

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om vissa rättsliga aspekter på biofilm och annan audiovisuell produktion

(2002/C 43/04)

(KOM(2001) 534 slutlig)

1. INLEDNING

Audiovisuella produktioner, särskilt biofilm, spelar en viktig roll för att skapa europeisk identitet, både när det gäller allmänna aspekter som är gemensamma för hela Europa och när det gäller den kulturella mångfald som präglar våra traditioner och vår historia. Eftersom dessa produktioner i så hög grad påverkar samhället är de viktiga inslag för att våra demokratier skall fungera väl. De står också i centrum av de förändringar som utvecklingen av informationssamhället har medfört: ny teknik ger nya möjligheter att främja kulturen och bevara kulturarvet och att öka förståelsen mellan Europas folk. Men den stora ökningen av antalet distributionskanaler för spridning av audiovisuella produkter leder inte automatiskt till någon kvalitetsökning när det gäller innehållet.

Principerna för gemenskapens audiovisuella politik formulerades i kommissionens meddelande från december 1999⁽¹⁾ och gäller fortfarande fullt ut. Det främsta syftet med en reglering av den audiovisuella sektorn är att säkerställa vissa mål av allmänt intresse, t.ex. pluralism, kulturell och språklig mångfald och skydd av minderåriga. På europeisk nivå måste en balans upprätthållas för att garantera att subsidiaritetsprincipen följs inom ett område där viktig kompetens finns på nationell eller regional nivå, samtidigt som man måste se till att europeiska företag till fullo kan dra nytta av den europeiska dimensionen. De viktigaste europeiska instrument som utarbetats på detta område – t.ex. direktivet om television utan gränser (som gäller rättsliga aspekter) och programmet Media Plus (som avser stödmekanismer) – syftar främst till att göra det möjligt för de europeiska företagen i denna sektor att till fullo kunna dra nytta av den gemensamma marknaden.

Audiovisuella produktioner är unika beroende på deras dubbla natur: De är handelsvaror som ger stora möjligheter att skapa välstånd och sysselsättning. Under 1999 uppskattades den europeiska audiovisuella marknaden⁽²⁾ motsvara 58,3 miljarder euro (+ 8,7 % jämfört med 1998). Men de är också kulturvaror som samtidigt både avspeglar och formar våra samhällen. Utvecklingen av denna sektor har därför aldrig fått styras enbart av marknadskrafterna.

Framväxten av ny teknik har inte påverkat biofilmens pånyttfödelse i Europa. Den nya tekniken har i första hand visat sig innebära att mediaoperatörer fått ytterligare inkomstmöjligheter och inte att befintliga media har ersatts. Det totala antalet sålda biobiljetter i Europa steg från 662 miljoner 1995 till 844 miljoner 2000 (+ 27 %) ⁽³⁾. Denna ökning förefaller åtminstone till viss del bero på det allt större antalet biografer i Europa, särskilt biografer med flera salonger, (en ökning med 22 % 1999 jämfört med 1995) ⁽³⁾ samt på bättre service på biograferna. Enligt nya uppgifter ⁽⁴⁾ har tv-tittandet i Europa under det gångna året ökat i de flesta medlemsstater.

Bland de audiovisuella produktionerna intar biofilm en särställning beroende på de höga produktionskostnaderna och på filmens kulturella betydelse. Budgetarna för produktion av biofilm är betydligt högre än för framställning av annat audiovisuellt innehåll, biofilmer är oftare föremål för internationella samproduktioner, de visas under längre tid och de kan distribueras via alla distributionskanaler, t.ex. genom biografer, DVD och videokassetter (försäljning och uthyrning), nerladdning från Internet och television (pay-per-view, pay-per-channel, free-to-air). Filmproduktioner möter stark konkurrens utanför Europa ⁽⁵⁾. Europeiska produktioner har låg spridning utanför sina ursprungsländer även om det förefaller som om kurvan pekar uppåt. Av samtliga biobesök under 1999 utgjordes 10 % av de filmer som biobesökarna tittade på av europeiska icke-nationella filmer ⁽⁶⁾, vilket skall jämföras med under 8 % under 1996.

Mot bakgrund av biofilmernas särprägel angav kommissionen 1999 i sitt meddelande om den audiovisuella politiken att flera frågor behövde analyseras i detalj för att klargöra de rättsliga ramarna för biografsektorn, inklusive tillämpningen av politiken för statligt stöd på området. Syftet med översynen skulle vara att avgöra vilka åtgärder som kunde vidtas för att öka spridningen av dessa produktioner i Europa.

⁽¹⁾ Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran. KOM(1999) 657 slutlig av den 14 december 1999.

⁽²⁾ Europeiska audiovisuella observationsorganet. Innefattar television, bio, video (kassetter och DVD), men inte spel.

⁽³⁾ Europeiska audiovisuella observationsorganet.

⁽⁴⁾ Europeiska audiovisuella observationsorganet: Det genomsnittliga tv-tittande i Europa varierar mellan 144 minuter per dag i Österrike och 239 minuter per dag i Italien. Kurvorna pekar uppåt i nästan alla medlemsstater.

⁽⁵⁾ Europeiska audiovisuella observationsorganet: amerikanska biofilmer hade drygt 73 % av marknaden i Europa 2000.

⁽⁶⁾ Europeiska audiovisuella observationsorganet; databasen Lumière. Uppgifterna innefattar samproduktioner.

Enligt principerna i vitboken om styrelseformerna i EU ⁽⁷⁾, anordnade kommissionen ett allmänt samråd baserat på ett arbetsdokument som utarbetats av kommissionens tjänstemän ⁽⁸⁾. Syftet med detta samråd var att ge samtliga berörda parter tillfälle att framföra sina synpunkter innan kommissionen antog det här meddelandet. Vid en utfrågning den 15 juni deltog cirka 250 aktörer. Kommissionen fick då tillfälle att identifiera centrala frågeställningar i anslutning till de ämnen som hade tagits upp i arbetsdokumentet, samtidigt som parterna gavs möjlighet att ta del av och besvara varandras synpunkter.

Sammanlagt inkom 49 skriftliga bidrag med synpunkter ⁽⁹⁾ från medlemsstaterna, nationella tillsynsmyndigheter, myndigheter för självreglering, författare, skådespelare, film- och tv-producenter, film- och tv-direktörer, aktörer som driver biografier, utgivare och distributörer av videofilmer och DVD, programföretag för television, branschorganisationer, konsumentföreträdare och fackföreningar.

Detta meddelande innehåller kommissionens strategiska riktlinjer och förslag utifrån det samråd som genomförts. Därutöver beskrivs principerna för tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd på biografsektorn. Vidare anges kommande åtgärder samt de områden där ytterligare analys krävs för att skapa ett gynnsamt klimat för produktion och distribution av audiovisuella produktioner.

2. KOMMISSIONENS RIKTLINJER FÖR STATLIGT STÖD TILL BIOGRAFSEKTORN

Biofilm och TV-program är två av de mest allmänt utbredda underhållningsmedierna. De påverkar i hög grad många människor i hela världen. I den nuvarande situationen och på grund av den audiovisuella produktionens särprägel i Europeiska gemenskapen, har producenterna svårt att i ett inledningsskede få tillräckligt kommersiellt stöd för att kunna sätta samman ett finansieringspaket för att genomföra produktionsprojekt. Medlemsstaternas insatser för att främja audiovisuell produktion är därför viktiga för att säkerställa att den inhemska kulturen och den kreativa kapaciteten kan komma till uttryck och därigenom spegla den europeiska kulturens mångfald och rikedom.

Genom Maastrichtfördraget erkändes på gemenskapsnivå att det är ytterst viktigt för Europeiska unionen och dess medlemsstater att främja kultur, i och med att kultur infördes i den gemenskapspolitik som omnämns i EG-fördraget (artikel 151).

⁽⁷⁾ KOM(2001) 428 av den 25 juli 2001.

⁽⁸⁾ SEK(2001) 619 av den 11 april 2001.

⁽⁹⁾ Dessa företrädde drygt 95 % av produktionsindustrin, filmdirektörer, filmföreläsare, rättsinnehavare, programföretag, fackföreningar för anställda i de audiovisuella sektorerna, video och DVD-föreningar, filminstitut och medlemsstater. En förteckning över synpunkter samt de fullständiga texterna till de synpunkter som skickats elektroniskt utan begäran om konfidentialitet finns på följande Internet-adress: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_en.htm

Samtidigt infördes det i artikel 87.3 d i EG-fördraget en ny möjlighet till undantag från den allmänna principen om förbud mot stöd som är oförenligt med den inre marknaden enligt artikel 87.1 i EG-fördraget, när det gäller sådant stöd som medlemsstaterna beviljar för att främja kultur.

