

Udtalelse om Kommissionens grønbog »Strategiske muligheder for at styrke programindustrien i forlængelse af Den Europæiske Unions audiovisuelle politik«

(94/C 393/05)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 14. april 1994 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens grønbog om »Strategiske muligheder for at styrke programindustrien i forlængelse af Den Europæiske Unions audiovisuelle politik«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Paul Flum til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. juli 1994.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 318. plenarforsamling af 14. og 15. september 1994, mødet den 14. september 1994 med et flertal af stemmer for og 1 stemme imod, følgende udtalelse.

1. Introduktion

1.1. I grønbogen vil Kommissionen »vurdere fremtiden for en specifik industri: den europæiske spillefilm- og tv-programindustri«, fordi — som det hedder i grønbogens forord — »spillefilm og tv-programmer er de vigtigste formidlere af de europæiske kulturer og et levende bevis på hvert enkelt lands traditioner og identitet«. Grønbogen skal danne grundlaget for en »bred og uddybende høring«. Grønbogens centrale problematik sammendrages i den forbindelse til følgende:

Hvordan kan Den Europæiske Union bidrage til udviklingen af en europæisk spillefilm- og tv-programindustri, som er konkurrencedygtig på verdensmarkedet, som er fremtidsorienteret, som kan sikre, at de europæiske kulturer kommer til udfoldelse, og som kan skabe arbejdspladser i Europa?

1.2. Forud for grønbogen har Kommissionen offentliggjort hvidbogen om »Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse — Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede« (KOM(93) 700 endelig udg. af 5. december 1993), et »Udkast til Rådets resolution om en vejledende EF-politik for digital TV-transmission« (KOM(93) 577 endelig udg. af 17. november 1993), et »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om standarder for transmission af tv-signaler«⁽¹⁾ samt grønbogen om »Pluralisme og koncentration i medierne i det indre marked. Vurdering af behovet for et EU-initiativ« (KOM(92) 480 endelig udg. af 23. december 1992).

1.3. Grønbogen beskæftiger sig udelukkende med udviklingen af den europæiske spillefilmog tv-programindustri. Der anføres to grunde hertil:

— film og tv-udsendelser er »de vigtigste kulturbærere« og »fortjener som levende beviser på hvert lands traditioner og identitet at blive opmuntret«,

— eftersom programindustrien er »et strategisk element i udviklingen af den audiovisuelle sektor«, må der tages hensyn til følgende: »Som de seneste udviklingstendenser har vist, forsøger de mest magtfulde operatører på verdensmarkedet (producenter af udstyr eller kabelog telekommunikationsoperatører) at kontrollere de vigtigste programkataloger«.

2. Indledende bemærkninger

2.1. Der er imidlertid ikke nogen efterfølgende behandling af de problemer, der allerede her skinner igennem (den trussel, de mest magtfulde markedsaktører på verdensplan udgør mod programudbuddets mangfoldighed og ytringsfriheden, og de modforanstaltninger, der eventuelt kan træffes i Europa). Grønbogen begrænser sig til at drøfte de økonomiske konsekvenser af de forskellige »strategiske valgmuligheder«. Heller ikke i forbindelse med målsætningerne for den europæiske strategi til udvikling af programindustrien tages der højde for de verdensomspændende mediekonceners indflydelse og afvigende interesser. Kommissionen går i stedet ud fra, at »fremkomsten af nye og finansielt set stærkere aktører på det audiovisuelle felt åbner nye perspektiver, både med hensyn til nye investeringer og med hensyn til nye afsætningsmarkeder for den europæiske programindustri«. Den henviser til prognoserne i ovennævnte hvidbog, hvor det meget optimistisk antages, at en øget vækst i den europæiske audiovisuelle industri vil skabe »ca. 2 millioner nye arbejdspladser inden år 2000«.

