

Advies over het Groenboek „Strategische opties voor de versterking van de programma-industrie in de context van het audiovisuele beleid van de Europese Unie”

(94/C 393/05)

De Commissie heeft op 14 april 1994 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het Groenboek „Strategische opties voor de versterking van de programma-industrie in de context van het audiovisuele beleid van de Europese Unie”.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 juli 1994 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Flum.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 318e Zitting (vergadering van 14 september 1994) het volgende advies uitgebracht, dat met meerderheid van stemmen (één stem tegen) is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Groenboek heeft betrekking op „de toekomst van een specifieke bedrijfstak, de Europese industrie van bioscoopfilms en televisieprogramma's”, want, zo wordt in het voorwoord betoogd, „films en televisieprogramma's vervullen bij uitstek een rol bij de overdracht van de Europese culturen en zijn levende getuigen van de tradities en de identiteit van ieder afzonderlijk land”. Het document moet als basis dienen voor „een breed en diepgaand overleg”, waarvan het centrale probleem als volgt wordt samengevat:

„Hoe kan de Europese Unie bijdragen aan de totstandbrenging van een programma-industrie in Europa (zowel film als televisie) die concurrerend is op de wereldmarkt, die op de toekomst gericht is, die kan zorgen dat de Europese culturen hun uitstraling behouden en die nieuwe werkgelegenheid in Europa kan scheppen?”

1.2. Aan dit Groenboek zijn een aantal verkennende werkzaamheden voorafgegaan, m.n. het witboek „Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid — Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen” [COM(93) 700 def. van 5. 12. 1993], de ontwerp-resolutie van de Raad „Digitale video-omroep — Een communautair beleidskader” [COM(93) 557 def. van 17. 11. 1993], het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen”⁽¹⁾, en ook het Groenboek „Pluralisme en mediaconcentratie in de interne markt — Beoordeling van de noodzaak van communautair beleid” [COM(92) 480 def. van 23. 12. 1992].

1.3. Voor het feit dat het onderwerp van het Groenboek beperkt is tot de Europese industrie van bioscoop- en televisieprogramma's, worden twee redenen gegeven:

— film en televisie „spelen bij uitstek een rol bij de overdracht van de cultuur” en „als levende getuigen van de tradities en identiteit van ieder afzonderlijk land zijn ze het waard te worden aangemoedigd”;

— de programma-industrie is „een strategisch element voor de groei van de audio-visuele sector”; daarom dient de aandacht uit te gaan naar bepaalde recente ontwikkelingen waaruit blijkt dat „de machtigste partijen op de wereldmarkt (fabrikanten van apparatuur of kabel- en telecommunicatie-exploitanten) trachten controle te krijgen over de belangrijkste programmacatalogi”.

2. Inleidende opmerkingen

2.1. Wat hier reeds wordt aangevoerd — verschriving van het programma-aanbod en beperking van de vrijheid van informatie door de sterkste partijen op de wereldmarkt, en mogelijke Europese tegenmaatregelen — blijft echter in het Groenboek verder buiten beschouwing. Er wordt alleen aandacht besteed aan de economische effecten van de diverse „strategische opties”. Zo wordt ook bij de doelstellingen van de Europese strategie voor de ontwikkeling van de programma-industrie, aan de invloeden en uiteenlopende belangen van wereldwijd opererende mediaconcerns voorbijgegaan. Anderzijds gaat de Commissie ervan uit dat „de komst van nieuwe partijen met krachtiger financiële mogelijkheden (...) in de visuele sector nieuwe mogelijkheden (opent), zowel waar het gaat om het aantrekken van investeringen als wat betreft nieuwe afzetmarkten voor de Europese programma-industrie”. Zij verwijst naar een nogal optimistische prognose in het bovengenoemde Witboek, volgens welke — dankzij de voor de Europese audiovisuele sector voorspelde toename van de groei — „tegen het jaar 2000 circa 2 miljoen nieuwe banen (kunnen) worden gecreëerd”.

