

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH MINISTERRÅDET**

**"DEN AUDIOVISUELLA POLITIKEN: NÄSTA STEG"**

**1. Inledning**

1.1 Under det senaste året har kommissionen utfört en allmän granskning av den audiovisuella politiken, bland annat genom följande:

- Ett högnivåseminarium har genomförts i samverkan med det luxemburgska ordförandeskapet om "Uppkomsten av digitala sändningar"<sup>1</sup>.
- En högnivågrupp för den framtida audiovisuella politiken har inrättats under ledning av en kommissionsledamot (Marcelino Oreja)<sup>2</sup>.
- I samverkan med Förenade kungarikets ordförandeskap har den europeiska audiovisuella konferensen "Utmaningar och möjligheter i datoråldern" genomförts<sup>3</sup>.

1.2 Samtidigt med detta har omfattningen av konvergensen av telekommunikation, media och informationsteknik och den hastighet med vilken den äger rum analyserats i den grönbok som kommissionen antog den 3 december 1997<sup>4</sup>. Därefter har omfattande samråd ägt rum med bland annat utfrågningar organiserade för företrädare för de berörda områdena och för medlemsstaterna. Bidragen och resultaten analyseras för närvarande för att kunna följas upp. Europaparlamentet förväntas avge sitt yttrande i oktober 1998.

1.3 Ett annat viktigt inslag är den översyn av Media II-programmet (åtgärder för utveckling av den europeiska audiovisuella industrin) som skall göras efter halva tiden. Detta femårsprogram nådde den tidpunkten den 30 juni 1998. I Europaparlamentets och rådets beslut, på vilket programmet grundas, föreskrivs

---

<sup>1</sup> Seminariet ägde rum den 17 och 18 november 1997 och protokollet har offentliggjorts.

<sup>2</sup> Gruppens slutrapport, som kommer att göras tillgänglig för Europaparlamentet och rådet, kommer troligen att godkännas i juli 1998.

<sup>3</sup> Konferensen hölls i Birmingham den 6-8 april 1998. Vid konferensen deltog flera ledamöter av Europaparlamentet, och ordföranden för det utskott som ansvarar för media och kultur höll ett av avslutningstalen. Den 28 maj 1998 diskuterade ministerrådet resultatet och uppföljningen på grundval av ett dokument från ordförandeskapet och antog rådets slutsatser (se nedan).

<sup>4</sup> KOM(97) 623, 3.12.1997.

att kommissionen inom sex månader efter utgången av denna period skall överlämna en utvärderingsrapport och i förekommande fall lämpliga förslag<sup>5</sup>.

1.4 Efter en debatt om resultaten från den audiovisuella konferensen i Birmingham och utsikterna för den framtida audiovisuella politiken antog rådet den 28 maj 1998 sina slutsatser och uppmanade kommissionen och det österrikiska ordförandeskapet att gå vidare med uppföljningen av konferensen i Birmingham, samt noterade särskilt de möjligheter som uppstod genom

- halvtidsöversynen av Media II, vid vilken man bör försöka hitta vägar för att uppmuntra en stark och konkurrenskraftig programindustri, med hänsyn till Europas kulturella mångfald och de särskilda villkoren i begränsade språkområden (rådet noterade också att branschfolk hade uttryckt ett intresse för skapandet av ekonomiska verktyg för att locka till sig privatkapital och för att marknadsföra europeiska audiovisuella produktioner på externa marknader), och
- samråden om kommissionens grönbok om konvergens som skulle göra det möjligt för kommissionen att förbereda den aviserade handlingsplanen i slutet av 1998, med beaktande av gällande rättsliga ramar och det eventuella behovet att utveckla digitala tjänster allt eftersom de uppkommer.

1.5 Syftet med föreliggande meddelande till Europaparlamentet och rådet är att för politisk diskussion i parlamentet och rådet lägga fram kommissionens preliminära slutsatser om den utvärdering av den audiovisuella politiken som beskrivs ovan och om dess visioner avseende nästa steg.

Meddelandet är främst inriktat på aspekter i samband med stödmekanismer, och särskilt på Media II-programmets framtid och på en omprövning av kommissionens förslag för att locka flera privata investeringar i audiovisuell produktion<sup>6</sup>. Detta är den korrekta inriktningen med tanke på flera faktorer:

- Konferensen i Birmingham bekräftade att Media II-programmet har kommit en bra bit på vägen mot de mål som fastställdes 1995 och har visat att det är en viktig beståndsdel i gemenskapens audiovisuella strategi. Det kan emellertid bli nödvändigt för kommissionen att föreslå vissa ändringar mot bakgrund av utvärderingsrapporten, pågående samråd, t.ex. de som äger rum inom högnivågruppen, och de politiska ställningstaganden som kommer att framträda inom parlamentet och rådet till följd av detta meddelande (det avgörande beslutet om Media II grundas på artikel 130 i Romfördraget och kräver alltså enhällighet).
- Resultaten av konferensen i Birmingham har bekräftat behovet av ett särskilt finansieringsinstrument på gemenskapsnivå för att främja investeringar i audiovisuell produktion (ett område som för närvarande inte

---

<sup>5</sup> Artiklarna 7.4 och 6.4 i besluten 95/563 och 564/EG.

<sup>6</sup> Kommissionens förslag om en europeisk garantifond, KOM(95) 546, är under behandling men har inte uppnått den enhällighet som krävs i rådet.

omfattas av Media II), och att vidareutveckla andra idéer såsom en europeisk filmgala, som skulle kunna få samma pådrivande roll som Oscarsgalan i USA.

- De framtida lagstiftningsfrågorna behandlas i stor utsträckning inom ramen för grönboken om konvergens. Det föreliggande meddelandet hänvisar därför till dessa aspekter endast i den mån det är nödvändigt för att presentera en fullständig bild.

Det är värt att påminna om att det i kraft av resultaten från förhandlingarna inom ramen för Uruguayrundan som ledde till antagandet av Allmänna tjänsteavtalet (GATS), står gemenskapen och dess medlemsstater fritt att utforma sin egen politik för utvecklingen av den audiovisuella sektorn. Kommissionen har nyligen haft möjlighet att på nytt bekräfta sin beslutsamhet att upprätthålla denna möjlighet<sup>7</sup>.