Medlemsstaterna genomför en lång rad olika åtgärder för att stödja audiovisuell produktion av filmer och TV-program. Detta stöd är inriktat på skapande- och produktionsfaserna i filmproduktion och lämnas vanligen i form av bidrag eller återbetalningspliktiga förskott. Bakom dessa åtgärder ligger både kulturella och kommersiella överväganden. Åtgärderna har som främsta kulturella mål att säkerställa att de nationella och regionala kulturen och den kreativa potentialen kommer till uttryck i film och television. De syftar samtidigt till att generera den kritiska massa av verksamhet som krävs för att skapa den dynamik som behövs för utveckling och konsolidering av denna bransch genom att det bildas bärkraftiga produktionsföretag och utvecklas en fast bas av kunskaper och erfarenheter.

Detta meddelande omfattar inte tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (företags konkurrenshämmande metoder) på den audiovisuella sektorn ⁽¹⁰⁾.

2.1 Förenlighet med EG-fördraget när det gäller system för stöd till produktion av biofilmer och TV-program

EG-fördraget innehåller följande grundregler för statligt stöd: Enligt artikel 88.3 är medlemsstaterna skyldiga att underrätta kommissionen om eventuella planer på att vidta eller ändra stödåtgärder innan dessa införs. I artikel 87.1 förbjuds stöd som beviljas av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen kan dock undanta vissa typer av statligt stöd från detta förbud. I artikel 87.3 finns en uppräkningslista av vissa typer av stöd som kommissionen kan godkänna med hänsyn till vilka effekter de har. Ett av dessa undantag anges i artikel 87.3 d, vilket avser stöd för att främja kultur om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

2.2 Kontroll av att EG-fördragets bestämmelser om statligt stöd efterlevs när det gäller stöd till produktion av biofilmer och TV-program

Kommissionen mottog 1997 ett klagomål om att det franska stödssystemet för produktion av biofilmer inte stod öppet för alla, vilket bekräftades av kommissionens granskning. De konkurrenshämmande effekterna berodde på bestämmelser som innebar att stödet lämnades under förutsättning att viss filmproduktion genomfördes i medlemsstaten (territorialisering).

⁽¹⁰⁾ Exempelvis metoder som blockbokning eller sammanförande av rättigheter ("bundling of rights"), som skulle kunna strida mot EG-fördraget.

På kommissionens begäran ändrade de franska myndigheterna en rad oförenliga bestämmelser i systemet för stöd till produktion av biofilm och den 3 juni 1998 godkände kommissionen det franska systemet. I sitt beslut (N 3/98) fastställde kommissionen fyra särskilda kriterier (se punkt 2.3 b) som ett stöd till produktion av biofilmer och tv-program måste uppfylla för att kunna godkännas enligt det undantag för kultur som anges i artikel 87.3 d i EG-fördraget. Kommissionen beslutade också att se över systemen i övriga medlemsstater enligt de kriterier som fastställts i ovannämnda beslut.

Kommissionen inledde en undersökning och uppmanade samtliga medlemsstater att sända in information om sina system för stöd till den audiovisuella sektorn. Undersökningen visade att majoriteten av systemen inte hade anmälts till kommissionen för förhandsgodkännande.

2.3 Bedömning av system för stöd till produktion av biofilmer och TV-program

När kommissionen bedömer systemen för stöd till produktion av biofilmer och tv-program måste den kontrollera följande:

- För det första, att stödsystemet följer principen om "allmän lagenlighet", dvs. att det inte innehåller bestämmelser som strider mot EG-fördragets bestämmelser på andra områden än statligt stöd (inklusive skattebestämmelser).
- För det andra, att systemet uppfyller de särskilda kriterier för stöd som kommissionen fastställde i sitt beslut från 1998 om det franska automatiska stödet ⁽¹⁾.

Det andra villkoret är specifikt för stödsystem som avser produktion av biofilm och tv-program, medan det första är rutinkontroller som görs för samtliga stödsystem på alla områden.

a) Efterlevnad av kriteriet om allmän lagenlighet

Kommissionen måste kontrollera att villkoren i systemen för statligt stöd inte innehåller bestämmelser som strider mot EG-fördraget på andra områden än statligt stöd. Kommissionen skall bland annat säkerställa att EG-fördragets principer om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och bestämmelserna om fri etableringsrätt, fri rörlighet för varor och frihet att tillhandahålla tjänster (artiklarna 12, 28, 30, 39, 43, 48 och 49) följs. Kommissionen ser till att dessa principer iakttas i samband med tillämpningen av konkurrensreglerna när de bestämmelser som strider mot dessa principer inte kan frigöras från systemets funktion.

⁽¹⁾ Frågan om huruvida skattelättnader för producenter kan betraktas som stöd bedöms enligt de principer som återfinns i kommissionens meddelande från 1998 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EGT C 384, 12.12.1998).

Enligt ovannämnda principer får stödsystem exempelvis inte innebära att stödet uteslutande förbehålls medborgare i det egna landet eller innehålla krav på att stödmottagarna är nationella företag etablerade enligt nationell bolagsrätt. (Företag etablerade i en medlemsstat som är verksamma i en annan genom en stadigvarande filial eller agentur måste kunna beviljas stöd. Därutöver får agenturkravet endast tillämpas beträffande utbetalning av stödet.) Stödsystemen får heller inte innehålla krav på att anställda i utländska företag som tillhandahåller tjänster inom filmproduktionen skall följa nationella arbetsrättsliga normer.

Vissa stödsystem för produktion av biofilmer och tv-program finansieras genom skattelikhande avgifter. I de fall då sådana system uteslutande gynnar nationella producenter eller gynnar dem i högre utsträckning än konkurrenter i andra medlemsstater, får enligt kommissionens beslutspolicy och EG-domstolens rättspraxis, importerade produkter inte beläggas med avgifter och nationell produktion inte beskattas lägre när de exporteras, för att dessa system skall vara förenliga med fördraget.

När kommissionen tillämpar reglerna för statligt stöd för att bedöma om de granskade stödsystemen uppfyller kraven undersöker den samtidigt de frågor som kartlades av den s.k. uppförandekodgruppen för företagsbeskattning (Primarologruppen) som inrättades av rådet ⁽²⁾.

b) Särskilda kriterier för statligt stöd till produktion av biofilmer och TV-program

De särskilda krav som kommissionen för närvarande följer vid bedömning av statligt stöd till produktion av biofilmer och tv-program enligt undantaget för stöd till kultur enligt artikel 87.3 d i EG-fördraget fastställdes i kommissionens beslut från juni 1998 om det franska automatiska stödet till filmproduktion. Dessa särskilda krav är följande:

1. Stödet skall avse en kulturprodukt. Varje medlemsstat måste säkerställa att innehållet i den produktion som beviljas stöd är kulturellt i enlighet med kontrollerbara nationella kriterier (enligt tillämpning av subsidiaritetsprincipen).
2. Producenten måste vara fri att använda minst 20 % av filmbudgeten i andra medlemsstater utan att detta leder till någon minskning av det stöd som lämnas enligt systemet. Kommissionen godtog därför territorialisering som ett villkor för att beviljas stöd för utgifter upp till 80 % av produktionsbudgeten för en stödmottagande filmproduktion eller tv-programproduktion.

⁽²⁾ Denna grupp har gjort en inventering av skadliga åtgärder, som också omfattar vissa system för statligt stöd till produktion av biofilm och tv-program.

3. Stödet får i regel inte överstiga 50 % av produktionsbudgeten i syfte att stimulera normala kommersiella initiativ som hör till en marknadsekonomi och undvika en tävlan mellan medlemsstaterna. Svåra filmer och lågbudgetfilmer undantas från denna begränsning. Kommissionen anser att det i enlighet med subsidiaritetsprincipen är varje enskild medlemsstats uppgift att i överensstämmelse med nationella parametrar fastställa en definition på svåra filmer och lågbudgetfilmer.
4. Extra stöd för särskilda filmproduktionsverksamheter (t.ex. efterproduktion) är inte tillåtet. Detta i syfte att säkerställa att stödet har en neutral stimulans effekt och följaktligen att skydd av dessa särskilda verksamheter i den medlemsstat som beviljar stödet undviks liksom att sådana verksamheter lockas till den stödbeviljande medlemsstaten.

