



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.09.2001
KOM(2001)534 endelig

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

**OM VISSE JURIDISKE ASPEKTER
VEDRØRENDE BIOGRAFFILM
OG ANDRE AUDIOVISUELLE VÆRKER**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Kommissionens generelle retningslinjer for statsstøtte til biografsektoren	5
3.	Beskyttelse af kulturarv og udnyttelse af audiovisuelle værker	10
4.	E-biograf	15
5.	Beskatningsspørgsmål	16
6.	Klassificering	17
7.	Andre foranstaltninger til udbredelse af film	18
8.	Spørgsmål, der skal behandles under revisionen af TV uden grænser-direktivet i 2002	20
9.	Næste skridt	23

1. INDLEDNING

Audiovisuelle værker, og herunder især film, spiller en vigtig rolle for skabelsen af en europæisk identitet, både gennem de aspekter, der er fælles for hele Europa, og den kulturelle mangfoldighed, der karakteriserer tradition og historie i de forskellige lande. Film er et væsentligt element til opretholdelse af vort demokratis funktionsduelighed, fordi de har bred indflydelse på samfundet. Film står også i centrum for de ændringer, der følger af udviklingen af informationssamfundet, idet den nye teknologiske udvikling giver nye muligheder for at fremme bevarelsen af kulturarv og styrke den gensidige forståelse i hele Europa. Men en mangedobling af distributionskanalerne for audiovisuelle varer fører ikke nødvendigvis til en styrkelse af kvaliteten.

Principperne for Fællesskabets audiovisuelle politik kom til udtryk i Kommissionens meddelelse i december 1999¹, og de er stadig fuldt ud gyldige. Det primære mål med regulering i den audiovisuelle sektor er at sikre visse offentlige interesser som pluralisme, kulturel og sproglig mangfoldighed og beskyttelse af mindreårige. På det europæiske plan må der findes en nødvendig balance for at sikre komplementariteten på et område, hvor den vigtigste kompetence ligger på nationalt eller regionalt plan, samtidig med at det sikres, at europæiske virksomheder fuldt ud kan nyde godt af den europæiske dimension. De vigtigste europæiske instrumenter, der specifikt er udviklet på dette område, direktivet om tv uden grænser for de regulerende aspekters vedkommende og Media Plus-programmet for støttemekanismernes vedkommende, har som vigtigste formål at give europæiske selskaber i denne sektor mulighed for at få det fulde udbytte af det europæiske indre marked.

Audiovisuelle arbejder er enestående på grund af deres dobbelte natur. De er økonomiske varer, og de giver betydelige muligheder for skabelse af velstand og beskæftigelse. I 1999 skønnedes det europæiske audiovisuelle marked² til 58,3 mia. EUR (+ 8,7 % i forhold til 1998). Samtidig er de et kulturgode, som på en gang afspejler og skaber vore samfund. Dette er grunden til, at udviklingen af denne sektor ikke på noget tidspunkt har været helt overladt til markedskræfterne.

Anvendelsen af nye teknologier har ikke påvirket filmens renæssance i Europa. Det er påvist, at disse nye teknologier giver mulighed for at supplere medieoperatørernes indtægter snarere end at erstatte de eksisterende medier. Det samlede antal biografgængere i Europa steg fra 662 mio. i 1995 til 844 mio. i 2000 (+ 27 %)³. Denne stigning synes i det mindste delvis at hidrøre fra væksten i antallet af biografslæredere i Europa, især multiplex (+ 22 % i 1999 i forhold til 1995)³ og forbedrede faciliteter i biograferne. De senest tal⁴ viser, at brugen af fjernsyn er steget i de fleste medlemsstater i de seneste år.

¹ Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder. KOM(1999) 657 endelig af 14.12.1999.

² European Audiovisual Observatory. Omfatter: fjernsyn, biograf, video (kassetter og DVD), men ikke spil.

³ European Audiovisual Observatory

⁴ European Audiovisual Observatory: den gennemsnitlige brug af fjernsyn i Europa varierer mellem 144 minutter pr. dag i Østrig og 239 minutter pr. dag i Italien. Tendensen er positiv i næsten alle medlemsstater.

Blandt de audiovisuelle værker indtager spillefilm en særstilling på grund af produktionsomkostningerne og disse films kulturelle betydning. Produktionsbudgetterne for spillefilm er betydeligt højere end budgetterne til andre former audiovisuelt arbejde, de produceres oftere i internationalt samarbejde og deres udnyttelsestid er længere, samtidig med at de potentielt kan udnytte alle distributionskanaler, biografer, DVD og videokassetter (både til salg og til leje), downloading fra Internettet samt fjernsyn (taxameterbetalt, betalings-tv, free-to-air). Spillefilm står over for en stærk konkurrence fra lande uden for Europa⁵. Europæiske værker kommer kun i begrænset omfang uden for oprindelseslandet, om end der synes at være en stigende tendens. Ifølge visse skøn nåede ikke-nationale europæiske film op på over 10%⁶ af de samlede biografgængere i 1999 fra mindre end 8% i 1996.

På grund af filmindustriens særlige forhold havde Kommissionen i sin meddelelse om den audiovisuelle politik i 1999 gjort opmærksom på, at der er behov for en mere detaljeret gennemgang af en række spørgsmål for at få klarlagt biografsektorens juridiske rammer, herunder politikken for statsstøtte på dette område. Formålet med denne redegørelse var at bestemme, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at forbedre disse værkers spredning i Europa.

