



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2022) 457

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) e que altera a Diretiva 2010/13/UE



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) e que altera a Diretiva 2010/13/EU [COM(2022)457].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, comissões competentes em razão da matéria.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias não emitiu relatório por considerar não ter o objeto da iniciativa conexão direta com as competências desta Comissão.

A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, analisou a referida iniciativa e aprovou o relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 - A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) e que altera a Diretiva 2010/13/EU.

2 – Importa começar por referir que a presente iniciativa dá seguimento ao compromisso político assumido pela presidente da Comissão Europeia, Ursula von der



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Leyen, que a anunciou no seu discurso sobre o Estado da União de 2021¹, no qual realçou o papel da informação como bem público, reconhecendo que os meios de comunicação social não são empresas como as outras e que a sua independência deve ser protegida a nível da UE. A iniciativa foi, aliás, incluída, no Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2022².

3 – A iniciativa em análise, começa assim, por lembrar que os serviços de comunicação social independentes desempenham um papel único no mercado interno. Representam um setor em rápida evolução e economicamente importante e, ao mesmo tempo, proporcionam aos cidadãos e às empresas o acesso a uma pluralidade de pontos de vista e a fontes de informação fiáveis, cumprindo assim uma função de «vigilante público», que se reveste de interesse geral.

Os serviços de comunicação social estão cada vez mais disponíveis em linha e além-fronteiras, embora não estejam sujeitos às mesmas regras e ao mesmo nível de proteção nos diferentes Estados-Membros.

4 – Tendo em conta o seu papel único, a proteção da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social é uma condição essencial para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social. Este mercado alterou-se significativamente desde o início do século, tornando-se cada vez mais digital e internacional. Proporciona muitas oportunidades económicas, mas também enfrenta uma série de desafios.

A União deve ajudar o setor dos meios de comunicação social a aproveitar essas oportunidades no mercado interno, protegendo simultaneamente os valores que são comuns à União e aos Estados-Membros, como a proteção dos direitos fundamentais.

5 - Todavia, o mercado interno dos serviços de comunicação social não está suficientemente integrado. Uma série de restrições nacionais dificultam a livre circulação no mercado interno. Em especial, as diferentes regras e abordagens nacionais relacionadas com o pluralismo dos meios de comunicação social e a

¹ Discurso sobre o estado da União de 2021, proferido pela presidente Ursula von der Leyen em Estrasburgo, em 15 de setembro de 2021.

² COM(2021) 645 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

independência editorial, a cooperação insuficiente entre autoridades ou entidades reguladoras nacionais, bem como a falta de transparência e equidade na afetação de recursos económicos públicos e privados, dificultam o funcionamento e a expansão além-fronteiras dos intervenientes no mercado dos meios de comunicação social e conduzem a condições de concorrência desiguais na União.

6 - Além disso, (refere o texto da iniciativa em análise) alguns Estados-Membros tomaram medidas regulamentares em resposta aos desafios que se colocam ao pluralismo e à liberdade dos meios de comunicação social em linha, e é provável que outros o façam, criando o risco de agravar as divergências entre as abordagens e restrições nacionais à livre circulação no mercado interno.

Por conseguinte, os destinatários de serviços de comunicação social na União devem poder beneficiar efetivamente da liberdade de receber serviços de comunicação social livres e pluralistas no mercado interno.

7 - Com efeito, ao promover o fluxo transfronteiriço de serviços de comunicação social, é essencial assegurar um nível mínimo de proteção dos destinatários de serviços no mercado interno, o que estaria em conformidade com o direito de receber e de transmitir informações nos termos do artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

8 - Por conseguinte, é necessário harmonizar determinados aspetos das regras nacionais relacionadas com os serviços de comunicação social.

No relatório final da Conferência sobre o Futuro da Europa, os cidadãos instaram a UE a continuar a promover a independência e o pluralismo dos meios de comunicação social, em especial por via da introdução de legislação que dê resposta às ameaças à independência dos meios de comunicação social mediante normas mínimas à escala da UE³.