2.2. Realistischer daarentegen is de analyse van de obstakels die de ontwikkeling van een echt Europese programma-industrie in de weg staan, zoals taalbarrières, afgeschermden markten en onvoldoende gebruik van nieuwe technieken. Daarom dient de Europese Unie zich volgens de Commissie „in te zetten voor de ontwikkeling van een programma-industrie die kan concurreren op haar eigen markt en op de wereldmarkt, waardoor haar culturen kunnen worden uitgedragen, werkgelegenheid kan worden geschapen en winst kan worden behaald. Het gaat dus om een beleid op

⁽¹⁾ PB nr. C 341 van 18. 12. 1993.

middellange/lange termijn, met als uiteindelijk doel dat deze bedrijfstak weer rendabel wordt op een open en dynamische wereldmarkt”.

2.3. Hoewel de ontwikkeling van een concurrerende Europese programma-industrie volgens het Groenboek een voorwaarde is voor het behoud van de „culturele verscheidenheid”, komen maatregelen voor de instandhouding van de culturele identiteit van de Europese film- en tv-productie bij deze „strategische opties voor de versterking van de programma-industrie” helemaal niet aan de orde. Toch is reeds lang bekend dat de bevordering van de programma-industrie uit louter commerciële overwegingen niet de culturele verscheidenheid ten goede komt, maar programma's oplevert die op hoge kijkcijfers afgestemd zijn en wat dat betreft dan ook hoe langer hoe meer op elkaar lijken. Daarom alleen al mag de instandhouding en ontwikkeling van de programmaproductie door openbare — door kijk- en luistergeld gefinancierde — omroeporganisaties in Europa niet worden verwaarloosd. Zulke organisaties hebben immers steeds een veel grotere bijdrage aan de totstandkoming van culturele programma's geleverd dan hun concurrenten uit de commerciële sector. Ook dit belangrijke inzicht ontbreekt in de „strategische opties”.

2.4. Na de bestaande instrumenten te hebben bekeken — zoals de Richtlijn „Televisie zonder grenzen” als „referentiekader voor het vrije verkeer van televisie-omroepdiensten”, de bevordering van de onafhankelijke Europese productie en het Media-programma — richt de Commissie haar aandacht op de „Opties voor de toekomst”. Het ligt niet in de bedoeling van de Commissie in dit Groenboek „een lijst van concrete maatregelen uit te werken die op het niveau van de Europese Unie kunnen worden voorgesteld. De opties die in dit document ter discussie worden voorgelegd zijn in de eerste plaats de principes die ten grondslag dienen te liggen aan het optreden van de Europese Unie, de strategische prioriteiten die gezamenlijk kunnen worden bepaald”. Volgens de Commissie is echter dringend „krachtige actie” nodig om de Europese programma-industrie in staat te stellen „te profiteren van het vrije spel van de markt”. Onder de voorwaarden die daarvoor moeten worden vervuld noemt de Commissie uitdrukkelijk „het wegnemen van de belemmeringen voor de interne markt”, waarbij zij zich eveneens beroept op de in het Witboek gesignaleerde wereldwijde liberaliserings- en deregulerings-trend. Deze zou zich ook in de audiovisuele sector voordoen. Concreet betekent dit dat „de ontwikkeling van gerichte nationale regelgeving voor de audiovisuele sector (...) de goede werking van de interne markt dus niet (mag) aantasten”. Tegelijkertijd betreurt de Commissie echter het gebrek aan doorzichtigheid en geeft zij toe dat „de mondialisering van de sector de analyse van de marktstrategieën van internationale audiovisuele of multimedia-concerns steeds hachelijker (maakt)”.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Deze analyses brengen de Commissie er echter niet toe, ideeën naar voren te brengen om de macht van internationale concerns aan banden te leggen. Eerst wil zij „in het bijzonder de doorzichtigheid van de markt

bevorderen”, o.m. via „betere samenwerking tussen nationale en communautaire instanties die belast zijn met de toepassing van de concurrentieregels”. Ook dringt zij aan op „doelmatiger controle van de toepassing van het Gemeenschapsrecht”:

„De kwestie van de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke regels, van de controle op de naleving van die regels door het bedrijfsleven en van de toepassing van doeltreffende sancties bij overtreding is van cruciaal belang voor de harmonieuze ontwikkeling van de omroep in Europa. Een verschillende toepassing in de lid-staten kan leiden tot concurrentievervalsing vanuit het perspectief van het vrije verkeer van televisie-uitzendingen zoals dat is geregeld in de Richtlijn 'Televisie zonder grenzen'.”