I overensstemmelse med principperne i hvidbogen om styreformer⁷ afholdt Kommissionens tjenestegrene en offentlig høring på grundlag af et internt arbejdsdokument⁸ for at give alle berørte parter mulighed for at fremføre deres synspunkter, før Kommissionen vedtog denne meddelelse. Der blev afholdt en høring den 15. juni, som ca. 250 berørte parter deltog i. Dette gav ikke alene Kommissionen mulighed for at identificere de væsentlige emner i forhold til de spørgsmål, der var stillet i det interne arbejdsdokument, men gav også de berørte parter mulighed for at høre og svare på de andres synspunkter.

Der indgik 49 skriftlige bemærkninger⁹ fra medlemsstaterne, nationale regulerende og selvregulerende myndigheder, forfattere, skuespillere, film- og tv-producenter og -instruktører, biografindehavere, udgivere/distributører af video og DVD, TV-stationer, industrisammenslutninger og repræsentanter for forbrugerorganisationer og fagforeninger.

I denne meddelelse forelægges Kommissionens politiske retningslinjer og forslag, der bygger på den forudgående høring. Meddelelsen fastsætter, hvilke principper der skal anvendes i forbindelse med reglerne om statsstøtte til biografsektoren, og den anviser, hvilke skridt der derefter bør tages, og på hvilke områder der er behov for yderligere overvejelser for at skabe et gunstigt miljø for produktion og udbredelse af audiovisuelle værker.

⁵ European Audiovisual Observatory: amerikanske spillefilms markedsandel i Europa i 2000 var over 73%.

⁶ European Audiovisual Observatory; LUMIERE-databasen; dataene omfatter samproduktioner mellem EU-lande og med tredjelande.

⁷ KOM (2001) 428 af 25.7.2001.

⁸ SEK (2001) 619 af 11.4.2001.

⁹ Som repræsenterede mere end 95% af filmindustrien, instruktører, biografere, rettighedshavere, TV-sendere, fagforeninger, der repræsenterede arbejdstagerne i de audiovisuelle sektorer, video- og DVD-sammenslutninger, filminstitutioner og medlemsstaterne. Se listen over bemærkninger og den fulde tekst i de tilfælde, hvor bemærkningerne blev indsendt elektronisk uden krav om fortrolighed, på internetadressen http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_en.htm

2. KOMMISSIONENS GENERELLE RETNINGSLINJER FOR STATSSTØTTE TIL BIOGRAFSEKTOREN

Biograffilm og TV-programmer er to af de mest universelle underholdningsmedier, som har en stærk indvirkning på mange mennesker i mange lande. Det nuværende udviklingsstade og de særlige forhold omkring audiovisuel produktion inden for EU betyder, at det er svært for producenterne at opnå et tilstrækkeligt niveau af handelsmæssig opbakning i den indledende fase, så de kan sammensætte en finansiel pakke, der tillader produktionsprojekter at gå i gang. Under disse omstændigheder er medlemsstaternes understøttelse af audiovisuel produktion af største betydning for at sikre, at deres indfødte kultur og skaberevne kan komme til udtryk og derved genspejle den europæiske kulturs mangfoldighed og rigdom.

Maastricht-traktaten anerkendte på fællesskabsplan den store betydning af at fremme kultur i Den Europæiske Union og dens medlemsstater ved at lade kultur indgå blandt de fællesskabspolitikker, der specifikt henvises til i EF-traktaten (Se artikel 151 i EF-traktaten). Samtidig indføjedes i artikel 87, stk. 3, litra d), en ny specifik mulighed for at undtage medlemsstaternes støtte til fremme af kultur fra princippet om uforenelighed i artikel 87, stk. 1.

Medlemsstaterne gennemfører en lang række støtteforanstaltninger for den audiovisuelle produktion af film og TV-programmer. Denne støtte fokuserer på filmproduktionens tilblivelses- og produktionsfaser og har i almindelighed form af tilskud eller forskud, der skal betales tilbage. Grundlaget for disse foranstaltninger er både kulturelle og industrielle overvejelser. De har det primære kulturelle formål at sikre, at de nationale og regionale kulturer og skaberpotentiel kommer til udtryk i de audiovisuelle medier film og fjernsyn. Derudover tager de imidlertid også sigte på at skabe den kritiske masse af aktivitet, der er nødvendig for at igangsætte den dynamik, der kræves til en udvikling og en konsolidering af industrien gennem etablering af produktionsselskaber på et sundt finansielt grundlag og udvikling af en permanent reserve af menneskelige færdigheder og erfaring.

Denne meddelelse dækker ikke anvendelsen af artikel 81 og 82 i EF-traktaten (virksomheders hindring/begrænsning/fordrejning af konkurrence) i den audiovisuelle sektor¹⁰.

2.1. Overensstemmelse mellem EF-traktaten og støtteordningerne for produktion af biograffilm og TV-programmer

De grundlæggende regler om statsstøtte under EF-traktaten er følgende: i artikel 88, stk. 3, fastsættes det, at medlemsstaterne skal underrette Kommissionen om påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, inden de træder i kraft. I artikel 87, stk. 1, forbydes statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen kan imidlertid undtage visse former for statsstøtte fra dette forbud. I artikel 87, stk. 3, opregnes således visse former for støtte, som Kommissionen i betragtning af deres virkninger kan tillade. En af disse undtagelser er (artikel 87, stk. 3,

¹⁰ F.eks. obligatorisk bestilling af blokke af film (*blockbooking*), sammenkobling af rettigheder og anden praksis, der kan være i strid med EF-traktaten.

litra d)) støtte til fremme af kulturen, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i et omfang, der strider mod de fælles interesser.

2.2. Håndhævelse af EF-traktatens regler om statsstøtte til biograffilm- og TV-produktion

I 1997 modtog Kommissionen en klage om udelukkende virkninger som følge af en fransk støtteordning til filmproduktion. Det var Kommissionens opfattelse, at klagen var berettiget. De konkurrenceforvridende virkninger var resultatet af bestemmelser, som gjorde støtten betinget af gennemførelse af visse filmproduktionsaktiviteter i medlemsstaten ("territorialisering").

De franske myndigheder ændrede på Kommissionens anmodning en række "uforenelige" bestemmelser i deres støtteordning til filmproduktion, og den 3. juni 1998 godkendte Kommissionen deres ordning. I sin beslutning (N3/98) fastsatte Kommissionen fire specifikke kriterier (se pkt. 2.3.b nedenfor) for godkendelse af statsstøtte til biograffilm og TV-produktion i henhold til undtagelsen vedrørende kultur i artikel 87, stk. 3, litra d), i EF-traktaten. Kommissionen forpligtede sig også til at gennemgå de relevante støtteordninger i andre medlemsstater under anvendelse af de kriterier, der var vedtaget for den franske ordning.

Kommissionen indkaldte oplysninger fra alle medlemsstaterne om deres støtteordninger for den audiovisuelle sektor. Undersøgelsen viste, at de fleste af ordningerne ikke havde været meddelt Kommissionen til forudgående godkendelse.

2.3. Vurdering af støtteordninger til biograffilm- og TV-produktion

Når Kommissionen vurderer støtteordninger til biograffilm- og TV-produktion, skal den kontrollere

- for det første, om ordningen er i generel overensstemmelse med lovgivningen, dvs. at Kommissionen skal kontrollere, at ordningen ikke indeholder klausuler, som ville være i modstrid med EF-traktatens bestemmelser på andre områder end statsstøtte (inkl. traktatens fiskale bestemmelser)

- for det andet, om ordningen opfylder de specifikke kriterier for tildeling af statsstøtte, som Kommissionen fastsatte i sin beslutning fra 1998 om den franske støtteordning til filmproduktion¹¹.

Den anden betingelse er specifik for støtteordninger til film- og TV-produktion, mens den første er rutinekontrol, der anvendes på alle støtteordninger, uanset i hvilken sektor.

a) Kriteriet om generel overensstemmelse med lovgivningen

Kommissionen skal kontrollere, at betingelserne for at være støtteberettiget til statsstøtteordningerne ikke indeholder klausuler, der er i modstrid med EF-traktatens bestemmelser på andre områder end statsstøtte. Kommissionen skal bl.a. sikre, at EF-traktatens principper om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet,

¹¹ Spørgsmålet om skattelettelse til producenter kan betegnes som støtte vurderes i henhold til principperne i Kommissionens meddelelse fra 1998 om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 12.12.1998.

fri etableringsret, frie varebevægelser og frihed til at levere tjenesteydelser, respekteres (artikel 12, 28, 30, 39, 43, 48 og 49 i EF-traktaten). Kommissionen håndhæver disse principper i sammenhæng med anvendelsen af konkurrencereglerne, når bestemmelser i modstrid med disse principper ikke kan adskilles fra ordningens funktionsmåde.

I overensstemmelse med de ovennævnte principper må støtteordninger f.eks. ikke reservere støtten til landets egne statsborgere, kræve, at modtagerne har status som en virksomhed, der er etableret i landet under den nationale handelslovgivning (en virksomhed, der er etableret i én medlemsstat og arbejder i en anden gennem en permanent filial eller et agentur, skal være støtteberettiget, og endvidere må kravet om et agentur først håndhæves, når støtten udbetales), eller kræve, at udenlandske selskabers arbejdstagere, der medvirker i filmproduktion, skal opfylde nationale standarder for arbejdskraft.

Visse ordninger til støtte for film- og TV-produktion finansieres over skattelignende afgifter. Når sådanne ordninger kun kommer nationale producenter til gode eller kommer dem til gode i større udstrækning end konkurrenter i andre medlemsstater, kræves det i henhold til Kommissionens beslutningspraksis og Domstolens retspraksis, at importerede produkter ikke pålægges afgifter, og at den nationale produktion ikke nyder godt af en lavere beskatningssats ved eksport, for at disse ordninger er forenelige med Traktaten.

Når Kommissionen anvender reglerne om statsstøtteordninger til at vurdere om de støtteordninger, der undersøges, er forenelige med traktaten, tager den samtidig de problemer op, der er blevet rejst i den af Rådet nedsatte Arbejdsgruppe om Adfærdskodeks vedrørende Direkte Beskatning af Virksomheder (Primarolo-gruppen)¹².

b) De specifikke kriterier for vurderingen af statsstøtte til biograffilm og TV-produktion

De specifikke kriterier, på grundlag af hvilke Kommissionen i øjeblikket vurderer statsstøtte til biograffilm og TV-produktion under kultur-undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra d), i EF-traktaten, blev fastsat i Kommissionens beslutning af juni 1998 om den franske støtteordning til filmproduktion. Disse specifikke kriterier er følgende:

- (1) Støtten skal gå til et kulturelt produkt. Hver enkelt medlemsstat skal sikre sig, at den understøttede produktion indhold er kulturelt i henhold til kontrollerbare nationale kriterier (i overensstemmelse med nærhedsprincippet).
- (2) Producenten skal have frihed til at bruge mindst 20 % af filmbudgettet i andre medlemsstater, uden at der sker en nedsættelse af støtten under den pågældende ordning. Kommissionen accepterede med andre ord som udvælgelseskriterium en "territorialisering" af udgifterne på op til 80 % af produktionsbudgettet for en film- eller TV-produktion, der modtager støtte.
- (3) Støttens andel af produktionsbudgettet skal i princippet være begrænset til 50 % med henblik på at stimulere normale handelsmæssige initiativer, som er naturlige i en markedsøkonomi, og for at undgå, at medlemsstaterne overbyder hinanden. Vanskelige film og lavbudget-film er undtaget fra denne grænse. Kommissionen

¹² Denne gruppe har udarbejdet en oversigt over skadelige foranstaltninger, der inkluderer et antal statsstøtteordninger for film og tv-produktion.

er af den opfattelse, at det under nærhedsprincippet er de enkelte medlemsstaters opgave at etablere en definition af vanskelige film og lavbudget-film i henhold til nationale parametre.

