



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.12.1999
KOM(1999) 657 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**PRINCIPPER OG RETNINGSLINJER FOR FÆLLESSKABETS AUDIOVISUELLE
POLITIK I DEN DIGITALE TIDSALDER**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

PRINCIPPER OG RETNINGSLINJER FOR FÆLLESSKABETS AUDIOVISUELLE POLITIK I DEN DIGITALE TIDSALDER

SAMMENFATNING

Digitale teknologier medfører store ændringer i den audiovisuelle sektor, hvilket sandsynligvis kræver en tilpasning af både de lovgivningsmæssige rammer og de forskellige støttemekanismer for denne sektor. Det er derfor vigtigt, at operatørerne og de øvrige interesserede parter i sektoren informeres om Kommissionens planlagte strategi for de kommende fem år.

Man forventer også en hurtig vækst i den audiovisuelle sektor. Det omfatter nye former for indhold og nye måder at tilvejebringe det på. Det giver et stort potentiale for nye job for højt kvalificerede. Det er vigtigt at sikre, at denne vækst gavner den europæiske audiovisuelle industri og ikke blot giver øget import. (Det årlige EU-handelsunderskud over for USA inden for den audiovisuelle sektor beløber sig til EUR 7 milliarder). Hertil kommer sektorens sociale og kulturelle konsekvenser. Der findes fjernsyn i 98% af de europæiske husstande, og gennemsnitseuropæeren ser fjernsyn i mere end tre timer dagligt. De audiovisuelle medier spiller en væsentlig rolle for transmissionen af sociale og kulturelle værdier, så der står store offentlige interesser på spil.

Myndighedernes politik inden for denne sektor skal sikre visse offentlige interesser såsom kulturel og sproglig mangfoldighed, beskyttelse af mindreårige og forbrugerbeskyttelse. Dem skal der ikke stilles spørgsmål ved på grund af den teknologiske udvikling. Efter omfattende samråd i de seneste år ser det imidlertid ud, som om det er nødvendigt med nye lovgivningsmæssige tiltag i fremtiden.

Hvad angår regulering, foreslår Kommissionen forskellige fremgangsmåder for reguleringen af transmissionsinfrastruktur og indhold. Tjenesteydelser med audiovisuelt indhold skal reguleres i henhold til deres karakter og ikke efter deres leveringsform. Tilpasningen skal ske i form af en udvikling snarere end en omvæltning. Det er nødvendigt med en afbalanceret tilgang til "public service" radio-/tv-spredning, og selvregulerende mekanismer kan meget vel komme til at spille en større rolle for at opfylde mål af offentlig interesse. I lyset af den teknologiske udvikling skønner Kommissionen, at visse lovgivningsmæssige spørgsmål kan give problemer i den nærmeste fremtid, og derfor skal de undersøges yderligere nu. Det drejer sig bl.a. om kulturel og sproglig mangfoldighed, spørgsmål om adgang til audiovisuelt indhold, beskyttelse af mindreårige og reklamer.

Med hensyn til støttemekanismer bør det være principperne om komplementaritet mellem nationalt plan og fællesskabsplan, EF-tillægsværdi og fleksibilitet, der er gældende. Disse principper er indarbejdet i Kommissionens forslag til et nyt Media-program. Det foreslåede "Media Plus"-program tager også hensyn til de nye udfordringer og muligheder i den digitale tidsalder. Der vil blive sørget for en koordinering af denne og andre fællesskabsaktioner såsom det femte rammeprogram for forskning og udvikling og det kommende "eEuropa"-initiativ.

Hvad angår udenrigsanliggender, og med hensyn til kommende handelsforhandlinger inden for rammerne af WTO, er det afgørende for Fællesskabet og dets medlemsstater at bevare handlefriheden i den audiovisuelle sektor, hvis Europa skal bevare sin kulturelle og sproglige mangfoldighed. Det er også vigtigt, at tiltrædelseslandene hurtigt og fuldt ud gennemfører den gældende fællesskabsret i den audiovisuelle sektor.

AKTIONSTIDSPLAN

Aktion	Gennemførelsesdato
Evalueringsrapport om virkningen af henstillingen om beskyttelse af mindreårige i audiovisuelle tjenester og informationstjenester	September 2000
Rapport om gennemførelse af direktivet om tv uden grænser	December 2000
Eventuelle nye retningslinjer for statsstøtte til biografilm og tv-produktioner	2000
Meddelelse om juridiske aspekter vedrørende biografsektoren	2000
Foreløbig rapport om Fællesskabets statistiske informationsinfrastruktur	Oktober 2002
Uafhængig undersøgelse om virkningen af artikel 4 og 5 i direktivet om tv uden grænser (krav til indhold)	Juni 2002
Undersøgelse af nye reklameteknikker i fjernsynet	Juni 2002
Revision af direktivet om tv uden grænser	December 2002
Endelig rapport om Fællesskabets statistiske informationsinfrastruktur	April 2005
Media Plus -programmet	Januar 2001 – december 2005

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	6
1. Den audiovisuelle sektor - derfor er den vigtig	7
2. Mål og midler for Fællesskabets audiovisuelle politik	9
3. Principper for regulering af den audiovisuelle sektor i den digitale tidsalder.....	10
4. Lovgivningsmæssig indsats	15
5. Principper for udvikling af fællesskabsstøtteordninger	19
6. Indsats inden for støttemekanismer	20
7. Den eksterne dimension af Fællesskabets audiovisuelle politik	21
Konklusioner	23

INDLEDNING

Den audiovisuelle sektor gennemgår store forandringer som følge af indførelsen af digitalteknik. Disse forandringer vil sandsynligvis kræve en tilpasning af både de lovgivningsmæssige rammer og de forskellige støttemekanismer i denne sektor på nationalt plan og fællesskabsplan. Det er derfor meget vigtigt, at operatørerne i denne sektor nyder godt af et klart og forudsigeligt politisk miljø, hvor de kan planlægge investeringer og udvikle strategier for deres virksomheder. Det er afgørende, hvis de fuldt ud skal udnytte mulighederne ved digital radio-/tv-spredning, digitale produktionsteknikker samt nye distributionsformer og aktivitetstyper, f.eks. via Internettet.

Nærværende meddelelse skal bidrage til en sådan forudsigelighed ved at opstille Europa-Kommissionens prioriteter for de næste fem år samt mål og principper for Fællesskabets audiovisuelle politik på lidt længere sigt. Den er et led i Kommissionens omfattende revision af sektoren i løbet af de seneste to år. Der findes detaljerede oplysninger om denne revision i afsnit 3. Den 28. juni 1999 vedtog Rådet konklusioner om resultaterne af den offentlige høring om grønbogen om konvergens¹, der fremhævede betydningen af disse resultater for den audiovisuelle sektor og bifaldt Kommissionens erklæring om at fremlægge mere detaljerede lovgivningsmæssige principper for sektoren i en kommende meddelelse.

Digitalteknik medfører allerede vigtige sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige ændringer, og vil resultere i endnu større ændringer fremover. Digitalisering er ikke blot et kvantespring i mængden af audiovisuelt indhold og audiovisuel information, der er tilgængelig for borgerne. Digitalisering giver også en lang række nye operatører mulighed for at deltage i produktion og distribution af AV-indhold og -information på verdensplan. Der er allerede store forandringer undervejs for den audiovisuelle sektor: Det er muligt, at analog transmission i mange medlemsstater vil være gradvist afviklet i løbet af 10 år, hvor det efterhånden erstattes helt med digital transmission. Der kan let gives et eksempel på digitaliseringens betydning. Mens kabel-tv-net normalt kun kan levere 30-40 kanaler med analog transmissionsteknologi, kan digitale kabelnet ikke blot tilbyde hundredvis af tv-kanaler men også interaktive tjenester, taletelefoni og hurtig internetadgang. Satellitbaserede tjenester vil snart have samme kapacitet, og selv mobiltelefoner kan nu give adgang til Internettet og elektroniske posttjenester. Man kan allerede nu for nogle få hundrede euro købe anordninger med omformere og dekoder, der giver internetadgang via fjernsynet, og i fremtiden vil seerne kunne sammensætte deres egne programflader uafhængig af transmissionstidspunkter.