9 - A fim de garantir que a sociedade tira partido dos benefícios do mercado interno dos meios de comunicação social, é essencial salvaguardar não só as liberdades

³ Conferência sobre o Futuro da Europa — Relatório sobre os resultados finais, maio de 2022. Ver, em especial, a proposta 27 (ponto 1) e a proposta 37 (ponto 4).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

fundamentais previstas no Tratado, mas também a segurança jurídica de que os destinatários de serviços de comunicação social necessitam para usufruírem dos benefícios correspondentes.

10 - Por conseguinte, a presente iniciativa visa, assim, melhorar o funcionamento do mercado interno dos meios de comunicação social, apresentando quatro objetivos específicos, que aqui se apresentam, resumidamente:

- ***promover a atividade e o investimento transfronteiras em serviços de comunicação social, harmonizando determinados elementos dos diferentes quadros nacionais em matéria de pluralismo dos meios de comunicação social, em especial para facilitar a prestação de serviços além-fronteiras.***
- ***aumentar a cooperação e a convergência em matéria de regulamentação por meio de instrumentos de coordenação transfronteiriça e de pareceres e orientações a nível da UE, o que promoverá abordagens coerentes ao pluralismo e à independência dos meios de comunicação social e proporcionará aos utilizadores de serviços de comunicação social uma proteção eficaz contra conteúdos ilícitos e nocivos, incluindo em linha.***
- ***facilitar a prestação de serviços de comunicação social de qualidade, atenuando o risco de ingerência indevida na liberdade editorial, seja por entidades públicas ou privadas. A iniciativa visa garantir que os jornalistas e editores possam trabalhar sem ingerências, nomeadamente quando se trata de proteger as suas fontes e comunicações.***
- ***assegurar uma afetação transparente e equitativa de recursos económicos no mercado interno dos meios de comunicação social, reforçando a transparência e a equidade na medição de audiências e na afetação da publicidade estatal.***

11 – Importa, igualmente referir, neste contexto, que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos realçou que, num setor tão sensível como o dos meios de comunicação social audiovisual, os poderes públicos têm, além da obrigação de não ingerência, o dever de atuar positivamente, estabelecendo um quadro legislativo e administrativo adequado para garantir um pluralismo efetivo⁴.

⁴ Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano/Itália [GC], n.º 38433/09, § 134, TEDH, 2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

12 – A presente iniciativa sublinha, ainda, que os meios de comunicação social desempenham um papel decisivo na formação da opinião pública e na participação dos cidadãos nos processos democráticos. É por esta razão que os Estados-Membros devem prever, nos respetivos sistemas jurídicos, regras e procedimentos para assegurar a avaliação de concentrações no mercado dos meios de comunicação social suscetíveis de ter um impacto significativo no pluralismo dos meios de comunicação social ou na independência editorial.

13 – Por último, referir que a presente iniciativa respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, em especial, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia., nomeadamente nos artigos 7.º, 8.º, 11.º, 16.º, 47.º, 50.º e 52.º. Por conseguinte, a mesma deve ser interpretada e aplicada no devido respeito desses direitos e princípios.

14 – Quanto à INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

O impacto orçamental da presente iniciativa será coberto pelas dotações previstas no quadro financeiro plurianual 2021-2027, ao abrigo das dotações financeiras para o Programa Europa Criativa.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que prevê a adoção de medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que os objetivos da presente iniciativa, nomeadamente, assegurar o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, que não dispõem ou podem não dispor de incentivos para alcançar a harmonização e a cooperação necessárias agindo sozinhos, mas podem, devido à natureza cada vez mais digital e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

transfronteiriça da produção, da distribuição e do consumo de conteúdos dos meios de comunicação social, bem como ao papel único dos serviços de comunicação social, ser mais bem alcançados a nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

A iniciativa baseia-se em quadros jurídicos vigentes e centrar-se-á apenas em domínios nos quais a ação adicional da UE se afigura necessária para o bom funcionamento do mercado interno dos meios de comunicação social, incluindo para assegurar condições de concorrência equitativas e o funcionamento independente dos intervenientes no setor da comunicação social em toda a UE.