- (4) Supplerende støtte til specifikke filmproducerende aktiviteter (f.eks. efterproduktion) er ikke tilladt, fordi det skal sikres, at støtten har en neutral tilskyndende virkning og følgelig, at beskyttelse/tiltrækning af disse specifikke aktiviteter i/til den medlemsstat, der yder støtten, undgås.

Det er nødvendigt at overveje visse aspekter i forbindelse med de ovennævnte kriterier:

Kommissionen mener, at støtten skal tildeles det samlede budget for et specifikt filmprojekt, og producenten skal frit kunne vælge, hvilke budgetposter der vil blive brugt i andre medlemsstater. Støtteordninger udformet på dette grundlag skal støtte skabelsen af et audiovisuelt produkt, og ikke bidrage til udvikling af en industriel aktivitet. Derfor skal denne støtte vurderes under kultur-undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra d), i EF-traktaten, og ikke under industri-undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c). Virksomheder i produktionssektoren for spillefilm og TV-programmer har også mulighed for at nyde godt af andre former for støtte under nationale horisontale støtteordninger, som er godkendt af Kommissionen i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a) og litra c), i EF-traktaten (undtagelser vedrørende f.eks. regional støtte, støtte til små og mellemstore virksomheder, støtte til forskning og udvikling, uddannelsesstøtte og støtte til beskæftigelse).

Kommissionen har accepteret, at medlemsstater kan kræve, at en bestemt del af filmproduktionens budget skal bruges på deres område, og at dette er et kriterium for, om projektet er støtteberettiget. Kommissionens accept er givet på grundlag af den betragtning, at et vist mål af territorialisering af udgifter kan være nødvendigt for at sikre den fortsatte tilstedeværelse af de menneskelige færdigheder og den tekniske ekspertise, der kræves for at skabe kulturelle værker¹³. Territorialiseringen bør således begrænses til det minimum, der kræves for at fremme kulturelle mål.

Kommissionen mener endvidere under hensyntagen til de særlige forhold, der gælder for filmproduktion, at det samlede budget for en audiovisuel produktion er den risikovillige kapital, der er nødvendig for at skabe den, og den anerkender således, at referencebeløbet for beregning af støtte er dette samlede budget uden hensyntagen til karakteren af de enkelte udgiftsposter, som det består af. En ydelse af støtte til specifikke udgiftsposter i et filmbudget kunne gøre en sådan støtte til en støtte til driften af de sektorer, som leverer de specifikke poster, der understøttes, men dette ville ikke være i overensstemmelse med lovgivningen.

Midler, der kommer direkte fra EF-programmer som MEDIA Plus, er ikke statsmidler. Derfor tæller deres bistand ikke i forbindelse med overholdelsen af et støtteloft på 50 %. Endvidere fremmer denne bistand udbredelsen af nationale film i udlandet, og dens virkninger bør således ikke sammenblandes med virkningerne af nationale ordninger, der fokuserer på national produktion og distribution.

Pligter i henhold til loven, som medlemsstaterne pålægger TV-sendestationerne, herunder at investere i audiovisuel produktion, er ikke statsstøtte i de tilfælde, hvor disse

¹³ Se svar på skriftlig forespørgsel 3173-00 af Valter Veltroni, EFT C 163E af 6.6.2001, s. 50.

investeringer skaffer sendestationerne en rimelig kompensation. I hvilken udstrækning disse pligter i henhold til loven kan anses for statsstøtte som sådan skal bedømmes i lyset af udviklingen i Domstolens retspraksis efter dens dom af 13. marts 2001 i sag C-379/98 (PreussenElektra).

Efter Kommissionens opfattelse giver de ovennævnte kriterier balance mellem formålet at skabe kulturelle værker, udviklingen af en audiovisuel produktion i EU og overholdelsen af EU-reglerne om statsstøtte.

2.4. Gennemgang af ordningerne

I forlængelse af sin beslutning af 1998 om den franske støtteordning til filmproduktion har Kommissionen gennemgået de ordninger, der findes i andre medlemsstater, på grundlag af de ovennævnte vurderingskriterier. Kommissionen er allerede færdig med gennemgangen og har godkendt ordningerne i en række medlemsstater¹⁴. Kommissionen drøfter i øjeblikket med de øvrige medlemsstater, hvordan de kan bringe deres ordninger i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Det er Kommissionens hensigt at afslutte gennemgangen inden udgangen af 2001. Afslutningen af denne gennemgang vil afklare de juridiske rammer for denne sektor.

Gennemgangen viste følgende tendenser i de nationale statsstøtteordninger:

- der er mange forskellige støtteordninger inden for EU, både efter støttens art og efter dens formål
- mange af ordningerne indeholder bestemmelser, der er i strid med princippet om generel overensstemmelse med lovgivningen
- kun meget få medlemsstater stiller krav om territorialitet som kriterium for at være støtteberettiget
- medlemsstaterne bevilger kun undtagelsesvis en statsstøtte, der overstiger 50 % af filmproduktionens omkostninger
- de undtagelser, der er tale om, kan normalt kategoriseres som vanskelige film eller lavbudgetfilm.

2.5. Den fremtidige udvikling

De specifikke kompatibilitetskriterier for støtte til produktion af biograffilm og TV-programmer, som er angivet ovenfor, vil forblive gyldige indtil juni 2004, som er den frist, der er fastsat i de hidtil vedtagne beslutninger. I forbindelse med gennemgangen vil de øvrige medlemsstaters ordninger blive godkendt indtil samme tidsfrist.

Kommissionen har ikke til hensigt at ændre disse kriterier, medmindre de skulle vise sig at være ude af stand til at forhindre en uønsket konkurrenceforvridning inden for EU. Kommissionen vil endvidere i lyset af gennemgangen vende tilbage til spørgsmålet om, hvor høj en grad af territorialisering der kan godkendes. Territorialiseringsskrav opdeler det indre marked for levering af varer og tjenesteydelser i forbindelse med audiovisuel produktion og er til hinder for markedets videre udvikling. En mulig konkurrenceforvridning gennem støtte til produktion af film og tv-programmer ville snarere skyldes territorialiseringskrav end selve støttens omfang. Territorialiseringsskrav, der går ud over, hvad der kan vurderes som acceptabelt under nødvendigheds- og proportionalitets-

¹⁴ Frankrig, Nederlandene, Tyskland (og visse tyske delstater), Irland og Sverige: se http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

kriterierne, rækker ud over de snævre grænser for fremme af kultur og tager først og fremmest sigte på industrielle mål. Derfor gav Kommissionen i sin beslutning om den franske støtteordning udtryk for, at medlemsstaterne bør tilskyndes til at reducere nationale præferencer for en betydelig del af omkostningerne i spørgsmålet om, hvor udgifterne afholdes.

I lyset af den relativt begrænsede geografiske udstrækning af visse sprog og kulturer og i betragtning af, at disse kulturelle produkter kun bevæger sig begrænset inden for EU og på verdensmarkedet, vil Kommissionen kunne acceptere tilskud på mere end 50 % i de tilfælde, hvor behovet herfor er påvist, i andre tilfælde end vanskelige film eller lavbudgetfilm fra disse medlemsstater.

Det er Kommissionens hensigt at fortsætte den multilaterale dialog med medlemsstaterne for at drøfte relevante spørgsmål vedrørende statsstøtte til produktionen af spillefilm og TV-programmer. Denne dialog startede under den konference, det franske *Centre national de la cinématographie* afholdt i Paris i oktober 2000, hvor sagkyndige embedsmænd fra Kommissionen og repræsentanter fra de relevante ministerier og filminstitutter i EU havde lejlighed til at mødes. Dialogen fortsatte på den anden konference, som blev organiseret af det svenske filminstitut i Stockholm i juni 2001.

3. BESKYTTELSE AF KULTURARV OG UDNYTTELSE AF AUDIOVISUELLE VÆRKER

Der er blevet rejst en række spørgsmål vedrørende beskyttelse af kulturarv, transparens og effektiv udnyttelse af rettigheder¹⁵, herunder pligtdeponering af audiovisuelle værker, skabelse af et europæisk register (eller sammenkobling af nationale registre) og andre former for databaser og deres anvendelse med et kommercielt sigte. Disse spørgsmål kunne få betydningsfulde konsekvenser for anvendelsen af audiovisuelle værker i Europa og for bevaringen af Europas audiovisuelle kulturarv.

3.1. Pligtdeponering af audiovisuelle værker

Der har været arbejdet med dette spørgsmål i forskellige sammenhænge. Rådet vedtog en resolution om bevaring og udnyttelse af den europæiske filmskat i maj 2000¹⁶, i hvilken det opfordrede Kommissionen til at tage hensyn til de specifikke behov i forbindelse med denne særlige form for kulturarv og til at understøtte og tilskynde til, at der i medlemsstaterne foretages en undersøgelse af den situation, europæiske filmarkiver befinder sig i.

Fra både skriftlige indlæg og indlæg under offentlige høringer ved vi, at der er enighed om behovet for at bevare og sikre Europas audiovisuelle arv. Der er forskellige opfattelser af, hvordan dette mål bedst kan nås, og hvorvidt et lovindgreb på europæisk plan er nødvendigt eller overhovedet ønskeligt.

Initiativer vedrørende hele Europa er kommet fra faglige organisationer¹⁷ og Europarådet, hvis udkast til europæisk konvention om beskyttelse af den audiovisuelle

¹⁵ Især i Kommissionens interne arbejdsdokument – 11.4.2001, SEK(2001) 428.

¹⁶ 2261. samling i Rådet (den 16. maj 2000) Presse 154 – nr. 8394/00

¹⁷ Der foreligger forslag fra Den Europæiske Sammenslutning af Film- og TV-instruktører (FERA) og Den Internationale Sammenslutning af Filmproducenters Sammenslutninger (FIAPF) (som har

arv forventes vedtaget i nær fremtid. Denne konvention vil stille krav om pligtdeponering af materiale med levende billeder, som er en del af Europas audiovisuelle kulturarv, og som er blevet produceret eller koproduceret på den pågældende kontraktpartners område.

Meningerne var delte i spørgsmålet om, hvorvidt Den Europæiske Union skulle tilslutte sig dette instrument og/eller tilskynde medlemsstaterne til at gøre det. En række kommentatorer var af den opfattelse, at konventionen var et fornuftigt kompromis for aktion på dette område og det ikke var nødvendigt med en fællesskabsaktion, eller mente alternativt, at det var et godt udgangspunkt for et fællesskabsinitiativ. Andre gik ind for et fællesskabsinitiativ, idet de mente, at et sådant initiativ stadig var nødvendigt til trods for konventionen, og at det ville indbringe en merværdi i beskyttelsen af kulturarv og fremme af kulturel mangfoldighed. Det blev foreslået, at et fællesskabsinitiativ under alle omstændigheder skulle fokusere på den bedste praksis, selv om visse kommentatorer var af den opfattelse, at selvregulering eller samregulering ikke fungerer hensigtsmæssigt og kunne føre til forskelle i bevarelsen af audiovisuelle værker.

Der kunne ikke opnås enighed om, hvorvidt et sådant system skulle være obligatorisk eller frivilligt. En række kommentatorer gik ind for en obligatorisk pligtdeponering som et minimum. Andre var af den opfattelse, at et sådant krav ikke burde medføre yderligere omkostninger for producenten, og at det derfor skulle finansieres af det offentlige. Kravet skulle kun gælde for nye værker (for ældre værker skulle deponeringen være frivillig). Mange kommentatorer gik ind for en frivillig ordning, hvorunder medlemsstaterne fastsatte detaljerne, og som skulle være begrænset til nationale værker, og en sådan ordning kunne hjælpes i gang ved hjælp af incitament.

Visse kommentatorer ønskede at skelne mellem biograffilm og andre værker. TV-stationerne mente ikke, at det ville være hensigtsmæssigt at lade fjernsynsproduktioner indgå i en obligatorisk deponeringsordning. De tilføjede, at hvis det skulle opfattes som nødvendigt at gennemføre et lovindgreb om bevaring af fjernsynsproduktioner, skulle det være på frivillig basis og en sådan skulle indeholde omfattende mekanismer til finansiel støtte. Andre gik ind for at inddrage alle audiovisuelle værker, mens en tredje gruppe ønskede først at fokusere på biograffilm og siden udvide ordningen til andre kategorier.

Filmarkiverne understregede nødvendigheden af, at de deponerede værker er af god kvalitet (enten original eller en kopi af tilsvarende kvalitet), og nødvendigheden af at oprette en database om de forskellige former for audiovisuelle værker.

Kommissionen konstaterer, at der er bred enighed om behovet for at bevare audiovisuelle værker for at beskytte kulturarven og fremme den kulturelle mangfoldighed. Høringen har vist, at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger til at bevare vor audiovisuelle arv. Dette synes især at gælde for biograffilm. Der var imidlertid ikke enighed om, hvilken type foranstaltninger der ville være passende.

Før Kommissionen forelægger et forslag, ønsker den derfor at få et overblik over situationen i medlemsstaterne. Dette vil ske ved hjælp af et spørgeskema, der vil blive udsendt til de nationale myndigheder senere på året. På denne måde vil man

foreslået en "frivillig" pligtdeponering for filmiske værker på grundlag af en kontraktmodel, de har udarbejdet et udkast til - Generelle bestemmelser om pligtdeponering af filmkopier i filmarkiverne (1971))

vurdere, hvilken rolle lovgivning og andre foranstaltninger spiller, og analysere, hvilke vilkår der bør gælde. Kommissionen har desuden til hensigt at tilskynde de berørte parter til at samarbejde på dette område og at udbrede "god praksis". Den tager til efterretning, at de berørte parter er enige om, at der ikke kun skal være et enkelt europæisk arkiv. Deponeringen ønskes tværtimod gennemført på nationalt eller regionalt plan og med en transparens, der gør det muligt at lokalisere værker. Kommissionen agter også at arbejde videre med spørgsmålet om, hvorvidt der skal oprettes en database om de forskellige typer af audiovisuelle værker, som foreslået under høringen.

3.2. Etablering af en registreringsordning

Der er ikke enighed om, hvorvidt der er behov for en registreringsordning for film og andet audiovisuelt materiale. Kun få af medlemsstaterne har indtil nu gennemført en sådan ordning. Et forsøg på at skabe et internationalt register inden for rammerne af Verdensorganisationen for Intellektuel Ejendomsret (WIPO) opnåede kun begrænset tilslutning.

Et europæisk initiativ på dette område kunne skabe større transparens og derigennem understøtte beskyttelsen af indehavere af ophavsrettigheder og lette udbredelsen af europæiske værker. I betragtning af, hvor kompleks filmindustrien er, kunne dette vise sig at være meget nyttigt. En sådan ordning skulle ikke gribe ind i de forskellige ordninger for ophavsrettigheder eller anvendelsen af ophavsret-reglerne, men kun gøre det muligt at skaffe forskellige oplysninger om de registrerede audiovisuelle værker.

Størstedelen af deltagerne i høringen støttede en sådan ordning, selv om nogle opfattede ordningen som unødvendig og bekostelig. Der var støtte til oprettelse af et nationalt, offentligt filmregister i hver medlemsstat under forudsætning af, at der blev fastlagt visse kriterier. Nogle fandt, at det var et væsentligt element i enhver politik til fremme af udbredelsen af audiovisuelle værker. Andre gik endnu videre og hævdede, at det hindrer udnyttelsen af værkerne, at der ikke findes et sådant register (eventuelt flere).

Der var afvigende meninger om, hvordan sagen burde gribes an. Nogle gik ind for etablering af en ordning med gensidig anerkendelse på grundlag af individuelle registre i de enkelte medlemsstater. Andre mente, at det var nødvendigt at undersøge markedets behov, før man tog stilling til dette spørgsmål. Mange gik ind for, at der skal skabes et netværk af nationale registre på det europæiske plan. Dette skulle have den fordel, at ordningen var transparent og lettede søgningen efter værker, mens indvendingen herimod var, at det kunne blive besværligt som system, og at indførelse af en sådan ordning ville blive vanskelig.

