favor de uma definição europeia, que possa garantir que os Estados-Membros utilizam a mesma interpretação. A opinião geral é que a questão deverá ser estudada no quadro da revisão da Directiva Televisão Sem Fronteiras (TVSF).

A distinção entre as noções de produtor independente e produção independente foi evidenciada pelos produtores e realizadores. A importante contribuição dos produtores independentes foi sublinhada por um grande número de comentadores, tendo em conta principalmente a necessidade de promover a diversidade cultural. Relativamente aos critérios a utilizar, alguns comentadores consideram que o ponto de partida deverá ser o considerando pertinente da Directiva TVSF (Considerando 31).

Um certo desacordo opôs nomeadamente os organismos de radiodifusão aos produtores quanto ao facto de saber se os critérios devem implicar uma limitação da duração de transferência dos direitos dos produtores para os organismos de radiodifusão. Estes últimos consideram que qualquer intervenção a nível europeu para introduzir uma duração ou um outro limite aos seus direitos de propriedade seria injustificada e contrária aos objectivos da política audiovisual europeia e influenciará negativamente a concorrência. Os produtores consideram que a retransferência dos direitos tradicionais para o produtor e a negociação equitativa dos novos direitos mediáticos só podem aproveitar à circulação das obras audiovisuais e aumentar a quantidade e a qualidade do conteúdo europeu disponível nas novas plataformas de difusão.

Os critérios-chave mencionados incluem a livre escolha das infra-estruturas, a livre escolha da distribuição internacional, a relação de participação maioritária, a propriedade da empresa e a estrutura dos accionistas. Outros comentários sugerem que qualquer definição deve concentrar-se na noção de «independência» para marcar a distinção entre organismos de radiodifusão e produtores. Alguns organismos de radiodifusão (comerciais e de serviço público) consideram que a definição actual de «independência face a um organismo de radiodifusão televisiva» deverá ser modificada para reflectir a evolução do sector, nomeadamente a concentração crescente e a criação de conglomerados de meios audiovisuais e a presença de outras plataformas ligadas aos organismos de radiodifusão.

⁽³²⁾ Revisão prevista no artigo 26.º da directiva; consultar: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul_en.htm

Relativamente à utilização desta definição para a aplicação das regras comunitárias de concorrência, foi sugerido ter em conta a questão da produção independente durante o exame das fusões e das co-empresas, a fim de velar por que o sector (composto principalmente de PME) não sofra efeitos negativos. Este processo deverá compreender, em particular, o controlo da produção, o acesso aos canais de distribuição e a manutenção dos direitos para os independentes em relação aos catálogos.

A Comissão considera que o debate lançado neste âmbito fornecerá um contributo útil para os estudos realizados como preparação da revisão da Directiva TVSF em 2002, e pretende continuar a debater a questão neste contexto. Consta que a revisão deverá atribuir uma importância particular aos objectivos a atingir, em função designadamente da necessidade de promover a diversidade cultural, do papel desempenhado pela definição nesta área, e bem assim do grande número de critérios possíveis a avaliar.

8.2. Questões relativas à cronologia dos meios audiovisuais e aos direitos em linha

Esta questão diz respeito à cronologia de divulgação para a exploração económica de filmes nos Estados-Membros da União Europeia, baseada em acordos celebrados entre os agentes económicos implicados⁽³³⁾. O direito comunitário impõe aos Estados-Membros que velem por que os organismos de radiodifusão televisiva que dependem da sua competência não difundam obras cinematográficas fora dos prazos acordados com os titulares de direitos⁽³⁴⁾.

Os comentadores manifestaram um largo consenso sobre o facto de esta obrigação ser suficiente e, na medida em que o princípio da cronologia dos meios audiovisuais esteja garantido a nível europeu, os prazos de exploração do filme deverem ser estabelecidos por disposições contratuais entre as partes envolvidas. Alguns comentadores são de opinião que a harmonização das práticas poderá ser contraproducente. Outros manifestam-se a favor da auto-regulação.

Foram ventiladas novas questões quanto à definição de direitos em linha e aos novos direitos mediáticos criados pela distribuição de co-produções europeias em linha, tendo sido pedidos comentários sobre as implicações para os diferentes agentes na cadeia de valores (agrupamento de direitos, etc.). Os organismos de radiodifusão e os produtores não estão de acordo sobre a necessidade de distinguir categorias de direitos, considerando os produtores que convém distinguir categorias e definir os diferentes grupos de direitos.

De um modo geral, os produtores consideram que os organismos de radiodifusão já adquiriram os novos direitos mediáticos sem custos adicionais, dado que esses direitos não estavam claramente definidos no contrato nem foram negociados separadamente. Os organismos de radiodifusão referem que as negociações sobre os direitos devem ter em conta o conjunto das plataformas de exploração potencial e prever disposições claras para incluir ou excluir esses direitos suplementares em qual-

quer convenção, mediante remuneração equitativa (prática actual). Além disso, consideram que uma intervenção seria prejudicial à liberdade comercial de ambas as partes.

A Comissão considera que a consulta confirmou que a situação actual no quadro da legislação comunitária continua a ser a melhor solução, porque permite uma abordagem flexível da utilização dos direitos por diferentes aberturas mediáticas. Regista as preocupações expressas pelos produtores em termos de agrupamento de direitos e propõe-se analisar a questão, na medida em que está relacionada com a definição de produtor independente, aquando da revisão da directiva TVSF em 2002.

9. PRÓXIMAS ETAPAS

Os princípios fundamentais que se encontram no cerne da política audiovisual comunitária continuam inteiramente válidos. A Comunidade desenvolverá esta política na base dos instrumentos legislativos e dos mecanismos de apoio existentes mas explorará igualmente a possibilidade de utilizar novos instrumentos ou iniciativas para atingir esses objectivos. A evolução das tecnologias e do mercado deve ser considerada à luz da necessidade de reforçar a diversidade cultural e linguística europeia e de preservar o nosso património audiovisual. Neste aspecto, a Comissão identificou um certo número de iniciativas que poderiam ser lançadas a fim de promover a circulação das obras, pelo que se propõe empreender as seguintes acções:

Calendário da acção

Tema	Acção	Fim dos trabalhos
Classificação	Estudo independente sobre a avaliação das práticas de classificação	2002
Outras questões	Criação de um grupo de peritos sobre o cinema	2002
Outras questões	Estudo independente sobre os fluxos financeiros ao nível da indústria cinematográfica europeia	2002
Protecção do património e exploração das obras audiovisuais	Ponto da situação, antes do lançamento da iniciativa	Meados de 2002
Definições de «obra europeia» e de «produtor independente»	Revisão da Directiva Televisão Sem Fronteiras	Fim de 2002
Questões fiscais	Revisão da sexta Directiva IVA	Após 2002
Cinema electrónico	Integração em MEDIA+ e no sexto programa-quadro	2002-2006

⁽³³⁾ Completados por disposições legislativas na Alemanha, em França e em Portugal.

⁽³⁴⁾ Artigo 7.º da Directiva TVSF alterada.