I samband med ovannämnda kriterier gör sig följande överväganden gällande:

Kommissionen anser att stödet skall avse den totala budgeten för ett särskilt projekt för filmproduktion och att producenten skall vara fri att välja de inslag i budgeten som spenderas i en annan medlemsstat. Stödssystem som utformas på denna grund bedöms stödja skapandet av en audiovisuell produkt och inte utveckling av en viss näringsverksamhet. Detta stöd skall därför bedömas enligt undantaget för stöd till kultur enligt artikel 87.3 d i EG-fördraget, och inte enligt undantaget för stöd till näringsverksamhet enligt artikel 87.3 c. Företag som producerar filmer och tv-program kan också få annat stöd enligt nationella övergripande stödssystem som kommissionen godkänt enligt undantagen i artikel 87.3 a och artikel 87.3 c i EG-fördraget (t.ex. regionalstöd, stöd till små och medelstora företag, FoU, utbildning, eller sysselsättningsstöd).

Kommissionen godtog att medlemsstater som ett villkor för beviljande av stöd kan begära att en viss del av budgeten för en filmproduktion används inom landets territorium. Detta baseras på resonemanget att en viss grad av territorialisering av utgifterna kan vara nödvändig för att se till att de färdigheter och tekniska sakkunskaper som krävs för kulturellt skapande inte går förlorade⁽¹³⁾. Detta bör begränsas till den minsta andel som krävs för att främja kulturella mål.

Med hänsyn till filmproduktioners särdrag anser kommissionen vidare att den totala budgeten för en audiovisuell produktion är den riskspridning som krävs för att skapa denna produktion och tillåter följaktligen att beräkningen av stödet grundas på denna totala budget oavsett arten av de enskilda utgiftsposter som tillsammans bildar denna budget. Öronmärkning av stöd till specifika poster i en filmbudget skulle kunna resultera i att ett sådant stöd blir till en nationell förmån för de sektorer som tillhandahåller det specifika arbete som beviljas stöd, vilket skulle kunna strida mot bestämmelserna.

⁽¹³⁾ Se svar på skriftlig fråga 3173-00 från Veltroni (EGT C 163 E, 6.6.2001, s. 50).

Medel som tillhandahålls direkt från gemenskapsprogram som Media Plus är inte statliga medel. Därför räknas dessa bidrag inte in vid tillämpningen av regeln om ett högsta tillåtet stöd på 50 % av produktionsbudgeten. Gemenskapsbidragen främjar därtill distribution av nationella filmer utomlands och följaktligen läggs dessa bidragseffekter inte ovanpå de effekter som nationella stödssystem har genom deras inriktning på nationell produktion och distribution.

De rättsliga förpliktelser att investera i audiovisuell produktion som en medlemsstat kan ålägga programföretag betraktas inte som statligt stöd om dessa investeringar ger programföretagen en skäligen ersättning. I vilken utsträckning dessa rättsliga förpliktelser kan betraktas som statligt stöd som sådant måste bedömas mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis efter domen av den 13 mars 2001 i mål C-379/98 (PreussenElektra).

Kommissionen anser att det genom ovannämnda kriterier skapas en balans mellan målen att skapa kultur, att utveckla gemenskapens audiovisuella produktion och att följa gemenskapsreglerna om statligt stöd.

2.4 Översyn av stödssystemen

Efter det att kommissionen den 9 juni 1998 antog beslutet om det franska systemet för automatiskt stöd till filmproduktion har den med utgångspunkt i de ovannämnda bedömningskriterierna granskat stödssystemen i andra medlemsstater. Kommissionen har redan granskat och godkänt stödssystem i ett flertal medlemsstater⁽¹⁴⁾ och håller för närvarande på att slutföra diskussionerna med de återstående medlemsstaterna för att deras system skall följa gemenskapsrätten. Kommissionens mål är att översynen skall vara avslutad vid utgången av 2001, vilket kommer att ge rättslig säkerhet inom denna sektor.

Genom översynen har följande centrala inslag i de nationella systemen för statligt stöd konstaterats:

- Det finns många olika stödssystem inom gemenskapen som skiljer sig åt både när det gäller typ och omfattning.
- Många stödssystem innehåller bestämmelser som strider mot principen om allmän lagenlighet.
- Mycket få medlemsstater har territorialitetsvillkor för att stöd skall kunna beviljas.
- Endast undantagsvis beviljar medlemsstaterna statligt stöd som överstiger 50 % av produktionskostnaderna.
- Undantagen i det sistnämnda fallet hör vanligtvis till kategorin "svåra filmer och lågbudgetfilmer".

⁽¹⁴⁾ Frankrike, Nederländerna, Tyskland, (och vissa tyska delstater), Irland och Sverige: se http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions

2.5 Framtida utveckling

De särskilda krav för stöd till produktion av biofilmer och tv-program som anges ovan kommer att gälla fram till juni 2004, som är den tidsgräns som fastställts i de beslut som hittills har fattats. Under översynen kommer de övriga medlemsstaternas stödsystem att godkännas fram till samma tidpunkt.

Kommissionen avser att ändra dessa krav endast om det visar sig att tillämpning av dem inte lyckas förhindra oskälig snedvridning av konkurrensen inom gemenskapen. Kommissionen kommer att ytterligare granska högsta tillåtna nivå för territorialisering mot bakgrund av resultaten från översynen. Territorialitetskrav medför en fragmentering av den inre marknaden för tillhandahållande av varor och tjänster för audiovisuell produktion och hindrar utveckling av sådan produktion. Den snedvridning av konkurrensen som stöd till produktion av biofilmer och tv-program kan ge upphov till torde i högre grad bero på territorialitetskrav än på själva stödnivån. Mer omfattande territorialitetskrav än vad som kan betraktas som godtagbart enligt nödvändighets- och proportionalitetskriterier innebär att gränserna för främjande av kultur överskrids och att deras främsta syfte är att utveckla näringsverksamhet. I sitt beslut om det franska stödsystemet ansåg kommissionen därför att medlemsstaterna skulle stimuleras att minska de nationella preferenserna för en betydande del av kostnaderna när det gäller på vilken plats dessa kostnader uppkommer.

Mot tanke på att vissa språk och kulturer har förhållandevis begränsad geografisk omfattning och på att dessa kulturprodukter har en begränsad spridning i Europeiska gemenskapen och på världsmarknaden, kan kommissionen också i andra fall än i fråga om svåra filmer och lågbudgetfilmer godta högre stödnivåer än 50 % när det visar sig nödvändigt för dessa medlemsstater.

Kommissionen avser att fortsätta den multilaterala dialogen med medlemsstaterna för att diskutera frågor i samband med statligt stöd till produktion av biofilmer och tv-program. Denna dialog inleddes under den konferens som det franska nationella biografcentrumet i Paris anordnade i oktober 2000 och som samlade experter från kommissionen och företrädare för berörda ministerier och filminstitut i EU. Dialogen fortsatte under en andra konferens som anordnades av Svenska Filminstitutet i Stockholm i juni 2001.

3. SKYDD AV ARV OCH UTNYTTJANDE AV AUDIOVISUELLA PRODUKTIONER

Ett flertal frågeställningar som gäller skydd av arv, öppenhet och faktiskt utnyttjande av rättigheter har tagits upp⁽¹⁵⁾: depo-

⁽¹⁵⁾ I synnerhet i kommissionens arbetsdokument SEC(2001) 428 av den 11 april 2001.

nering av audiovisuella produktioner, skapandet av ett europeiskt register (eller sammankoppling av nationella register) och andra möjliga former och utnyttjande av databaser med kommersiellt syfte. Dessa frågor kan få viktiga konsekvenser för spridning av audiovisuella produktioner i Europa och för bevarandet av Europas audiovisuella arv.

3.1 Deponering av audiovisuella produktioner

Det har arbetats med denna fråga på olika sätt och i olika forum. Rådet antog i maj 2000⁽¹⁶⁾ en resolution om bevarande och framhävande av det europeiska filmhistoriska kulturarvet, där man uppmanade kommissionen att ta hänsyn till de specifika behov som denna särskilda form av kulturarv har och stödja och främja en transnationell studie som medlemsstaterna skall genomföra om den situation som de europeiska filmmarknaden står inför.