2.2. Analysen af de hindringer, der stiller sig i vejen for udviklingen af en autentisk europæisk programindustri, er mere realistisk. Sprogbarrierer, opsplittede markeder og utilstrækkelig satsning på teknologiske innovationer kan hæmme udviklingen af en europæisk programindustri. Derfor skal Den Europæiske Union efter Kommissionens opfattelse »investere i udviklingen af en programindustri, som er konkurrencedygtig på sit eget marked og på verdensmarkedet, og som kan lade sine egne kulturer komme til udfoldelse, skabe arbejdspladser og give overskud. Der er således tale om en politik på

(1) EFT nr. C 341 af 18. 12. 1993.

mellemlang/lang sigt, hvis »endemål« det er, at denne industri påny bliver rentabel på et åbent og dynamisk verdensmarked.«

2.3. Selv om udviklingen af en konkurrencedygtig europæisk programindustri i grønbogen fremstilles som en forudsætning for »kulturel mangfoldighed«, gør Kommissionen sig ingen overvejelser om sikring af den europæiske film- og tv-produktions kulturelle egenart i forbindelse med de »strategiske muligheder for at styrke programindustrien«. Det turde dog efterhånden være alment kendt, at rent kommercielle perspektiver til fremme af programindustrier på ingen måde gavner den kulturelle mangfoldighed, men snarere fremmer de produktioner, der har udsigt til at opnå de største mulige seertal, og som derfor også har stadig flere lighedspunkter. Alene af den grund skal man bestræbe sig på at opretholde og udvikle offentlig-retlige programproduktioner i Europa, som seerne eller lytterne finansierer gennem licenser. Det er påviseligt, at sådanne sendere har en langt højere andel af kulturelle programmer end deres kommercielle konkurrenter. Også denne vigtige konstatering savnes i grønbogen om de »strategiske muligheder«.

2.4. Efter at have redegjort for allerede eksisterende instrumenter (direktivet »fjernsyn uden grænser«, der betegnes som »referencerammen for tv-radiospredningstjenesternes frie bevægelighed«, foranstaltninger til fremme af de europæiske programmer, MEDIA-programmet) går Kommissionen over til at behandle »valgmulighederne for fremtiden«. I den forbindelse er målet ikke at opstille »en fortegnelse over konkrete foranstaltninger, som kan forelægges på EU-plan«. Overvejelserne koncentrerer sig i stedet om »de principper, som burde være styrende for Den Europæiske Unions indsats, og de strategiske prioriteringer«. Der kræves dog efter Kommissionens opfattelse »en uopsættelig og kraftig indsats«, for at den europæiske industri kan udnytte sine markedschancer. Under betingelserne herfor nævner Kommissionen udtrykkeligt »fjernelse af hindringerne for det indre marked« og henviser i den forbindelse til den generelle tendens, der — som hvidbogen viste — »går i retning mod en liberalisering og en deregulering set i et globalt perspektiv«, og som ifølge Kommissionen også gælder for det audiovisuelle område. Konkret hedder det: »Udarbejdelsen af nationale lovgivningsmæssige særforanstaltninger for det audiovisuelle område må derfor ikke forhindre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende«. I samme åndedrag beklager Kommissionen ganske vist den manglende gennemsigtighed, og den erkender, at »globaliseringen af sektoren og dennes verdensomspændende karakter (bevirker), at det ... bliver stadig vanskeligere at analysere strategierne bag de internationale audiovisuelle koncerners eller multimediekoncerners indtrængning på markedet«.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Disse analyser får dog ikke Kommissionen til at gøre sig overvejelser om en begrænsning af internationale koncerners magtposition på markedet. Kommissionen vil i første række tilstræbe, »at markedets gennemsigtighed især forbedres«; den kræver derfor et »bedre

samarbejde mellem de nationale myndigheder og de EU-myndigheder, der har ansvaret for anvendelsen af konkurrencereglerne«. Kommissionen stiller ligeledes krav om en »forbedring af effektiviteten i kontrollen med anvendelsen af EU-retten«:

Spørgsmålet om, hvorvidt der skal gennemføres fælles regler, kontrol med operatørernes overholdelse af disse regler og effektive sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af disse regler, er afgørende for en harmonisk udvikling af radiospredningen i Europa. Forskelligartet anvendelse i medlemsstaterne kan reelt forvride konkurrencen i lyset af den frie bevægelighed for fjernsynstransmissioner, som direktivet »fjernsyn uden grænser« fastsætter.