Internettet er det bedste eksempel på den digitale revolution. Til stadig lavere priser giver Internettet adgang til en uendelig mængde elektroniske data, uanset hvor i verden man befinder sig. Internettet repræsenterer en mængde nye muligheder for udbydere af indhold, herunder udviklere, producenter og distributører i den audiovisuelle sektor. Digitalt tv kommer sandsynligvis til at spille en central rolle her: Via anordninger med omformere og dekoder eller et integreret digitalt fjernsyn kan digitale tv-tjenester meget vel blive hjemmets primære adgang til online-information og elektronisk handel. Denne udvikling kan få dybtgående konsekvenser

¹ Resultater af den offentlige høring om grønbogen om konvergens: Meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (Kom(1999)108)

for både Fællesskabets og medlemsstaternes politik inden for den audiovisuelle sektor. Den vil især betyde nye udfordringer på det lovgivningsmæssige område og kræve en revision af de lovgivningsmæssige teknikker, der hidtil har været anvendt for at nå mål i offentlighedens interesse.

1. DEN AUDIOVISUELLE SEKTOR - DERFOR ER DEN VIGTIG

Økonomisk vækst og job

Den audiovisuelle sektor har potentialet til at skaffe hundredtusindvis af job for højt kvalificerede i Europa. Ifølge en undersøgelse udført for Kommissionen i 1997 vil branchens samlede indtægt i Europa stige med 70% inden udgangen af 2005, og denne vækst kan resultere i op mod 350.000 nye job for højt kvalificerede.² I 1995 var 950.000 personer i Europa direkte beskæftiget i denne sektor, og tallet var steget til 1.030.000 i 1997.³

Branchens vækstpotentiale skyldes for en stor del udviklingen af innovative tjenesteydelser baseret på digital teknologi. Kommissionens beretning om udviklingen af markedet for tv-tjenester i Den Europæiske Union nævner f.eks. den hastige vækst af digital-tv på de primære markeder for betalings-tv⁴. Markedet for den digitale videodisk (Digital Video Disc - DVD) vokser også hurtigt, hvilket er specielt interessant for europæerne på grund af mulighederne for at lave flersprogede versioner af det samme materiale. Det er imidlertid overordentligt vigtigt, at udviklingen af nye tjenesteydelser til levering af audiovisuelt indhold - f.eks. betalings-tv, taxameterbetalt tv og videobestilling (Near-Video-on-Demand - NVOD) - ikke sker på bekostning af eksisterende tjenesteydelser såsom markedet for biograffilm og video (både kassetter og DVD). I stedet for at erstatte eksisterende midler til levering af audiovisuelt indhold er den nye teknologi et supplement hertil.

Specielt biograffilmene oplever noget af en renæssance i Europa. Antallet af biografgængere i Europa steg fra 760,45 millioner i 1997 til 814 millioner i 1998⁵. Denne stigning skyldes både en vækst i antallet af biografkøbere i Europa (biografkomplekser) samt forbedrede biograf faciliteter. Samtidig er der en fortsat vækst i det europæiske videomarked, særligt i salget af videokassetter. Endvidere er der også en eksplosiv vækst i markedet for videospil, både til PC og til fjernsyn.

Væksten i denne sektor stiller os over for to udfordringer. For det første er det nødvendigt at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer giver den audiovisuelle sektor mulighed for at udnytte potentialet for vækst og jobskabelse i Europa fuldt ud, samtidig med at man fortsat beskytter almene interesser. For det andet skal Fællesskabet styrke den europæiske audiovisuelle industris konkurrenceevne for at sikre, at digitaliseringen ikke blot resulterer i et væld af importeret eller

² Norcontel: "Økonomiske følger af ny kommunikationsteknologi for de audiovisuelle markeder" (Economic Implications of new Communication Technologies on the Audiovisual Markets) http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/index.html.

³ KOM(98) 590 endelig udg.: Rapport til Det Europæiske Råd - "Jobmuligheder i informationssamfundet: Den informationsteknologiske revolution og dens muligheder".

⁴ KOM (1999) 540, i medfør af artikel 6 i direktiv 95/47/EF, af Europa-Parlamentet og Rådet af 24. oktober 1995 om standarder for transmission af tv-signaler (EF-Tidende nr. L 281 af 23/11/1995, s. 0051 - 0054).

⁵ Screen Digest, september 1999. I 1988 var det samlede antal biografgængere i Europa nede på 592,72 millioner.

arkivmateriale (gentagelser). Den europæiske audiovisuelle industri skal kunne levere audiovisuelt indhold af høj kvalitet, der er både relevant og betydningsfuldt for de europæiske borgere.

I denne forbindelse skal man huske på, at det europæiske audiovisuelle marked fortsat er stærkt domineret af amerikanske produktioner. Det årlige EU-handelsunderskud over for USA inden for denne sektor nærmer sig EUR 7 milliarder⁶. Amerikanske produktioner udgør mellem 60 og 90% af medlemsstaternes audiovisuelle markeder (indtægter fra salg af biografbilletter, salg og udlejning af videokassetter samt salg af tv-fiktionsprogrammer), mens den tilsvarende europæiske del af det amerikanske marked ligger i størrelsesordenen 1 til 2%. Disse tal har ikke blot stor økonomisk betydning men også kulturelle følger. Hvis man ønsker at bevare Europas kulturelle mangfoldighed, skal man bl.a. fremme produktion og cirkulation af audiovisuelt indhold af høj kvalitet, der afspejler Europas kulturelle og sproglige identitet. Når det er muligt at vælge, foretrækker de europæiske fjernsynsseere tydeligvis audiovisuelt indhold på deres eget sprog, der afspejler deres egen kultur og interessesfærer. Udfordringen består derfor i at sikre, at der fortsat findes programmer af den art, skønt de ofte er dyrere end de importerede programmer.

Den sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige betydning af den audiovisuelle sektor

Mens sektorens økonomiske aspekter og jobskabende potentiale som anført ovenfor klart er væsentlige elementer ved udarbejdelsen af en fællesskabspolitik, er det de audiovisuelle mediers sociale og kulturelle rolle, der danner udgangspunkt for den politiske planlægning. Disse mediers sociale effekt er betydelig. Den er deres særkende og er derfor et centralt element i enhver politik rettet mod disse medier. Denne sociale effekt fremgår tydeligt af fjernsynets rolle. Ca. 98% af de europæiske husstande har et fjernsynsapparat, og gennemsnitseuropæeren så ca. 205 minutters fjernsyn om dagen i 1998, hvilket er 6 minutter mere end det foregående år⁷. Tallet er endnu højere for børn. Det er den primære kilde til oplysning og underholdning i de europæiske samfund. Når det er sagt, så skal man heller ikke overse radioens betydning som medium. Europæerne hører lige så meget radio, som de ser fjernsyn, og radioen er fortsat en vigtig informationskilde. Det er bemærkelsesværdigt, at borgerne finder radiomediet mere pålideligt end både fjernsyn eller den trykte presse⁸.

De audiovisuelle medier spiller en central rolle i de moderne demokratiske samfunds funktion. Uden den frie informationsstrøm kan sådanne samfund ikke fungere. De audiovisuelle medier har også grundlæggende betydning for udvikling og transmission af sociale værdier. Ikke kun, fordi disse medier i stort omfang påvirker hvilke fakta om og hvilke billeder af verden vi præsenteres for, men også fordi de giver os begreber og kategorier - politiske, sociale, etniske, geografiske, psykologiske osv. - som vi bruger til at forstå disse fakta og billeder. De hjælper os derfor ikke blot med at afgøre, *hvad* vi skal se fra den store verden, men også *hvordan* vi ser det.

⁶ Der er tale om amerikanske milliarder, dvs. EUR 7.000 millioner.

⁷ Analyse annuelle, IP, 1998.

⁸ Eurobarometer 48, oktober-november 1997.