3.2. In haar ijver om voor eerlijke concurrentie te zorgen, ziet de Commissie ook af van strategieën voor de beperking van marktaandeelen.

3.3. Het laatste deel van het Groenboek eindigt met een reeks vragen naar de wijze waarop voor meer transparantie en voor financiële stimuleringsmechanismen kan worden gezorgd. De Commissie pleit voor „een andere houding” en wil daartoe „met beroepskringen diepgaand overleg plegen over het Groenboek”; daarbij zullen „niet alleen de standpunten van beroepsorganisaties die de sector op Europees niveau vertegenwoordigen, maar ook die van het bedrijfsleven zelf worden ingewonnen”. Bij de beantwoording van de vragen en bij het overleg, moet worden gediscussieerd over voorstellen om de macht van de Europese media in te perken. Bij het streven naar regelingen voor heel Europa mag niet van het „kleinste gemeen veelvoud” worden uitgegaan.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. In het Groenboek gaat alle aandacht uit naar het onbelemmerd functioneren van de interne markt en het propageren van een „wereldwijde liberaliserings- en deregulerings-trend”, waarbij bewust wordt voorbijgegaan aan mogelijke maatschappelijke gevolgen van ongebreidelde concurrentie in de audiovisuele sector. Toch kan niet worden ontkend dat films, radio- en tv-programma's, alleen al door het feit zij voor een belangrijk deel de culturele identiteit van Europese landen bepalen en weerspiegelen, niet met andere diensten kunnen worden vergeleken. Onbeperkte concurrentie zou zonder twijfel tot dominantie van een klein aantal, vooral niet-Europese, mediaconcerns op de Europese markt leiden en daardoor de culturele identiteit in gevaar brengen.

4.2. Dit is overigens een van de hoofdedenen waarom de Europese Unie erop stond, de audiovisuele sector niet in de GATT-overeenkomst van december 1993 op te nemen, ten einde de Europese culturele identiteit en verscheidenheid te beschermen. En waar het Groenboek de technologische vooruitgang — vooral de snel toenemende digitalisering en de gevolgen daarvan voor de programma-industrie — als argument aanvoert voor de noodzaak van versnelde schepping van een „Europese informatieruimte”, moet er toch op worden gewezen dat ook de concentratie in de media snel toeneemt en

dringend moet worden geregeld. Dit aspect kan in elk geval niet in de ijskast gezet worden tot de Commissie uit de adviezen van het Europees Parlement, het ESC en andere instellingen over het Groenboek „Pluralisme en mediaconcentratie in de interne markt” haar conclusies heeft getrokken.

4.3. Bovendien hebben noch de ervaringen die met de Richtlijn „Televisie zonder grenzen” van oktober 1989 zijn opgedaan, noch de recente politieke ontwikkelingen kunnen verhinderen dat alleen aan industriepolitieke argumenten belang wordt gehecht. De middels de „Televisierichtlijn” nagestreefde quotaregeling ten gunste van Europese programma's bijvoorbeeld, werd door de commerciële omroeporganisaties genegeerd. Volgens het Comité waren deze ontwikkelingen een alarmsignaal voor het audiovisueel beleid van de Europese Unie, die daarop had moeten reageren met maatregelen tegen mediaconcentratie in Europa, zoals het Comité reeds meermalen heeft bepleit.

4.4. Het Economisch en Sociaal Comité neemt met belangstelling kennis van de Commissiedoelstellingen inzake het scheppen van nieuwe werkgelegenheid in de audiovisuele sector. Volgens de Commissie zouden er in deze bedrijfstak tegen het jaar 2000 2 miljoen arbeidsplaatsen moeten bijkomen.