3.2. Også strategier til begrænsning af markedsandele falder som ofre for Kommissionens hensigter om at sikre en konkurrence uden forvriddinger.

3.3. Den sidste del af grønbogen munder ud i et katalog af spørgsmål, der tager sigte på at sikre større gennemsigtighed og økonomisk stimulering. Kommissionen efterlyser en »holdningsændring« og vil med henblik herpå ikke blot forelægge grønbogen, men også foretage en bred høring i erhvervskredse, så »de faglige organisationer, som repræsenterer sektoren på europæisk plan, og ligeledes operatørerne selv kan afgive deres meninger«. Ved besvarelsen af grønbogens spørgsmål og i forbindelse med disse høringer er det nødvendigt at drøfte forslag til begrænsning af mediernes magt i EF. Målet er EF-dækkende regelsæt, som ikke bør bygge på den laveste fællesnævner.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Da Kommissionen i sin grønbog kun har øje for at sikre et velfungerende indre marked og påberåber sig, at »den generelle tendens inden for servicesektoren går... i retning mod en liberalisering og en deregulering set i et globalt perspektiv«, undlader den bevidst at redegøre for mulige samfundspolitiske konsekvenser af en utøjlet konkurrence på det audiovisuelle område. Det kan imidlertid ikke fornægtes, at film, tv- og radioprogrammer ikke kan sammenlignes med andre serviceydelser alene af den grund, at de i vid udstrækning er udtryk for de europæiske landes kulturelle identitet. En ubegrænset konkurrence ville uden tvivl føre til, at enkelte, oftest ikke-europæiske mediekoncerner ville beherske markedet, hvormed den kulturelle identitet ville være truet.

4.2. Ikke mindst af den grund gennemtvang Den Europæiske Union i december 1993, at GATT-aftalen ikke skulle omfatte det audiovisuelle område, så Europas kulturelle selvstændighed og mangfoldighed kunne sikres. Når Kommissionen i grønbogen bruger den hastige teknologiske udvikling — især den forestående digitalisering og dennes konsekvenser for programindustrien — som argument for at fremskynde »etableringen af et egentligt fælles informationsområde«, må det imidlertid påpeges, at koncentrationsprocessen i medieverdenen også går hurtigere og hurtigere og stiller krav om

omgående regulering. I hvert fald må dette aspekt ikke bare lægges på hylden, indtil Kommissionen når til enighed om en konkret opfølgning af Europa-Parlamentets, ØSU's og andre institutioners udtalelser om grønbogen om »pluralisme og koncentration i medierne«.

4.3. Hverken erfaringerne med direktivet »fjernsyn uden grænser« af oktober 1989 eller de seneste politiske udviklingstendenser kan åbenbart hindre, at Kommissionen på medieområdet indskrænker sig til rent industripolitiske overvejelser. Kommercielt drevne sendere har således tilsidesat den kvotaordning til fordel for europæiske udsendelsers vægt i programmerne, som fjernsynsdirektivet tog sigte på at indføre. Disse udviklingstendenser bør efter ØSU's opfattelse tjene som alarmklokker for Den Europæiske Unions audiovisuelle politik og udløse foranstaltninger mod mediekoncentrationen i Europa, foranstaltninger, som ØSU flere gange har slået til lyd for.

4.4. Med interesse noterer ØSU sig de mål, Kommissionen angiver for skabelsen af nye arbejdspladser i den audiovisuelle sektor. Ifølge Kommissionen vil der være yderligere 2 millioner arbejdspladser i denne sektor inden år 2000.

For at ØSU kan følge den konkrete udvikling, anmodes Kommissionen om årligt at redegøre for fremskridtene.

ØSU understreger, at en sådan statistik kun skal omfatte nye arbejdspladser og ikke de forskydninger, der sker fra ét medieområde til et andet under processen.