Limita-se a questões para as quais os Estados-Membros não podem, por si só, encontrar soluções satisfatórias e prevê uma harmonização que não vai além do necessário para alcançar o objetivo de estabelecer um quadro comum para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social, garantindo simultaneamente a qualidade desses serviços. O facto de várias das regras propostas se basearem em princípios contribui igualmente para garantir a proporcionalidade das mesmas.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5º do TUE, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Palácio de S. Bento, 6. de dezembro de 2022

O Deputado Autor do Parecer

(José Silvano)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto.
- Nota Técnica efetuada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.

Relatório da Comissão de Cultura, Comunicação,
Juventude e Desporto

COM (2022) 457

Relator: Carla Sousa

- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) e que altera a Diretiva 2010/13/EU.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V - ANEXOS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, foi distribuída à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório, a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) e que altera a Diretiva 2010/13/EU.

A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto designou como relatora a Deputada signatária do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

. Objetivos da iniciativa

Uma democracia saudável não existe sem que seja garantido o pluralismo e a diversidade dos serviços de comunicação social bem como a liberdade dos seus jornalistas. Sendo assumido pela presidente Von der Leyen no seu discurso do Estado da União em 2021, que a informação é um bem público, torna-se necessário garantir condições para que os serviços de comunicação social mantenham uma esfera cívica saudável e a sua função crucial na preservação da integridade do espaço europeu da informação.

Neste sentido, a proposta visa dar resposta à fragmentação das abordagens regulamentares nacionais relacionadas com a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social e a independência editorial, promovendo uma abordagem comum e a coordenação a nível da UE, assegurando o funcionamento ideal do mercado interno dos serviços de comunicação social e evitando a emergência de futuros obstáculos ao funcionamento dos fornecedores de serviços de comunicação social em toda a UE.

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Em especial, a proposta visa dar resposta às seguintes questões que dificultam a prestação de serviços de comunicação social no mercado interno:

- restrições nacionais relacionadas com as fontes e as comunicações de jornalistas enquanto fornecedores de serviços, que afetam a produção e a prestação de serviços de comunicação social;
- ingerências no funcionamento dos fornecedores de serviços de comunicação social, incluindo nas suas decisões editoriais, e abordagens divergentes em matéria de proteção da independência editorial;
- risco de ingerência estatal nos meios de comunicação social de serviço público, em detrimento das condições de concorrência equitativas no mercado único e da qualidade dos meios de comunicação de serviço público;
- intervenções no mercado por parte de operadores desonestos (incluindo fornecedores de serviços de comunicação social controlados, financeira ou editorialmente, pelo Estado em determinados países terceiros), que criam tensões na aplicação das regras em matéria de livre circulação na União;
- riscos que, tendo em conta a crescente digitalização da distribuição de serviços de comunicação social, pairam sobre a livre prestação de serviços de comunicação social em plataformas em linha de muito grande dimensão, em detrimento das condições de concorrência equitativas no mercado interno;
- medidas nacionais aplicáveis aos mercados domésticos dos meios de comunicação social que afetam o funcionamento dos fornecedores de serviços de comunicação social, restringindo a livre circulação na União e, desse modo, fragmentando o mercado interno e criando insegurança jurídica, aplicando-se o mesmo às regras e aos procedimentos nacionais para a avaliação do impacto de concentrações no mercado dos meios de comunicação social no pluralismo dos meios de comunicação social e na independência editorial;
- opacidade e eventuais enviesamentos nos sistemas e metodologias de medição de audiências, conducentes a distorções do mercado, em detrimento das condições de concorrência equitativas no mercado interno;

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

- falta de transparência e de equidade na afetação de despesas de publicidade estatal aos fornecedores de serviços de comunicação social, em detrimento de outros fornecedores de serviços de comunicação social, incluindo os estabelecidos noutros Estados-Membros.