De Commissie wordt verzocht, jaarlijks over de voortgang op dit terrein rapport uit te brengen, zodat de ontwikkeling aan de hand van cijfers en feiten kan worden gecontroleerd.

Het Economisch en Sociaal Comité wijst er met klem op, dat in zulke statistieken alleen nieuwe arbeidsplaatsen mogen worden opgenomen, en niet de bij dit proces optredende verschuivingen in de werkgelegenheid van één tak van de audiovisuele sector naar een andere.

4.5. Het Comité moet echter constateren dat zijn talloze opmerkingen en suggesties betreffende de ontwikkeling van toekomstperspectieven voor een democratische Europese mediacultuur, voor de zoveelste keer genegeerd zijn. Voor het overleg dat aan de publikatie van het Groenboek voorafging, waren overigens alleen vertegenwoordigers van industrie en gebruikers uitgenodigd, hoewel het Comité herhaaldelijk had verklaard dat het daaraan graag zou deelnemen.

5. Ontwerp-antwoorden op de in het Groenboek gestelde vragen

5.1. Hoe kan de doelmatigheid van de controle op en de toepassing van het Gemeenschapsrecht worden vergroot⁽¹⁾?

Bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht is doelmatige controle slechts mogelijk indien de eigendomsverhoudingen t.a.v. de audiovisuele media in Europa doorzichtig wordt. Met de door de digitalisering geboden mogelijkheden voor bijna onbeperkte verveelvoudiging

van programma's neemt de noodzaak toe om steeds grootschaliger concentraties tegen te gaan. Daarom moet de verplichte openbaarmaking van de eigendomsrechten t.a.v. de audiovisuele industrieën van de lid-staten evenzeer wettelijk worden vastgelegd als de concrete grenzen van deelnemingen in die sector (cf. ESC-advies over het Groenboek „Pluralisme en mediaconcentratie” van 22. 9. 1993).

5.2. Hoe kan rekening worden gehouden met de diversiteit aan soorten diensten? Hoe kan de circulatie van programma's binnen Europa worden gestimuleerd? Moeten er nauwkeurigere gemeenschappelijke definities worden ingevoerd? Moet stimulering van investering in de productie van programma's of aankoop van rechten voorrang krijgen op mechanismen die gebaseerd zijn op de zendtijd⁽²⁾?

De diversiteit van diensten kan evengoed door de noodzakelijke beperking van concentratie — zowel op het niveau van de lid-staten als op Europees niveau — worden bevorderd als door specifieke maatregelen.

De circulatie van programma's binnen Europa kan enerzijds worden gestimuleerd door supranationale omroeporganisaties als „Arte” te bevorderen. Daarbij is de rol van publiekrechtelijke structuren vooral belangrijk omdat de kosten van in meerdere talen uitgezonden programma's commerciële ondernemers waarschijnlijk zouden afschrikken. Anderzijds kunnen Europese actieprogramma's als „Media” een gunstig effect hebben op de ontwikkeling van Europese programma- en produktiestructuren.

Gemeenschappelijke definities zijn in vele opzichten zinvol en noodzakelijk, bijvoorbeeld voor de beperking van concentraties in de media en voor de vaststelling van aan bevorderingsmaatregelen te verbinden voorwaarden.

De stimulering van investeringen in de productie van programma's ten slotte, moet de productie van cultureel waardevolle programma's of het verkrijgen van rechten voor zulke programma's ten doel hebben.

5.3. Moet er — rekening houdend met de noodzaak van maximalisering van de exploitatieopbrengsten en van aanmoediging van nieuwe media en nieuwe diensten — een communautair systeem voor de chronologie van de media worden gehandhaafd?

Moet het bestaande systeem worden gewijzigd, en met name worden uitgebreid tot andere exploitatiewijzen dan televisie⁽³⁾?

Vanwege de veelheid van belangen en afhankelijkheidsverhoudingen bij de filmproductie en de op handen zijnde uitbreiding van het aantal programmakanalen ten gevolge van de digitalisering, is een grondige analyse van de regelingen m.b.t. de chronologie van de exploitatie nodig.

(1) Groenboek — Vragen, blz. 46.

(2) Groenboek — Vragen, blz. 47.