4.5. ØSU må imidlertid konstatere, at det har talt for døve øren, når det gennem de senere år har fremlagt sine mange overvejelser om og forslag til udvikling af fremtidsperspektiverne for en demokratisk, europæisk mediekultur. Den høring, der blev afholdt forud for grønbogens offentliggørelse, blev også begrænset til at omfatte industriens og brugernes repræsentanter, selv om ØSU gang på gang har erklæret sig villig til at udtale sig i den forberedende fase.

5. Udkast til svar på de spørgsmål, der stilles i Kommissionens grønbog: »Strategiske muligheder for at styrke programindustrien i forlængelse af Den Europæiske Unions audiovisuelle politik«

5.1. Hvordan kan man forbedre effektiviteten i kontrollen med og anvendelsen af EU-retten⁽¹⁾?

Enhver kontrol med EU-retten anvendelse forudsætter, at ejendomsforholdene inden for de audiovisuelle medier i Europa er gennemsigtige. Eftersom digitaliseringsteknikken giver næsten ubegrænsede muligheder for at mangfoldiggøre programmer, bliver det i stigende grad nødvendigt at imødegå de stadig kraftigere koncentrationsprocesser. Derfor skal der i lovgivningen kræves fuld åbenhed om ejendomsforholdene i den audiovisuelle

sektor i medlemsstaterne, ligesom der skal fastsættes konkrete grænser for virksomhedsdeltagelse på medieområdet (jf. ØSU's udtalelse af 22. september 1993 om »Grønbog fra Kommissionen om pluralisme og koncentration i medierne i det indre marked — vurdering af behovet for et EF-initiativ«).

5.2. Hvorledes kan man tage hensyn til mangfoldigheden i de forskellige former for tjenester?

Hvorledes kan man stimulere programmernes bevægelighed internt i Europa?

Skal man vedtage mere præcise fælles definitioner?

Skal man fremme investeringer i produktion af programmer eller i køb af rettigheder fremfor mekanismer, som bygger på sendetiden⁽²⁾?

På både nationalt og europæisk plan kan mangfoldigheden i de forskellige former for tjenester fremmes ved at sikre den nødvendige begrænsning af koncentrationsprocessen og ved at træffe konkrete, fremmende foranstaltninger.

Programmernes bevægelighed internt i Europa kan for det første øges ved at fremme tværnationale tv-radiospredningsorganer som f.eks. ARTE. Offentlige retlige organer vil i den forbindelse være nyttige, fordi omkostningerne ved flersprogede programmer formodentlig ville virke afskrækkende på kommercielle sendere. For det andet kan europadækkende tiltag som MEDIA-programmet have en positiv indflydelse på udviklingen i de europæiske programstrukturer og produktionskanaler.

Det må i mange henseender betragtes som både hensigtsmæssigt og nødvendigt at vedtage fælles definitioner, f.eks. med henblik på at fastlægge grænser for koncentrationsprocessen på medieområdet og betingelser for støttetildeling. Endelig bør investeringer i produktion af programmer kun nyde fremme, såfremt de bidrager til at stimulere produktionen af kulturelt værdifulde programmer eller erhvervelsen af rettigheder hertil.

5.3. I betragtning af, at det er nødvendigt at optimere indtægterne fra udnyttelsen og tilskynde til fremkomsten af nye bærere og nye tjenester, skal man da fastholde et EU-system for mediekronologi?

Skal man ændre det eksisterende system, især udvide dette til også at omfatte andre udnyttelsesmetoder end radiospredning⁽³⁾?

Mediekronologi: I betragtning af de mange interesser og afhængighedsrelationer, der findes i forbindelse med filmproduktion, og den mangfoldiggørelse af programkanaler, digitaliseringen må forventes at indebære, er det nødvendigt at undersøge reglerne om udnyttelse indgående.

⁽²⁾ Grønbogen, spørgsmål s. 42.

⁽³⁾ Grønbogen, spørgsmål s. 43.