Av de synpunkter som lämnats såväl under den offentliga utfrågningen som i skriftliga svar framgår tydligt att det råder enighet om behovet att bevara och skydda Europas audiovisuella arv. Åsikterna skiljer sig åt om hur man på bästa sätt när detta mål och om lagstiftningsåtgärder på gemenskapsnivå krävs eller ens är önskvärda.

På europeisk nivå har åtgärder vidtagits av yrkesorganisationer⁽¹⁷⁾ och av Europarådet, vars förslag till Europeisk konvention om skydd av det audiovisuella arvet torde antas inom kort. Denna konvention kommer att innefatta bestämmelser om en obligatorisk deponering av "rörligt bildmaterial som utgör del av dess audiovisuella arv och som har producerats eller samproducerats inom den berörda partens territorium".

Det rådde skilda uppfattningar om Europeiska unionen borde ansluta sig till denna konvention och/eller uppmana medlemsstaterna att göra det. Vissa aktörer ansåg att konventionen erbjöd en rimlig kompromiss för åtgärder på detta område och att det då inte skulle behövas några gemenskapsåtgärder, eller menade att den utgjorde en god utgångspunkt för ett gemenskapsinitiativ. Andra föredrog ett gemenskapsinitiativ och ansåg att ett sådant fortfarande var nödvändigt trots konventionen och att det kunde tillföra ett mervärde i form av skydd av arv och främjande av kulturell mångfald. Det föreslogs att ett eventuellt gemenskapsinitiativ skulle baseras på bästa metoder, även om vissa aktörer ansåg att självreglering eller samreglering inte fungerade på ett tillfredsställande sätt och detta kunde leda till skillnader när det gällde bevarandet av audiovisuella produktioner.

⁽¹⁶⁾ 2261 rådsötet (16 maj 2000) Press 154 – nr 8394/00.

⁽¹⁷⁾ Det finns förslag från Europeiska sammanslutningen av filmdirektörer (European Federation of Film Directors, FERA) och Internationella sammanslutningen av filmproducentföreningar (International Federation of Cinema Producers Associations, FIAPF) (vilka har förslagit en "frivillig" deponering av biografproduktioner baserade på en förklaga till avtal som de har utarbetat – Allmänna föreskrifter för deponering av filmer i filmarkiv (1971)).

Åsikterna gick isär när det gällde frågan om ett sådant system skulle vara obligatoriskt eller frivilligt. Vissa aktörer stödde obligatorisk deponering som en minimiåtgärd. Andra ansåg att ett sådant krav inte borde medföra några ytterligare kostnader för producenterna och att detta därför borde finansieras med offentliga medel. Kravet skulle endast gälla nyproduktion (deponering borde vara frivillig för äldre produktioner). Många aktörer föredrog ett frivilligt system med detaljreglering i medlemsstaterna som begränsades till nationella produktioner och som skulle kunna kopplas till stimulansåtgärder.

I kommentarerna gjordes åtskillnad mellan biofilm och andra produktioner. Programföretagen ansåg att det vore olämpligt att göra tv-programmen till en del av ett obligatoriskt deponeringssystem. De tillade att om en reglering bedömdes vara nödvändig för att bevara tv-produktioner borde det ske på frivillig bas och kopplas till mekanismer för betydande finansiellt stöd. Andra föredrog att samtliga audiovisuella produktioner skulle omfattas, medan en tredje grupp ansåg att man inledningsvis skulle inrikta sig på biofilm varefter en utvidgning senare kunde ske till andra kategorier.

När det gäller bevarande betonade cinemateken att de produktioner som deponeras måste vara av hög kvalitet (antingen originalet eller en kopia som håller lika hög kvalitet) och att man måste skapa en databas över de olika lagringsmedium som använts för audiovisuella produktioner.

Kommissionen noterar att det fanns ett brett stöd för att bevara audiovisuella produktioner i syfte att skydda arvet och främja kulturell mångfald. Resultaten av detta samråd visade att det behövs åtgärder för att bevara vårt audiovisuella arv. Detta förefaller vara särskilt viktigt när det gäller biofilmer. Det fanns dock ingen enighet om vilken typ av åtgärder som vore lämpliga.

Innan kommissionen lägger fram ett eventuellt förslag avser den därför att bedöma den nuvarande situationen i medlemsstaterna. Denna bedömning kommer att ske med hjälp av ett frågeformulär som kommer att skickas ut till de nationella myndigheterna senare i år. Härigenom kan en utvärdering ske av vilken roll som rättsliga och andra åtgärder spelar och en ytterligare analys genomförs av vilka villkor som skall gälla. Kommissionen avser därutöver att stimulera samarbetet mellan de berörda parterna på detta område och att sprida vidare de bästa metoderna. Kommissionen noterar att de berörda parterna är eniga om att det inte bör byggas upp ett enda europeiskt arkiv. Deponeringen bör i stället organiseras på nationell eller regional nivå med lämplig överblickbarhet när det gäller var produktionerna finns. Kommissionen avser också att ytterligare granska frågan om att skapa en databas över olika lagringsmedium för audiovisuella produktioner som föreslogs under samrådet.

3.2 Skapandet av ett registreringssystem

Det råder skilda åsikter om värdet av ett registreringssystem för filmer och andra audiovisuella produktioner. För närvarande har endast ett fåtal av medlemsstaterna infört ett sådant register. Ett initiativ att skapa ett internationellt register inom ramen för WIPO har endast rönt begränsad framgång.

Ett europeiskt initiativ på detta område skulle kunna stimulera öppenhet och därigenom bidra till att skydda rättshavarna och underlätta spridning av europeiska produktioner. Detta kunde var särskilt viktigt mot bakgrund av denna näringsgrens komplexa natur. Ett sådant system skulle inte påverka frågor som rör olika regler om författare eller utnyttjande av rättigheter i linje med bestämmelser om upphovsrätt, men kunde syfta till att ge viss information om de audiovisuella produktioner som registreras.

Även om flera kommentatorer ansåg att ett system vore onödigt och dyrbart, fick det stöd av en majoritet. Det förelåg stöd för skapandet av ett nationellt offentligt register över filmer i varje medlemsstat under förutsättning av att vissa kriterier fastställdes. Detta sågs av somliga som ett ytterst viktigt inslag i varje politik för att främja spridning av audiovisuella produktioner. Vissa kommentatorer gick ännu längre och ansåg att frånvaro av ett sådant register (eller flera register) vore ett hinder för utnyttjande av produktionerna.

Det framfördes olika åsikter om vilken typ av åtgärd som vore lämpligast. Vissa förespråkade inrättandet av ett system för ömsesidigt erkännande baserat på individuella register i varje medlemsstat. Andra ansåg att det fanns ett behov att bedöma marknadens behov innan beslut fattades om lämplig åtgärd. Många kommentatorer ställde sig positiva till inrättandet av ett europeiskt nätverk av nationella register. Detta betraktades ha fördelen att erbjuda öppenhet vilket skulle underlätta identifiering även om andra ansåg att det skulle kunna bli tämligen tungrott som mekanism och att det skulle vara svårt att inrätta ett sådant system.

Det förelåg bred enighet om fördelarna med tydlig identifiering och vikten av metadata⁽¹⁸⁾. Programföretag i allmänhetens tjänst menade att Europa skulle gynnas om det fanns välkända och väl utformade system för metadata om produktion, leverans, klassificering, skydd och arkivering av mediaproduktioner. När det gällde standarder ansåg de att det var viktigt att stimulera utveckling av ett mer heltäckande nät för mediaregistreringsnummer i syfte att säkerställa driftskompatibilitet mellan mediaregistreringsnummer och minska registreringsavgifterna för de europeiska programmakarna. Vissa operatörer stödde utnyttjande av ISAN-standard⁽¹⁹⁾ eller någon annan standard som inrättats av branschen, medan andra motsatte sig utnyttjande av denna särskilda standard samtidigt som de ändå var positiva till standardiserade metadata-system.

⁽¹⁸⁾ Digital information om en audiovisuell produktion som syftar till att stödja produktions- och distributionsprocessen (omnämns också som Digital Asset Management – DAM).

⁽¹⁹⁾ Utvecklad av Internationella standardiseringsorganisationen (ISO). Den nuvarande versionen är känd som IVID (International Version Identifier) eller V-ISAN.

Vissa kommentatorer föreslog att systemen skulle innehålla detaljer om samtliga kontrakt som hänför sig till produktion och utnyttjande av filmer producerade i landet, i synnerhet de olika parternas identitet, ägarskap och utövande av upphovsrätt, de utnyttjandevillkor som anges i kontraktet, licensens varaktighet och om denna är exklusiv eller inte. Kommentatorerna ansåg att finansiering skulle ske på gemenskapsnivå eller alternativt genom en kombination av privat och offentlig finansiering. Andra kommentatorer uttryckte oro antingen för de kostnader som ett sådant system skulle föra med sig eller för möjliga nackdelar om informationen inte var korrekt eller aktuell.

Kommissionen konstaterar att det föreligger betydande stöd för inrättandet av offentliga register över filmer i medlemsstaterna baserat på argumentet att ett sådant registreringsystem skulle förbättra filmdistributionen genom att säkerställa att den information som behövs är lätt tillgänglig även om ett flertal frågor återstår att lösa i detta sammanhang. Kommissionen avser därför göra en bedömning av den nuvarande situationen i medlemsstaterna. Denna bedömning kommer att genomföras med hjälp av ett frågeformulär som senare i år sänds till de nationella myndigheterna. Härigenom kan en utvärdering ske av den roll som rättsliga och andra åtgärder spelar och en ytterligare analys genomföras av vilka villkor som skall gälla.

3.3 Databas över rättsinnehavare

Möjligheten att skapa en ny databas som kan göra det möjligt att identifiera "rättigheter" eller "licensieringsavtal" i hela Europeiska unionen diskuterades. Det rådde skilda meningar om huruvida det är svårt att få tillgång till information om rättigheter och licensieringsavtal. Om sådan information finns tillgänglig kan det ha en positiv effekt på spridningen av filmer. Det bör noteras att kommissionen analyserar frågan om förvaltning av rättigheter som en uppföljning till dess grönbok från 1995 om upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället ⁽²⁰⁾.

Åsikterna gick isär om huruvida det råder brist på öppenhet när det gäller denna information. De flesta menade att producenter och försäkringsföreningar (s.k. collecting societies) säkerställer tillräcklig öppenhet. Man ansåg att ytterligare insatser behövs i fråga om den standardiserade kodifieringen av rättigheter, så att rättigheter kan återges på ett konsekvent sätt och relevant information utbytas på ett juridiskt tillförlitligt sätt. En potentiell fördel med en sådan databas är att producenter och distributörer kan få hjälp att finna partner i andra europeiska länder.

Många ansåg att en sådan databas inte verkar vara nödvändig för att förbättra spridningen av audiovisuella produktioner. En sådan databas kunde vara mycket långsam, dyrbar och ohan-

terlig, och man riskerar att inte kunna hålla jämna steg med ständiga och mycket snabba byten av äganderätt. Databasen skulle inte heller ha den flexibilitet som krävs för ett effektivt utnyttjande av audiovisuella produktioner. Följderna av eventuell felaktig eller föråldrad information skulle kunna bli betydande. Formaliteterna skulle kunna bli omöjliga att hantera och fördröjd registrering av giltiga rättigheter och tillhörande avtal kunde utgöra ett hinder för den fria rörligheten på en mycket livlig marknad. Det kunde också finnas en risk att bedragare felaktigt tillerkänns rättigheter till förfång för den rättmätige ägaren. Det uttrycktes också oro för att en sådan databas skulle kunna strida mot den internationellt väl etablerade bestämmelsen (jfr artikel 5.2 i Bernkonventionen) att åtnjutande och utnyttjande av upphovsrätt och närstående rättigheter inte skall omfattas av några formaliteter. Andra menade att stora skillnader i den relevanta avtalslagen om upphovsrätt ger audiovisuella producenter i ett land betydligt sämre konkurrenskraft än samma kategori producenter i ett annat land och framhöll att en sådan databas skulle kunna spela en viktig roll för att sprida audiovisuella produktioner genom att se till att det går att få tillgång till information om audiovisuella produktioner i andra länder. Databasen kunde underlätta identifiering av rättsinnehavare, men förhandlingar skulle fortfarande äga rum på avtalsbasis.

Kommissionen har noterat de synpunkter som framförts under samrådet och i synnerhet bristen på stöd för inrättandet av en databas över rättsinnehavare. Kommissionen skall fortsätta granska frågan om förvaltning av rättigheter som uppföljning till grönboken från 1995 om upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, i syfte att bedöma hur de nuvarande skillnaderna i nationell lagstiftning kan påverka den inre marknaden.

3.4 Utnyttjande av rättigheter

Upphovsrätt och närstående lagstiftning ger författare, utövande konstnärer, fonogramproducenter, programföretag och andra rättsinnehavare rätt att ge tillstånd till eller förbjuda visst utnyttjande av deras produktioner eller annat innehåll. I allmänhet förvärvar användare rättigheter genom direkta individuella avtal med berörda rättsinnehavare eller deras företrädare.

Frågan om utnyttjande av rättigheter har tagits upp av programföretag som hävdar att de har problem med att använda en del av den produktion de har lagrad i sina arkiv och skulle vilja visa på nytt, särskilt i den nya online-miljön. De uppger att det är nästintill omöjligt att identifiera, spåra och förhandla med alla enskilda bidragsgivare till programproduktioner eller deras arvtagare, särskilt när det gäller äldre produktioner. De menar att dessa problem idag hindrar dem från att utnyttja sina arkiv. Public service-företagen har därför begärt att lagstiftningsåtgärder skall vidtas för att lösa detta problem. Cinemateken angav också att det fanns en rad olika produktioner som de inte kan använda och påpekade att allmänheten därmed förlorar tillgång till sitt eget audiovisuella arv.

⁽²⁰⁾ KOM(1995) 382 slutlig.

Producenterna och vissa privata programföretag ansåg dock att frågan redan hade lösts i samband med det nya direktivet om upphovsrätt⁽²¹⁾ och tyckte inte att den borde tas upp igen i detta sammanhang.

Vissa aktörer ansåg att skapandet av databaser och register enligt ovan skulle kunna underlätta identifiering och framhöll att frågan skulle kunna behandlas inom ramen för översynen av direktivet om television utan gränser. Det bör dock noteras att det direktivet inte omfattar frågor som rör upphovsrätt och närstående rättigheter.

Kommissionen stödjer samarbete mellan samtliga parter i syfte att lösa särskilda problem som kan finnas i vissa situationer. Detta samarbete skulle i första hand syfta till att upprätta en inventarieförteckning över de produktioner där det kan vara svårt att identifiera rättsinnehavaren.

4. E-BIO

Frågan om e-bio har tagits upp på grund av de nya alleuropeiska distributionsmöjligheter som skapas genom digital teknik. Denna teknik kan också möjliggöra utveckling av lokala allaktivitetshus i mindre tätbebyggda områden⁽²²⁾. Termen e-bio används för att beteckna elektronisk överföring till biografduk. Termen d-bio har också använts av branschen för att beteckna att den slutliga bilden antingen är ett resultat av en genomgående digital kedja eller digital projektion av material som skapats på celluloidfilm och överförs till digitalt medium. Effekten på lönsamhetsanalysen för filmdistributörer och biografägare togs också upp.

Det fanns brett stöd för tanken att branschen bör ha en ledande roll när det gäller att utarbeta en strategi för standardisering av e-bio. Några åtgärder på nationell eller europeisk nivå ansågs inte vara nödvändiga. I flera inlägg framhålls att *European Digital Cinema Forum*, som nyligen inrättats i Stockholm på initiativ av det svenska ordförandeskapet, kan vara ett lämpligt organ för framåtblickande åtgärder, och man efterlyser stöd för forumets mål och projekt.

Kommissionen uppmanades att stödja utvecklingen av e-bio genom Media Plus-programmet och att låta de europeiska aktörer som arbetar med att utveckla en hög standard för distribution av elektronisk film delta i det fleråriga ramprogrammet 2002–2006 för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration med syfte att främja inrät-

tandet av det europeiska området för forskningsverksamhet (sjätte ramprogrammet).

Genom pilotprojekten inom Media-programmet som inrättats genom rådets beslut 2000/821/EG och 2001/163/EG säkerställs att programmen Media Plus⁽²³⁾ och Media utbildning⁽²⁴⁾ beaktar de snabba tekniska förändringarna. Detta avspeglar förhoppningen att användning av digital teknik kan göra europeiska audiovisuella produktioner mer lättillgängliga genom nya sätt att transportera audiovisuellt innehåll och därmed göra dem tillgängliga för en bredare krets utanför deras ursprungsland. I en globaliserad omvärld kommer konkurrenskraft i allt högre grad att vara beroende av användning av ny teknik i utvecklings-, produktions- och distributionsstadierna.

Media-programmen vänder sig dock till den audiovisuella branschen och inte till forskningssamfundet. Kommissionen kommer att se till att lämplig och effektiv samordning sker med de åtgärder som vidtas när det gäller ny teknik, i synnerhet det sjätte ramprogrammet för forskning. Man kommer därvid att inrikta sig på de behov och den potential som små och medelstora företag verksamma i den audiovisuella marknaden har.

Kommissionens övergripande mål är att genom utveckling och utnyttjande av ny teknik stärka den europeiska innehållsindustrin genom att förbättra möjligheterna att sådant innehåll produceras, främja transnationell distribution och förbättra de yrkesverksammas möjligheter genom lämplig fortbildning. Målet bör vara att utveckla internationellt erkända, öppna och standardiserade e-biosystem genom en process som leds av branschen själv. Detta kan innefatta följande inslag: att utveckla lämpliga komprimeringsalgoritmer för digitalt innehåll av filmkvalitet för visning, att utveckla teknik för att visa sådant innehåll, att utveckla metoder för att genom kryptering skydda användningen av innehåll, att utveckla metoder för fakturering av innehåll som konsumeras över ett nätverk samt att utveckla metoder för digitalisering, förbättring, återställande och bevarande av innehåll.

Kommissionen anser att e-bio ger viktiga nya möjligheter att öka spridningen av europeiska audiovisuella produktioner. Kommissionen anser att det är leveransen till biograferna, dvs. försäljning till företag, som i detta sammanhang skall prioriteras, även om det eventuellt vid en senare tidpunkt kan komma en konsumentfas. Kommissionen välkomnar inrättandet av *European Digital Cinema Forum* och stödjer målen för detta forum, dvs. att fastställa europeiska användarkrav för samtliga delar av den digitala/elektroniska kedjan och underlätta snar utveckling av världsomspännande standarder för e-bio.

⁽²¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001).

⁽²²⁾ Som exempel kan nämnas svenska "Folkets Hus".

⁽²³⁾ EGT L 13, 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ EGT L 26, 27.1.2001.

5. SKATTEFRÅGOR

Vissa frågor uppstår om de skillnader som finns mellan olika typer av kulturvaror och kulturtjänster inom medlemsstaterna och den effekt som aktuella skatteåtgärder i medlemsstaterna har på produktion och spridning av audiovisuella produktioner. Nationella skatteincitament ansågs kunna vara en viktig faktor vid utveckling av samproduktioner, liksom harmonisering av skattemetoder för att undvika dubbelbeskattning. Producenter och direktörer ansåg att kommissionen skulle be samtliga medlemsstater att underlätta inrättandet av specialiserade, nationella eller europeiska banker eller riskkapitalfonder med privat finansiering och uppmuntra de medlemsstater som inte har sådana att införa skatteåtgärder för att främja investeringar på det audiovisuella området. Flera aktörer tog upp frågan om skatteåtgärder som används för att finansiera icke-europeiska produktioner (i synnerhet "skatteparadis"). Filmförevisare ansåg att kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna att sänka indirekta skatter på biobiljetter till samma nivå som de som gäller för andra kulturprodukter.

Det rådde bred enighet bland de olika berörda aktörerna om att man borde sänka eller helt ta bort momsen på audiovisuella kulturvaror och kulturtjänster. Flera föreslog därför att bilaga H i det sjätte momsdirektivet⁽²⁵⁾ skulle utvidgas till att omfatta antingen vissa delar av sektorn (video och online-tjänster) eller hela sektorn. Vissa nationella myndigheter ifrågasatte emellertid behovet av gemenskapsåtgärder, medan andra ansåg att detta ämne borde diskuteras på gemenskapsnivå.

Enligt det förfarande som föreskrivs enligt direktivet skall en översyn göras på grundval av en rapport från kommissionen. Med utgångspunkt från denna rapport skall rådet vartannat år se över omfattningen av de nedsatta skattesatserna. Rådet kan enhälligt på kommissionens förslag besluta att ändra förteckningen över varor och tjänster i bilaga H. Kommissionen har beskrivit sin momspolitik i ett meddelande av den 7 juni 2000⁽²⁶⁾. I det meddelandet anges att kommissionen skall granska harmoniseringen av skattesatser och bedöma vilken effekt deras uppbyggnad har på den inre marknadens funktion. Riktlinjer kommer att fastställas på grundval av denna analys när utvärderingen av de nuvarande pilotprojekten för arbetsintensiva tjänster⁽²⁷⁾ (för vilka en nedsatt skattesats kan tillämpas fram till december 2002) har slutförts. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas användning av momssänkningar i samband med gemenskapens prioriteringar inom denna sektor.

⁽²⁵⁾ Direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977, senast ändrat genom direktiv 2001/41/EG av den 19 januari 2001. Bilaga H innefattar ett antal varor av kulturellt intresse som böcker och tidningar (inklusive lån av dem) samt inträdesavgifter till kulturella och andra evenemang (bio, teater, marknader, museum etc.) och mottagande av tv- och radioutsändningar.

⁽²⁶⁾ Strategi för förbättring av mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden, KOM(2000) 348 slutlig.

⁽²⁷⁾ Infört genom direktiv 1999/85/EG av den 22 oktober 1999.

Kommissionen noterar de synpunkter som lagts fram om beskattning av kulturvaror och kulturtjänster, i synnerhet begäran att göra det möjligt för de medlemsstater som så önskar att tillämpa nedsatta mervärdesskattesatser för samtliga kulturvaror och kulturtjänster utan åtskillnad mellan olika distributionsformer. Inom ramen för den översyn av bilaga H till det sjätte momsdirektivet som skall göras efter 2002, kommer kommissionen att överväga om den skall uppfylla detta önskemål. Kommissionen vill dock framhålla att medlemsstaterna redan idag har möjlighet att sänka momsen på biobiljetter.

6. KLASSIFICERING

När det gäller klassificering av audiovisuella produktioner förekommer det dels skillnader inom medlemsstaterna beträffande klassificering av audiovisuella produktioner med olika distributionsätt, dels skillnader mellan medlemsstaterna för audiovisuella produktioner med samma distributionsätt. Dessa två frågor hänger samman. Audiovisuella produktioner är vanligtvis föremål för en klassificering som baseras på deras innehåll och som anger för vilka åldersgrupper produktionen bedöms lämplig.

När det gäller frågan om skillnaderna mellan medlemsstaterna ansåg vissa (särskilt nationella myndigheter) att de är ett resultat av kulturella skillnader och att de bör hanteras på nationell nivå eftersom de inte nämnvärt påverkar spridningen av produktioner. Andra ansåg att åtgärder bör vidtas, samtidigt som de insåg att en harmonisering av klassificeringssystemen för audiovisuella produktioner i hela Europa kan vara svår att genomföra på grund av skilda kulturella traditioner samt skillnader i uppfattning. Det fanns stöd för att öka samarbetet mellan de berörda myndigheterna och klassificeringsorganen i syfte att minska skillnaderna mellan olika medlemsstater och medier samt för att utarbeta åtgärder för ömsesidigt erkännande. Vissa ansåg att de nationella och europeiska offentliga myndigheterna kunde ha till uppgift att stödja samarbetet mellan relevanta myndigheter och att gemensamma deskriptiva kriterier eventuellt kunde utarbetas på gemenskapsnivå.

När det gäller skillnaderna mellan olika distributionsätt ansåg många att innehåll bör behandlas på samma sätt i alla olika distributionskanaler. Harmoniserade standarder efterlystes, eftersom detta skulle underlätta spridning av europeiska produktioner. Det hävdades att bedömningen av materialets lämplighet bör göras på ett mer enhetligt och konsekvent sätt för alla medier enligt en uppsättning lagstadgade mål och principer för reglering av innehåll. Lösningen kunde vara att inrätta en enhetlig europeisk klassificeringsstandard för samtliga audiovisuella medier, vilket skulle gynna konsumenter och leverantörer och därigenom påverka produktionen och spridningen av europeiska audiovisuella produktioner i positiv riktning.

I kommissionens rapport om rekommendationen om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten⁽²⁸⁾ betonas behovet av ett enhetligt tillvägagångssätt för alla medier. Kommissionen avser att fortsätta detta arbete och utvärdera vilka system som skulle kunna införas för att lösa detta problem, samtidigt som de kulturella skillnaderna mellan medlemsstaterna beaktas. Kommissionen är medveten om att det finns viktiga kulturella aspekter på klassificeringen, vilket innebär att beslut måste fattas i enlighet med de principer för subsidiaritet och styrelseformer som anges i den nyligen publicerade vitboken⁽²⁹⁾. Kommissionen anser dock att man bör närmare undersöka vilken roll självreglerande system har, exempelvis Nicam i Nederländerna.

Kommissionen kommer att främja utbytet av erfarenheter när det gäller klassificering (inbegripet självreglering) i syfte att öka samarbetet i denna fråga. I detta syfte avser kommissionen att göra en undersökning om klassificering av filmer för bio, television, DVD och videokassetter i EES-området. Undersökningen kommer att utvärdera orsakerna till de skillnader som finns mellan olika nationella lagar eller självreglerande åtgärder för klassificering av filmer och effekterna av dessa skillnader när det gäller marknadsföring av filmerna. Man kommer också att granska om skillnaderna i fråga om klassificering skapar förvirring hos de personer som ansvarar för minderåriga.

7. ANDRA ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA SPRIDNINGEN AV FILMER

Flera olika idéer för att öka produktionen och spridningen av europeiska audiovisuella produktioner lades fram, däribland följande: Flera ansåg att kommissionen bör främja finansiering av produktionssektorn och/eller uppmuntra medlemsstaterna eller andra institutioner att göra det. Det bör noteras att kommissionen, tillsammans med Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska investeringsfonden (EIF), har inlett *i2i-audio-visual*-initiativet, som kompletterar Media Plus-programmet för perioden 2001–2005 och inriktas både på branschrelaterade mål för konkurrenskraft och på att främja den kulturella mångfald som blir följderna av att stimulera utvecklingen av europeiskt audiovisuellt innehåll. Kommissionen kommer att fortsätta att granska alla lämpliga finansiella åtgärder för att förbättra produktionen och spridningen av europeiska audiovisuella produktioner.

I detta sammanhang vill kommissionen betona det positiva synsätt som kommer till uttryck i det nyligen antagna meddelandet om statligt stöd och riskkapital⁽³⁰⁾ och som kommer att råda under den kommande fem åren. Denna text är i linje både med det åtagande att främja riskkapital som Europeiska rådet i Lissabon angav som ett bredare gemenskapsmål och med

⁽²⁸⁾ Utvärderingsrapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september 1998 om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten, KOM(2001) 106, 27.2.2001, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_en.htm

⁽²⁹⁾ Se fotnot 7.

⁽³⁰⁾ EGT C 235, 21.8.2001.

kommissionens allmänna politik att främja riskkapital i gemenskapen⁽³¹⁾. Kommissionen har godkänt ett antal program som medlemsstaterna har infört för att bygga upp sådana medel. Man vill stimulera till utbyte av information och goda lösningar mellan medlemsstaterna och kommissionen för att identifiera hur medlemsstaterna på bästa sätt kan hjälpa filmindustrin och för att bedöma möjligheterna att utveckla dessa lösningar i de olika medlemsstaterna. Det kunde därför vara värdefullt att inrätta transnationella nätverk mellan yrkesverksamma i unionens filmindustri. Andra påpekade att kommissionen bör definiera allmänna principer för medlemsstaterna och behandla centrala frågor som behovet av nationella strategier för att undvika att gränsöverskridande produktion eller spridning hämmas.

Man föreslog att Europeiska kommissionen skall använda *eLearning*-initiativet, som syftar till att mobilisera utbildnings- och kulturfärderna, i syfte att påskynda förändringar av utbildningssystemen för att förmedla kunskaper om klassiska europeiska filmer till Europas unga medborgare.

Slutligen uttrycktes stöd för att skapa en unionskanal som skulle sända "europeiska filmer".

Kommissionen anser att utbytet av information och goda lösningar är ytterst viktigt i sektorn för audiovisuell produktion. Sektorn är ytterst komplex och står inför många utmaningar som rör såväl tekniken som marknaden. Kommissionen avser att inrätta en expertgrupp som skall diskutera dessa frågor och ge kommissionen underlag för utarbetandet av politiska åtgärder på detta område. Expertgruppen bör samla sakkunskaper på flera olika områden. Dess syfte bör vara att tillhandahålla information och idéer om teknikens och marknads utveckling inom sektorn för audiovisuell produktion. Expertgruppen bör inte företräda medlemsstaterna, utan bör samla erfarenheter och kunskaper från alla medlemsstater.

Kommissionen kommer att granska vilka åtgärder som kan vidtas inom ramen för *eLearning*-initiativet för att utveckla bildundervisning och ge Europas unga medborgare kunskaper om europeiska filmer.

Kommissionen avser också att göra en undersökning om identifiering och utvärdering av finansiella flöden inom den europeiska biofilmindustrin, baserad på en analys av räkenskaperna för ett utvalt antal filmer som saluförts mellan 1996 och 2000. I undersökningen kommer man att fastställa och utvärdera de nyckelfaktorer som varit avgörande för filmindustrins ekonomi. Man kommer i synnerhet att analysera de olika projektfaserna förproduktion, framkallning, produktion, efterproduktion, säljfrämjande, distribution samt import och export. En beskrivning kommer också att ges av den inverkan som eventuella samband mellan särskilda investerare och intäkterna kan ha haft på resultaten.

⁽³¹⁾ Riskkapital, en nyckel till skapande av sysselsättning i Europeiska unionen, SEK(1998) 552 slutlig av den 31 mars 1998.

8. FRÅGOR INFÖR 2002 ÅRS ÖVERSYN⁽³²⁾ AV DIREKTIVET OM TELEVISION UTAN GRÄNSER

8.1 Definitioner

Definition av europeisk produktion: På internationell nivå, gemenskapsnivå och nationell nivå finns det olika definitioner av begreppet europeisk produktion. De viktigaste frågorna som har identifierats är om det finns ett behov av en gemensam definition på europeisk nivå, hur detaljerad denna definition bör vara, och om den bör vara bindande för de olika användningsområden som planeras. På nationell nivå finns flera olika definitioner av "europeisk produktion". Det har hävdats att skillnaderna kan skapa hinder för spridningen av europeisk produktioner. Dessa definitioner har antagits på nationell nivå både för att genomföra bestämmelserna i direktivet om television utan gränser och för att genomföra nationella stödåtgärder för audiovisuella produktioner.

Frågan om definitioner anses allmänt vara viktig för alla typer av produktion. Många betonade att dessa definitioner måste beakta relevanta förhållanden, till exempel stödåtgärder och samproduktioner, och betonade kopplingen till den översyn av direktivet om television utan gränser som skall göras 2002. Några ansåg att vissa politiska syften skulle gynnas av en harmoniserad definition eller, som ett alternativ, av samordning eller ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas definitioner. Detta kunde underlätta skapandet av europeiska samproduktioner och göra det lättare att kombinera olika (nationella eller europeiska) stödåtgärder.

Flera aktörer (bland annat programföretag och nationella myndigheter) ansåg att de skillnader i fråga om definitioner som konstaterats inte medför några svårigheter för gränsöverskridande produktion. Andra (bland annat film- och tv-producenter) ansåg att förekomsten av olika definitioner – och skilda nationella tolkningar av dessa definitioner – hindrar varje försök att klart bedöma den ekonomiska utvecklingen för den europeiska produktionen som helhet. Det rådde också skilda åsikter om gemenskapsrätten bör innehålla en mer detaljerad definition – vissa ansåg inte att detta var nödvändigt, medan andra förespråkade harmonisering.

När det gäller de kriterier som bör antas uttrycktes flera olika uppfattningar. En del ansåg att man bör ha en så vid definition som möjligt, medan andra förespråkade en mer restriktivt strategi. Man var heller inte enig om användningen av kulturella respektive ekonomiska kriterier. De olika aktörerna hade också skilda uppfattningar om vissa kriterier, som till exempel kontroll av rättigheter. Vissa aktörer förde fram kriterier som användning av en arbetskraftsbaserad definition, eller "kulturella" inslag.

Definition av oberoende producent: Europa finns det flera olika definitioner av begreppen oberoende producent och oberoende produktion. Många medlemsstater använder begreppet oberoende producent för att beteckna stödmottagare i nationella program för statligt stöd. Man tog upp frågan om innebörden i ordet "oberoende" och om vilka kriterier som skall tillämpas för att avgöra om en producent är oberoende.

Det rådde bred enighet om att det är nödvändigt att klargöra de bakomliggande politiska målen, särskilt med tanke på nya branschstrukturer. Vissa påpekade att det finns en potentiell motsättning mellan målet att förbättra den europeiska konkurrenskraften och målet att främja kulturell mångfald i Europa. Det senare målet förefaller vara i linje med det ursprungliga syftet med direktivet om television utan gränser, dvs. att främja skapandet av nya källor för tv-programproduktion särskilt genom att främja etablering av små och medelstora företag som kan konkurrera med befintliga etablerade producenter. Det skulle medföra att det skydd som det nuvarande systemet ger skulle inriktas på små och medelstora företag, istället för att omfatta större koncerner knutna till programföretag. I detta sammanhang noterades också att skillnaden mellan producent och programföretag inte är så tydlig som den var tidigare, eftersom de ofta utgör en del av en vertikalt integrerad koncern, vilket innebär att förhållandena blir allt mer komplexa. En definition bör därför innefatta kopplingar till intressen i olika delar i den audiovisuella värdekedjan. Det fanns ett visst stöd för en europeisk definition som skulle kunna säkerställa att medlemsstaterna använder samma tolkning. Den allmänna åsikten var att frågan bör behandlas inom ramen för översynen av direktivet om television utan gränser.

Producenter och regissörer underströk skillnaden mellan begreppen oberoende producent och oberoende produktion. I ett stort antal inlägg betonades att oberoende producenter bidrar på ett betydande sätt, särskilt med tanke på behovet av att främja kulturell mångfald. När det gäller tänkbara kriterier ansåg flera kommentatorer att man skulle kunna utgå från det relevanta skälet i ingressen till direktivet om television utan gränser (skäl 31).

Särskilt mellan programföretag och producenter rådde oenighet om huruvida kriterierna skulle innefatta en begränsning av varaktigheten när det gäller överföring av rättigheter från producent till programföretag. Programföretagen ansåg att varje åtgärd på europeisk nivå om införande av en viss tidsperiod eller annan begränsning av programföretagens äganderätt skulle vara omotiverad och strida mot målen med gemenskapens audiovisuella politik samt inverka negativt på konkurrensen. Producenterna ansåg att tillbakaföring av traditionella rättigheter till producenten och rättvis förhandling om nya mediarättigheter endast kan gynna spridningen av audiovisuella produktioner och leda till såväl kvantitativa som kvalitativa förbättringar i fråga om det europeiska innehåll som finns tillgängligt för nya leveransplattformar.

Bland de viktiga kriterier som fördes fram kan nämnas fritt val av anläggningar, fritt val av internationell distribution, koppling till majoritetsmedverkan, ägarförhållanden i företaget och aktieinnehav. Andra föreslog att en definition skulle inriktas på begreppet oberoende för att behålla skillnaden mellan programföretag och producenter. Flera programföretag (såväl public service-företag som kommersiella programföretag) ansåg att den nuvarande definitionen "oberoende av programföretag" skulle ändras för att avspegla utvecklingen i sektorn, särskilt den ökade ägarkoncentrationen och skapandet av mediakonglomerat samt närvaron av andra plattformar som har återkoppling till programföretag.

⁽³²⁾ Översyn enligt artikel 26 i direktivet; se http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_en.htm

När det gäller användning av denna definition för tillämpning av gemenskapens konkurrensregler föreslogs det att man skall beakta frågan om oberoende produktion vid granskning av samgåenden och samriskföretag för att säkerställa att sektorn (som främst består av små och medelstora företag) inte påverkas negativt. Detta borde i synnerhet innefatta kontroll av produktion, tillgång till distributionskanaler och bibehållande av oberoende aktörers rättigheter när det gäller kataloger.

Kommissionen anser att den diskussion som inletts i detta sammanhang kommer att ge värdefulla bidrag till de undersökningar som inletts inför den översyn av direktivet om television utan gränser som skall göras 2002, och avser att föra denna fråga vidare inom den ramen. Kommissionen noterar att man vid denna översyn bör lägga särskild vikt vid de mål som skall uppnås, särskilt när det gäller behovet att främja kulturell mångfald och den roll som definitionen spelar i detta avseende, samt vid den långa rad olika möjliga kriterier som skall utvärderas.

8.2 Frågor som rör visningstider och online-rättigheter

Denna fråga rör tidsbegränsningar i fråga om ekonomiskt utnyttjande av filmer i Europeiska unionens medlemsstater, på grundval av avtal mellan relevanta ekonomiska aktörer⁽³³⁾. Enligt gemenskapsrätten är medlemsstaterna skyldiga att se till att programföretagen inom deras jurisdiktion sänder biofilm endast under de perioder som överenskommit med rättsinnehavarna⁽³⁴⁾.

De flesta var eniga om att detta var tillräckligt. Man ansåg att tidsfristerna för utnyttjande av film bör fastställas genom avtal mellan berörda parter, förutsatt att principen om visningstider garanteras på europeisk nivå. Vissa ansåg att det vore kontraproduktivt att harmonisera metoderna. Andra argumenterade för självreglering.

Man belyste de nya frågor när det gäller fastställande av online-rättigheter och rättigheter i fråga om nya medier som distributionen av europeisk online-produktion lett till och efterlyste kommentarer om konsekvenserna för olika aktörer i värdekedjan (sammanförande av rättigheter s.k. bundling of rights). Programföretag och producenter var oeniga om behovet att kategorisera rättigheter – producenter ansåg att det fanns ett behov att kategorisera och fastställa olika kategorier av rättigheter.

I allmänhet ansåg producenter att programföretagen redan förvärvade rättigheter i fråga om nya medier utan ytterligare kostnader, eftersom dessa rättigheter inte var tydligt angivna i avtalen och förhandlades fram separat. Programföretagen instämde i att man vid förhandlingar om rättigheter måste beakta vilka olika plattformar som kan utnyttjas och att det måste finnas tydliga bestämmelser i ett avtal om att innefatta eller utesluta dessa ytterligare rättigheter, i tillämpliga fall mot skäligen ersättning (nuvarande praxis). Därtill ansåg de att eventuella

åtgärder skulle beskära den kommersiella friheten för båda parter.

Kommissionen anser att samrådet har bekräftat att den nuvarande situationen enligt gällande gemenskapslagstiftning fortfarande är den bästa lösningen och möjliggör ett flexibelt sätt att behandla frågan om utnyttjande av rättigheter för olika mediafönster. Kommissionen noterar den oro som producenterna givit uttryck för när det gäller sammanförande av rättigheter och avser överväga denna fråga i samband med översynen av direktivet om television utan gränser som skall göras under 2002 i den mån denna fråga är knuten till definitionen av begreppet oberoende producent.

9. KOMMANDE ÅTGÄRDER

De grundläggande principer som utgör kärnan i gemenskapens audiovisuella politik förblir giltiga. Gemenskapen kommer att utveckla denna politik på grundval av befintliga rättsinstrument och stödmekanismer, samtidigt som man utforskar möjligheten att använda nya instrument eller initiativ för att nå dessa mål. Utvecklingen när det gäller såväl tekniken som marknaden måste ses mot bakgrund av behovet av att förstärka Europas kulturella och språkliga mångfald och bevara vårt audiovisuella arv. Kommissionen har i detta avseende fastställt en rad åtgärder som kan vidtas för att främja spridningen av produktioner och kommer därför att vidta följande åtgärder:

Tidsplan för åtgärder

Ämne	Åtgärd	Slutförd
Klassificering	Oberoende undersökning av utvärderingen av klassificeringsmetoder	2002
Övrigt	Inrättande av en expertgrupp om film	2002
Övrigt	Oberoende undersökning om finansiella flöden inom den europeiska filmindustrin	2002
Skydd av arvet och utnyttjande av audiovisuella produktioner	Bedömning av situationen innan åtgärder vidtas	Mitten av 2002
Definitioner av europeisk produktion och oberoende producent	Översyn av direktivet om television utan gränser	Slutet av 2002
Skattefrågor	Översyn av det sjätte momsdirektivet	Efter 2002
e-bio	Införande i Media Plus och sjätte ramprogrammet för forskning	2002–2006

⁽³³⁾ Kompletterad genom lagstiftning i Tyskland, Frankrike och Portugal.

⁽³⁴⁾ Artikel 7 i det ändrade direktivet om television utan gränser.