(1) Groenboek — Vragen, blz. 43.

5.4. Hoe kan een optimaal evenwicht worden bereikt tussen de ontwikkeling van nieuwe soorten diensten en de ontwikkeling van de Europese programma-industrie?

Is het wenselijk specifieke regels uit te werken voor de nieuwe manieren van uitzending van audiovisuele programma's (met name programma's die op individuele aanvraag worden verstrekt, in tegenstelling tot omroepdiensten in de eigenlijke zin van het woord „point-to-multipoint”-communicatie)? Welke bepalingen zouden passend zijn (1)?

Regels voor de bevordering van nieuwe doorgiftetechnieken voor audiovisuele programma's — m.n. doorgifte op aanvraag van de kijker — zijn volgens het Comité niet nodig. Niet elke innovatie op audiovisueel gebied behoeft immers te worden bevorderd, vooral niet wanneer zij geen merkbare lacune in het communicatieaanbod aanvult, maar slechts een uitbreiding van het aanbod betekent. Anderzijds is het wel nodig van meet af aan regels vast te stellen om te verhinderen dat grote mediaconcerns hun toenemende dominantie ook tot deze sector uitbreiden.

5.5. Dient de horizontale aanpak van de financiële stimulering te worden voortgezet die alle fasen van het proces creatie/productie/exploitatie omvat, of moeten de financiële middelen worden geconcentreerd op enkele prioritaire fasen ten einde een „hefboomwerking” te creëren voor het totale proces? En zo ja, op welke fasen?

In het bijzonder:

Hoe kan de ontwikkeling van de projecten vanuit een paneuropese perspectief worden verbeterd?

Hoe kan de paneuropese distributie van programma's en het ontsluiten van de nationale markten worden bevorderd?

Hoe kunnen nasynchronisatie en ondertiteling van goede kwaliteit worden bevorderd?

Hoe kunnen investeringen worden gestimuleerd?

Hoe kan een marktgerichte opleiding in nieuwe technologieën worden ontwikkeld (2)?

Of de „horizontale aanpak” van financiële stimulansen voor alle schakels van de „audiovisuele keten” dient te worden voortgezet, kan slechts worden uitgemaakt door onderzoek naar de behoefte aan zulke stimulansen binnen elke schakel. Zowel de technologische als de financiële ontwikkelingsperspectieven moeten worden bekeken, waarbij ernaar moet worden gestreefd vooral projecten te bevorderen die meer zijn dan een door winstbejag ingegeven initiatief van grote mediaconcerns om nog een laatste gat in de markt te dichten.

„Paneuropese distributie” van programma's kan het best worden gestimuleerd door intensieve informatiecampagnes over produkten in de belangrijkste — en zo

mogelijk alle — Europese talen. Het creëren van een „pool” van vertalers zou een van de beste investeringen zijn en zou ook nieuwe kwaliteitsnormen voor nasynchronisatie vestigen. Het geld daarvoor zou kunnen komen uit heffingen op tv-reclame, die ten slotte alle partijen ten goede zouden komen. Volgens het Comité doet de Commissie op dit terrein nog niet genoeg.

5.6. Dient een projectsgewijze benadering (van creatie, productie of exploitatie) te worden voortgezet bij de toekenning van financiële stimulansen?

of

dient voorrang te worden gegeven aan ondernemingen, rekening houdend met het totaal van hun activiteiten (3)?

Dat financiële stimulering van ondernemingen als geheel voor meer groei kan zorgen, valt sterk te betwijfelen. De ervaring leert dat niet-selectieve financiële steun lang niet zo efficiënt is als steun voor specifieke projecten.

5.7. De mechanismen die moeten worden toegepast om een structureel effect te bereiken op het niveau van de Europese Unie dienen te zijn gebaseerd op een werkelijk Europese dimensie en te beschikken over voldoende middelen, zodanig dat deze de „kritische massa” bereiken die noodzakelijk is om de doelstellingen binnen een redelijke termijn te bereiken (4).

Cf. de suggesties in paragraaf 5.5 betreffende de stimulering van „paneuropese distributie”. Dezelfde voorwaarde geldt voor alle andere stimuleringsmaatregelen.

