

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 89/552/CEE do Conselho relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva»

COM(2005) 646 final — 2005/0260 (COD).

(2006/C 318/33)

Em 7 de Fevereiro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º e do artigo 55.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 18 de Julho de 2006. Relator: HERNÁNDEZ BATALLER.

Na 429.ª reunião plenária de 13 e 14 de Setembro de 2006 (sessão de 14 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 53 votos a favor, 7 votos contra e 10 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1 Em 13 de Dezembro de 2005, a Comissão Europeia apresentou uma proposta destinada a actualizar a Directiva comunitária conhecida como «Televisão sem fronteiras», cuja primeira versão data de 1989 ⁽¹⁾ e que já foi alterada em 1997 ⁽²⁾. Em caso de conflito, as disposições desta Directiva prevalecerão sobre a regulação geral da prestação de serviços nos aspectos relacionados com o acesso à actividade e ao seu exercício ⁽³⁾.

1.2 O objectivo declarado desta alteração, prevista no quadro dos procedimentos de acompanhamento e de balanço da aplicação da legislação, é adaptar a directiva ao novo contexto de convergência tecnológica, em que os conteúdos e serviços audiovisuais excedem já em muito a visão tradicional da radiodifusão televisiva, e geram novas necessidades de regulamentação para garantir, tanto o funcionamento do mercado único e a existência de uma indústria europeia de conteúdos forte e criativa, como os direitos dos cidadãos. A modernização do quadro regulamentar comunitário sobre conteúdos dos meios audiovisuais faz também parte da estratégia i2010, cuja finalidade é uma sociedade da informação europeia em prol do crescimento e do emprego ⁽⁴⁾.

1.2.1 A proposta de alteração da directiva, que inicialmente estabelecia como âmbito de regulação o conjunto dos serviços audiovisuais, concretiza, após a reunião de Liverpool ⁽⁵⁾, esse âmbito nos denominados serviços de comunicação audiovisual, estabelecendo níveis normativos diferentes conforme a natureza linear ou não desses serviços. A Directiva passaria a referir-se à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e

administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação audiovisuais, passando a ser conhecida como Directiva dos Serviços de Meios de Comunicação Audiovisuais e já não como Directiva da Televisão sem Fronteiras.

1.2.2 Continuariam a não ser abrangidas pela Directiva, em todo o caso, as mensagens transmitidas num contexto privado, as versões electrónicas dos jornais ou revistas, os sítios Internet não destinados fundamentalmente a difundir conteúdos audiovisuais, ou as transmissões de radiodifusão sonora.

1.3 A proposta de alteração inscreve-se no âmbito do acordo interinstitucional «Legislar melhor», adoptado em 2003 com dois objectivos: por um lado, simplificar, flexibilizar e diminuir o número de obrigações regulamentares dos fornecedores de serviços de comunicação audiovisuais da UE. Por outro lado, promover a auto-regulação e a co-regulação no sector. Procura-se também consolidar um quadro de regulamentação simples e fundamental, consolidando ao mesmo tempo o princípio da legislação do país de origem, uma vez que a directiva tenha sido transposta para o ordenamento jurídico dos diversos Estados-Membros.

2. Proposta da Comissão

2.1 Como já se disse, a Comissão propõe alargar o âmbito de aplicação da Directiva a todos os serviços ⁽⁶⁾ de meios de comunicação audiovisual, entendendo como tal o fornecimento de imagens em movimento, com ou sem som, destinadas a informar, formar e entreter o público através das chamadas redes electrónicas ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Directiva 94/552/CE — JO L 298 de 17.10.1989.

⁽²⁾ Directiva 94/36/CE — JO L 202 de 30.07.1997.

⁽³⁾ COM(2006) 160 final.

⁽⁴⁾ Ver IP/05/643.

⁽⁵⁾ Conferência Audiovisual de Liverpool sobre a Directiva de Televisão sem Fronteiras, organizada pela Comissão.

⁽⁶⁾ Ver a definição destes serviços nos artigos 49.º e 50.º do Tratado.

⁽⁷⁾ Ver a definição dessas redes na alínea a) do número 2 da Directiva-Quadro 2002/21/CE, de 7 de Março de 2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro normativo comum das redes e serviços de comunicações electrónicas. JO L 108, de 24.04.2002, p. 33.