## **2. Ekonomiska tendenser**

2.1 Syftet med detta meddelande är inte att presentera en uttömmande analys av trenderna inom sektorn. Detta har på ett fullgott sätt redovisats och diskuterats under utvärderingsprocessen, särskilt i de förrapporter som utarbetades inför konferensen i Birmingham och i slutsatserna från de fyra arbetsgrupperna. Ett av kännetecknen för den audiovisuella industrin är dess kapacitet att växa mycket snabbt, särskilt till följd av nya tekniker. Just dess natur gör den till en industri som har ett särskilt starkt inflytande på kulturen. Det är också en industri med en avsevärd ekonomisk potential, som är uppenbar om man beaktar den otroliga ökningen av antalet TV-kanaler redan innan den digitala överföringen kommit. I en undersökning om de framtida audiovisuella marknaderna som utfördes på uppdrag av kommissionen uppskattades att industrins totala intäkter skulle öka med ca 70 % fram till år 2005.<sup>8</sup>

2.2 Denna potential bekräftas i ett antal dokument om sysselsättning inom den audiovisuella industrin som nyligen lagts fram. I ett dokument från kommissionen som nyligen presenterades<sup>9</sup> uppgavs att en miljon människor år 1995 var direkt sysselsatta inom film- och TV-sektorerna i Europeiska unionen. I samma dokument underströks de kvalitativa fördelarna av arbeten inom sektorn, och man drog slutsatsen att dess interna och externa dynamik fullt utnyttjad skulle kunna göra den till en allt mer betydelsefull källa till nya jobb. Den audiovisuella industrins inneboende potential har också bekräftats i USA i en undersökning som publicerades i april 1998 om "Underhållningbranschens ekonomiska effekter för Kalifornien".<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Se meddelandet om den nya transatlantiska marknaden, KOM(98)125, avdelning D.10 i.

<sup>8</sup> Norcontel: "*Economic Implications of New Communication Technologies on the Audiovisual Markets*".

<sup>9</sup> Kommissionens arbetsdokument, SEK(1998) 837, 14.5.1998.

<sup>10</sup> "State of the Industry: the Economic Impact of the Entertainment Industry on California", Motion Picture Association of America (M.P.A.), april 1998. Denna undersökning visade att sysselsättningen inom sektorn för produktion av underhållning steg med 38 % mellan 1992 och 1996 – sju gånger snabbare

Dessa överväganden är särskilt viktiga mot bakgrund av den höga prioritet som på högsta nivå ges till sysselsättningskapande åtgärder i Europeiska unionen, vilket bekräftades vid toppmötet om sysselsättningen i Luxemburg. De gäller i högsta grad de beslut som fattades vid detta speciella möte i Europeiska rådet, särskilt dem som rör utveckling av färdigheter och kvalifikationer som är avgörande för ekonomisk tillväxt och höjd levnadsstandard. De bidrar också till att garantera att industriarbetare inte begränsas till otrygga anställningar. I sitt meddelande om gemenskapspolitiken i sysselsättningens tjänst,<sup>11</sup> utarbetat för Europeiska rådet i Cardiff, underströk kommissionen betydelsen av att utnyttja de nya möjligheter som digitaliseringen gav upphov till, särskilt i fråga om behovet av offentligt stöd för att underlätta tillgången till finansiering och för förbättrad utbildning.

- 2.3 I den ovannämnda amerikanska undersökningen angavs att den explosionsartade efterfrågan på audiovisuella program beror på den dramatiska tillväxten av distributionsvägar, särskilt biopalats, flerkanalig television och videoapparater. Europa har sett en liknande tillväxt. Under 1997 ökade t.ex. antalet biobesökare med 6,6 % till 748 miljoner, den högsta nivån sedan 1984, till följd av dels biopalatsens utveckling, dels den europeiska filmens ökade framgångar på vissa viktiga hemmamarknader.<sup>12</sup> Aktuell forskning visar att antalet biobesökare kommer att öka med ytterligare 30 % under de kommande fem åren.<sup>13</sup>
- 2.4 Diskussionen ovan visar på betydelsen av en distributionsledd produktionsstrategi. Industrin i USA behärskar både distribution och produktion på ett mästerligt sätt. I Europa däremot lämnar den europeiska audiovisuella industrins förmåga att distribuera sina produkter mycket att önska, trots en god produktion kvantitativt sett. Under 1996 producerades 669 filmer (412 nationella produktioner, 242 samproduktioner) jämfört med 421 i USA och 279 i Japan.<sup>14</sup> Europeisk film har dock avsevärda svårigheter vad beträffar den faktiska distributionen, särskild utanför sina hemländer. Exportnivån inom Europeiska unionen (dvs. procent biobesökare på icke-nationella marknader mätt mot antalet biobesökare för Europeiska unionen som helhet, inbegripet hemmamarknaden) uppvisar svaga resultat för Tyskland (8,8 %), Frankrike (16,2 %) och Italien (27,9 %). Brittisk film inkasserade däremot två tredjedelar av sina biointäkter genom export till övriga EU-länder.<sup>15</sup> Paradoxalt nog har brittisk film mycket svårare att

---

än Kaliforniens totala ekonomi. Sektorn sysselsatte över 450 000 människor (226 000 direkt, resten indirekt). Undersökningen avslutades med frågan huruvida "den framtida ekonomiska verksamhet som en sådan tillväxt kan generera kommer att ske i Kalifornien eller på annat håll. Ett oavbrutet offentligt stöd för utvidgningen av underhållningssektorn är avgörande för att säkerställa att industrin kommer att fortsätta att generera arbeten, löner, skatter och andra avgörande ekonomiska fördelar för Kalifornien". Undersökningen har fått stöd från Kaliforniens guvernör.

<sup>11</sup> KOM (1998) 354, 3.6.1998.

<sup>12</sup> Europeiska audiovisuella studier, årsbok 1998.

<sup>13</sup> "Cinemagoing in Europe", Dodona Research, maj 1998.

<sup>14</sup> Eurostat "The Audiovisual Sector in the European Economic Area in the 1990's", Statistics in Focus 98/2 av den 10.2.1998.

<sup>15</sup> Källa: European Audiovisual Observatory, siffror från 1997.

erhålla distribution inom själva Förenade kungariket som domineras av amerikanska distributörer (de fem största amerikanska distributörerna delade på 78 % av de totala biointäkterna i Förenade kungariket under 1997).<sup>16</sup> Totalt sett ökar handelsunderskottet EU/USA ännu snabbare, från en ökning på 11 % under 1995 till en ökning på 18 % under 1996. Handelsunderskottet gentemot USA i fråga om film, TV-program och video uppgick till totalt 5,6 miljarder dollar under 1996.<sup>17</sup> Däremot drog den amerikanska filmindustrin in mer pengar på utländska (12 095 miljoner USD) än på inhemska marknader (9 083 miljoner USD) under 1996.<sup>18</sup> **Dessa aktuella siffror visar på potentialen för en framgångsrik, integrerad audiovisuell produktions-/distributionsindustri, en potential som ännu inte har förverkligats i Europa. Detta ökar legitimiteten i den kraftiga begäran som kom till uttryck under den audiovisuella konferensen i Birmingham om ökat offentligt stöd för den europeiska industrin, och understryker behovet av att byta från produktionsledda och fragmenterade strukturer till ett distributionslett, integrerat tillvägagångssätt.**

### 3. Resultaten från den audiovisuella konferensen i Birmingham

Samtliga konferensens fyra arbetsgrupper<sup>19</sup> bidrog med viktiga synpunkter på hur inriktningen på den framtida audiovisuella politiken bör utformas. Dessa analyseras mycket ingående av kommissionen. I bilaga I finns en detaljerad sammanfattning av arbetsgruppernas slutsatser.

I samband med detta meddelande är det emellertid värt att understryka att arbetsgrupp 2 rekommenderade en förstärkning av Media II-programmet, i första hand för att få till stånd den strukturella förändring som är nödvändig för att säkerställa att den europeiska audiovisuella industrin kan konkurrera på världsmarknaden och samtidigt bidra till bevarandet av den kulturella mångfalden i Europa. De medel för att uppnå detta som rekommenderades inbegrep bl.a. en inriktning mot automatiska stödsystem för distribution, tonvikt på utveckling och exportfrämjande åtgärder. Arbetsgrupp 3 lade fram ett antal rekommendationer, bland annat om en gradvis förändring av lagstiftningen med bibehållande av sektorspecifika regler och med en åtskillnad mellan infrastruktur och innehåll. Andra viktiga rekommendationer rörde offentliga radio/TV-bolag (medlemsstaterna bör definiera målet för sina offentliga radio/TV-bolag och säkerställa insyn i finansieringen), behovet av att säkerställa "öppna ingångsportar", särskilt i samband med system med villkorad tillgång, och nyttan av självreglering i fråga om onlinetjänster.

---

<sup>16</sup> *A Bigger Picture: The Report of the Film Policy Review Group*, Ministeriet för kultur, media och idrott, mars 1998.

<sup>17</sup> Europeiska audiovisuella studier, årsbok 1998.

<sup>18</sup> Europeiska audiovisuella studier, årsbok 1998.

<sup>19</sup> Arbetsgrupp 1: "Sysselsättning och skapande av arbetstillfällen inom den audiovisuella industrin".  
Arbetsgrupp 2: "Europeiskt stöd för utveckling av den audiovisuella industrins konkurrenskraft".  
Arbetsgrupp 3: "Korrekt utformade regelverk för en kreativ mediaekonomi".  
Arbetsgrupp 4: "Immateriell egendom".

Förutom resultaten från arbetsgrupperna framfördes ytterligare två ideér vid konferensen:

- Den europeiska audiovisuella industrin behöver ett PR-arrangemang som kan driva på utvecklingen. I USA utgörs detta av utdelningen av "Oscars" för film och "Emmys" för TV-program. Denna idé, som ordföranden Santer stödde i sitt öppningstal i Birmingham, har väckt stort intresse. Den diskuterades vid rådet den 28 maj på grundval av ett dokument som överlämnats av den italienska delegationen. Kommissionen uppmanades att vidareutveckla idén i nära samarbete med branschfolk.
- Konferensen visade på behovet av att samråd med industrin och andra berörda parter (såsom tittarorganisationer) om utvecklingen av politiken hålls oftare än inom ramen för en stor konferens en gång vart fjärde år, om än i mindre skala. Sådana regelbundna samråd skulle kunna ske genom en formell samrådsmekanism som skulle sammanträda inom ramen för kommissionen och som skulle sammanträda beroende av hur viktiga frågorna på dagordningen var.

Uppföljningsarbetet bör organiseras i två riktningar:

- **Utveckling av stödmekanismer.**
- **Utvärdering av regelverket.**

#### **4. Utveckling av stödmekanismer**

4.1 Under utvärderingen av den audiovisuella politiken har vissa starka indikationer vad beträffar den framtida inriktningen på stödmekanismer från EU:s sida till industrin framträtt. Analyser visar – vilket även bekräftades i Birmingham – att industrin i allt högre grad karaktäriseras av en uppdelning mellan å ena sidan ett fåtal kapitalstarka bolag som kontrollerar de elektroniska överföringssystemen och som driver på en europeisk integration, och å andra sidan produktions- och distributionstjänster som fortfarande är fragmenterade och underkapitaliserade. Detta skapar tvivel om Europas förmåga att bemöta den snabba utvecklingen av nya distributionsvägar genom en diversifierad och tillräckligt omfattande programframställning. Behovet att skydda och främja Europas unika kulturella mångfald har understrukits. Det råder bred enighet om att gemenskapspolitiken och nationell politik bäst kompletterar varandra genom att man på gemenskapsnivå mer riktar in sig på industriella och strukturella mål och på nationell nivå mer betonar kulturella mål. Gemenskapen måste fortsätta att ta hänsyn till de särskilda behoven i länder med låg audiovisuell produktionskapacitet och geografiskt och språkligt begränsade områden. Den allmänna uppfattningen, som bekräftades genom den stora tillfredsställelse över programmet som branschfolket gav uttryck för i Birmingham, är att Media II har kommit en bra bit på vägen mot de mål som fastställdes 1995. Det underströks emellertid också att det krävs avsevärda förstärkningar om programmet skall kunna få en betydande långsiktig effekt på de europeiska audiovisuella tjänsternas struktur.