⁽¹⁾ Grønbogen, spørgsmål s. 39.

5.4. Hvordan kan man optimere forholdet mellem udvikling af nye former for servicetilbud og udvikling af den europæiske programindustri?

Er det formålstjenligt at udarbejde særregler for de nye former for spredning af audiovisuelle programmer (især dem, der fungerer på individuelt opkald i modsætning til radiospredningstjenesterne i egentlig forstand — »point to multipoint«)? Hvilke bestemmelser vil være egnede hertil (1)?

Efter ØSU's opfattelse er det ikke nødvendigt at vedtage særregler til fremme af nye former for spredning af audiovisuelle programmer (især mulighederne for individuelt opkald). Man skal ikke nødvendigvis fremme enhver innovation i den audiovisuelle sektor — og da slet ikke, når innovationen blot fremstår som et yderligere tilbud og ikke afhjælper mærkbare mangler på kommunikationsområdet. Det kan derimod meget vel være nødvendigt at vedtage retsregler, som fra starten imødegår de nye tendenser til, at store mediekoncerner får en dominerende stilling på det europæiske marked, også inden for denne sektor.

5.5. Skal man forfølge en horisontal metode for økonomisk stimulering, som dækker hver enkelt fase i skabelses/distributions/udnyttelsesprocessen? Eller skal de finansielle midler koncentrerer om visse prioriterede sektorer for at opnå en løftestangseffekt i hele denne proces? I bekræftende fald, hvilke?

Især:

Hvordan kan man sikre, at der udarbejdes bedre projekter i et europæisk perspektiv?

Hvordan kan man tilskynde til fælleseuropæisk distribution af programmer og til sammenføring af nationale markeder?

Hvordan kan man fremme synkronisering og undertekstning af god kvalitet?

Hvordan kan investeringer fremmes?

Hvordan kan man udforme en uddannelse, der er orienteret mod markedet og mod de nye teknologier (2)?

Hvorvidt der skal anvendes en horisontal metode for økonomisk stimulering, som dækker hele den audiovisuelle vifte i Europa, må afhænge af det behov, der kan konstateres inden for de enkelte områder. I den forbindelse skal både de teknologiske og de finansielle udviklingsperspektiver undersøges, og der skal lægges særlig vægt på at fremme initiativer, som ikke blot er et led i de store mediekoncerners strategier til dækning af de resterende markedshuller.

Fælleseuropæisk distribution af programmer kan navnlig stimuleres gennem intensive oplysninger om produkterne på de vigtigste — eller om muligt endog alle —

europæiske sprog. En oversætter-pool ville være en af de vigtigste investeringer, og den kunne samtidig tilvejebringe nye kvalitetsstandarder for synkronisering. Den kunne f.eks. finansieres gennem bidrag fra tv-reklamerne (reklamepenge), idet sådanne bidrag ville komme alle berørte parter til gode. Efter ØSU's opfattelse er Kommissionens hidtidige indsats på dette punkt ikke tilstrækkelig.

5.6. Skal man forfølge en projekt for projekt-metode (for skabelse, produktion eller udnyttelse) for tildeling af økonomiske incitamenter?

Eller

Skal der iværksættes en prioritering af virksomheder under hensyntagen til deres aktiviteter som helhed (3)?

Det ville være både farligt og forhastet at konkludere, at fremme af virksomhedernes samlede aktiviteter ville sætte gang i en konsekvent vækst. Den økonomiske historie byder på talrige eksempler på, at bredsåning i forbindelse med fremmende foranstaltninger ikke er tilnærmelsesvist så effektiv som målrettet podning ved finansiering af enkeltprojekter.

5.7. Mekanismerne, der skal gennemføres for at opnå en strukturel effekt på EU-plan, bør støtte sig til en egentlig europæisk dimension samt råde over tilstrækkelige ressourcer i størrelsesordenen den kritiske masse, som kræves for at nå målene inden for en rimelig tidsfrist (4).