Neste contexto, a presente proposta visa melhorar o funcionamento do mercado interno dos meios de comunicação social procurando resolver os problemas identificados que afetam o funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social, bem como o dos fornecedores de serviços de comunicação social, apresentando quatro objetivos específicos:

- **promover a atividade e o investimento transfronteiras** em serviços de comunicação social, harmonizando determinados elementos dos diferentes quadros nacionais em matéria de pluralismo dos meios de comunicação social, em especial para facilitar a prestação de serviços além-fronteiras. A proposta visa assegurar, graças à coordenação a nível da UE, que, ao avaliarem concentrações no mercado dos meios de comunicação social, as autoridades nacionais independentes abordam o pluralismo e a independência dos meios de comunicação social de forma coerente;
- **aumentar a cooperação e a convergência em matéria de regulamentação** por meio de instrumentos de coordenação transfronteiriça e de pareceres e orientações a nível da UE, o que promoverá abordagens coerentes ao pluralismo e à independência dos meios de comunicação social e proporcionará aos utilizadores de serviços de comunicação social uma proteção eficaz contra conteúdos ilícitos e nocivos, incluindo em linha, bem como contra fornecedores de serviços (incluindo de países terceiros) que não respeitem as normas da UE no domínio dos meios de comunicação social;
- **facilitar a prestação de serviços de comunicação social de qualidade**, atenuando o risco de ingerência indevida na liberdade editorial, seja por entidades públicas ou privadas. A proposta visa garantir que os jornalistas e editores possam trabalhar sem ingerências, nomeadamente quando se trata de proteger as suas fontes e comunicações. Ao promover a independência editorial, garante igualmente uma melhor proteção dos interesses dos destinatários de serviços de comunicação social;
- **assegurar uma afetação transparente e equitativa de recursos económicos** no mercado interno dos meios de comunicação social, reforçando a transparência e a equidade na medição de audiências e na afetação da publicidade estatal. A proposta

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

visa assegurar a transparência, a não discriminação, a proporcionalidade, a objetividade e a inclusividade das metodologias de medição de audiências, especialmente em linha. Assegurará igualmente a transparência, a não discriminação, a proporcionalidade e a objetividade na afetação de publicidade estatal aos meios de comunicação social, a fim de minimizar os riscos de utilização abusiva do financiamento público para interesses partidários, em detrimento de outros intervenientes no mercado. Por conseguinte, promoverá a concorrência leal no mercado interno dos meios de comunicação social.

A presente proposta é acompanhada de uma recomendação, que faculta um catálogo de boas práticas voluntárias para as empresas de comunicação social, a fim de promover a independência editorial, bem como recomendações dirigidas às empresas de comunicação social e aos Estados-Membros, com o objetivo de aumentar a transparência da propriedade dos meios de comunicação social. A recomendação contribuirá para atenuar os riscos de ingerência injustificada em decisões editoriais individuais e para melhorar o acesso à informação sobre a propriedade dos meios de comunicação social.

. Contexto da proposta

No seu discurso sobre o Estado da União de 2021, a Presidente da Comissão Europeia, Úrsula von der Leyen, realçou o papel da informação como bem público, reconheceu que os meios de comunicação social não são empresas como as outras e que a sua independência deve ser protegida a nível da UE, tendo a presente iniciativa sido anunciada e incluída no programa de trabalho da Comissão para 2022.

A Comissão tem acompanhado a matéria referente aos meios de comunicação social, vista como um pilar fundamental da democracia, através do relatório sobre o estado de direito e de outros instrumentos, como o Monitor do pluralismo dos meios de comunicação social.

Com base em primeiro lugar na Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual revista e nos referidos relatórios, foi adotada a Lei sobre a liberdade dos meios de comunicação social, a qual tem ainda por base o Regulamento Serviços digitais (RSD) e o Regulamento Mercados Digitais (RDM), assim como no novo Código de Conduta sobre desinformação, fazendo parte dos esforços da UE para promover a participação democrática, combater a desinformação e apoiar a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, tal como estabelecido no Plano de Ação para a Democracia Europeia.