4.2 Kommissionen instämmer i den åsikt som uttrycktes vid konferensen i Birmingham att det är viktigt att stärka de automatiska ordningarnas roll, särskilt

för distribution (bio, television, video) av europeiska verk. Automatiska ordningar tar fasta på verkliga marknadsframgångar och är därför mer effektiva än selektiva ordningar för att uppnå strukturella förbättringar.<sup>20</sup> Såsom redovisades ovan i avdelningen om ekonomiska trender behövs strukturella förbättringar för att Europa skall kunna matcha sin produktionspotential med verkliga marknadsframgångar genom en effektiv distribution av sina produkter, särskilt på andra marknader än hemmamarknaden. Automatiska ordningar är dessutom mer kostnadseffektiva att administrera. Automatiska ordningar finns på nationell eller regional nivå i elva europeiska länder. De står t.ex. för 71 % av den totala finansieringen i Frankrike och för 47 % i Spanien<sup>21</sup> (det är värt att notera att kommissionen den 3 juni 1998 godkände den franska ordningen enligt artikel 92.3 d i Romfördraget).

- 4.3 Media II-programmet (distribution) inbegriper också en automatisk stödordning. Eftersom syftet är att uppmuntra spridning av europeisk film i Europa beviljas stöd på grundval av antalet biobesökare för filmer utanför det nationella territoriet. Ordningen inbegriper en mekanism för "positiv särbehandling" som är utformad för att kompensera det faktum att mindre medlemsstater producerar färre filmer.

Ordningen upprättades för en försöksperiod på två år och har visat sig framgångsrik.<sup>22</sup> Beslut om dess förlängning kan fattas på grundval av ett förslag från kommissionen till den kommitté som inrättades genom artikel 5 i rådets beslut 95/563/EG, liksom varje eventuell omfördelning av medel mellan Medias selektiva och automatiska ordningar. Tillämpningsområdet kan breddas (för närvarande är den automatiska ordningen endast tillämplig på biograffilm, men dess utvidgning till annan distribution av innehåll, särskilt video och TV, tycks önskvärd) endast genom ett förslag från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om ett beslut som ändrar beslut 95/563/EG. Varje höjning av anslagen måste beslutas av den budgetansvariga myndigheten i det årliga budgetförfarandet. Mot bakgrund av resultaten från de omfattande samråd som hittills har hållits anser kommissionen att ett förslag härom skulle kunna bli nödvändigt för att säkerställa att Media II-programmet kan uppnå de strukturella mål som har fastställts för det.

---

<sup>20</sup> Automatiska ordningar är ordningar genom vilka ekonomiskt stöd (i vilken form som helst – bidrag, lån etc.) automatiskt ges till en producent (eller distributör) – antingen från film till film eller på grundval av en preliminär lista med filmer (eller program) – utifrån en rad objektiva kriterier. Enkelt uttryckt fungerar de så att om en film ses av mer än en miljon biobesökare och systemet ger bidrag med låt säga 1 ecu per biobesökare kommer produktionen/distributionen att erhålla 1 miljon ecu för investering i dess nästa film. Automatiska ordningar belönar alltså framgång.

<sup>21</sup> "En jämförande undersökning av nationella stödmekanismer", Europeiska audiovisuella studier/Centre National du Cinéma, maj 1998.

<sup>22</sup> Under 1997 såg 29,5 miljoner biobesökare 245 europeiska filmer enligt rapport från 123 distributörer. Europeiska distributörer genererade således ett potentiellt stöd värt 8,6 miljoner ecu för reinvestering i distribution eller produktion av nya filmer fram till slutet av 1998 (per den 30 maj 1998 hade 4 miljoner ecu redan investerats). Under 1998 har 54 miljoner biobesökare sett icke-nationella europeiska filmer, vilket innebär en ökning av antalet besökare på 86 %. Det potentiella stöd som genereras till förmån för europeiska distributörer uppskattas till 9,5 miljoner ecu, vilket kommer att finnas tillgängligt för reinvestering fram till slutet av 1999.

Även om distributionsstödet genom Media II måste höjas, bör det emellertid inte ske på bekostnad av utvecklingsstödet<sup>23</sup> och stödet för utbildning, som båda ligger före den faktiska produktionsprocessen men är avgörande för industrins förmåga att skapa filmer och andra audiovisuella verk med en inbyggd potential för internationell framgång.

- 4.4 Branschfolket uttryckte vid konferensen i Birmingham ett starkt intresse för inrättandet av ett finansieringsinstrument för att locka privatkapital till europeisk audiovisuell produktion. Detta är en hänvisning till kommissionens förslag om en europeisk garantifond<sup>24</sup> som möttes med entusiasm av industrin, Europaparlamentet och en majoritet av medlemsstaterna, men som inte har lyckats få den enhällighet som krävs i rådet. Kommissionen anser emellertid att även de medlemsstater som inte ansåg sig kunna rösta med majoriteten till förmån för förslaget visade ett så pass stort intresse för själva principen (om ett gemenskapsinstrument för att locka ytterligare investeringar från den privata sektorn till produktionen av europeiska verk med internationell försäljningspotential) att tanken inte rätt och slätt bör överges. Man borde hålla fast vid förslaget om en europeisk garantifond och söka efter en ny utformning i samband med utvärderingen av Media II. En lovande möjlighet skulle kunna vara den så kallade "garantiordningen". Detta är i grund och botten en ordning för att erhålla finansiering av produktion genom att i förväg sälja framtida intäkter från ett visst antal filmer till finansiella institut (se bilaga II).