Jf. svaret i punkt 5.5 på spørgsmålene om »fælleseuropæisk distribution af programmer«. Her har vi forudsætningen for enhver anden fremmeforanstaltning.

5.8. Hvorledes kan Unionen tage hensyn til den specifikke karakter, som lande med begrænset sprogområde eller begrænset produktionskapacitet har?

Og er det især nødvendigt, at denne specifikke karakter tages i betragtning i forbindelse med gennemførelse af generelle ordninger?

Skal der udarbejdes særordninger? (Og i bekræftende fald, hvilke?) (5)

ØSU støtter alle supplerende foranstaltninger, der kan bidrage til at sikre og bevare den kulturelle mangfoldighed og det kulturelle særpræg i lande med begrænset sprogområde eller begrænset produktionskapacitet.

Den audiovisuelle sektors »kulturelle betydning«, som Kommissionen her påberåber sig, kan ikke blot udelukkes fra Unionens kompetenceområde som en følgevirkning af markedsmekanismerne.

(1) Grønbogen, spørgsmål s. 44.

(2) Grønbogen, spørgsmål s. 45.

(3) Grønbogen, spørgsmål s. 46.

(4) Grønbogen, spørgsmål s. 48.

(5) Grønbogen, spørgsmål s. 49.

I sin seneste meddelelse om »Europa på vej mod informationssamfundet (handlingsplan—KOM(94) 347 endelig udg.) understreger Kommissionen for første gang med den fornødne kraft, at film og tv-programmer er »kulturelle goder«, der ikke kan behandles som andre varer (1).

5.9. I lyset af udviklingen af det audiovisuelle marked i landene i Central- og Østeuropa:

Skal man da begrænse Den Europæiske Unions indsats til instrumenter for udviklings- og genopbygningsstøtte, som dækker samtlige industrisektorer (og således potentielt det audiovisuelle område)?

Eller

Skal man gøre EU's økonomiske stimuleringsordninger åbne for deltagelse af disse landes branchefolk?

Eller

Skal man udvikle specifikke instrumenter, som især tager sigte på at fremme visse af EU-virksomhedernes initiativer i forhold til disse lande inden for rammerne af en partnerskabsordning (2)?

Branchefolk fra landene i Central- og Østeuropa bør inddrages i EU's stimuleringsordninger, ikke mindst fordi en sådan udveksling også vil gavne programangfoldigheden i EU-landene. Dette udelukker ikke, at konkrete initiativer fra EU-virksomheder inden for rammerne af en partnerskabsordning kunne nyde frem-

me, såfremt de pågældende virksomheder selv engagerer sig tilstrækkeligt aktivt deri.

5.10. Skal man etablere en samarbejdsbaseret ramme om udvekslinger og overvejelser, som tager sigte på at forbedre de nationale støtteordninger for programindustrien og på at fremme deres eventuelle konvergens?

Hvilke prioriterede emner skulle udvekslinger og overvejelser omhandle?

Skulle et sådant arbejde fremme:

- fælles prioriteringer for de nationale støtteordninger?
- en gradvis åbnings op for en europæisk dimension i disse ordninger?
- en debat om finansieringsbestemmelserne for disse ordninger (3)?

Af de nævnte årsager går ØSU klart ind for, at der etableres en samarbejdsbaseret ramme om udvekslinger og overvejelser, som tager sigte på at fremme de nationale støtteordningers indbyrdes konvergens. Et centralt emne i forbindelse med sådanne koncepter må være overvejelser om et fælleseuropæisk system af afgifter, således som det er skitseret i grønbogens punkt 5.3.2, især under ii).

Sådanne overvejelser bør tage sigte på at fastlægge konkrete foranstaltninger til økonomisk fremme af kulturelle elementer i audiovisuelle programmer, både på fællesskabsplan og i et bredere perspektiv. Nu er tiden inde.

(1) KOM(94) 347 endelig udg., s. 16.

(2) Grønbogen, spørgsmål s. 51.

(3) Grønbogen, spørgsmål s. 55.

Bruxelles, den 14. september 1994.

Susanne TIEMANN

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg