

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO —**Orientações nos termos do artigo 13.º, n.º 7, da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual sobre o cálculo da percentagem de obras europeias em catálogos a pedido e sobre a definição de baixas audiências e de baixo volume de negócios**

(2020/C 223/03)

I. CONTEXTO

A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual ⁽¹⁾ (a seguir designada Diretiva SCSA) estabelece regras reforçadas relativas à promoção de obras europeias. O artigo 13.º, n.º 1, determina que os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido (a seguir designados por serviços a pedido ou serviços de vídeo a pedido — VOD) devem garantir «uma quota de pelo menos 30% de obras europeias nos seus catálogos» e garantir-lhes «uma posição proeminente».

O artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva SCSA estipula que, «caso os Estados-Membros exijam que os fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição contribuam financeiramente para a produção de obras europeias [...], podem igualmente exigir que os fornecedores de serviços de comunicação social que visem audiências situadas nos seus territórios, mas estejam estabelecidos noutro Estado-Membro, façam essas contribuições financeiras». Tais contribuições «devem ser proporcionadas e não discriminatórias».

O artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva SCSA prevê, para as empresas com um baixo volume de negócios ou com baixas audiências, isenções obrigatórias das obrigações impostas nos termos do artigo 13.º, n.º 1, bem como dos requisitos possíveis nos termos do artigo 13.º, n.º 2. O objetivo das isenções, conforme esclarecido no considerando 40, consiste em assegurar que as obrigações de promoção de obras europeias não comprometam o desenvolvimento do mercado e não inibam a entrada de novos operadores nesse mercado.

Nos termos do artigo 13.º, n.º 7, da Diretiva SCSA, o presente documento visa fornecer orientações sobre:

- a) o cálculo da percentagem de obras europeias nos catálogos dos fornecedores de serviços a pedido; e
- b) a definição de baixas audiências e de baixo volume de negócios no contexto das isenções supramencionadas.

As orientações não são vinculativas. No processo de redação das presentes orientações, a Comissão consultou devidamente o Comité de Contacto, conforme exigido pelo artigo 13.º, n.º 7. Na medida em que as orientações podem interpretar a Diretiva SCSA, a posição da Comissão não prejudica qualquer interpretação efetuada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

II. CÁLCULO DA PERCENTAGEM DE OBRAS EUROPEIAS**1. Cálculo por títulos**

No mercado de serviços de comunicação social audiovisual lineares (radiodifusão televisiva), a percentagem de obras europeias na grelha de programas dos operadores televisivos é calculada com base no tempo de antena. O artigo 16.º da Diretiva SCSA dispõe que os operadores televisivos devem reservar a obras europeias uma percentagem maioritária do seu tempo de antena. Isto reflete claramente a natureza calendarizada dos serviços lineares, em que apenas um número limitado de programas pode ser transmitido ao mesmo tempo e durante um período determinado. O elemento de duração está, por conseguinte, especificamente ligado às características intrínsecas dos serviços (lineares) de radiodifusão televisiva que baseiam a sua programação em grelhas diárias (24 horas).

Estas limitações não se aplicam aos fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido (VOD). Para os serviços a pedido, a inclusão de um determinado programa não depende da disponibilidade de uma faixa horária na grelha de programas. Além disso, a inclusão de um determinado programa com uma duração específica num catálogo não implica a exclusão/substituição de outro programa de duração semelhante. Por outras palavras, os fornecedores de VOD não criam os seus catálogos com base em considerações temporais, mas sim no caráter atrativo de um número potencialmente elevado de programas individuais colocados à disposição dos utilizadores.

Do mesmo modo, na perspetiva do utilizador, a escolha de assistir a um programa disponível nos catálogos a pedido não é limitada pelo tempo, no sentido em que assistir a um determinado programa não implica renunciar a assistir a todos os outros programas disponíveis ao mesmo tempo. A essência dos serviços de VOD assenta precisamente na liberdade do utilizador de selecionar e assistir a um programa individual a partir de um catálogo, na hora escolhida e tantas vezes quantas quiser.

⁽¹⁾ Para efeitos das presentes orientações, as referências à Diretiva SCSA devem ser entendidas como referências à Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (JO L 95 de 15.4.2010, p. 1), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 303 de 28.11.2018, p. 69).

Uma vez que as escolhas relevantes dos fornecedores de VOD e dos respetivos utilizadores estão centradas nos programas individuais (com base, por exemplo, na qualidade percebida, no caráter atrativo, nos gostos), a Comissão considera que, no caso dos serviços de VOD, devido às suas características, é mais adequado calcular a percentagem de obras europeias nos catálogos com base nos títulos e não no tempo de antena (visionamento).

A escolha de títulos nos catálogos como unidade relevante de medição, por oposição ao tempo/duração do conteúdo, é apoiada por considerações adicionais. Em primeiro lugar, o cálculo da percentagem de obras europeias por títulos, tanto para filmes como para séries de televisão («TV»), é mais neutro no que diz respeito à escolha dos programas a incluir nos catálogos pelos fornecedores de VOD. O cálculo por duração poderia constituir um incentivo para os fornecedores privilegiarem obras europeias de longa duração global (por exemplo, séries com um elevado número de episódios), a fim de atingirem facilmente a quota de 30%. Ao ter um caráter mais neutro, o cálculo baseado nos títulos é suscetível de facilitar a criação de uma oferta mais diversificada de obras europeias.

Em segundo lugar, o cálculo por títulos deverá ser menos oneroso para os fornecedores de VOD do que o cálculo por duração. A probabilidade de os fornecedores de VOD terem um registo do número de títulos europeus em relação ao número total de títulos disponíveis nos seus catálogos é maior do que a de terem um registo do tempo total de visionamento de obras europeias em relação ao tempo total de visionamento de todas as obras incluídas nos seus catálogos.

Em terceiro lugar, o cálculo por títulos é também suscetível de facilitar o acompanhamento e a supervisão por parte das autoridades nacionais relevantes, já que os títulos são mais fáceis de rastrear e verificar do que os tempos totais de visionamento.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera adequado calcular a quota de 30% de obras europeias nos catálogos a pedido com base no número (total) de títulos no catálogo.

2. O que constitui um título

No caso de longas-metragens e filmes de televisão, cada filme deve ser entendido como constituindo um título num catálogo. Os diferentes filmes numa franquia ^(?) também devem ser entendidos como constituindo diferentes títulos num catálogo.

A identificação daquilo que constitui um título é mais complexa para as séries televisivas ou outros formatos apresentados de uma forma serializada (ou seja, episódio a episódio). Os episódios de séries televisivas são frequentemente agrupados em diferentes temporadas. Nesses casos, coloca-se a questão de saber se um título deverá corresponder à série inteira, a uma temporada ou a um episódio individual.

A Comissão considera que uma temporada de uma série deverá corresponder a um título. O cálculo das séries por temporadas asseguraria um tratamento semelhante ao das longas-metragens ou filmes de TV. A temporada de uma série é normalmente o resultado de um esforço criativo único e contínuo envidado pelo mesmo grupo de autores/profissionais do audiovisual, com um orçamento único e num período de tempo unitário. Além disso, o lançamento no mercado e as atividades promocionais conexas dizem frequentemente respeito a temporadas individuais. Por estes motivos, o trabalho realizado para produzir uma temporada de uma série poderá ser considerado semelhante ao trabalho normalmente necessário para produzir um filme.

Além disso, o cálculo por temporadas reduziria os possíveis incentivos aos fornecedores para privilegiarem obras europeias de longa duração global (por ex., séries ou outros formatos com um elevado número de episódios) a fim de atingirem a percentagem, em detrimento de obras mais curtas com maior potencial de circulação entre os Estados-Membros (por ex., longas-metragens e séries de TV de alto nível) ^(?).

Por outro lado, algumas produções audiovisuais podem ter custos de produção mais elevados em comparação com outros itens do catálogo, nomeadamente em casos de investimento direto ou custos de licenciamento significativos para ficção de alto nível, em que um episódio tem uma duração e um custo de produção semelhantes aos de uma longa-metragem. Nestes casos, sempre que se justifique, as autoridades nacionais poderão considerar dar uma maior ponderação a estas obras, por exemplo, com base num pedido fundamentado pelo fornecedor.

^(?) «Franquia» deve ser entendida como uma sucessão de filmes relacionados que partilham o mesmo universo ficcional.

^(?) De acordo com um estudo do Observatório Europeu do Audiovisual, na UE são produzidos sobretudo formatos curtos (títulos de ficção para TV com 26 episódios ou menos). Mais concretamente, 90% de todos os títulos de ficção para TV têm 26 episódios ou menos, 44% dos quais são filmes de TV (1-2 episódios). Contudo, representam uma percentagem limitada, ou seja, 33% do total. Pelo contrário, os programas de ficção para TV de longo formato representam apenas 10% do número de títulos produzidos, mas representam 67% de todas as horas de ficção para TV produzidas. O mesmo estudo salienta que os formatos mais curtos podem ser considerados ficção para TV de «alto nível», com potencial para coproduções e exportações, ao passo que os formatos longos têm geralmente menores custos de produção e um contexto nacional mais forte e, provavelmente, menor potencial para exploração transfronteiras. Nesta perspetiva, o cálculo por títulos e temporadas poderá ter um impacto positivo na circulação de obras europeias com verdadeiro potencial de exploração transfronteiras. Ver G. Fontaine, «TV fiction production in the European Union», Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, 2017.

3. Cálculo por catálogos nacionais

Alguns fornecedores de VOD que operam na União têm vários catálogos nacionais, com uma composição diferente, consoante o mercado nacional (Estado-Membro) visado. Os títulos de filmes domésticos podem ser encontrados num catálogo nacional específico de um fornecedor multinacional e não estar disponíveis (ou estar disponíveis de forma muito limitada) nos catálogos que o mesmo fornecedor oferece noutros Estados-Membros (*). Por conseguinte, é necessário determinar de que modo a percentagem de obras europeias deve ser calculada nesses casos.

A essência do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva SCSA consiste em assegurar que os fornecedores de VOD contribuam ativamente para o objetivo de promover a diversidade cultural na União ao disponibilizarem uma percentagem mínima de obras europeias nas suas ofertas. A Comissão considera que este objetivo só pode ser efetivamente atingido se a quota de 30% de obras europeias for assegurada em cada um dos catálogos nacionais oferecidos pelos fornecedores de VOD multinacionais. Será assim garantido que os telespetadores em cada Estado-Membro onde o fornecedor oferece catálogos nacionais tenham a exposição necessária a obras europeias. Esta abordagem apresenta também a vantagem de ser suscetível de incentivar a circulação e a disponibilidade de obras europeias em toda a União.

É importante não esquecer que cabe ao país de origem assegurar que os fornecedores de serviços a pedido sob a sua jurisdição cumpram a obrigação de garantir a quota de obras europeias nos seus catálogos. Se um fornecedor de VOD sob a jurisdição de um Estado-Membro oferecer catálogos nacionais diferentes noutros Estados-Membros, é da responsabilidade do Estado-Membro de jurisdição (ou seja, o país de origem) fazer cumprir a obrigação relativa à percentagem de obras europeias no que diz respeito a todos os diversos catálogos nacionais.

4. Dimensão temporal

A percentagem efetiva de obras europeias nos catálogos de VOD pode variar numa base diária. Por exemplo, quando um fornecedor de VOD adiciona uma nova série de TV não europeia ao seu catálogo, tal poderá ter o efeito de diminuir temporariamente a percentagem total de obras europeias até que, subsequentemente, sejam incluídas mais obras europeias. Levanta-se assim a questão de saber em que ponto no tempo o cumprimento da quota de 30% deve ser assegurado. Os fornecedores podem ser obrigados a assegurar o cumprimento em todos os momentos ou em média num período predeterminado. A segunda abordagem permitiria a ocorrência de flutuações temporárias.

A Diretiva SCSA não fornece indicações sobre qual dos dois métodos deve ser privilegiado. Ambos poderão atingir o objetivo desejado de promover a diversidade cultural nos catálogos de VOD. Neste sentido, a Comissão considera que os Estados-Membros podem decidir livremente qual o método de acompanhamento a adotar para dar cumprimento ao disposto no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva SCSA. Na decisão sobre o método de acompanhamento, os Estados-Membros devem, não obstante, ter em devida conta a necessidade de reduzir os encargos administrativos associados ao cumprimento e à execução, bem como a necessidade de garantir a transparência e a segurança jurídica para os fornecedores de VOD.

III. DEFINIÇÃO DE BAIXAS AUDIÊNCIAS E DE BAIXO VOLUME DE NEGÓCIOS

1. Observações preliminares

De acordo com o considerando 40 da Diretiva SCSA, os fornecedores sem uma presença significativa no mercado não deverão estar sujeitos aos requisitos de promoção de obras europeias, «a fim de assegurar que as obrigações de promoção de obras europeias não comprometem o desenvolvimento do mercado e a fim de possibilitar a entrada de novos operadores nesse mercado». Embora as considerações acima sejam comuns para o artigo 13.º, n.º 1, e para o artigo 13.º, n.º 2, estas disposições apresentam algumas diferenças específicas que têm de ser consideradas:

- Cabe ao Estado-Membro de origem assegurar que os fornecedores de serviços a pedido sob a sua jurisdição cumpram a obrigação de garantir a quota de obras europeias ao abrigo do artigo 13.º, n.º 1; cabe ao mesmo Estado-Membro de origem aplicar, a esses fornecedores, as isenções ao abrigo do artigo 13.º, n.º 6.
- A situação é diferente para o artigo 13.º, n.º 2. Esta disposição reconhece a possibilidade de qualquer Estado-Membro impor obrigações de contribuições financeiras proporcionadas e não discriminatórias aos fornecedores estabelecidos noutro Estado-Membro e que visem audiências situadas no seu território. Neste caso, cabe ao Estado-Membro «visado» aplicar tanto a sua legislação que impõe essas contribuições como as isenções ao abrigo do artigo 13.º, n.º 6.

(*) C. Grece, «Films in VOD catalogues — Origin, Circulation and Age — Edition 2018», Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, 2018.

Tendo em conta estes contextos jurídicos distintos, é adequado ter em conta as especificidades destas obrigações ao ponderar as orientações em matéria de isenções previstas no artigo 13.º, n.º 6. Nomeadamente, importa lembrar que, conforme esclarecido pelo considerando 36, os Estados-Membros podem impor obrigações financeiras aos fornecedores de serviços de comunicação social cujas atividades se destinem ao seu território, «tendo em conta a ligação direta entre as obrigações financeiras e as diferentes políticas culturais dos Estados-Membros».

Na definição de baixas audiências e de baixo volume de negócios, é assim importante encontrar um equilíbrio certo entre o objetivo de preservar um espaço de inovação necessário para os intervenientes audiovisuais de menor dimensão e o objetivo de promover a diversidade cultural através do financiamento adequado de obras europeias ao abrigo das políticas culturais dos Estados-Membros. Por conseguinte, embora as orientações prevejam que as empresas com baixo volume de negócios ou baixas audiências, conforme abaixo definidas, estejam isentas das obrigações ao abrigo do artigo 13.º, poderão ser necessárias algumas salvaguardas adicionais em casos específicos, particularmente para a aplicação de contribuições financeiras a fim de assegurar a sustentabilidade dos sistemas de financiamento de filmes e do audiovisual.

2. Distinção entre as isenções estabelecidas pelo direito nacional e da União

O artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva SCSA não harmoniza as obrigações de contribuir financeiramente para a promoção de obras europeias. Esta disposição reconhece apenas que os Estados-Membros têm a opção de aplicar também aos fornecedores transfronteiras cujas atividades se destinem ao seu território as obrigações de contribuir através de investimentos diretos e taxas, em conformidade com os princípios da não discriminação e da proporcionalidade. Compete, assim, ao Estado-Membro decidir se beneficia desta possibilidade de definir e aplicar as obrigações correspondentes.

Neste sentido, se um Estado-Membro tiver em vigor ou introduzir obrigações para os fornecedores de serviços de comunicação social contribuírem financeiramente para a produção de obras europeias e estas obrigações estiverem limitadas aos fornecedores estabelecidos nesse Estado-Membro, as presentes orientações não são aplicáveis. Tornam-se apenas relevantes se o Estado-Membro em causa também aplicar esses requisitos aos fornecedores que visem audiências no seu território, mas que estejam estabelecidos noutros Estados-Membros. Em todo o caso, o objetivo das isenções previstas no artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva SCSA não consiste em substituir as isenções estabelecidas a nível nacional, que definem o âmbito de aplicação das obrigações de contribuição, mas sim em fornecer salvaguardas para os fornecedores transfronteiras.

Por conseguinte, as orientações definidas na presente secção não prejudicam a liberdade do Estado-Membro visado de estabelecer diferentes limiares a nível nacional, aplicáveis aos fornecedores sob a sua jurisdição.

Importa referir que os Estados-Membros que apliquem as obrigações de contribuição financeira aos fornecedores estabelecidos noutros Estados-Membros têm de respeitar o princípio da não discriminação. Assim sendo, se tiverem isenções em vigor ou introduzirem isenções a nível nacional aplicáveis aos fornecedores estabelecidos no seu território, essas isenções também têm de ser aplicadas de uma forma não discriminatória aos fornecedores transfronteiras, mesmo que os limiares sejam superiores aos indicados nas presentes orientações.

3. Baixo volume de negócios

No que diz respeito ao limiar de baixo volume de negócios, que deverá servir de base para uma isenção ao abrigo do artigo 13.º, n.º 6, a Comissão remete para a Recomendação 2003/361/CE relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas ⁽⁵⁾.

Seguindo a abordagem de elaboração de políticas estabelecida, as microempresas devem ser excluídas liminarmente do âmbito de aplicação da legislação proposta, a menos que seja demonstrada a necessidade e a proporcionalidade da sua inclusão ⁽⁶⁾. Por conseguinte, a Comissão considera que o limiar de baixo volume de negócios deverá ser identificado por referência ao conceito de microempresa elaborado na supracitada recomendação da Comissão, especificamente baseado no limiar de volume de negócios utilizado na definição de microempresa (ou seja, empresas cujo volume de negócios anual total não excede 2 milhões de euros). O volume de negócios anual da empresa deve ser determinado em conformidade com as disposições da supracitada recomendação da Comissão ⁽⁷⁾.

Devido à sua dimensão limitada e recursos escassos, as microempresas podem ser especialmente afetadas pelos custos de regulamentação. A exclusão das microempresas da aplicação das obrigações de promover obras europeias (artigo 13.º, n.º 1, e artigo 13.º, n.º 2) evita o condicionamento do acesso de novos operadores ao mercado. Esta abordagem é, assim, consistente com o objetivo de incentivar a criação de novas empresas e de promover o desenvolvimento do mercado.

⁽⁵⁾ Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas — notificada com o número C(2003) 1422 (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf

⁽⁷⁾ Ver, nomeadamente, o artigo 3.º e o 6.º da Recomendação.

Simultaneamente, de acordo com o considerando 40 da Diretiva SCSA, «a determinação do baixo volume de negócios deverá ter em conta as diferentes dimensões dos mercados audiovisuais nos Estados-Membros». Por exemplo, em alguns Estados-Membros, a dimensão dos mercados nacionais é da ordem de alguns milhões de euros. Em vários casos, esses mercados estão significativamente abaixo dos 10 milhões de euros. Nesses mercados, até as microempresas podem ser consideradas como tendo uma presença significativa no mercado.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que os Estados-Membros com mercados audiovisuais nacionais de menor dimensão devem poder determinar limiares mais baixos de volume de negócios. Com base nas características gerais do mercado, esses limiares mais baixos podem justificar-se e ser proporcionados, desde que isentem as empresas que tenham uma quota inferior a 1% das receitas totais nos mercados audiovisuais nacionais em causa.

4. Baixas audiências

4.1. *Serviços de vídeo a pedido*

4.1.1. Metodologia

De acordo com o considerando 40 da Diretiva SCSA, «as baixas audiências podem ser determinadas com base, por exemplo, no tempo de visionamento ou nas vendas, em função da natureza do serviço [...]». Nos serviços lineares, as audiências são tradicionalmente medidas por referência ao tempo de visionamento. O conceito de audiências para os serviços de VOD não se encontra estabelecido e não há nenhuma medição normalizada da indústria disponível nos Estados-Membros. Assim sendo, não há dados disponíveis acerca das audiências, verificados por terceiros, em relação aos quais se possa verificar se as audiências de um fornecedor de VOD específico são baixas. Embora esta situação possa mudar no futuro, é necessário nesta fase definir um método prático para determinar as baixas audiências, na aceção do artigo 13.º da Diretiva SCSA, para os fornecedores de VOD.

Conforme explicado no considerando 40, o conceito de audiências pode estar associado, «por exemplo», às vendas dos serviços. Na ausência de medições da indústria estabelecidas, a Comissão considera que, atualmente, este é o método mais adequado para medir as audiências no setor dos serviços de VOD.

Embora a diretiva não proíba, em princípio, os Estados-Membros de utilizarem critérios alternativos, as presentes orientações centram-se num método de determinação das audiências dos fornecedores de VOD baseado nas vendas dos serviços.

Num ambiente de VOD, o número de utilizadores/espetadores de um determinado serviço é um indicador alternativo dessas vendas. Mais concretamente, as audiências podem ser determinadas com base no número de utilizadores ativos de um serviço específico, nomeadamente o número de subscritores para vídeos a pedido por assinatura (SVOD), o número de clientes únicos/contas únicas utilizados para a aquisição de obras para vídeos a pedido pagos (TVOD), e o número de visitantes únicos para vídeos a pedido baseados em publicidade (AVOD).

No caso de serviços de TVOD, os utilizadores ativos poderão ser, por exemplo, utilizadores que tenham adquirido pelo menos um título no catálogo num período de tempo definido. No caso do AVOD, as audiências poderão ser determinadas como uma média dos utilizadores ativos durante um período de tempo definido. No caso de subscritores que pagam por serviços agrupados que incluam também uma conta de VOD, as audiências dos serviços de VOD poderão não ser representadas com precisão pelo número de subscritores desses serviços agrupados no seu todo, já que alguns poderão não ser utilizadores de VOD. Nesses casos, as autoridades nacionais podem aplicar uma medição baseada nos utilizadores que, de facto, acederam aos conteúdos de vídeo do serviço num período de tempo definido. Em todos estes casos, o período considerado deve ser adequado e significativo (ou seja, não demasiado curto), definido com antecedência e não oneroso em termos de implementação.

Na prática, as audiências devem ser determinadas em termos de quota de utilizadores ativos atingida por um serviço específico: as audiências de um serviço de VOD seriam o número dos seus utilizadores dividido pelo número total de utilizadores de serviços de VOD (similares) disponíveis no mercado nacional e multiplicado por 100 para obter uma percentagem.

Uma vez que as quotas de audiência constituem um bom indicador alternativo das vendas e refletem a posição de mercado do serviço em causa neste setor, os fornecedores com um número reduzido de utilizadores ativos não teriam qualquer presença significativa no mercado, justificando assim a aplicação da isenção definida no artigo 13.º, n.º 6. Este método aproxima-se também da noção de quota de audiência televisiva, que diz respeito aos possuidores de aparelhos de televisão sintonizados em canais específicos num determinado período de tempo em comparação com o número total de aparelhos de televisão na amostra.

4.1.2. Limiar

A Comissão considera que os fornecedores com uma quota de audiência inferior a 1% num determinado Estado-Membro devem ser considerados como tendo baixas audiências. Este limiar reflete uma aceitação limitada dos serviços desses fornecedores em comparação com os mercados nacionais relevantes. É o que pode acontecer, por exemplo, quando um fornecedor é um novo operador nesse mercado nacional. Com base nos dados disponíveis, os principais fornecedores de SVOD na Europa ⁽⁸⁾ tendem a registar uma quota que ultrapassa 1% nos mercados nacionais em que estão presentes.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera adequado, em princípio, isentar das obrigações ao abrigo do artigo 13.º os fornecedores que registem uma quota de audiência inferior a 1% no Estado-Membro em causa.

No que respeita ao artigo 13.º, n.º 1, isto significa que esses fornecedores são dispensados pelo respetivo Estado-Membro de origem da obrigação de quota nos catálogos (direcionados para o Estado-Membro de origem ou para outros Estados-Membros) em que a sua quota de audiência seja inferior ao limiar supramencionado. No que respeita ao artigo 13.º, n.º 2, isto significa que esses fornecedores são dispensados pelo Estado-Membro visado da obrigação de contribuir financeiramente para a produção de obras europeias.

4.2. Serviços de comunicação social audiovisual lineares

Para os serviços lineares, as audiências são um conceito estabelecido e existem serviços de medição das mesmas em vários Estados-Membros. A definição de baixas audiências deve, portanto, basear-se em indicadores já aceites e utilizados no contexto da Diretiva SCSA, nomeadamente a quota de audiência diária ⁽⁹⁾ calculada para o ano de referência.

Em termos de presença de fornecedores não nacionais, o mercado de serviços lineares é diferente do mercado de VOD. No caso do VOD, os mercados nacionais são largamente dominados por fornecedores não nacionais; não é este o caso para os serviços lineares. Os principais intervenientes são normalmente grupos de TV que, em geral, obtêm a totalidade ou grande parte da sua quota de audiência nos seus mercados nacionais. De acordo com um estudo recente, o mercado audiovisual da UE caracteriza-se por um número limitado de canais de TV que capturam uma grande parte das audiências. A grande maioria dos canais regista quotas de audiência baixas: apenas 5% dos canais de TV registam uma quota de audiência superior a 10% e cerca de 80% dos canais de TV em qualquer país da União registam audiências de 2% ou inferiores ⁽¹⁰⁾.

O limiar de baixas audiências deve ser determinado tendo em conta a presença e o posicionamento dos canais no mercado dos serviços de comunicação social audiovisual lineares em termos de audiências. Por conseguinte, tendo em conta as características do mercado de serviços lineares, os canais transfronteiras com uma quota de audiência individual inferior a 2% num determinado Estado-Membro visado devem ser considerados como tendo baixas audiências na aceção do artigo 13.º, n.º 6, da Diretiva SCSA ⁽¹¹⁾. Particularmente no caso dos fornecedores com vários canais direcionados, os Estados-Membros podem ter em conta a posição global do fornecedor no mercado nacional para efeitos de aplicação da isenção ⁽¹²⁾.

5. Ajustes para ter em conta a natureza específica das contribuições financeiras

O artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva SCSA refere dois tipos de obrigações de contribuições financeiras para a produção de obras europeias: os investimentos diretos em conteúdos audiovisuais e as contribuições para fundos nacionais (taxas). A Comissão considera que, ao determinar os limiares apropriados, há que ter em conta os diferentes impactos destes tipos de obrigações nos fornecedores transfronteiras. O investimento direto (por ex., produção, coprodução, aquisição de direitos nas obras) implica, geralmente, um maior esforço empreendedor do que o pagamento de uma taxa, devido ao diferente grau de envolvimento financeiro e aos riscos associados. O cumprimento da obrigação de investimento depende também da disponibilidade de obras europeias, incluindo projetos de produção em que um fornecedor possa investir com os recursos disponíveis.

⁽⁸⁾ Ver, por exemplo: «Main OTT SVOD groups in Europe by estimated number of subscribers» (dezembro de 2018), publicado como parte do Anuário de 2019 do Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, dezembro de 2018.

⁽⁹⁾ Ver «Orientações revistas para a monitorização da aplicação dos artigos 16.º e 17.º da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (SCSA)», Doc. CC AVMSD (2011) 2, p. 3.

⁽¹⁰⁾ A. Schneeberger, «The internationalisation of TV audience markets in Europe», Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, 2019, p. 16.

⁽¹¹⁾ Esses mercados caracterizam-se por quotas muito significativas de alguns canais (tipicamente 80% da quota de audiência é coberta por 20% dos canais principais) e por um número elevado de canais com pequenas audiências (em média 80% dos canais de TV na Europa registam uma quota de audiência de 2% ou inferior).

⁽¹²⁾ Podem avaliar se, em geral, o fornecedor é um dos principais fornecedores que cobrem 80% da quota de audiência nesse país.

A Comissão entende que, em alguns Estados-Membros, em função nomeadamente da dimensão e da estrutura do mercado audiovisual, pode considerar-se importante aplicar obrigações de contribuição financeira também aos serviços a pedido com um volume de negócios inferior a 2 milhões de euros ou com uma quota de audiência inferior a 1%, bem como aos serviços lineares transfronteiras com uma quota de audiência inferior a 2%, em particular serviços de televisão por assinatura, já que a sua presença nos mercados nacionais pode continuar a ser considerada importante. Para ter em conta tais situações, os Estados-Membros podem decidir aplicar limiares mais baixos, em casos devidamente justificados e em consonância com os respetivos objetivos da política cultural, incluindo o objetivo de assegurar a sustentabilidade dos sistemas nacionais de financiamento de filmes e do audiovisual.

Estes limiares e as contribuições financeiras impostas devem ter em conta a capacidade financeira do serviço, respeitar os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, não comprometer o desenvolvimento do mercado e permitir a entrada de novos operadores no mercado.

No que diz respeito às obrigações de investimento direto transfronteiras, a Comissão convida os Estados-Membros, em especial aqueles com mercados audiovisuais de maior dimensão, a considerarem também a isenção para empresas com um volume de negócios total superior a 2 milhões de euros ⁽¹³⁾, definindo um limiar mais elevado, ou pelo menos sujeitá-las a obrigações de investimento menos onerosas tendo em conta, em particular, as possíveis dificuldades em encontrar produções audiovisuais nas quais investir com os recursos disponíveis nos Estados-Membros em causa.

IV. OBSERVAÇÕES PROCESSUAIS

Embora a aplicação do artigo 13.º, n.º 1, e do artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva SCSA incumba às autoridades nacionais, estas são incentivadas a cooperar ativamente com as respetivas homólogas noutros Estados-Membros nos domínios abrangidos pelas presentes orientações. Esta cooperação poderá ser necessária especialmente com vista a reunir os dados ou informações relevantes e a limitar os riscos de interpretações divergentes pelas autoridades nacionais. O Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA) poderá ser um fórum adequado para facilitar essa cooperação.

Tendo em conta o que precede, as autoridades reguladoras nacionais são convidadas a trocar informações, dados e melhores práticas no âmbito do ERGA e a debater quaisquer questões com que se deparem na aplicação das presentes orientações. Neste contexto, o ERGA deverá transmitir à Comissão quaisquer questões significativas relacionadas com as abordagens adotadas pelas autoridades reguladoras nacionais. A Comissão irá manter o Comité de Contacto da Diretiva SCSA informado a respeito.

No quadro das obrigações de comunicação ao abrigo do artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva SCSA, os Estados-Membros devem informar a Comissão acerca da aplicação das presentes orientações.

⁽¹³⁾ Calculado de acordo com as disposições da Recomendação 2003/361/CE da Comissão relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas, acima mencionada.