2.2 Estes serviços de meios de comunicação audiovisual podem por sua vez ser:

- Lineares, quando o utilizador se deve adaptar às condições temporais de difusão dos serviços ou conteúdos estabelecidos pelo fornecedor, seja qual for o canal de difusão (televisão terrestre, por satélite ou cabo); Internet; telefonia móvel; etc.);
- Não lineares, quando o utilizador decide em que momento deseja aceder ao serviço ou conteúdo específico disponível na oferta do fornecedor.

2.2.1 De acordo com esta distinção, a «radiodifusão televisiva» é definida como um serviço de comunicação audiovisual linear, em que um fornecedor de serviços de comunicação decide o momento em que é transmitido um programa específico e estabelece o horário dos programas. E o organismo ou operador de radiodifusão televisiva é definido como o fornecedor de serviços de comunicação de forma linear.

2.3 De acordo com esta extensão do âmbito de aplicação, a proposta de alteração da directiva introduz o conceito global de comunicação comercial audiovisual, referido a todo o tipo de imagens em movimento, com ou sem som, que acompanham os serviços de meios de comunicação audiovisuais com a intenção de promover, directa ou indirectamente, a aquisição de bens e serviços. A publicidade televisiva entende-se assim como uma parte da comunicação comercial audiovisual, quando se trata de mensagens emitidas por televisão, tanto para a promoção da aquisição de bens e serviços a troco de remuneração ou contrapartida semelhante, como para efeitos de auto-promoção do organismo de radiodifusão. O mesmo se passa com as televendas.

2.3.1 A proibição de publicidade televisiva e de televendas relativa a cigarros e outros produtos de tabaco alarga-se a todas as formas de comunicação comercial audiovisual. Também se mantém a proibição de publicidade e televendas de medicamentos que requerem receita médica bem como se mantém os limites nos anúncios publicitários no caso das bebidas alcoólicas, para não se estimular o seu consumo imoderado e para proteger os menores:

- não poderá estar dirigida especificamente aos menores nem, em particular, apresentar menores consumindo essas bebidas;
- não deve associar o consumo de álcool a uma melhoria do rendimento físico ou à condução de veículos;
- não deve dar a impressão de que o consumo de álcool contribui para o êxito social ou sexual;
- não deve sugerir que as bebidas alcoólicas têm propriedades terapêuticas ou um efeito estimulante ou sedativo ou que constituem um meio para resolver conflitos;

- não deve estimular o consumo imoderado de bebidas alcoólicas ou oferecer uma imagem negativa da abstinência ou da sobriedade;

- não deve sublinhar como qualidade positiva das bebidas o seu elevado teor alcoólico.

2.3.2 A proposta de alteração mantém a proibição de «publicidade oculta», entendida como a apresentação oral ou visual de produtos, de serviços, da marca ou das actividades de um fabricante de produtos ou de um fornecedor de serviços em programas, quando essa apresentação seja feita de forma intencional pela empresa de radiodifusão televisiva, com fins publicitários, e possa induzir o público em erro quanto à natureza publicitária dessa apresentação. Volta-se a recordar que a publicidade televisiva deverá ser facilmente reconhecível e claramente separada da restante programação por meios visuais e ou acústicos.

2.3.3 Não obstante, introduz-se uma nova definição referente à colocação de produto, que fica assim diferenciada da comunicação comercial audiovisual oculta, apesar de se definir de um modo muito similar: a inclusão ou a referência a um produto, um serviço ou uma marca registada que faça parte dos serviços de comunicação audiovisuais, normalmente a troco de uma remuneração ou contrapartida similar. A colocação do produto, para ser lícita, deve cumprir uma série de requisitos, entre os quais:

- não encorajar directamente a compra ou o aluguer de produtos ou serviços, nomeadamente fazendo referências promocionais específicas a esses produtos ou serviços;
- informação adequada aos utilizadores sobre a existência de um acordo de colocação de produto, com uma clara identificação da colocação;
- não-inclusão nos serviços de comunicação audiovisuais de produtos do tabaco ou de cigarros, e a não-colocação de produtos de empresas cuja principal actividade seja o fabrico ou a venda desses produtos;
- proibição de colocação de produtos nas emissões informativas e de actualidade, nos documentários e nos serviços de comunicação audiovisuais destinados às crianças.

2.3.4 Mantém-se na proposta de alteração em apreço as referências ao patrocínio e às condições para a sua legalidade, com modificações básicas que adequam esta actividade ao novo âmbito de aplicação. Mantém-se também a proibição de utilizar técnicas subliminares nas comunicações comerciais audiovisuais.

2.4 Do mesmo modo que a directiva em vigor, a proposta de alteração sublinha, no que diz respeito aos direitos e deveres dos Estados-Membros:

- A obrigação de assegurar a liberdade de recepção de serviços de comunicação audiovisuais provenientes de outros Estados-Membros.

- A obrigação de assegurar, através de meios apropriados e no âmbito das respectivas legislações, a efectiva observância das disposições da directiva em apreço pelos fornecedores de serviços de comunicação sob a sua jurisdição.
- A capacidade para exigir aos fornecedores de serviços de comunicação audiovisuais sob a sua jurisdição que cumpram regras mais detalhadas ou mais rigorosas nos domínios abrangidos pela directiva em apreço.
- A capacidade para assegurar o livre acesso do público a eventos de grande interesse para a sociedade, impedindo a retransmissão em exclusivo pelas empresas de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição.
- A obrigação de garantir que os fornecedores de serviços de comunicação sob a sua jurisdição não transmitam obras cinematográficas fora dos períodos acordados com os detentores de direitos.
- A obrigação de procurar (sempre que seja possível e, em certos casos, de forma escalonada) que os organismos de radiodifusão televisiva reservem uma parte maioritária do seu tempo de difusão para obras europeias ou assimiladas, bem como 10 % desse tempo (ou, alternativamente, 10 % do seu orçamento de programação) a obras europeias de produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva, neste último caso reservando uma parte adequada a obras recentes. O cálculo de tempo deixa de fora determinados conteúdos, tais como a informação, manifestações desportivas, jogos, publicidade, serviços de teletexto e tele-vendas.

2.4.1 Continua a prever-se também a possibilidade de um Estado-Membro poder, para prevenir condutas abusivas ou fraudulentas e infracções de determinadas disposições da directiva, adoptar medidas adequadas contra um fornecedor de serviços de comunicação estabelecido noutro Estado-Membro que dirija toda ou quase toda a sua actividade para o seu território sempre que o Estado-Membro em que está estabelecido o fornecedor de serviços não adopte medidas apesar de tal lhe ter sido requerido, e que se conte com a aprovação da Comissão.

2.4.2 Mantêm-se, igualmente, as quotas previstas nas directivas vigentes sobre produções audiovisuais europeias e nacionais e sobre produções audiovisuais independentes, quotas que foram cumpridas de maneira muito satisfatória nestes anos, de acordo com os relatórios de avaliação de impacto.

2.4.3 Como novidade, a proposta de alteração inclui em relação aos Estados-Membros:

- A obrigação de garantir aos organismos de radiodifusão televisiva radicados em outros Estados-Membros o acesso aos eventos de grande importância para o público, que sejam transmitidos por um organismo de radiodifusão televisiva

sob a sua jurisdição, para a realização de reportagens breves de actualidade em que indiquem a fonte das mesmas.

- A obrigação de garantir o acesso fácil, directo e permanente à informação sobre o número, endereço postal e electrónico dos fornecedores de serviços de meios de comunicação audiovisuais sob a sua jurisdição, bem como à autoridade reguladora competente.
- A obrigação de garantir que os fornecedores de serviços de comunicação sob a sua jurisdição promovam, quando viável e pelos de meios adequados, a produção e acesso a obras europeias.
- A obrigação de garantir que os fornecedores de serviços de comunicação sob a sua jurisdição não transmitam obras cinematográficas fora dos períodos acordados com os detentores de direitos.
- A referência expressa a que seja encorajada a instituição de regimes de co-regulação nos domínios coordenados pela directiva, prevendo a sua aplicação efectiva e a sua aceitação pelas principais partes interessadas.

2.5 No atinente à regulamentação dos valores difundidos pelos serviços de meios de comunicação audiovisuais, reformulam-se as disposições da actual directiva.

2.5.1 Nelas se indica que os referidos serviços não devem:

- Afectar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores.
- Conter qualquer incitamento ao ódio com base no sexo, na raça ou origem étnica, na religião ou credo, na incapacidade, idade ou orientação sexual.

Mantém-se na proposta de alteração a actual referência expressa à não emissão de programas que incluam cenas de pornografia ou violência gratuita. Também, no caso de emissões que possam prejudicar o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores, recorda a necessidade de adoptar medidas técnicas de codificação, ou relativas a faixas horárias ou à classificação dos conteúdos, para garantir que os menores que se encontram na sua zona de difusão não verão nem escutarão essas emissões.

2.5.2 Por seu lado, as comunicações comerciais audiovisuais não devem:

- Conter qualquer discriminação em virtude da raça, sexo ou nacionalidade.
- Atentar contra convicções religiosas ou políticas.
- Encorajar comportamentos prejudiciais à saúde ou à segurança.
- Encorajar comportamentos prejudiciais à protecção do ambiente.

— Prejudicar moral ou fisicamente os menores. Tal implica não exortar directamente os menores a comprarem um produto ou serviço aproveitando-se da sua inexperiência ou credulidade; não os encorajar directamente a persuadirem os pais ou outras pessoas a adquirirem os produtos ou serviços que estejam a ser publicitados; não se aproveitar da confiança especial que os menores depositam nos pais, professores ou outras pessoas; nem mostrar sem justificação menores em situações perigosas.

2.6 No atinente às pausas para publicidade, a proposta de alteração da directiva reduz consideravelmente as regras para simplificar e flexibilizar, em grande parte, os critérios de aplicação.

2.6.1 Mantém-se praticamente nos mesmos termos o carácter excepcional dos anúncios publicitários e de televentas isolados, excluindo-se agora os programas desportivos. É dada preferência a «spots» publicitários entre os programas, desde que a sua inserção não prejudique a integridade desses programas, nem os direitos dos detentores de direitos.

2.6.2 Os diferentes parâmetros de «spots» publicitários autorizados, o espaço entre os «spots» e as excepções conforme o tipo de programas são substituídos por uma regra geral segundo a qual a transmissão de filmes realizados para a televisão, obras cinematográficas, programas infantis e noticiários pode ser interrompida por publicidade e ou televentas uma vez por cada período de 35 minutos. Mantém-se também a proibição de inserir publicidade durante a difusão de serviços religiosos.

2.6.3 Relativamente ao tempo de transmissão dedicado às diferentes formas publicitárias, mantém-se apenas o critério geral de 20 % por hora para anúncios publicitários, televentas e outros formatos curtos promocionais, bem como a excepção relativa ao cálculo de duração para os anúncios da empresa de radiodifusão televisiva aos seus próprios programas e produtos conexos directamente relacionados com esses programas e aos anúncios de patrocínios, que agora se estende também à colocação de produtos.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité aprova a iniciativa de alterar a actual Directiva da Televisão sem Fronteiras para a adaptar à nova situação de convergência tecnológica e às novas práticas publicitárias e promocionais. Ao mesmo tempo, o Comité reconhece a necessidade de uma legislação mais aplicável e eficaz que contribua para um maior intercâmbio destes serviços no mercado único europeu, fortalecendo e dinamizando o desenvolvimento deste. Todavia, considera que a alteração deve responder tanto a tais necessidades de desenvolvimento tecnológico e económico como à protecção da dignidade humana e a integridade pessoal.

3.2 Igualmente, lamenta que a Comissão não tenha aproveitado a oportunidade que representa a alteração proposta para eliminar certas carências e ambiguidades da directiva vigente, que se revelaram de difícil interpretação e aplicação e, como tal, fonte de incerteza jurídica, tanto na aplicação da directiva, como nas leis que a transpõem para o ordenamento jurídico dos diferentes Estados-Membros.

3.2.1 Assim acontece, por exemplo, com a falta de uma definição das formas publicitárias reguladas pela directiva, inclusivamente alguns dos pressupostos de ilicitude contemplados. Embora nas nossas observações na especialidade entremos mais a fundo neste assunto, pode assinalar-se aqui, a título de exemplo, que o considerando 44 exclui do cômputo publicitário as telepromoções, sem que em nenhum momento se definam no texto as características e limites desta forma publicitária.

O CESE considera que não há nenhuma razão para tal isenção e que, em qualquer caso, as telepromoções deveriam entrar no cálculo da publicidade. De outro modo, só se conseguiria penalizar os anúncios e transferir as comunicações comerciais para outros formatos, mantendo e, inclusivamente, aumentando o nível de saturação publicitária.

3.2.2 Não se deve esquecer também que a combinação entre um normativo cada vez mais básico e a consolidação do princípio do país de origem, longe de promover a harmonização normativa entre os diferentes Estados-Membros, pode originar importantes diferenças legislativas neste âmbito, especialmente em matéria de publicidade e protecção dos menores, dificultando o desenvolvimento do mercado único ou baixando sensivelmente os níveis de protecção dos cidadãos.

3.3 No tocante ao âmbito de aplicação, embora se tente deixar clara a diferença entre os serviços de comunicação audiovisual, que seriam regulados pela directiva alterada, e o resto dos serviços audiovisuais, que cabem no quadro geral da regulação das comunicações electrónicas, é previsível que o desenvolvimento de formatos mistos com a presença cada vez mais indiferenciada de conteúdos textuais, sonoros e de imagem torne cada vez mais difícil estabelecer os limites do seu âmbito de aplicação.

3.4 O Comité considera que a proposta de alteração da directiva deve pelo menos manter, e se possível alargar, as garantias de protecção dos utilizadores desses serviços de meios de comunicação audiovisuais, especialmente no caso dos menores. Não se pode esquecer, como se sublinhou, que, além dos objectivos respeitantes ao mercado único audiovisual, a directiva deve promover uma série de valores de índole social e cultural relacionados com a diversidade, a identidade, o desenvolvimento pessoal dos cidadãos, a dignidade humana, mencionada nos próprios considerandos da proposta de alteração, o direito à informação e à liberdade de expressão, direitos estes contemplados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁽⁸⁾. Além disso, a jurisprudência do TJCE⁽⁹⁾ considera como um serviço de interesse económico geral o funcionamento da televisão.

⁽⁸⁾ JO C 364, de 2000.

⁽⁹⁾ Sentença de 30 de Abril de 1974, processo C-15/73, Rec. pp. 203. Sentença do Tribunal de Primeira Instância, de 10 de Julho de 1991, processo T-69/89, Rec. pp. II 525. Sentença do TPI, de 18 de Setembro de 2001, processo T-12/99, Rec. pp. II-2549 e seg.

3.5 A proposta de alteração da directiva deveria, também, para este Comité, dar um passo mais e propor medidas concretas em relação a aspectos como o pluralismo e a concentração dos meios de comunicação. No que diz respeito ao fomento da produção europeia, esperaríamos uma declaração mais decidida perante os Estados-Membros que não estabelecesse como condição desse fomento «quando seja exequível», assim como a aplicação progressiva aos serviços não-lineares de critérios de produção europeia e independente, na medida do possível.

3.6 Em relação ao direito de resposta contemplado na proposta de alteração, a Comissão não teve em conta a posição do CESE⁽¹⁰⁾ quanto à necessidade de prever, também, com o mesmo alcance geral e nas mesmas condições definidas, um direito de rectificação como reacção contra conteúdos falsos, incorrectos ou inexactos que afectem os direitos das pessoas.

3.7 O Comité considera que a proposta de alteração deveria prever a obrigatoriedade de criação, em todos os Estados-Membros, de autoridades reguladoras, bem como a independência, imparcialidade e transparência destas, tanto na sua composição, como no exercício das suas funções. Julgamos que há que ponderar no futuro, se se deveria constituir uma agência europeia, instituto ou instância similar de carácter supranacional.

4. Observações na especialidade

4.1 O Comité considera que a definição de comunicação audiovisual comercial proposta pela Comissão é excessivamente restritiva e reproduz mecanicamente a definição de «serviços de comunicação audiovisual». Parece lógico que os serviços de meios de comunicação audiovisuais se definam como «imagens em movimento, com ou sem som», fazendo da imagem em movimento condição «sine qua non» para a existência destes serviços e deixando, assim, fora do âmbito de aplicação da directiva a imprensa na Internet ou a radiodifusão sonora. No entanto, uma vez estabelecido o âmbito de aplicação, as comunicações audiovisuais comerciais podem utilizar imagens estáticas (por exemplo, um logotipo ou um cartaz publicitário) ou sons isolados e sem imagem (por exemplo, uma menção verbal de marca ou um indicativo sonoro comercial). Seria preferível, neste sentido, definir a «comunicação audiovisual comercial» como imagens em movimento, com ou sem som, que acompanham os serviços de comunicação audiovisuais e que se destinam a promover, directa ou indirectamente, os produtos, os serviços ou a imagem de uma pessoa singular ou colectiva que exerce uma actividade económica.

4.2 A proposta de alteração da directiva mantém o critério vigente de considerar publicidade televisiva a que é emitida contra remuneração. Consideramos que se deveria estabelecer como critério definidor da sua natureza a intenção de promover produtos e serviços e não a remuneração, em conformidade com outras definições comunitárias como a que é retomada, por exemplo, na directiva sobre publicidade enganadora. Tal evitaria a possibilidade de emissão de mensagens publicitárias de produtos cuja publicidade em televisão está proibida ou de

mensagens publicitárias ilícitas, que actualmente podem aparecer no ecrã, quando não se consegue demonstrar de modo fidedigno a existência de remuneração e, portanto, o seu carácter de publicidade televisiva. E o mesmo se deve dizer da referência ao requisito de remuneração na definição de televidas.

4.2.1 Em todo o caso, a manter-se o critério da proposta, a directiva deveria prever a possibilidade de os Estados-Membros atribuírem aos tribunais, quando existir um procedimento civil ou administrativo, as competências que lhes permitam exigir aos organismos de radiodifusão a apresentação de provas relativas à não-retribuição da comunicação audiovisual, tal como se refere na Directiva 84/850/CEE. Em caso contrário, presumir-se-á o carácter comercial dessa comunicação.

4.3 A proposta de alteração da directiva mantém praticamente nos mesmos termos a definição vigente de publicidade oculta. Todavia, consideramos que essa definição de «oculta» deveria aplicar-se à comunicação comercial audiovisual no seu conjunto e não só à publicidade televisiva, de cada vez que no articulado se proíbe expressamente a comunicação comercial audiovisual oculta.

4.3.1 Consideramos também que o conceito de comunicação comercial audiovisual oculta deveria ser mais extenso do que o que é formulado na proposta de alteração e incluir:

- a apresentação ou referência dos bens e serviços, não só através de palavras ou imagens, mas também de sons (por exemplo, um indicativo sonoro comercial associado a determinada marca ou produto);
- quanto ao conteúdo dessa apresentação ou referência, não só o nome, marca ou actividades do fabricante de produtos, mas também outros sinais distintivos da oferta, quando estes se lhe associam de forma inequívoca (por exemplo, um determinado tipo de embalagem, ou um «slogan», mesmo que não mencione a marca).

4.3.2 Da mesma forma, deveria estabelecer-se claramente no texto da directiva que a colocação dos produtos não será considerada como uma comunicação comercial audiovisual oculta, sempre que respeite os requisitos de legalidade definidos na regulamentação.

4.4 O Comité considera positiva a referência expressa à colocação de produtos na proposta de alteração da directiva. Ainda que, em teoria, actualmente, qualquer colocação de produto possa ser entendida como publicidade oculta e, portanto, como uma actividade proibida, na prática a tendência tem sido a de nem sequer ser considerada como publicidade televisiva, ficando por isso fora de qualquer regulamentação. Todavia, consideramos que na definição de colocação de produto deveriam distinguir-se, como elementos distintivos desta prática, a intenção promocional por parte do organismo de radiodifusão e a falta de advertência óptica ou acústica ao público sobre o seu carácter promocional durante (isto é, simultaneamente a) tal colocação, face ao que acontece com outros formatos publicitários como as telepromoções.

⁽¹⁰⁾ (JO C 221, de 8.9.2005, p. 17). Relator: Pegado Liz.

4.4.1 Também deveria estabelecer-se que a colocação de produto não pode influir de tal modo na programação que afecte a sua independência e integridade, de acordo com o assinalado para outros formatos promocionais, e extremar-se as restrições a ela atinentes proibindo não só a colocação no caso de publicidade proibida, de conteúdos dirigidos a menores ou de noticiários, mas também nos casos da publicidade de medicamentos e, como mais adiante se salientará, da publicidade de bebidas alcoólicas.

4.5 A proposta de alteração da directiva contempla, na linha do texto em vigor, a proibição de utilizar técnicas subliminares na comunicação comercial audiovisual. Todavia, não se inclui no texto qualquer definição das referidas técnicas. Consideramos que se deveria desenvolver expressamente este conceito, fazendo referência ao emprego de estímulos visuais ou sonoros que são difundidos em intensidades que se situam no limiar de percepção dos sentidos e percebidos a um nível subconsciente.

4.6 A proposta de alteração da directiva prevê que a promoção da oferta na comunicação comercial audiovisual tanto pode ser directa como indirecta. Da mesma forma, em alguns casos, como no dos cigarros e de outros produtos do tabaco, também é proibida essa comunicação comercial, mesmo quando é indirecta. No entanto, o texto não inclui uma definição desta modalidade de comunicação comercial audiovisual. Consideramos que se deveria desenvolver expressamente este conceito, fazendo referência ao facto de que, mesmo que não haja uma apresentação directa dos produtos ou uma referência directa a estes, se utilizem marcas, símbolos ou outras características dos produtos ou empresas cujas actividades principais ou conhecidas incluam a sua produção ou comercialização.