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A presente iniciativa complementa a recentemente adotada Recomendação sobre a proteção, a segurança e a capacitação dos jornalistas e a Diretiva relativa à proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos contra a litigância de má-fé (pacote anti-SLAPP).

Além disso, este ato legislativo também funciona em conjunto com iniciativas relacionadas com a viabilidade, a resiliência e a transformação digital do setor dos meios de comunicação social, adotadas no âmbito do Plano de Ação para os Meios de Comunicação Social e o Audiovisual e com as regras revistas em matéria de direitos de autor.

Neste contexto, refere-se, ainda, a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO sobre a proteção das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»).

Segundo a Nota Técnica, em anexo ao presente Parecer, refere-se como antecedentes da presente iniciativa:

- Directiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Directiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual);
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um mercado único de serviços digitais (Regulamento Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE;
- REGULAMENTO (UE) 2022/1925 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de setembro de 2022 relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regulamento dos Mercados Digitais).

Tendo em conta as recentes ameaças a fontes jornalísticas, a proposta adita uma garantia específica contra a instalação de *software* espião em dispositivos utilizados por fornecedores de serviços de comunicação social ou jornalistas, com base nas proteções previstas na Diretiva 2002/58/CE (Diretiva Privacidade Eletrónica), na Diretiva (EU) 2016/680 (Diretiva Proteção de dados na Aplicação da Lei) e na Diretiva 2013/40 relativa a ataques contra os sistemas de informação.

. Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho ora em apreço é composto por 5 secções e 28 artigos.

Da exposição de motivos da iniciativa podemos encontrar uma explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta.

O capítulo I define o objeto e o âmbito do regulamento, bem como as definições dos principais termos utilizados. Em especial, refere que o capítulo II e o capítulo III, secção 5, do regulamento constituem disposições mínimas em matéria de harmonização.

O capítulo II descreve os direitos dos destinatários de serviços de comunicação social e os direitos dos fornecedores de serviços de comunicação social no mercado interno. Estabelece igualmente garantias para o funcionamento independente dos meios de comunicação social de serviço público e impõe deveres aos fornecedores de serviços de comunicação social no mercado interno.

O capítulo III estabelece um quadro para a cooperação em matéria de regulamentação e o bom funcionamento do mercado dos serviços de comunicação social.

A secção 1 prevê que as autoridades ou entidades reguladoras nacionais independentes dos Estados-Membros responsáveis pela execução da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual sejam igualmente responsáveis pela aplicação do capítulo em causa e concede-lhes poderes de investigação adequados para o exercício das suas funções.

A secção 2 cria o Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social, o órgão coletivo de autoridades e entidades reguladoras independentes dos meios de comunicação social, que sucede ao Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA) e o substitui. Ademais, estabelece os requisitos de independência do Comité e especifica a sua estrutura. O Comité receberá apoio administrativo e organizativo, necessário para o exercício das suas funções, de um secretariado assegurado pela Comissão. O capítulo enumera as funções do Comité ao abrigo do regulamento.

A secção 3 estabelece regras e procedimentos para a cooperação e a convergência em matéria de regulamentação no mercado interno dos meios de comunicação social, incluindo um mecanismo para cooperação estruturada, pedidos de medidas de execução, orientações em

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

matéria de regulação dos meios de comunicação social e coordenação de medidas relativas a serviços de comunicação social de países terceiros. As disposições visam assegurar uma cooperação mais estreita entre as autoridades e entidades reguladoras nacionais em diferentes domínios da regulação dos meios de comunicação social.

A secção 4 aborda questões específicas relativas à prestação de serviços de comunicação social num ambiente digital. No que diz respeito à prestação de serviços de comunicação social em plataformas em linha de muito grande dimensão, baseia-se na legislação horizontal em vigor, prevendo garantias adicionais para a integridade editorial dos conteúdos disponibilizados em linha por fornecedores de serviços de comunicação social que cumpram determinadas normas regulamentares ou de autorregulação e estabelecendo um diálogo estruturado entre plataformas em linha de muito grande dimensão e partes interessadas do ecossistema dos meios de comunicação social. A secção prevê igualmente o direito a personalizar a oferta de meios de comunicação social audiovisual em dispositivos e interfaces de utilizador que controlam o acesso a serviços de comunicação social audiovisual, bem como a correspondente obrigação de os fabricantes e criadores viabilizarem tecnicamente essa personalização.