**Kommissionen kommer att fortsätta att analysera genomförbarheten av sådana ordningar, liksom möjligheten att använda sig av befintliga mekanismer, t.ex. Europeiska investeringsfonden och garantiinstrumentet för små och medelstora företag.**<sup>25</sup>

- 4.5. En annan strategisk nyorientering som har växt fram genom samråd gäller behovet av kraftigare ansträngningar för att marknadsföra europeisk film och audiovisuella program på utomeuropeiska marknader. Media II-programmet har redan stött den kollektiva närvaron av europeiska producenter på vissa stora utomeuropeiska marknader (Toronto, Hongkong, Los Angeles) och vid vissa europeiska evenemang riktade mot exportmarknader (t.ex. MIDIA i Madrid). Utöver sådant traditionellt marknadsföringsstöd har samråd visat på behovet av mer strukturellt inriktade åtgärder som t.ex.

- ett system med exportgarantier för att täcka riskerna i samband med marknadsföring av europeiska verk på externa marknader,

---

<sup>23</sup> Inom den audiovisuella industrin avses med ordet "utveckling" skedet före den faktiska produktionen av ett audiovisuellt verk. Det inbegriper särskilt det grundläggande manusskrivandet (t.ex. omskrivning av manus och bearbetning av utkast) men också utarbetandet av affärsplaner, utverkandet av finansiering för produktion och strategier för marknadsföring och försäljning. Allt detta bidrar till att fastställa produktionens potential (eller brist på sådan) för internationell distribution.

<sup>24</sup> Se fotnot 6.

<sup>25</sup> Se KOM(98) 222 av den 7.4.1998 "Att uppmuntra företagandet i Europa: prioriteringar för framtiden" avdelning 2.4 "Förbättra tillgången till ekonomiska medel".

- en försäkrings-/låneordning för upprättandet av försäljnings- och distributionskontor på vissa nyckelmarknader (t.ex. Nord- och Sydamerika),
- skapandet av en databas med information om de viktigaste externa marknaderna, att användas av europeiska exportörer.<sup>26</sup>

**Kommissionen kommer att vidareutveckla dessa idéer inom ramen för utvärderingen av Media II.**

- 4.6 I avdelning 3 ovan hänvisades till behovet av ett PR-evenemang för att driva på den europeiska audiovisuella industrins utveckling. Kommissionen kommer att utveckla denna idé under de närmaste månaderna och avlägga rapport till rådet. Det går redan idag att säga att ett sådant evenemang skulle kunna ledas, organiseras och finansieras av industrin. Gemenskapen skulle dock kunna spela en viktig roll genom att skapa förutsättningar för detta. Varje konkret förslag skulle beaktas inom ramen för utvärderingen av Media II-programmet, vilket även är fallet för förslag om att skapa en fast juridisk grund för befintliga marknadsföringsverksamheter (t.ex. stöd till filmfestivaler).
- 4.7 Kort sagt, det är tydligt att gemenskapens stödordningar för utveckling av den audiovisuella industrin måste utökas. Olika metoder för detta håller redan på att utvecklas utifrån de omfattande samråd som äger rum. Syftet med att sammanfatta dessa i föreliggande meddelande är att bana väg för en politisk diskussion i rådet och parlamentet, innan kommissionen lägger fram de konkreta förslag som den anser nödvändiga. Det institutionellt sett grundläggande för kommissionens tillvägagångssätt är att i den utvärdering av Media II-programmet som kommer att läggas fram i slutet av 1998 inbegripa dels åtgärder för att stärka befintliga ordningar, dels nya åtgärder. Kommissionen ämnar också se till att maximal nytta dras av de punkter där Media II och övriga tillämpliga gemenskapsprogram, såsom det femte ramprogrammet för forskning och utveckling (i synnerhet IT-programmet) och INFO 2000, kompletterar varandra.

**5. Det reglerande ramverket**

- 5.1 Fastän regelverket regelbundet måste revideras och vid behov anpassas anser kommissionen att de nuvarande lagstiftningsbehoven för den audiovisuella industrin i allmänhet redan är tillgodosedda på gemenskapsnivå genom en rad direktiv (och, i ett fall, en rekommendation) som antingen nyligen har antagits eller som håller på att behandlas inom ramen för lagstiftningsprocessen och som skall införas i sin helhet. Dessa består av följande:
- Det nya direktivet om "television utan gränser" som trädde i kraft den 30 juli 1997 och måste genomföras i nationell lag före den 30 december

---

<sup>26</sup> Självfallet måste dessa åtgärder vara förenliga med gemenskapens internationella åtaganden (WTO/GATS).

1998,<sup>27</sup> och för vilket en första utvärderingsrapport skall överlämnas år 2001.

- Direktivet om samordning av vissa bestämmelser om upphovsrätt och närstående rättigheter avseende satellitsändningar och vidaresändning via kabel, för vilket sista datum för genomförandet fastställdes till den 1 januari 1995 och en första utvärderingsrapport skall överlämnas senast den 1 januari 2000.<sup>28</sup>
- Europaparlamentets och rådets direktiv om en tredje ändring av direktiv 83/189/EEG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, som antogs den 29 juni 1998<sup>29</sup> och genom vilket den mekanism för insyn på lagstiftningsområdet som inrättades 1983 utvidgas till att omfatta "informationssamhällets tjänster".
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång, för vilket rådet antog en gemensam ståndpunkt den 29 juni 1998.<sup>30</sup>
- Direktivet om tillämpningen av standarder för sändning av televisionssignaler,<sup>31</sup> där den första rapporten om genomförandet kommer inom kort, med särskild uppmärksamhet riktad mot den digitala utvecklingen. Möjliga ändringar av direktivets räckvidd är redan föremål för överläggningar i förfarandet om konvergerade grönböcker.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället.<sup>32</sup>

Denna räckta direktiv och förslag till direktiv, som är grundade på väl beprövade principer för den inre marknaden, utökades genom rådets antagande den 28 maj 1998 av en rekommendation "om en stärkning av de europeiska audiovisuella tjänsternas och informationstjänsternas konkurrenskraft med hjälp av nationella ramvillkor för en jämförbar och effektiv skyddsnivå vad beträffar skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten".<sup>33</sup> Denna rekommendation markerar

---

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT nr L 202, 30.7.1997, s. 60.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 93/83/EEG, EGT L 248, 6.10.1993, s. 15.

<sup>29</sup> KOM(96) 392.

<sup>30</sup> KOM(97)356.

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG, EGT L 281, 23.11.1995, s. 51.

<sup>32</sup> KOM(97) 628 av den 10.12.1997.

<sup>33</sup> KOM(97) 570. Den text som rådet antagit har ännu inte offentliggjorts.

en viktig utveckling genom att det är den första gemenskapsakt som rör innehållet i informationstjänster online, särskilt de som finns tillgängliga på Internet, och grundas på ett självreglerande tillvägagångssätt.<sup>34</sup>

Av ovanstående framgår att den audiovisuella sektorn redan idag gynnas av ett omfattande regelverk på gemenskapsnivå som grundas på den grundläggande principen för den inre marknaden, dvs. frihet att tillhandahålla tjänster över gränser, och som tillgodoser behoven hos en tjänst som består av kommunikation till allmänheten. Förslag som framöver kan visa sig vara nödvändiga för att säkerställa att regelverket fortsätter att bidra till marknadsutveckling samtidigt som det fullt ut tar hänsyn till de mål som ligger i allmänhetens intressen, kommer huvudsakligen att behandlas inom ramen för grönboken om konvergens men kommer inte att hindra genomförandet av befintlig gemenskapslagstiftning och redan inledda initiativ.<sup>33</sup> Dessa överväganden inbegriper frågan om övergången från en analog till en fullständigt digital sändningsmiljö (television och radio) i Europa. **Kommissionen har för avsikt att inom den närmaste framtiden lägga fram en sammanställning av de reaktioner som kommit till uttryck under samråden om grönboken samt ett ytterligare meddelande med en fullständig analys och konkreta förslag som bör följas upp, i slutet av 1998 sedan Europaparlamentet avgett sitt yttrande.**

Den audiovisuella sektorns utveckling kräver alltså inte några omfattande lagstiftningsinitiativ på kort sikt, vilket också bekräftades vid den audiovisuella konferensen i Birmingham. Det framtida regelverket är för närvarande föremål för omfattande samråd inom ramen för grönboken om konvergens. Det är för tidigt att dra några slutsatser från denna process, särskilt om och i så fall hur det kan krävas en anpassning av de åtgärder som sammanfattas i avdelning 5.1. Under tiden kommer tonvikten att läggas på att

- säkerställa ett korrekt genomförande av befintlig gemenskapslagstiftning och en enhetlig tillämpning av fördragsbestämmelserna för att ge de stabila och förutsägbara juridiska ramar som krävs för en utveckling av den audiovisuella industrin, och
- säkerställa en tillfredsställande tillnärmning av kandidatländernas lagstiftning på detta område till gemenskapslagstiftningen under utvidgningsförhandlingarna.

Denna process kan stödjas genom ett ökat samarbete på europeisk nivå mellan nationella tillsynsmyndigheter, i överensstämmelse med de rekommendationer som lades fram vid den audiovisuella konferensen i Birmingham.

## 6. Slutsatser och uppföljning

---

<sup>34</sup> Rekommendationen åtföljs av ett förslag till rådets beslut om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att stödja en säker användning av Internet. Se KOM(97) 582 slutlig.

<sup>33</sup> Se grönboken, inledningen.

- 6.1 Den övergripande slutsats som kommissionen drar i detta skede är att utvärderingen av den audiovisuella politiken, och särskilt resultaten från den audiovisuella konferensen i Birmingham, har visat på behovet av ökat offentligt stöd på bl.a. gemenskapsnivå för att förstärka den europeiska audiovisuella industrins konkurrenskraft. I detta skede bör tonvikten läggas på stödmekanismer som på gemenskapsnivå bör behandlas inom ramen för översynen av Media II-programmet. Tonvikt bör läggas på att förstärka och utvidga räckvidden för Medias automatiska stödordning för distribution av icke-nationella europeiska verk, på att locka mer privatkapital till produktionen av europeiska audiovisuella verk med en stor potential för internationell distribution, på att marknadsföra europeiska audiovisuella verk på externa marknader och på att uppmuntra industrin att utveckla ett PR-evenemang. Kommissionen kommer i slutet av 1998 att tillsammans med utvärderingsrapporten lägga fram de förslag den anser nödvändiga. Det kan komma att bli ett förslag om vissa ändringar av Media II, eventuellt med en förlängning av programmet efter dess nuvarande utgångsdatum den 31 december år 2000.
- 6.2 Tonvikten vad gäller lagstiftning kommer att läggas på att den gemenskapslagstiftning som nu finns eller inom kort kommer att antas genomförs och på att fördragets bestämmelser tillämpas på ett enhetligt sätt. Särskild uppmärksamhet måste riktas på att skapa de riktiga förutsättningarna för ett avstamp för digital television i en konkurrenspräglad miljö. Frågor om framtida lagstiftningsbehov kommer särskilt att diskuteras under arbetet med grönboken om konvergens. Två sådana frågor är i detta hänseende av avgörande vikt: tillgången till programrättigheter och insyn och öppenhet i fråga om ingångsportar: system med villkorad tillgång, elektroniska programguider (EPG) och programgränssnitt (API). Kommissionen kommer att lägga fram en rapport med en sammanfattning av resultaten från samrådsprocessen, som kommer att följas av en fullständig analys och eventuella konkreta förslag, efter att ha erhållit Europaparlamentets yttrande om grönboken, som förväntas i oktober 1998.
- 6.3 Under ovannämnda processer kommer kommissionen att fortsätta att inhämta synpunkter från den audiovisuella industrin, bland annat genom den samrådsmekanism som den avser att upprätta för att behålla det incitament som skapades genom den audiovisuella konferensen i Birmingham. Denna samrådsprocess kommer kraftigt att underlättas genom att den audiovisuella sektorn på europeisk nivå representeras av allt bättre strukturerade organisationer.