4.7 A proposta de alteração da directiva apresenta, na alínea c) do artigo 3.º-G, a lista de valores a respeitar pela comunicação comercial audiovisual. Essa lista retoma os critérios relativos à publicidade e às televendas do texto em vigor, mas é suprimida a referência à dignidade humana. Consideramos que essa referência se deveria manter, tendo em conta a sua importância e à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

4.8 A proposta de alteração da directiva mantém a obrigação de os Estados-Membros garantirem que os serviços de comunicação audiovisuais sob a sua jurisdição não sejam utilizados de um modo susceptível de afectar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores. Apresenta também as medidas que devem ser tomadas sobre os conteúdos que possam afectar (já não «seriamente») esse desenvolvimento, e reitera a proibição total da pornografia e da violência gratuita. Seria oportuno interrogarmo-nos sobre o carácter efectivo dessa proibição, à luz da avaliação do cumprimento da directiva desde 1989, e se não seria mais adequado suprimi-la e assegurar a protecção dos menores contra os conteúdos pornográficos e violentos por meio de medidas de codificação, de faixas horárias reservadas e avisos, já previstas na regulamentação.

4.8.1 O Comité lamenta que a Comissão não tenha tido em conta na proposta de alteração da directiva regimes de protecção mais eficazes que funcionam de forma satisfatória em alguns Estados-Membros, como os que ampliam a protecção dos menores face aos conteúdos publicitários ou limitam o abuso da publicidade e da televenda enganosas.

4.9 A proposta de alteração apresenta algumas diferenças pouco justificadas quando se trata de estabelecer restrições para os serviços de comunicação audiovisual e para as comunicações audiovisuais comerciais a elas associadas. Assim, fala-se, em relação aos serviços de comunicação, de «incitamento ao ódio com base no sexo, na raça ou origem étnica, na religião ou credo, na incapacidade, idade ou orientação sexual», e em relação às comunicações audiovisuais comerciais de «discriminação em virtude da raça, sexo ou nacionalidade». Desaparece a referência à dignidade humana. Menciona-se, falando de serviços de comunicação audiovisuais, «afectar seriamente o desenvolvimento físico, mental ou moral», quando, no caso das comunicações audiovisuais comerciais a menção se limita a que «não devem prejudicar moral ou fisicamente os menores». Também não se inclui, em relação a estas comunicações, a proibição de incitar a ou fomentar condutas violentas e anti-sociais, bem como os maus tratos a animais. O Comité tem para si que estas restrições deveriam estender-se, na sua máxima expressão, tanto aos serviços de comunicação audiovisual como às comunicações audiovisuais comerciais.

4.10 No atinente às informações básicas que as instâncias de difusão devem proporcionar, consideramos que se deve estabelecer expressamente a obrigação, quando existir uma autoridade reguladora, de dar pelo menos o seu endereço postal e electrónico.

4.11 A comunicação comercial audiovisual relativa a bebidas alcoólicas fica limitada quanto ao seu alvo (não se deve dirigir aos jovens) e quanto ao seu anúncio, não encorajando o consumo imoderado dessas bebidas. Consideramos, no entanto, que os graves problemas associados ao consumo de álcool, especialmente entre os jovens, aconselhariam uma regulamentação mais estrita por parte da Comissão, regulamentação que se poderia estabelecer em função:

- dos programas/contéudos (por exemplo, não só no caso dos que são dirigidos especificamente aos jovens, mas também nos desportivos);
- dos horários de difusão no caso de serviços lineares (por exemplo, não-emissão de comunicações comerciais audiovisuais relacionadas com estes produtos antes das 10 horas da noite);
- da graduação alcoólica dos produtos (por exemplo, proibição de comunicações comerciais audiovisuais de bebidas alcoólicas de 18 graus ou mais);
- da concentração de anúncios em banda no caso da publicidade televisiva (por exemplo, não mais de um por «spot» publicitário/anunciante/programa);

— da forma publicitária e promocional adoptada (por exemplo, proibição de colocação de produto e de patrocínio por parte dos fabricantes de bebidas alcoólicas ou pelo menos a sua limitação horária como indicado supra).

4.12 Os utilizadores dos meios de comunicação, tal como os consumidores, deveriam ver reflectidas na directiva as vias de reclamação já existentes no direito comunitário, tal como a possibilidade de interpor acções de cessação por infracção a esta regulamentação, de acordo com a Directiva 98/27/CE, a qual não aparece mencionada nem sequer nos considerandos da proposta de alteração, ao passo que outra legislação complementar, como a Directiva 2005/29/CE sobre práticas comerciais desleais, dela constam.