A secção 5 estabelece um quadro jurídico para medidas nacionais que afetem o funcionamento dos fornecedores de serviços de comunicação social e estabelece requisitos para as regras e os procedimentos nacionais relacionados com a avaliação do impacto de concentrações no mercado dos meios de comunicação social no pluralismo dos meios de comunicação social e na independência editorial. Será atribuída ao Comité a função de tomar posição sobre casos em que o funcionamento do mercado interno possa ser afetado.

A secção 6 estabelece requisitos para os sistemas e as metodologias de medição de audiências utilizadas pelos principais intervenientes no mercado. As regras são acompanhadas de um incentivo à elaboração de códigos de conduta e à promoção do intercâmbio de boas práticas. A secção 6 prevê igualmente requisitos comuns para a afetação de despesas de publicidade estatal aos fornecedores de serviços de comunicação social, sem prejudicar as regras de contratação pública e as regras em matéria de auxílios estatais.

O capítulo IV estabelece disposições finais, nomeadamente em matéria de acompanhamento, avaliação e comunicação de informações. O regulamento inclui um mecanismo pelo qual a Comissão, em consulta com o Comité, acompanhará regularmente os riscos para o funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social. O capítulo revoga

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

igualmente um artigo da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual e específica a entrada em vigor e o início da aplicação do regulamento.

. Consulta às partes interessadas

Na preparação da presente proposta, a Comissão realizou uma consulta extensiva das partes interessadas, a fim de compreender os seus pontos de vista e determinar a via a seguir, uma consulta pública, dois seminários específicos e encomendou dois estudos externos para assegurar nível de coerência e comparabilidade de análise para todas as abordagens estratégicas.

O Observatório Europeu do Audiovisual do Conselho da Europa elaborou um relatório especial sobre a governação e a independência dos meios de comunicação social do serviço público e os relatórios da Comissão sobre o Estado de direito bem como os relatórios anuais elaborados pelo Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social e alguns inquéritos Eurobarómetro facultaram dados e análises sobre questões muito pertinentes. A iniciativa foi também debatida com membros do Comité de Contacto da Diretiva Serviços de Comunicação Social e do ERGA.

. Base jurídica

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 114.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a adoção de medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Cabe ao legislador da UE não só respeitar os direitos fundamentais quando regulamenta o mercado interno, mas também equilibrar direitos fundamentais concorrentes. A presente proposta de regulamento constitui um quadro legislativo harmonioso, coordenado e multifacetado, pelo qual o legislador contribui para o desenvolvimento e a proteção do mercado interno dos serviços de comunicação social, intentando, de igual modo, vários outros interesses públicos legítimos (incluindo a proteção dos utilizadores) e conciliando de forma justa os direitos fundamentais de todas as pessoas em causa.

Acresce que o artigo 114.º do TFUE constitui uma base jurídica adequada para a criação de novas estruturas ao abrigo do direito da UE. Este aspeto é especialmente importante tendo em conta a vertente de governação incluída na iniciativa, que visa promover uma cooperação mais estreita

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

entre entidades e entidades reguladoras nacionais dos meios de comunicação social no âmbito de um Comité a nível da UE, que seria incumbido de promover a aplicação eficaz e coerente das regras da UE em matéria de comunicação social.

. Princípio da Subsidiariedade e Proporcionalidade e escolha do Instrumento

O princípio da subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que *“os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”*, conforme o artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Atendendo aos objetivos da proposta em análise, estes não podem ser cabalmente concretizados sem uma ação a nível da EU, uma vez que os problemas em causa assumem cada vez mais uma natureza transfronteiriça e não se limitam a Estados-Membros individuais ou a um conjunto de Estados-Membros, pelo que é cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

A iniciativa tem ainda devidamente em conta o Protocolo relativo ao serviço público de radiodifusão nos Estados-Membros (Protocolo de Amesterdão) e o artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE).