## **Bilaga I**

### **SAMMANFATTNING AV SLUTSATSERNA FRÅN DE ARBETSGRUPPER SOM INRÄTTADES INOM RAMEN FÖR DEN "AUDIOVISUELLA KONFERENSEN I BIRMINGHAM"**

## **Arbetsgrupp 1: "Sysselsättning och skapande av arbetstillfällen inom den audiovisuella industrin"**

De digitala sändningsmetoderna skapar stora möjligheter. Digitala radio/TV-centra kan utgöra starka "gravitationscentra" i Europa. De skapar själva direkta arbetstillfällen och genererar också många specialiserade, bidragande verksamheter. Små företag växer upp runt dessa centra och skapar i sin tur arbetstillfällen. Nyckelverksamheterna för dessa centra är förpackning och distribution av mediainnehåll och återvinning av investeringar tillbaka till produktion. I datoråldern är det nödvändigt för EU att starka centra för digital radio/TV etableras som framträdande delar av den audiovisuella industrin. Idag finns det möjligheter att upprätta livskraftiga sådana centra i EU. Under arbetet med sysselsättningsfrågorna bekräftades också behovet av att prioritera utbildning i de politiska initiativen på EU-nivå. Datoriseringen kräver större flexibilitet hos arbetskraften, och det skapar ett ökat behov av vidareutbildning. Utbildningsinitiativ bör antas och förstärkas. Gemenskapen kan bidra till denna process genom särskilda initiativ som bidrar till att föra den audiovisuella sektorn framåt:

- stärka och anpassa de decentraliserade utbildningsinitiativ som stöds genom Media II-programmet,
- överväga möjligheten att etablera ett europeiskt kunskapscentrum.

## **Arbetsgrupp 2: "Europeiskt stöd för utveckling av den audiovisuella industrins konkurrenskraft"**

Gruppen var enig om att det offentliga stödet idag är viktigare än någonsin för den audiovisuella sektorn. Mer specifikt enades man om följande sju slutsatser:

### 1. Förstärkning av Media-programmet

Gruppen erkände att Media II i stort sett har uppnått de mål som fastställdes 1995 och bevisat sin nytta som en grundläggande beståndsdel i EU:s audiovisuella strategi. För att få en effekt på lång sikt på den audiovisuella industrin bör Medias ekonomiska resurser utökas betydligt och programmet etableras på en kontinuerlig grund.

Medias verksamhet som helhet kan förbättras ytterligare genom att

- programmet får ett eget skräddarsytt ekonomiskt förvaltningssystem,
- personalstyrkan ökas,
- det ses till att den verkliga budgeten för varje år uppfyller det fastställda målet.

Arbetsgruppen bekräftade att de huvudsakliga programpunkterna för Media (utbildning, utveckling och distribution) i princip är hållbara och fungerar bra.

### 2. Strukturförändring för global konkurrenskraft

Tanken är att styra det offentliga stödet till projekt som kompletterar Media-programmets strukturella effekter på Europas audiovisuella sektor, särskilt genom att möjliggöra uppkomsten av kommersiella krafter som kan utveckla, finansiera och avsätta stora volymer europeiskt mediat innehåll.

### 3. Bevarande av kulturell mångfald

EU-omfattande utvecklingsstöd ansågs nödvändigt för att hjälpa till att föra samman projekt från mindre länder med resten av Europa genom att i ett tidigt skede uppmuntra samarbete mellan producenter från olika medlemsstater.

### 4. Inriktning på automatiska ordningar

Inom branschen tycks man vara mycket nöjd med hur försöksverksamheten med Media II-programmets automatiska stödordning för filmdistribution hittills har fungerat. Följande två nyckelrekommendationer utvecklades:

- Den nuvarande filmordningen bör behållas och ges ytterligare ekonomiskt stöd för att kunna påverka distributionstjänsterna i Europa mer.
- Den automatiska mekanismen bör utvidgas till andra områden för distribution av mediat innehåll, t.ex. video och TV-program.

### 5. Betoning på utveckling

Det rådde ett tydligt samförstånd om att ekonomiskt stöd för utvecklingsåtgärder bör behandlas med samma prioritet på nationell och europeisk nivå. Dessutom förelåg avsevärt stöd för principen om att bygga broar mellan Medias utvecklings- och utbildningsgrenar, särskilt i fråga om bearbetning av manuskript och kunskaper i manusförfattande.

### 6. Främja exporten

Gruppen nådde ett tydligt samförstånd om att det nu är dags att stimulera exporten av EU:s audiovisuella produkter till viktiga utländska marknader (Nord- och Sydamerika, Asien och Central- och Östeuropa).

Flera olika former av initiativ kan förekomma:

- en enhetlig ordning för exportkreditgarantier,
- insamling och spridning av uppgifter och fakta om marknader utanför EU till exportörer,
- finansiering av kommersiella riskprojekt i samband med upprättandet av distributions-/försäljningskontor i viktiga länder utanför EU,

- gemensamma marknadsföringsinitiativ, t.ex. specialiserade marknader och evenemang utanför EU.

#### 7. Stimulera produktion från nya radio- och TV-bolag

Trots att de nya radio- och TV-bolagens intäkter fördubblades under perioden 1990-96, visade nivån på deras investeringar i nya europeiska produktioner inte på någon motsvarande ökning. Det förelåg därför en allmän uppfattning om att ett inslag i EU:s framtida politik skulle kunna vara att stimulera dessa nya tillhandahållare av tjänster till större investeringar i europeiska audiovisuella verk. De som var för stimulansåtgärder ansåg att de flesta sändningstjänster i sinom tid naturligt skulle komma att prioritera europeiska produkter framför import till följd av det lokala innehållets popularitet hos den lokala publiken.