Den audiovisuelle industri er derfor ikke en industri som alle andre, og den fremstiller ikke kun varer, der skal sælges på markedet, ligesom andre varer. Den er i virkeligheden en kulturel industri par excellence. Den har stor indflydelse på det, som borgerne ved, tror og føler, og den spiller en afgørende rolle i transmission, udvikling og opbygning af kulturelle identiteter. Det gælder først og fremmest for børn.

2. MÅL OG MIDLER FOR FÆLLESSKABETS AUDIOVISUELLE POLITIK

På denne baggrund har radio-/tv-spredningssektoren - der er en af de primære vektorer for audiovisuelt indhold - hele tiden været underlagt særlige regler i offentlighedens interesse. Denne regulering har hele tiden bygget på de samme principper, der til gengæld er baseret på fælles værdier såsom ytringsfrihed, svarret, pluralisme, beskyttelse af forfattere og deres værker, fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed, beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed samt forbrugerbeskyttelse. Medlemsstaterne har offentlig forsyningspligt, hvilket primært udføres af public service-institutioner. Reguleringen af denne sektor varetages i stigende grad af regeringsuafhængige organer eller institutioner. Medlemsstaterne har endvidere iværksat finansielle instrumenter og andre støtteinstrumenter for at fremme udvikling, produktion og distribution af audiovisuelt materiale.

Det Europæiske Fællesskabs audiovisuelle politik har optaget disse principper og fælles mål og udviklet egne instrumenter i henhold til dens særlige kompetence, specielt hvad angår fri udveksling af tjenesteydelser og støtte til industrien.

På reguleringsniveau fastsatte direktivet om tv uden grænser⁹ en lovgivningsmæssig ramme, der sikrer fri udveksling af radio-/tv-spredningstjenester i Fællesskabet under behørig hensyntagen til visse veldefinerede almene interesseområder (særlig beskyttelse af mindreårige, fremme af kulturel mangfoldighed og forbrugerbeskyttelse). Hvad angår støtteforanstaltninger på fællesskabsniveau, bygger programmerne Media I og Media II videre på medlemsstaternes indsats gennem støtte til uddannelse, projektudvikling og distribution af europæiske produktioner. Endelig har Fællesskabet altid lagt stor vægt på at fremme teknologisk innovation i den audiovisuelle sektor, f.eks. gennem direktiv 95/47/EF om standarder for transmission af tv-signaler¹⁰, der skulle skabe passende lovgivningsmæssige rammer for opstarten af nye digitale tv-tjenester. Endelig bidrog handlingsplanen for fremme af bredskærmsformatet (16/9)¹¹ til dette markeds udvikling, og der var særlige foranstaltninger vedrørende nye teknologier i programmerne Media I og Media II.

Mens den digitale revolution giver nye udfordringer for Den Europæiske Unions audiovisuelle politik, handler de grundlæggende mål fortsat om at fremme produktion og distribution af europæiske produktioner gennem oprettelse af sikre og stabile lovgivningsmæssige rammer for fri udveksling af audiovisuelle tjenester på den ene side og passende støttemekanismer på den anden side.

⁹ Direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af radio-/tv-spredningsvirksomhed, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF; EF-Tidende nr. L 202/60 af 30/07/1997.

¹⁰ Se fodnote 4.

¹¹ Rådets afgørelse 93/424/EØF af 22. juli 1993 om en handlingsplan for indførelse af avancerede tv-tjenester i Europa, EF-Tidende nr. L 196/48 af 5.8.1993.

Udviklingen i denne sektor gør det imidlertid nødvendigt at udarbejde mere detaljerede principper og mål for Fællesskabets politik. Endvidere skal Fællesskabets politik fremover mobilisere mere end blot de traditionelle aktører på markedet (biografer, radio og fjernsyn). Der er nye aktører, hvis bidrag er vigtige, hvis den digitale revolution skal være til gavn for de europæiske borgere. Det drejer sig f.eks. om producenter af nye former for audiovisuelt indhold, specielt med hensyn til information, uddannelse og kulturel mangfoldighed.

3. PRINCIPPER FOR REGULERING AF DEN AUDIOVISUELLE SEKTOR I DEN DIGITALE TIDSALDER

Den seneste omfattende revision af politikken på det audiovisuelle område inkluderede en række vigtige vejledende og analytiske øvelser, specielt:

- Kommissionens grønbog om konvergensen mellem telekommunikationssektoren, mediesektoren og informationsteknologisektoren og de lovgivningsmæssige implikationer heraf, offentliggjort i december 1997.¹² Den medførte en omfattende totrinshøring. Resultatet opsummeres i Kommissionens meddelelse om høringen.¹³
- Den europæiske audiovisuelle konference, der blev organiseret af Kommissionen og det britiske formandskab for EU i fællesskab i Birmingham i april 1998.¹⁴
- Oprettelsen af en ekspertgruppe om audiovisuel politik ved kommissær Marcelino Oreja i 1997. Gruppen udgav sin rapport om den digitale tidsalder i oktober 1998.¹⁵

Den 10. november 1999 iværksatte Kommissionen også en større revision af de lovgivningsmæssige rammer for den elektroniske kommunikationsinfrastruktur. I sin meddelelse fra 1999 om nye rammer for elektroniske kommunikationsinfrastrukturer og tilknyttede tjenesteydelser¹⁶, foreslår Kommissionen også nye rammer, der skal omfatte alle kommunikationsinfrastrukturer samt de tjenesteydelser, der er forbundet med denne infrastruktur. Denne meddelelse, der ikke behandler spørgsmål om audiovisuelt indhold, opstiller fem generelle principper for ny lovgivning. Ifølge disse principper skal lovgivningen:

- baseres på klart definerede politiske målsætninger;
- kun lige være så omfattende, at disse mål opfyldes;

¹² Grønbog om konvergensen mellem telekommunikationssektoren, mediesektoren og informationsteknologisektoren og de lovgivningsmæssige implikationer heraf, KOM (97) 623, 03.12.1997.

¹³ Se fodnote 1.

¹⁴ Se http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html for detaljerede oplysninger om resultatet af konferencen.

¹⁵ "Den digitale tidsalder: Rapport fra ekspertgruppen om audiovisuel politik" (*The Digital Age: Report of the High Level Group on Audiovisual Policy*)

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg. (ISBN 92-828-4690-3) http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html

¹⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Towards a new Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services: the 1999 Communications Review", KOM (1999) 539 endelig udg., 10.11.99

- yderligere styrke retssikkerheden på et dynamisk marked;
- være teknologisk neutral¹⁷, og;
- håndhæves så tæt som muligt på de aktiviteter, der lovreguleres.

Disse principper gælder også for lovregulering af audiovisuelt indhold. De skal imidlertid tage hensyn til sektorens særlige art på nedenstående måde.

(1) Proportionalitetsprincippet

De nødvendigheds- og proportionalitetsprincipper, der er fastsat i traktaten og udviklet af Domstolens domspraksis med hensyn til fri udveksling af tjenesteydelser, udgør grundlaget for Fællesskabets relevante lovgivningsmæssige instrumenter for den audiovisuelle sektor samt for informationssamfundet i almindelighed. Ifølge proportionalitetsprincippet skal der kun være sådanne indgreb, som er nødvendige for at nå det pågældende mål. Dette princip illustreres med relevante fællesskabsinstrumenter. Radio-/tv-spredningstjenester er dækket af direktivet om tv uden grænser samt af andre instrumenter om intellektuel ejendomsret og beskyttelse af krypterede tjenester¹⁸, hvorimod audiovisuelle tjenester og informationstjenester bortset fra spredningstjenester er dækket af en lovgivningsmæssig gennemsigtighedsmekanisme, der blev vedtaget i 1998¹⁹, og som snart skal suppleres med et direktiv om elektronisk handel.²⁰

Anvendelsen af proportionalitetstesten kræver en tilbundsgående analyse af den pågældende tjeneste. Der skal f.eks. tages hensyn til, i hvilket omfang den individuelle bruger kan vælge og kontrollere det modtagne indhold. Det indebærer, at lovgivningsmæssige tiltag med hensyn til f.eks. beskyttelse af mindreårige i forbindelse med en planlagt ukodet tv-tjeneste skal være anderledes end for en krypteret taxameterbetalt tjenesteydelse, der kræver bruger-ID og direkte betaling.