Der var bred enighed om fordelene ved en klar identifikation og betydningen af metadata¹⁸. De statslige TV-stationer mente, at Europa kunne have nytte af kendte og fornuftigt udformede metadata-systemer i forbindelse med produktion, levering, klassifikation, beskyttelse og arkivering af medieværker. I spørgsmålet om standarder var de af den opfattelse, at det er vigtigt at tilskynde til udvikling af et mere udbredt medieregistreringsnetværk for at sikre, at medieregistreringsnumrene kan bruges sammen og for at sænke registreringsomkostningerne for europæiske sendestationer. Visse af

¹⁸ Digitale informationer om et audiovisuelt værk, som skal være til hjælp i forbindelse med produktion og distribution (kaldes også Digital Asset Management – DAM).

stationerne gik ind for anvendelse af ISAN-standarden¹⁹ eller en anden standard etableret af industrien, mens andre var imod at anvende netop denne standard, men gik på den anden side ind for standardiserede metadatasystemer.

Det blev fra flere sider foreslået, at systemet skulle indeholde detaljer om alle kontrakter vedrørende produktion og udnyttelse af film produceret i det pågældende land, herunder de forskellige parters identitet, indehavelse og udøvelse af ophavsret, kontraktmæssige udnyttelsesbetingelser, licensers løbetid og eventuelle karakter af eksklusivaftaler. Det var opfattelsen, at finansieringen skulle varetages på europæisk plan eller alternativt som en kombination af private og offentlige tilskud. Andre var betænkelige ved omkostningerne ved en sådan ordning eller ved de problemer, der eventuelt kunne opstå, hvis informationerne var unøjagtige eller ikke var ajourført.

Kommissionens har taget til efterretning, at der er udbredt støtte til oprettelsen af offentlige filmregistre i medlemsstaterne med den begrundelse, at en sådan registreringsordning kunne forbedre mulighederne for at udbrede film, idet man hurtigt og nemt ville have adgang til de nødvendige informationer. Der var dog stadig uafklarede spørgsmål, og derfor agter Kommissionen først at undersøge den nuværende situation i medlemsstaterne. Dette vil ske ved hjælp af et spørgeskema, der udsendes til de nationale myndigheder senere på året. Formålet med spørgeskemaet er at få konstateret, hvilken rolle lovgivningen og andre foranstaltninger spiller, og hvilke vilkår der bør gælde.

3.3. Database over rettighedshavere

Det blev foreslået at etablere en ny database, som skulle gøre det muligt at identificere rettigheder og licensaftaler i hele Den Europæiske Union. Der var uenighed om, hvorvidt det er vanskeligt at få adgang til oplysninger om rettigheder og licensaftaler. Det kunne have en gunstig indvirkning på anvendelsen af film, at disse informationer står til rådighed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kommissionen er i gang med at undersøge spørgsmålet om forvaltning af rettigheder som opfølgning på Kommissionens grønne bog fra 1995 om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet²⁰.

Der var delte meninger om, hvorvidt transparens omkring disse informationer var mangelfuld. De fleste gav udtryk for, at producenter og rettighedshaverorganisationer sikrer tilstrækkelig transparens. Det blev foreslået at arbejde med den standardiserede kodificering af rettigheder, for at rettighederne registreres ensartet, og for at informationer kan udveksles på en lovlig og pålidelig måde. En sådan database kunne muligvis være nyttig for producenter og udlejere, når de skal finde partnere i andre europæiske lande.

Et stort antal kommentatorer mente, at en sådan database ikke var nødvendig for at forbedre cirkulationen af audiovisuelle værker. Det blev sagt, at en sådan database kunne blive meget langsom, dyr, tung at arbejde med og ude af stand til at følge trit med konstante, meget hurtige skift i ejendomsforhold. Dette ville ikke opfylde det behov for fleksibilitet, som en effektiv udnyttelse af audiovisuelle værker stiller. Konsekvenserne

¹⁹ Udviklet af Den Internationale Standardiseringsorganisation (ISO). Den nuværende version går under betegnelsen IVID (International Version Identifier) eller V-ISAN.

²⁰ KOM(95) 382 endelig.

af fejlagtig eller forældet information kunne blive betragtelige. Formaliteterne omkring databasen kunne blive uhåndterlige, og forsinkelser i registrering af gældende rettigheder og dertil knyttede kontrakter kunne blive en hindring for den frie bevægelighed på et meget livligt marked. Der kunne endda være fare for, at bedragerne kunne opnå godkendelse af uretmæssigt tilegnede rettigheder til skade for rettighedshaverne. Der blev også udtrykt bekymring for, at oprettelsen af en sådan database kunne komme i konflikt med den internationalt etablerede regel (jf. Bernerkonventionens artikel 5, stk. 2), at nydelse og udøvelse af ophavsret og beslægtede rettigheder ikke må være underkastet nogen formaliteter. Andre mente, at store forskelle i lovgivningen om kontrakter og ophavsrettigheder mellem to stater i høj grad kan påvirke producenter af audiovisuelle værker i et land sammenlignet med tilsvarende producenter i et andet land, og at en sådan database kunne spille en vigtig rolle i forbindelse med anvendelsen af audiovisuelle værker ved at sikre, at det bliver muligt at skaffe oplysninger om audiovisuelle værker i andre lande. Databasen ville lette søgningen efter rettighedshavere, men forhandlingerne skal dog stadig foregå på grundlag af kontrakter.

Kommissionen tog til efterretning, hvad der blev fremført af synspunkter under høringen, og bemærkede især manglen på støtte til oprettelsen af en database over rettighedshavere. Kommissionen vil fortsætte den undersøgelse af spørgsmålet om forvaltning af rettigheder, som den er i gang med som opfølgning på sin grønne bog fra 1995 om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet, med henblik på en vurdering af den indvirkning, som eksisterende forskelle i national lovgivning muligvis kan have på det indre marked.