#### **Arbetsgrupp 3: "Korrekt utformade regelverk för en kreativ mediaekonomi"**

Denna grupp lade fram en rad rekommendationer som kan sammanfattas enligt följande:

- I fråga om de alternativ för det framtida regelverket som redovisas i kommissionens grönbok om konvergens bör man för överskådlig framtid välja en kombination av alternativ 1 (att bygga vidare på nuvarande strukturer) och alternativ 2 (att utveckla separata regler för nya verksamheter). Sektorspecifika regler bör behållas och utvidgas och reglernas inriktning bör göra en åtskillnad mellan infrastruktur och innehåll.
- Det måste vara ett politiskt prioriterat mål att inkomster från mediaindustrin återanvänds för skapande och produktion av mediainnehåll. Rimliga regler om skyldighet att investera i ny produktion inom EU är ett sätt att uppnå detta. Lämpliga åtgärder bör också vidtas för att underlätta förvärv av rättigheter.
- Alla medlemsstater bör definiera målen för sina offentliga radio/TV-bolag och säkerställa ekonomisk insyn i fråga om kommersiella tjänster som tillhandahålls av offentliga radio/TV-bolag.
- Om självreglering eller teknik inte medger insyn och öppenhet i fråga om ingångsportar, särskilt system med villkorad tillgång, navigeringssystem och programgränssnitt (API), bör lagstiftning övervägas.
- I fråga om onlinetjänster är självreglering förmodligen att föredra, även om detta måste stöttas genom lagstiftningsåtgärder för att bli effektivt. Konsumenternas möjlighet till egenskydd bör också uppmuntras och skulle kunna inbegripa märkning av innehåll och användning av filter.
- Europeiska kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna att göra upp en tidsplan för att snarast möjligast avveckla de analoga tjänsterna (dvs. en fullständig övergång till en digital sändningsmiljö) och bör främja samordning på EU-nivå i fråga om försäljning av frekvenser.

Medlemsstaterna bör hjälpa de befintliga analoga tjänsterna att gå över till nya digitala frekvenser<sup>1</sup>.

- EU:s lagstiftning bör bygga vidare på befintliga samarbetsstrukturer för att främja utbyte av information, utarbeta regler om "bästa praxis" och uppnå enhetlighet mellan medlemsstaterna.

#### **Arbetsgrupp 4: "Immateriell egendom"**

Upphovsrätt och närstående rättigheter utgör den ekonomiska substansen för den audiovisuella industrin och för upphovsmännen. Dessa immateriella egendomsrättigheter är "informationsålderns valuta". De utgör inte på något sätt några hinder, utan banar i stället vägen för hela sektorns konkurrenskraft. Skydd av immateriell egendom spelar faktiskt en avgörande roll för tillväxt, skapande av arbetstillfällen och kulturell mångfald inom Europeiska unionen. Detta skydd måste tillgodoses inom gemenskapens inre marknad, även med hänsyn till de nya tjänster som informationssamhället skapar. Konkret erkände gruppen betydelsen av kommissionens förslag om ett direktiv om upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, liksom av det pågående arbetet inom ramen för Världspannsorganisationen för immateriell egendom (WIPO). Vad beträffar det senare förelåg enighet om behovet att särskilt arbeta för att stärka de audiovisuella artisternas rättigheter och det internationella skyddet av program. Diskussionerna om upphovsmannarättens karaktär och hur rättigheterna skall förvaltas ledde till en rekommendation om att man bör främja och underlätta arbetet för att ta fram licensordningar och ordningar för förvaltning av rättigheter för såväl kollektiva som individuella licenser. Frågor om territorialitet för tillämplig lag och ansvarighet i den digitala miljön diskuterades också. Man underströk att i allmänhet gäller allmän lag. Utvecklingen mot självreglerande avtalsarrangemang bör uppmuntras.

---

<sup>1</sup> Denna fråga är föremål för pågående samråd inom ramen för grönboken om konvergens. Den kommer också att behandlas i kommissionens kommande meddelande om spektrumpolitik.

### FÖRSLAGET OM EN "GARANTIORDNING "

Denna idé lades första gången fram i högnivågruppen och diskuterades sedan i Birmingham. Enligt denna skulle förslagsvis fem europeiska produktions- eller distributionsbolag (eller konsortier bestående av flera mindre bolag) som ingår i en grupp vardera lägga fram en preliminär lista med ungefär tio filmer med internationell marknadsföringspotential för en treårsperiod. Gemenskapen skulle bidra med 4 % till en fond på 500 miljoner ecu som en grund för att anskaffa återstående 475 miljoner ecu från banker, skyddade av försäkringsbolag för finansieringen av filmerna på denna preliminära lista, med en spridning av säkerheten per bolag, inte på hela gruppen. Fonden skulle därefter fördelas på de fem bolagen eller konsortierna, varigenom de skulle erhålla 100 miljoner ecu var för att utveckla, finansiera och distribuera filmer. De skulle vara tvungna att garantera att med egna medel använda motsvarande 60 % av negativkostnaden (dvs. faktiska produktionskostnader) för varje film på kopior och reklam. Det skulle vara möjligt att försäkra sig mot förlust av en del av dessa 60 % och försäkringspremien skulle betalas av bolaget eller konsortiet från dess anslag till fonden. Förutom att denna finansiering skulle vara relativt billig skulle den ligga utanför de berörda bolagens balansräkning, vilket skulle vara en betydande fördel ur redovisningssynpunkt (t.ex. genom att man skulle undvika onödig oro bland aktieägarna).

Ordningen skulle kunna leda till att 800 miljoner ecu extra tillfördes den europeiska produktionen och distributionen på grundval av ett gemenskapsbidrag på 20 miljoner ecu. Den här typen av ordning har redan visat sig fungera för stora bolag som kan ställa upp med den preliminära lista med filmer som krävs. Universal anskaffade nyligen 1,1 miljard dollar, Fox 1 miljard dollar och Polygram 690 miljoner dollar på detta sätt. Nyckelfrågan när det gäller genomförbarheten i Europa är huruvida konsortier, eventuellt bestående av bolag från flera medlemsstater, skulle kunna bildas som tillsammans har den nödvändiga produktions- och distributionspotentialen. Om detta är möjligt anser kommissionen att den strukturella effekten av en sådan ordning skulle vara avsevärd och att den därför skulle kunna bli mycket lönsam, särskilt om gemenskapen själv var på andra eller tredje plats bland dem som gynnades av vinsterna från varje filmlista, vilket skulle göra det möjligt för den att rekonstruera sin ursprungliga investering för att försäkra sig mot förluster eller att reinvestera den. Eftersom gemenskapens bidrag inte skulle vara särskilt stort skulle det inte behövas något separat förslag, utan de nödvändiga bestämmelserna skulle kunna införas i ett helhetsförslag för översynen av Media II-programmet.