4.13 A proposta de alteração da directiva deveria contemplar um aumento das funções do Comité de Contacto em aspectos como os seguintes:

- O estabelecimento de regras comuns para a identificação da instância reguladora responsável pelo serviço de meios audiovisuais;
- o estabelecimento de regras comuns para informar os utilizadores da existência de patrocínio e colocação de produto;
- o estabelecimento de regras comuns para o desenvolvimento dos regimes de auto-regulação e de co-regulação;

— o estabelecimento de regras comuns para a emissão por outros organismos de radiodifusão de eventos de interesse geral ou de resumos destes;

— o estabelecimento de regras comuns para que os cidadãos possam exercer o seu direito de resposta e rectificação.

Igualmente, haveria que reconhecer o papel das organizações de consumidores e de utilizadores, como partes interessadas tanto na auto-regulação, como na co-regulação ⁽¹⁾.

4.14 A proposta de alteração deveria prever a obrigatoriedade de criação, em todos os Estados-Membros, de autoridades reguladoras competentes nas matérias abrangidas pela directiva em apreço, bem como a independência, imparcialidade e transparência dessas autoridades, tanto na sua composição, como no exercício das suas funções, assumindo os critérios da Recomendação 23(2000) do Conselho da Europa.

4.15 Finalmente, seria desejável que a proposta de alteração da directiva actual contemplasse medidas para promover o acesso das pessoas deficientes à televisão digital e aos seus conteúdos interactivos, aproveitando as possibilidades que a convergência tecnológica faculta.

Bruxelas, 14 de Setembro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Relatório de informação sobre o «Estado actual da co-regulação e auto-regulação no Mercado Único»; relator: Veвер.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração obtiveram pelo menos um quarto dos sufrágios expressos mas foram rejeitadas durante o debate:

Ponto 4.1

Redigir do seguinte modo:

«O Comité considera que a definição de comunicação audiovisual comercial proposta pela Comissão é excessivamente restritiva imprecisa e reproduz mecanicamente a definição de “serviços de comunicação audiovisual”. Parece lógico que os serviços de meios de comunicação audiovisuais se definam como serviços de natureza idêntica à da radiodifusão televisiva programada, “imagens em movimento, com ou sem som”, fazendo da imagem em movimento condição “sine qua non” para a existência destes serviços e deixando, assim, fora do âmbito de aplicação da directiva a imprensa na Internet ou a radiodifusão sonora. No entanto, Uma vez estabelecido o âmbito de aplicação, as comunicações audiovisuais comerciais podem utilizar imagens estáticas (por exemplo, um logotipo ou um cartaz publicitário) ou sons isolados e sem imagem (por exemplo, uma menção verbal de marca ou um indicativo sonoro comercial). Seria preferível, neste sentido, definir a “comunicação audiovisual comercial” como imagens em movimento, com ou sem som, que acompanham os serviços de comunicação audiovisuais e que se destinam a promover, directa ou indirectamente, os produtos, os serviços ou a imagem de uma pessoa singular ou colectiva que exerce uma actividade económica.»

Justificação

Neste domínio é difícil traçar linhas precisas. As definições propostas em 4.1 são ainda mais genéricas do que as da proposta de directiva, tornando, pois, mais difícil uma aplicação clara. Para não entravar o desenvolvimento dos serviços em causa, as definições deveriam ser tanto quanto possível claras, respeitando os objectivos de protecção dos menores e da dignidade humana, identificando claramente as comunicações comerciais, prevendo direito de resposta e fornecendo os requisitos fundamentais de identificação.

Resultados da votação:

Votos a favor: 32

Votos contra: 40

Abstenções: 3

Ponto 4.2.1

Suprimir

«Em todo o caso, a manter-se o critério da proposta, a directiva deveria prever a possibilidade de os Estados-Membros atribuírem aos tribunais, quando existir um procedimento civil ou administrativo, as competências que lhes permitam exigir aos organismos de radiodifusão a apresentação de provas relativas à não-retribuição da comunicação audiovisual, tal como se refere na Directiva 84/850/CEE. Em caso contrário, presumir-se-á o carácter comercial dessa comunicação.»

Justificação

A proposta de dar aos tribunais a possibilidade de exigirem aos organismos de radiodifusão que apresentem provas relativas à não-retribuição da comunicação audiovisual daria uso a possíveis abusos. Além disso, é praticamente impossível que os organismos de radiodifusão apresentem provas em como não receberam retribuição por esse serviço.

Resultados da votação:

Votos a favor: 35

Votos contra: 40

Abstenções: 1