5.8. Hoe kan de Unie rekening houden met de specifieke kenmerken van landen met een beperkt taalgebied of beperkte productiecapaciteiten?

In het bijzonder, moet met die specifieke kenmerken rekening worden gehouden in het kader van algemeen toepasbare mechanismen of moeten er specifieke mechanismen worden ontwikkeld? En zo ja, welke?

Het Economisch en Sociaal Comité staat achter alle aanvullende maatregelen waardoor ook in landen met een beperkt taalgebied of een beperkte productiecapaciteit de historisch gegroeide culturele verscheidenheid en identiteit in stand worden gehouden.

De „culturele betekenis” van de audiovisuele sector waarop de Commissie in dit verband wijst, mag nu eenmaal niet als louter produkt van marktmechanismen worden beschouwd waarvoor de Europese Unie niet bevoegd zou zijn.

In haar meest recente mededeling over dit thema, „Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan”, verklaart de Commissie voor het eerst met de volgens het Economisch en Sociaal Comité nodige nadruk, dat film-, televisie- en radioprogramma's „cul-

(1) Groenboek — Vragen, blz. 48.

(2) Groenboek — Vragen, blz. 50.

(3) Groenboek — Vragen, blz. 51.

(4) Groenboek — Vragen, blz. 52.

turele produkten" zijn, die „niet op dezelfde wijze kunnen worden behandeld als andere produkten" (1).

5.9. Vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de audiovisuele markt in de landen van Midden- en Oost-Europa:

Moet het optreden van de Europese Unie worden beperkt tot instrumenten voor steun aan de ontwikkeling en de wederopbouw die betrekking hebben op alle bedrijfstakken (en dus eventueel ook de audiovisuele sector)?

of

moeten er communautaire financiële stimuleringsmechanismen worden ingesteld voor de deelneming van vakmensen uit deze landen?

of

moeten er specifieke instrumenten worden ontwikkeld die er met name op gericht zijn sommige initiatieven van de communautaire bedrijven in die landen in de vorm van partnerschappen te bevorderen (2)?

Eén belangrijke reden waarom de deelname van vakmensen uit de Midden- en Oosteuropese landen financieel moet worden gestimuleerd, is dat zulke contacten ook de diversiteit van het programma-aanbod in de EU ten goede zouden komen. Dit sluit niet uit dat concrete partnerschapsinitiatieven van ondernemingen uit de EU financieel kunnen worden gesteund, op voorwaarde dat

(1) COM(94) 347 def., blz. 16.

(2) Groenboek — Vragen, blz. 55.

deze ondernemingen zelf voldoende financiële middelen bijdragen.

5.10. Moet er een op samenwerking gebaseerd raamwerk voor gedachtenwisseling en discussie tot stand worden gebracht dat erop gericht is de nationale stelsels voor steun aan de programma-industrie en de eventuele convergentie daarvan te verbeteren?

Wat zouden de hoofdthema's voor gedachtenwisseling en discussie moeten zijn?

Zou dit gericht moeten zijn op bevordering:

- van gemeenschappelijke prioriteiten voor de nationale steunregelingen?
- van de geleidelijke verwezenlijking van een Europese dimensie?
- van een debat over de financieringswijze van de overheidssteun (3)?

Het ESC pleit om de eerder genoemde redenen met klem voor een „gemeenschappelijk raamwerk voor gedachtenwisseling" om de convergentie van nationale steunregelingen te bevorderen. Daarbij dienen denkbeelden m.b.t. de invoering van één Europees stelsel van heffingen, zoals dit in paragraaf 5.2.3 ii) van het Groenboek wordt beschreven, centraal te staan.

Het doel van die gedachtenwisseling dient te zijn, voor de hele Europese Unie — en zelfs daarbuiten — concrete financiële maatregelen vast te stellen voor het bevorderen van het Europese culturele bestanddeel in audiovisuele programma's. De tijd is rijp voor zulke maatregelen.

(3) Groenboek — Vragen, blz. 60.

Brussel, 14 september 1994.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
S. TIEMANN