Não interferirá com a competência dos Estados-Membros para conceder financiamento aos meios de comunicação social de serviço público para que estes possam cumprir a sua missão de serviço público, conforme conferida, definida e organizada a nível nacional, nem interferirá com identidades nacionais ou tradições regulamentares no domínio dos meios de comunicação social. Tem igualmente em devida conta os pontos de vista das partes interessadas. Por conseguinte, segue a tese de que regras da UE em matéria de pluralismo dos meios de comunicação social excessivamente uniformes e pormenorizadas seriam indesejáveis e desproporcionadas, pois essas regras devem ser adaptadas ao contexto histórico e cultural de cada Estado-Membro. Em vez disso, a iniciativa estabelece o equilíbrio adequado entre disposições gerais e regras mais específicas para alcançar os objetivos estratégicos.

A proposta respeita ainda o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, na medida em que se limita ao mínimo exigido para alcançar os objetivos definidos a nível europeu, não excedendo o necessário para o efeito.

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A iniciativa baseia-se em quadros jurídicos vigentes e centrar-se-á apenas em domínios nos quais a ação adicional da UE se afigura necessária para o bom funcionamento do mercado interno dos meios de comunicação social, incluindo para assegurar condições de concorrência equitativas e o funcionamento independente dos intervenientes no setor da comunicação social em toda a UE. Limita-se a questões para as quais os Estados-Membros não podem, por si só, encontrar soluções satisfatórias e prevê uma harmonização bem calibrada que não vai além do necessário para alcançar o objetivo de estabelecer um quadro comum para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social, garantindo simultaneamente a qualidade desses serviços. O facto de várias das regras propostas se basearem em princípios contribui igualmente para garantir a proporcionalidade das mesmas.

A proposta assume a forma de regulamento e não de diretiva porque se entende que a opção tomada é a mais adequada para assegurar um nível de protecção coerente em toda a EU e reduzir divergências regulamentares que dificultariam a prestação independente de serviços de comunicação social no mercado interno. Esta escolha evitará assim um processo de transposição moroso e potenciais divergências, ao estipular disposições diretamente aplicáveis e impedir situações em que os Estados membros introduzam ou mantenham medidas legislativas que em substância, seriam adversas para os fornecedores independentes de serviços de comunicação social ou discriminatórias. A escolha do regulamento justifica-se também pela crescente digitalização e prestação transfronteiriça de serviços de comunicação social o que exige uma abordagem rápida e coerente em todo o mercado interno e ao mesmo tempo permite uma cooperação eficaz e eficiente entre autoridades e entidades reguladoras nacionais dos meios de comunicação social dos Estados-Membros.

. Incidência orçamental

De acordo com a exposição de motivos, o impacto orçamental da proposta de regulamento será coberto pelas dotações previstas no quadro financeiro plurianual 2021-2027, ao abrigo das dotações financeiras para o Programa Europa Criativa, conforme especificado na ficha financeira legislativa que acompanha a proposta.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A relatora do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua posição sobre a proposta em apreço, que é de «elaboração facultativa», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – PARECER

Em face do exposto, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto conclui o seguinte:

1. A iniciativa europeia de que versa o presente relatório respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que os objetivos a alcançar serão mais eficazmente atingidos através de uma ação da União Europeia, não excedendo o limite do necessário para alcançar esse desiderato;
2. Atenta a matéria em causa propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros desta proposta de regulamento;
3. A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto dá por concluído o escrutínio da referida iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

PARTE V – ANEXOS

Nota técnica, datada de 11 de outubro de 2022 e elaborada pelos Serviços da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 18 de novembro de 2022.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

O Deputada Relatora

O Presidente da Comissão


(Carla Sousa)


(Luis Graça)