I betragtning af resultaterne af de hidtidige høringer skønner Kommissionen, at Fællesskabet ikke behøver at skabe nye lovgivningsmæssige rammer for audiovisuelt indhold, men at det bedst håndterer de aktuelle ændringer ved at bygge på eksisterende instrumenter og principper og fremme selvregulerende initiativer, hvor det er relevant.

(2) Adskillelse af bestemmelser om transport og bestemmelser om indhold

¹⁷ Teknologisk konvergens betyder, at de tjenesteydelser, der tidligere blev leveret via et begrænset antal kommunikationsnet, nu kan leveres via adskillige konkurrerende net. Det giver et behov for teknologisk neutralitet i lovgivningen. Identiske tjenesteydelser bør principielt reguleres på samme måde, uanset hvordan de transmitteres.

¹⁸ Direktivet om samordning af visse bestemmelser vedrørende ophavsrettigheder og ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med radio- og tv-udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel (Rådets direktiv 93/83/EØF, EF-Tidende nr. L 248 af 06/10/1993, s. 15) og direktivet om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/84/EF, EF-Tidende nr. L 320 af 28/11/1998, s. 54-57).

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF, der for tredje gang ændrer direktiv 83/189/EØF og fastsætter en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

²⁰ Fælles holdning vedtaget 7. december 1999.

Revisionsprocessen og i særdeleshed høringen om grønbogen om konvergens skabte konsensus om behovet for særskilte fremgangsmåder for regulering af transporten af elektroniske signaler og den nødvendige infrastruktur hertil på den ene side samt for regulering af indhold, herunder audiovisuelt indhold, på den anden side. Efter Kommissionens mening indebærer det:

- sikring af, at bestemmelserne om indholdet er i overensstemmelse med de særlige karakteristika for givne indholdstjenester og med de samfundsmæssige målsætninger for disse tjenester;
- sikring af, at bestemmelserne om indhold behandler den audiovisuelle sektors specifikke forhold med udgangspunkt i de nuværende strukturer;
- at der anvendes en relevant reguleringsordning for nye audiovisuelle tjenester, idet det anerkendes, at markedets reaktioner er uforudsigelige, og at der er behov for førstegangsinvesteringer i forbindelse med disse tjenesters lancering, samtidig med at der opretholdes en relevant beskyttelse af forbrugerne.

Når man skelner mellem transport og indhold, skal man være særlig opmærksom på spørgsmål vedrørende forbrugernes adgang til indhold, f.eks. med hensyn til elektroniske programoversigter og regler om forsyningspligt.²¹

(3) Målsætninger af almen interesse og lovgivning på fællesskabsniveau

Fællesskabsrettens principper og metoder er meget relevante for udviklingen af stabile og juridisk sikre lovgivningsmæssige rammer. Det er en uomgængelig nødvendighed for effektiv drift og udvikling af markedet for audiovisuelt indhold i Fællesskabet. De lovgivningsmæssige rammer skal også sikre effektiv beskyttelse af samfundets almene interesser, herunder ytringsfrihed, svarret, beskyttelse af forfattere og deres værker, pluralisme, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed samt fremme af sproglig og kulturel mangfoldighed.

Kommissionen skønner, at den digitale revolution ikke rejser tvivl om, at der er behov for identifikation i en audiovisuel politik af relevante almene interesser, som eventuelt skal beskyttes gennem lovgivningen. De teknologiske nyskabelser nødvendiggør imidlertid en fortsat vurdering af de anvendte midler og metoder for at sikre, at de stadig er i overensstemmelse med de opstillede mål.

Audiovisuel politik handler om tjenester, der giver audiovisuelt indhold til offentligheden. Sådanne tjenester er "kommunikation til offentligheden"²², og de kan påvirke visse almene interesser, der er forbundet med mediesektoren som helhed (f.eks. ophavsrettigheder og beslægtede rettigheder, beskyttelse af kunstværker, beskyttelse af mindreårige og forbrugere, kulturel mangfoldighed osv.).

²¹ Se afsnit 4.2.

²² Begrebet "kommunikation til offentligheden" findes allerede i fællesskabslovgivningen - f.eks. i de forskellige direktiver om ophavsrettigheder. Definitionen af tv-radiospredning i artikel 1 (a) i direktivet om tv uden grænser bygger på princippet om "fjernsynsprogrammer, der er bestemt for offentligheden". På den anden side berører tjenester, der primært handler om fremme af privat korrespondance (f.eks. e-post), normalt ikke sådanne almene interesser, og beskyttelsen af privatlivets fred kan kun begrænses ved lov, hvor der er tale om aktiviteter, der er forbudt ifølge straffeloven (f.eks. med hensyn til videregivelse af børnepornografi).

Distributionsformen (uanset om der er tale om punkt-til-multipunkt-kommunikation såsom radio-/tv-spredning, eller punkt-til-punkt-kommunikation såsom videobestilling) er fortsat meget vigtig, men nye tjenesteformer kan også gøre det nødvendigt at tage andre faktorer i betragtning for at vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af lovgivningsmæssige tiltag.

Det er nødvendigt med en graderet tilgang til regulering for at tage hensyn til de almene interesser, der påvirkes af den enkelte tjenestetype. Den primære begrundelse for denne regulering er det reelle eller potentielle markeds manglende opfyldelse af disse mål (bortset fra visse tilfælde såsom beskyttelse af mindreårige eller ophavsrettigheder, hvor markeds kræfterne ikke er indstillet på at nå sådanne mål). Reguleringen skal tage højde for de pågældende transaktioners kommercielle eller ikke-kommercielle karakter samt brugernes valg- og kontrolmuligheder.

(4) Anerkendelse af public service-virksomhedens rolle samt behovet for gennemsigtighed i finansieringen heraf

Public service-tv spiller en vigtig rolle i Fællesskabets medlemsstater, specielt med hensyn til kulturel og sproglig mangfoldighed, uddannelsesprogrammer, objektiv informering af folkeopinionen, sikring af pluralisme og levering af kvalitetsprogrammer på ukodede kanaler. Integrationen af public service-virksomhed i det nye digitale audiovisuelle miljø kræver en afbalanceret indsats. Hvis det tostrengede transmissionssystem i Europa med offentlige og private radio-/tv-selskaber skal have en fremtid, skal public service-selskabernes rolle tilpasses fair konkurrence og et frit marked i henhold til protokol nr. 32 til EF-traktaten om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne. Det betyder, at:

- medlemsstaterne selv kan overdrage, definere og organisere den offentlige forsyningspligt og bestemme, hvordan deres public service-selskaber skal finansieres (licensbetaling, statsstøtte, dobbelt finansiering osv.);
- medlemsstaternes definition af offentlig forsyningspligt skal være i overensstemmelse med Fællesskabets interesser, når det drejer sig om tjenester af almen økonomisk interesse (efter Kommissionens vurdering);
- medlemsstaternes finansieringsordning skal overholde proportionalitetsprincippet og må ikke påvirke samhandelen og konkurrencen i Fællesskabet i et omfang, der strider mod den fælles interesse i henhold til traktatens artikel 86, stk. 2, som fortolket i protokollen (idet der tages højde for realiseringen af den offentlige forsyningspligt) og Domstolens domspraksis;
- mens definitionen af den offentlige forsyningspligt og den tilhørende finansieringsordning er medlemsstaternes ansvar, har Kommissionen pligt til at sikre, at de er forenelige med traktaten og Domstolens domspraksis med hensyn til både statsstøtteregler og den fri udveksling af tjenesteydelser.

Det er afgørende, at der skabes en sådan balance på nationalt plan samt på fællesskabsplan, specielt for at give public service-selskaber i Europa mulighed for fuldt ud at udnytte mulighederne ved ny informationsteknologi, men også for at de bedre kan leve op til den offentlige forsyningspligt, der under alle omstændigheder skal defineres af medlemsstaterne.

(5) Selvregulering: en supplerende proces

Indførelse af stabile lovgivningsmæssige rammer i et miljø med hurtig udvikling fremhæver selvreguleringens mulige rolle som supplement til de lovgivningsmæssige rammer, der er etableret af de offentlige myndigheder. Hidtil har man kunnet lære følgende af den igangværende debat²³:

- Skønt det er regeringerne og de offentlige myndigheder, der skal definere målsætninger vedrørende almenvellet, fastsætte krav om beskyttelsesgraden heraf og vedtage de nødvendige bestemmelser i den henseende, kan de pågældende operatører og brugere ikke desto mindre bidrage til gennemførelsen af de samme målsætninger gennem udvikling af selvregulerende foranstaltninger inden for de overordnede lovgivningsmæssige rammer. Sådanne foranstaltninger kan overflødig gøre en detaljeret regulering.
- Selvregulering på både nationalt plan og fællesskabsplan kan være et godt eksempel på anvendelse af subsidiaritetsprincippet, så længe det ikke fører til en fragmentering af det indre marked. Omvendt bør udviklingen af adfærdsregler på fællesskabsplan fremmes.
- Selvregulering egner sig bedre til nogle områder end andre. F.eks. vil selvregulering nok ikke være ønskværdig eller gennemførlig, når det handler om ophavsrettigheder, hvor rettighedsindehaverne fortsat har brug for lovens beskyttelse i lyset af de økonomiske interesser, der er på spil.
- De nuværende store virksomheder skal ikke have lov til at bruge selvregulering til at definere "spilleregler", der bedst opfylder deres egne interesser til skade for mindre konkurrenter og/eller nye markedsdeltagere.

(6) Tilsynsmyndigheder

De forskellige høringer, der er afholdt på fællesskabsniveau, har fået Kommissionen til at opstille fælles retningslinjer for udvikling af tilsynsmyndigheder inden for den audiovisuelle sektor:

- Tilsynsmyndighederne skal være uafhængige af regeringen og operatørerne.
- Indholdsmæssige spørgsmål er primært nationale anliggender, da de er direkte og nært forbundet med de kulturelle, sociale og demokratiske behov i et bestemt samfund. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet er bestemmelser om indhold derfor primært medlemsstaternes ansvar.
- Teknologisk konvergens kræver øget samarbejde mellem de berørte tilsynsmyndigheder (kommunikationsinfrastrukturer, audiovisuel sektor, konkurrence).

²³ Det tyske formandskab afholdt et vigtigt seminar om selvregulering i medierne i Saarbrücken den 20.-21. april 1999. Resultaterne af dette seminar kan ses på <http://www.eu-seminar.de/>. Den 27. september 1999 vedtog Rådet konklusioner om selvreguleringens rolle i lyset af udviklingen af nye medietjenester. EF-Tidende nr. C 283 af 06/10/1999.

- tilsynsmyndighederne kan bidrage til udvikling og gennemførelse af selvregulering. I den henseende vil Kommissionen undersøge fordelene ved at etablere et særligt forum for samarbejde på fællesskabsplan mellem tilsynsmyndigheder, operatører og forbrugere i den audiovisuelle sektor.

4. LOVGIVNINGSMÆSSIG INDSATS

På basis af disse principper agter Kommissionen at udvikle følgende foranstaltninger.

4.1. Direktivet om tv uden grænser

Direktivet blev vedtaget i 1989 og revideret i 1997 for at tage højde for markedsudviklingen og den teknologiske udvikling. Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet inden den 30. december 1998, og i overensstemmelse med rollen som traktatens vogter skal Kommissionen primært sikre, at direktivet gennemføres korrekt og nøje overholdes.

Direktivet har hele tiden udgjort stabile og sikre lovgivningsmæssige rammer for radio-/tv-spredningstjenester i Fællesskabet. Markedsudviklingen og den teknologiske udvikling kan kræve revision i fremtiden af direktivets bestemmelser, men i dag er det et effektivt instrument for punkt-til-multipunkt-kommunikation, og det er nøje tilpasset markedets og teknologiens nuværende tilstand.

Der skal udarbejdes en rapport om direktivets anvendelse inden udgangen af 2000. I henhold til direktivets artikel 26 **skal der udarbejdes endnu en rapport to år senere.** Den skal tage hensyn til den teknologiske udvikling i sektoren samt til resultaterne af **de undersøgelser, Kommissionen har ladet foretage vedrørende beskyttelse af mindreårige og reklamer rettet mod mindreårige.**²⁴ Eventuelle ændringer af direktivet vil blive foreslået i denne sammenhæng. Artikel 25, litra a i direktivet kræver også en **uafhængig undersøgelse af effekten af direktivets bestemmelser vedrørende fremme af europæiske produktioner, der skal implementeres inden juni 2002.** Det giver input til den rapport, der skal foreligge inden udgangen af 2002. Ydermere giver det mulighed for en samlet undersøgelse af lovgivningsmæssige instrumenter og støtteinstrumenter til fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed for så vidt angår den audiovisuelle sektor.

4.2. Adgang til audiovisuelt indhold

Den audiovisuelle sektor har traditionelt været underlagt visse regler, der har skullet sikre adgang til visse former for indhold, som måske ikke altid ville findes, hvis de var overladt til de frie markeds kræfter. Disse regler kan fremover kræve en tilpasning i lyset af markedsudviklingen og den teknologiske udvikling.

Hvad angår kabelnet har den såkaldte forsyningspligt pålagt kabeloperatører at udbyde visse tv-kanaler. I de fleste tilfælde er disse kanaler drevet af public service-selskaber. Med den begrænsede kabelkapacitet for analog transmission har forsyningspligten betydet en skrøbelig balance mellem at opfylde vigtige mål i den

²⁴

"Study on Parental Control in Television Broadcasting", marts 1999
http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html.

Indkaldelse af tilbud om en undersøgelse af fjernsynsreklamers og teleshoppings indvirkning på mindreårige, EF-Tidende 99/S 139-102855.

almene interesse (pluralisme, programmer på minoritetssprog osv.), samtidig med at der holdes tilstrækkelig plads fri på kablet til andre tjenester. Dette spørgsmål behandles i kommunikationsmeddelelsen fra 1999.²⁵

I et digitalt radio-/tv-spredningsmiljø er adgang til audiovisuelt indhold ikke kun et spørgsmål om tilgængelighed men også om, hvorvidt indholdet er *umiddelbart* tilgængeligt. For at finde vej gennem det store udbud af indhold i et digitalt transmissionsmiljø, har seerne brug for en elektronisk programoversigt (Electronic Programme Guide, EPG). Det giver ikke blot seerne mulighed for at finde vej til de ønskede kanaler og tjenester, men det giver også mulighed for smagsprøver på fjernsynsprogrammer og lettere adgang til taxameterbetalt tv og videobestilling. Det bliver også muligt at sende reklamer med avanceret og pålidelig filtrering til beskyttelse af mindreårige. Udformningen og driften af sådanne elektroniske programoversigter kan naturligvis påvirke både præsentationen og tilgængeligheden af audiovisuelt indhold. Som sådan rejser elektroniske programoversigter vigtige spørgsmål med hensyn til pluralisme, kulturel mangfoldighed og andre mål af almen interesse. På samme vis spiller brugerprogramgrænsefladen API (Application Programme Interface)²⁶ en vigtig rolle her. Det er API, der afgør, hvilke EPG'er der kan installeres i dekodere og digitale fjernsyn.²⁷ Den tekniske udvikling kan imidlertid føre til en situation, hvor seerne kan vælge mellem en række EPG'er. Hvis det bliver tilfældet, skal reguleringen vurderes på ny i henhold til principperne om nødvendighed og proportionalitet. **På dette tidlige stadium, hvor markedet og den teknologiske udvikling er meget uforudsigelige, foreslår Kommissionen ingen specifikke foranstaltninger for den audiovisuelle sektor men bemærker, at det er et område, der nøje skal overvåges.**

Adgang til indhold kan også give anledning til spørgsmål om prisniveauet. Hvor der er fare for social udstødelse (der kan føre til et samfund, hvor nogen har rigelig adgang til information, og andre ikke har adgang til information) bør forbrugerne have adgang til det pågældende indhold til en overkommelig pris. Direktivet om tv uden grænser giver f.eks. medlemsstaterne mulighed for at sikre, at begivenheder med stor samfundsmæssig betydning vises på gratis tv-kanaler.

4.3. Beskyttelse af ophavsrettigheder og kampen mod kommerciel piratvirksomhed

Internettet giver nye muligheder for distribution af audiovisuelt materiale, og digitalteknikken gør det muligt at lave perfekte kopier af sådant materiale. Det betyder, at beskyttelse af ophavsrettigheder og beslægtede rettigheder samt kampen mod piratvirksomhed skal udgøre et centralt element af politikken på det audiovisuelle område. Den kommercielle piratvirksomhed har allerede nået et omfang, hvor det sandsynligvis betyder alvorlige økonomiske konsekvenser for de

²⁵ Ibid. fodnote 16, afsnit 4.2.4.

²⁶ Brugerprogramgrænsefladen API kan sammenlignes med et computeroperativsystem. Den definerer, hvordan software-applikationer styres og vises.

²⁷ Regler vedrørende forsyningspligt, API'er og EPG'er rejser også vigtige spørgsmål om adgang til infrastruktur og de tjenester, der er forbundet med en sådan adgang. Se Kommissionens meddelelse "Towards a new Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services: the 1999 Communications Review", KOM (1999) 539 endelig udg., 10.11.99, og Kommissionens beretning om udviklingen af markedet for digitale tv-tjenester i Den Europæiske Union, KOM (1999) 540, endelig udg., 10.11.99, for yderligere oplysninger om disse spørgsmål.

personer, der har ophavsretten til det audiovisuelle materiale. Den nationale lovgivning til bekæmpelse af piratvirksomhed er imidlertid utilstrækkelig til at bekæmpe denne plage effektivt.²⁸ Der er behov for europæiske og/eller internationale rammebestemmelser for at sikre, at den intellektuelle ejendomsret respekteres på Internettet (f.eks. Kommissionens forslag til et direktiv om ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet, der beskytter ophavsmænd, udøvende kunstnere og fremstillere af fonogrammer i den digitale sfære og implementerer WIPO's traktat om ophavsrettigheder og WIPO's traktat om fremførelser og fonogrammer, der blev vedtaget i december 1996²⁹, og som samtidig bidrager til, at det indre marked kan fungere korrekt). **Kommissionen finder det yderst vigtigt, at forslaget til et direktiv om ophavsrettigheder og beslægtede rettigheder i informationssamfundet hurtigt vedtages.**

4.4. Beskyttelse af mindreårige

Digitalteknikken kan i nogle tilfælde gøre de traditionelle foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige virkningsløse. F.eks. vil digitale modtagere med indbygget harddisk gøre transmissionstidspunktet (vandskellet) til et mindre effektivt middel til beskyttelse af mindreårige, specielt når et stigende antal børn har fjernsyn og computere på deres egne værelser. Internettet giver selvfølgelig adgang til alt det, der findes på World Wide Web, samt til nyheder og "chat"-grupper døgnet rundt.

Det er derfor sandsynligt, at filtrerings- og spærringsteknikker fremover kommer til at spille en større rolle i beskyttelse af mindreårige mod skadeligt audiovisuelt indhold.³⁰ Dette medfører på ingen måde et mindre ansvar for radio-/tv-selskaber eller de øvrige involverede parter. Der er også behov for større gennemsigtighed og sammenhæng, når audiovisuelt indhold erklæres uegnet for mindreårige. I øjeblikket findes der ingen tydelige og gennemsigtige kriterier for at forbyde materiale for mindreårige. Endelig er der betydningen af oplysning og uddannelse. De voksne skal både informeres om det skadelige indholds indvirkning på børn samt om, hvordan man kan beskytte sine børn. Børnene kan til gengæld få en bedre undervisning i brugen af medierne, så de kan finde de ting, der er gavnlige for dem, og lære at håndtere skadeligt indhold.

I nogle henseender er regulering ikke altid et effektivt middel til at nå disse mål. Det kan ofte være mere effektivt at bruge de mere fleksible adfærdskodekser og lignende selvregulerende foranstaltninger. Erfaringen viser imidlertid, at selvregulering er mere effektiv, når den eksisterer under overordnede lovgivningsmæssige rammer.

I denne sammenhæng illustrerer Rådets henstilling om en effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed³¹, at regulering og selvregulering

²⁸ Det fremgik f.eks. tydeligt af den høring, som Kommissionen afholdt i München i marts 1999 om grønbogen om varemærkeforfalskning og piratvirksomhed på det indre marked.

²⁹ KOM (97) 628, endelig udg.

³⁰ Yderligere oplysninger om dette emne kan findes i "Study on Parental Control in Television Broadcasting", http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html
Se også Fællesskabets handlingsplan til fremme af sikker udnyttelse af Internettet. <http://www2.echo.lu/iap/>.

³¹ Rådets henstilling af 24. september 1998 om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed. (EF-Tidende nr. L 270 af 07/10/1998, s. 48).

supplerer hinanden og danner basis for at afprøve denne fremgangsmåde i praksis. Henstillingen, der omfatter både radio-/tv-spredning samt audiovisuelle tjenester og informationstjenester - specielt dem, der findes på Internettet (online-tjenester) - opfordrer medlemsstaterne, industrien og de øvrige berørte parter til at udvikle nationale rammer for selvregulering som supplement til de eksisterende lovgivningsmæssige rammer.

Som det fremgår af selve henstillingen, **vil Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om henstillingens virkninger i fjerde kvartal 2000.**

4.5. Reklamer og sponsorvirksomhed

Direktivet om tv uden grænser indeholder en række bestemmelser vedrørende reklamer, der skal beskytte forbrugerne og det audiovisuelle materiales integritet samt sikre redaktionel uafhængighed. F.eks. er det samlede antal reklamer pr. time begrænset, og visse typer programmer må ikke afbrydes af reklamer. Reklamer skal også klart adskilles fra andre programmer, og skjult reklame er forbudt.³²

Den teknologiske udvikling giver anledning til nye spørgsmål på dette område - f.eks. med hensyn til såkaldt "virtuelle reklamer", hvor eksempelvis reklamebannere ved sportsbegivenheder digitalt kan "erstatte" med andre bannere, uden at seerne bemærker det. Der skal også tages stilling til, hvordan man skal håndtere reklamer, der transmitteres samtidig med et fjernsynsprogram, og som kun fylder en del af skærmen.

Den digitale teknik skaber en række helt nye reklame- og afsætningsmuligheder, som vi ikke har mulighed for at forudse i dag. Specielt audiovisuelt indhold på Internettet giver en mængde muligheder, hvilket rejser en lang række spørgsmål om, hvordan man sikrer en passende forbrugerbeskyttelse. Både med hensyn til digitalt tv og audiovisuelle tjenester på Internettet handler det ikke om at begrænse udviklingen af nye reklameformer, men om at sikre en fortsat håndhævelse af grundprincipper såsom forbud mod skjult reklame samt en klar separation af reklamer og andet materiale. Kommissionen vil derfor **iværksætte en undersøgelse af nye reklameteknikker med henblik på en eventuel kommende evaluering af bestemmelserne i direktivet om tv uden grænser - specielt med hensyn til interaktivitet og skjulte reklamer** - for at analysere, hvordan der kan foretages en klar sondring mellem reklamer og andet indhold.

4.6 Statsstøtte til biograffilm og tv-produktioner: Lovgivningsmæssige rammer for biografsektoren

I beslutningen af 9.6.1998 om den franske støtteordning til filmproduktion fastsatte Kommissionen visse specifikke kriterier for vurderingen af statsstøtte til biograffilm og tv-produktion i henhold til undtagelserne på kulturområdet som beskrevet i EF-traktatens artikel 87, stk. 3, d. I samme beslutning forpligtede Kommissionen sig til at revidere de relevante støtteordninger i alle medlemsstater i henhold til ovennævnte

³²

Andre af Fællesskabets retlige instrumenter gælder også for reklamer i den audiovisuelle sektor - f.eks. direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame, der blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/55/EF af 6. oktober 1997 for at medtage sammenlignende reklame (EF-Tidende nr. L 290 af 23/10/1997, s. 0018 - 0023).

kriterier. Efter afslutningen af denne undersøgelse vil Kommissionen i 2000 vurdere behovet for at opstille mere præcise retningslinjer for behandlingen af statsstøtte til biografilm og tv-produktion.

I løbet af 2000 vil Kommissionen også præsentere **en meddelelse om juridiske aspekter vedrørende biografsektoren**, der bl.a. skal indeholde en definition af europæiske produktioner.

5. PRINCIPPER FOR UDVIKLING AF FÆLLESSKABSSTØTTEORDNINGER

Den digitale tidsalder giver nye muligheder for producenter og distributører. Den betyder også nye udfordringer - specielt vedrørende opsplitning af markeder samt følgerne for finansieringen af produktioner.

I denne forbindelse spiller de eksisterende støtteordninger på både nationalt plan og fællesskabsplan en afgørende rolle for at bevare forskelligheden i europæiske produktioner samt for at forbedre industriens konkurrenceevne. Globaliseringen betyder, at europæiske producenter og distributører er nødt til at tage højde for det audiovisuelle markedes internationale dimension. De europæiske støtteordninger skal derfor bl.a. sætte dem i stand til bedre at udnytte markedet både på europæisk plan og på verdensplan.

Med dette for øje skal tre principper gælde for Unionens indsats:

5.1. Komplementaritet mellem nationale mekanismer og fællesskabsmekanismer

Skønt begge kategorier er medvirkende til at styrke den europæiske audiovisuelle industri, har de nationale støtteordninger og fællesskabsstøtteordningerne ofte forskellige målsætninger. På nationalt plan lægges der vægt på at fremme nyskabelser og produktion, mens Fællesskabets støttemekanismer sigter mod en bedre udnyttelse af mulighederne på det indre marked. Når det er sagt, så tager de nationale systemer i stigende grad hensyn til de økonomiske realiteter i denne sektor - specielt inden for rammerne af automatiske støttemekanismer.³³

Der er behov for yderligere overvejelser på fællesskabsniveau - med deltagelse af alle interesserede parter - for at finde ud af, hvordan man styrker komplementariteten mellem de forskellige støttemekanismer og udvikler en sammenhængende strategi.

5.2. EF-tillægsværdi

EF-støtten til denne sektor har været koncentreret om distribution (inklusive salgsfremmende foranstaltninger), udvikling af projekter og produktionsselskaber samt erhvervsuddannelse. Disse prioriteter blev i stor udstrækning bekræftet ved evalueringen af Media II-programmet. Ved at intervenere på både tidlige og senere

³³

Automatiske ordninger er ordninger, der automatisk giver støtte (i form af gavebistand, lån etc.) til en producent (eller en distributør) fra film til film eller på baggrund af en række film (eller programmer) ud fra et sæt objektive kriterier. Der kan f.eks. være tale om, at en bestemt film bliver set af 1 million mennesker, og at ordningen f.eks. giver én ecu i tilskud pr. solgt billet, således at produktions-/distributions-selskabet modtager ECU 1 million til investering i produktionen af den næste film. Automatiske ordninger belønner success.

produktionstrin sikrer disse prioriteter også en effektiv komplementaritet med hensyn til nationale initiativer og en høj tillægsværdi.

Man søger også at tilvejebringe en EF-tillægsværdi ved at skabe en bedre synergi mellem de forskellige instrumenter til fremme af indhold i informationssamfundet (audiovisuelle, informationsmæssige og uddannelsesmæssige multimedier, indhold, der afspejler kulturel og sproglig mangfoldighed osv.) samt mellem de instrumenter, der direkte skal støtte små og mellemstore virksomheder i denne sektor.

5.3. Støtteinstrumenternes tilpasningsevne og fleksibilitet

På baggrund af sektorens hurtige udvikling samt fremkomsten af nye former for indhold og nye måder at udnytte audiovisuelt materiale på skal støtteprogrammerne være tilstrækkeligt fleksible. Det skal f.eks. være muligt at søsætte pilotprojekter og lade erfaringerne herfra danne grundlag for en tilpasning af Fællesskabets støttemekanismer.

6. INDSATS INDEN FOR STØTTEMEKANISMER

På baggrund af disse principper agter Kommissionen at udvikle sin indsats inden for følgende områder:

6.1. Kulturel og sproglig mangfoldighed

Som nævnt tidligere i denne meddelelse er kulturel og sproglig mangfoldighed et centralt mål for Fællesskabets politik inden for den audiovisuelle sektor. I takt med sektorens udvikling opstår der et særligt behov for at evaluere de midler, der anvendes for at nå målet.

Den digitale sfære kræver en mere bredspektret tilgang på både nationalt plan og fællesskabsplan, der ikke blot omfatter udviklingen i radio-/tv-spredningssektoren (navnlig udviklingen hen imod en model, hvor seerne ikke blot kan vælge mellem mange flere kanaler men samtidig får større kontrol med sendetidspunkter) men også nye former for audiovisuelt indhold.

På dette stadium, hvor den fremtidige udvikling stadig er usikker, er det for tidligt at vælge en bestemt fremgangsmåde. **Det er nødvendigt med flere analyser og oplysninger.** I den henseende er det meget vigtigt med en rettidig og effektiv gennemførelse af Rådets beslutning om etablering af en fælles infrastruktur for statistisk information vedrørende industri og markeder inden for de audiovisuelle og dermed forbundne sektorer.³⁴

Kommissionens målsætning er imidlertid klar: Europas kulturelle og sproglige mangfoldighed skal sikres. Derfor skal den indgå i informationssamfundets udvikling.

6.2. Det nye Media Plus-program

³⁴ Rådets beslutning 1999/297/EF af 26. april 1999 om etablering af en fælles infrastruktur for statistisk information vedrørende industri og markeder inden for de audiovisuelle og dermed forbundne sektorer, EF-Tidende nr. L 117, 05.05.1999, s. 0039-0041

Det nuværende Media II-program løber indtil udgangen af 2000. Kommissionen forslår en revidering og styrkelse af dette instrument for at tage hensyn til de nye udfordringer og muligheder, som digitalteknikken giver. **Kommissionens forslag til et nyt "Media Plus"-program** beskrives i meddelelsen af Media-programmet har afgørende betydning for den europæiske audiovisuelle industris fremtid. Inden for alle indsatsområder (uddannelse, udvikling, distribution, reklame) vil det nye "Media Plus"-program tage hensyn til den nye digitale sfære. Hvad angår fleksibilitetsprincippet, giver programmet mulighed for, at pilotprojekter kan udvikles og evalueres i programforløbet.

6.3. "eEuropa"-initiativet

For at løse informationssamfundets udfordringer - adgang til investeringskapital, uddannelse, forskning etc. - har Kommissionens formand Prodi iværksat "**eEuropa**", der er et større initiativ for informationssamfundet i Europa. Det er klart, at ordet "samfund" er mindst lige så vigtigt som "information". **Derfor tilstrøber eEuropa-initiativet også at give europæerne adgang til audiovisuelt indhold** - i alle former - der opfylder deres behov, og som afspejler Europas kulturelle og sproglige mangfoldighed.

6.4. Forskning og udvikling

I det *femte rammeprogram for forskning og udvikling*, er en række aktionslinjer interessante for den audiovisuelle sektor. F.eks. handler aktionen om multimedieindhold og -værktøjer³⁵ om interaktive elektroniske udgivelser og digitalt kulturelt indhold, uddannelse og erhvervsuddannelse, teknologier for talt sprog og skriftsprog og spørgsmål om adgang til indhold. **Yderligere forskning af denne art har afgørende betydning** for denne sektors fremtidige trivsel.

6.5. Koordinering af relevante fællesskabsinstrumenter

Kommissionen vil sørge for, at de aktionslinjer i eksisterende fællesskabsprogrammer og i programmer under udvikling, der kan være til gavn for operatører i den audiovisuelle sektor, ikke overlapper hinanden, og at de supplerer hinanden mest muligt. Der lægges særlig vægt på, **at de interesserede parter får relevante oplysninger på det rette tidspunkt, og at der vedtages aktionslinjer, der passer til virkeligheden i denne sektor.**

6.6. Udveksling af erfaring mellem medlemsstaterne

Kommissionen vil lette udvekslingen af information og erfaring mellem de ansvarlige for de nationale støttemekanismer, med henblik på at fremme optimal praksis og optimere komplementariteten mellem nationale mekanismer og fællesskabsmekanismer. I første omgang skal der **oprettes en uformel gruppe af repræsentanter fra medlemsstaterne**, der kan udveksle oplysninger om drift og evaluering af nationale mekanismer. Denne gruppe kan på et senere tidspunkt diskutere spørgsmål af fælles interesse, specielt hvad angår koblingen mellem støttemekanismer og -systemer på nationalt plan og på fællesskabsplan.

35

<http://europa.eu.int/comm/dg12/rtdinf21/en/key/09.html>

7. DEN EKSTERNE DIMENSION AF FÆLLESSKABETS AUDIOVISUELLE POLITIK

Der er to centrale elementer i udviklingen af den eksterne dimension af Fællesskabets audiovisuelle politik: Udvidelsen af Den Europæiske Union samt den nye runde af multilaterale forhandlinger inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen WTO. Endvidere er der spørgsmålet om samarbejde mellem Fællesskabet og tredjelande eller regionale organisationer i den audiovisuelle sektor.

• Udvidelse af Den Europæiske Union

Udvidelsen af Unionen giver mange muligheder for den europæiske audiovisuelle industri samt mere generelt for kulturel og sproglig mangfoldighed i Europa. I den aktuelle forberedelsesfase handler det primært om, at ansøgerlandene skal implementere den gældende fællesskabsret, særligt direktivet om tv uden grænser og direktiverne vedrørende intellektuel ejendomsret. Der tales om at oprette et fælles audiovisuelt "rum" for 500 millioner borgere med frihed til at levere tv-tjenester.

Endvidere taler de aktuelle fremskridt vedrørende indførelse af den gældende fællesskabsret for at give alle ansøgerlande mulighed for fuldt ud at deltage i det kommende Media Plus-program. Beskyttelse og udvikling af de lokale audiovisuelle industrier og stimulering af audiovisuel og kulturel udveksling mellem Den Europæiske Union og ansøgerlandene indebærer både kulturelle og industrielle prioriteter. Kommissionen vil undersøge, i hvilket omfang det enkelte ansøgerlands situation på det audiovisuelle område kan retfærdiggøre en implementering af særlige foranstaltninger inden for rammerne af før-tiltrædelsesinstrumenterne.

Parallelt med disse to grundlæggende aspekter af før-tiltrædelsesstrategien er det vigtigt at arbejde tæt sammen med ansøgerlandene i internationale fora og at styrke dialogen med alle interesserede parter i disse lande. Kommissionen vil overveje, hvilke initiativer der kan stimulere erfaringsudveksling mellem forvaltninger, tilsynsmyndigheder og industrier i medlemsstaterne på den ene side og ansøgerlandene på den anden side.

• Multilaterale handelsforhandlinger

Resultaterne af Uruguay-runden har følgende betydning for den audiovisuelle sektor:

- Audiovisuelle tjenester er dækket af GATS;
- Fællesskabet og dets medlemsstater afgav ingen løfter vedrørende audiovisuelle tjenester i GATS. Flertallet af handelspartnerne indtog samme holdning.
- Fællesskabet og dets medlemsstater indførte fem undtagelser til mestbegunstigelsesklausulen (der er nu otte undtagelser, der dækker nationale foranstaltninger og fællesskabsforanstaltninger for de 15 medlemsstater).

Det Europæiske Fællesskab og dets medlemstater fastholdt derfor deres handlefrihed med hensyn til både eksisterende og kommende foranstaltninger på nationalt plan og fællesskabsplan. Denne handlefrihed er nødvendig, da det i dag er umuligt at forudse

de spørgsmål og udfordringer, der utvivlsomt vil opstå som følge af Internettets hurtige udvikling.

Det understreges, at denne fremgangsmåde, der sigter mod at bevare og fremme kulturel mangfoldighed, på ingen måde har lukket det europæiske marked for tjenester eller indhold fra lande uden for EU. Tværtimod er det europæiske marked fortsat et af de mest åbne markeder i verden, og tredjelandenes audiovisuelle industrier nyder godt af dets vækst. Kommissionen har forberedt sig på kommende handelsforhandlinger i WTO - specielt GATS 2000 - gennem en detaljeret høring af de berørte sektorer. Organisationer og virksomheder fra den audiovisuelle sektor er blevet opfordret til at tilkendegive deres interesse og holdninger via et spørgeskema om de kommercielle aspekter af audiovisuelle tjenester. De hidtil indkomne bidrag viser et klart ønske om at bevare den handlefrihed, der blev forhandlet om under Uruguay-runden, både for eksisterende foranstaltninger og for den kommende udvikling.

Kommissionen vil fortsætte denne dialog med industrien og om nødvendigt udvide den til at omfatte andre områder, der sandsynligvis vil påvirke den audiovisuelle sektor, såsom investeringer eller tilskud.

- **Øget samarbejde i den audiovisuelle sektor**

Der er fortsat store muligheder i den audiovisuelle sektor for at forbedre samarbejdet mellem Fællesskabet og tredjelande samt regionale og internationale organisationer.

Der lægges vægt på samarbejdet mellem Den Europæiske Union og Europarådet om at sikre en harmonisk udvikling og en gnidningsløs drift af det europæiske audiovisuelle område uden for Den Europæiske Union. Kommissionen vil undersøge, om det er hensigtsmæssigt, at Fællesskabet og dets medlemsstater underskriver visse af Europarådets instrumenter (f.eks. konventionerne om koproduktion af biografilm og om grænseoverskridende tv).

Et bilateralt eller regionalt samarbejde med de tredjelande, der deler Den Europæiske Unions synspunkt om den audiovisuelle sektors specifikke forhold, og som har lignende politikker vedrørende fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed, kan vise sig nyttigt på flere områder. Det kan føre til frugtbar udveksling af oplysninger om, hvordan man sikrer og udvikler kulturel mangfoldighed i forbindelse med globalisering. Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan fremme dette samarbejde, herunder også gennem relevante fællesskabsprogrammer.

- **International dialog**

Med den stigende globalisering er der et øget behov for, at Fællesskabet udvikler sin dialog med både industrien og forbrugerne på internationalt plan. For såsom den globale erhvervsdialog om elektronisk handel (GBDe) og forskellige former for dialog mellem EF og tredjelande på branche- og forbrugerplan kan være passende rammer for en sådan dialog.

KONKLUSIONER

Kommissionen bekræfter de grundlæggende principper, der er kernen i Fællesskabets audiovisuelle politik. Fællesskabet skal udvikle denne politik på baggrund af de

eksisterende lovgivningsmæssige instrumenter og støttemekanismer. Den teknologiske udvikling og markedsudviklingen skal nøje overvåges for at sikre, at de relevante instrumenter tilpasses på behørig vis. I den henseende vil der i de kommende fem år være særlig fokus på direktivet om tv uden grænser, som sikrer adgang til audiovisuelt indhold, der afspejler Europas kulturelle og sproglige mangfoldighed, og som beskytter mindreårige og forbrugere i reklamer. Fællesskabsstøttemekanismerne til den audiovisuelle sektor skal styrkes og tilpasses den aktuelle udvikling og det aktuelle behov.