3.4. Udnyttelse af rettigheder

Lovgivning om ophavsret og beslægtede rettigheder tildeler forfattere, udøvende kunstnere, fonogramproducenter, radio- og tv-sendere og andre rettighedshavere ret til at godkende eller forbyde visse former for udnyttelse af deres værker eller andre emner. Almindeligvis opnår brugerne rettighederne ved direkte individuel kontakt til de berørte rettighedshavere eller deres repræsentanter.

Spørgsmålet om udnyttelse af rettigheder er blevet rejst af radio- og tv-sendere, der hævder, at de har problemer med at udnytte nogle af de produktioner, som de har liggende i deres arkiver og som de gerne ville vise igen, især i det nye online miljø. De hævder, at det er praktisk taget umuligt at identificere og at opspore og forhandle med alle, der har bidraget til de enkelte programmer, eller deres arvinger, især når der er tale om ældre produktioner, og de hævder at disse vanskeligheder nu forhindrer dem i at udnytte deres arkiver. Public service-selskaber har derfor anmodet om et lovgivningsinitiativ, der kan lette situationen for dem. Også filmarkiverne indrømmede, at de var ude af stand til at udnytte mange værker, og at offentligheden derfor har mistet adgangen til sin egen audiovisuelle kulturarv.

Instruktørerne og visse private TV-sendere var derimod af den opfattelse, at disse spørgsmål var færdigbehandlet i det nye ophavsretsdirektiv²¹ og ikke burde genbehandles i denne sammenhæng.

²¹ Europa-Parlamentets og Rådet direktiv 2001/29/EF af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet, EFT L 167 af 22.6.2001.

Det blev fra flere sider påpeget, at etablering af de ovenfor nævnte databaser og registre kunne lette søgningen efter rettighedshavere. Det blev også foreslået, at spørgsmålet blev taget op i forbindelse med revisionen af direktivet om TV uden grænser. Det skal imidlertid bemærkes, at dette direktiv ikke dækker spørgsmål om ophavsret og beslægtede rettigheder.

Kommissionen støtter et samarbejde mellem alle berørte parter, for at de specifikke problemer, der måtte findes i visse tilfælde, kan blive løst. Inden for rammerne af dette samarbejde skal der i første omgang udarbejdes en oversigt over værker, for hvilke det kan være svært at finde rettighedshavere.

4. E-BIOGRAF

Spørgsmålet om e-biograf er blevet rejst, fordi de digitale teknologier giver mulighed for distribution over hele Europa. Disse teknologier kan også muliggøre udviklingen af lokale centre til mange formål i tyndt befolkede områder²². e-biografbegrebet anvendes til at betegne den elektroniske formidling til et biografværk. I biografbranchen anvendes også begrebet d-biograf, som betyder, at det endelige billede er resultatet af enten en digital formidling fra ende til anden eller det oprindelige filmmateriale overført til et digitalt medium og vist digitalt. Der er endvidere rejst spørgsmål om, hvilke virkninger, der kan opstå for filmudlejeres og biografefjeres rentabilitetsberegning.

Der var udbredt enighed om, at en standardisering af e-biograf skulle gennemføres af biografbranchen selv. Det blev ikke anset for nødvendigt, at nationale myndigheder eller Den Europæiske Union træffer foranstaltninger. Der blev fra flere sider henvist til Det Europæiske Forum for Digitale Film, som blev etableret for nylig i Stockholm på initiativ af det svenske formandskab, som et passende organ til at tage nye initiativer, og i overensstemmelse hermed opfordredes der til at støtte dette forums mål og projekter.

Kommissionen blev opfordret til at støtte udviklingen af e-biograf gennem MEDIA Plus-programmet og til at åbne det "flerårige rammeprogram 2002-2006 for forskning, teknologisk udvikling og demonstration som bidrag til etableringen af Det Europæiske Forskningsrum" (det sjette rammeprogram) for den europæiske industri, som arbejder på at udvikle høje standarder for den elektroniske filmdistribution.

I Rådets afgørelser 2000/821/EF og 163/2001/EF fastsættes, at pilotprojekter under MEDIA-programmet skal sikre, at MEDIA Plus²³ og MEDIA Uddannelse²⁴ følger de hurtige teknologiske ændringer. Dette er udtryk for den forventning, at brugen af digitale teknologier vil gøre europæiske audiovisuelle værker lettere tilgængelige uden for deres oprindelsesland. Konkurrenseevne er under globaliseringen i stadig stigende grad afhængig af brugen af nye teknologier i alle sammenhænge (udvikling, produktion og distribution).

MEDIA-programmerne henvender sig imidlertid til den audiovisuelle industri og er ikke beregnet til forskning. Kommissionen vil sikre en passende og effektiv koordinering med de foranstaltninger, der træffes på området nye teknologier, herunder bl.a. i forbindelse

²² For eksempel Folkets Hus i Sverige.

²³ EFT L 13 af 17.1.2001.

²⁴ EFT L 26 af 27.1.2001.

med det sjette rammeprogram, og i den forbindelse fokusere på de behov og det potentielle, der findes i små og mellemstore virksomheder på det audiovisuelle marked.

Kommissionens overordnede målsætning er gennem udvikling og brug af nye teknologier at styrke den europæiske audiovisuelle industri ved at forbedre mulighederne for, at sådanne værker bliver produceret, ved at tilskynde til tværnational distribution og ved at forbedre europæiske fagfolks kapacitet gennem en hensigtsmæssig vedvarende erhvervsuddannelse. Målet bliver gennem en industristyret proces at udvikle alment anerkendte e-biograf systemer, baseret på åbne standarder. Dette kunne omfatte følgende elementer: udvikling af passende algoritmer til kompression af værdifulde digitale film, udvikling af teknologier til visning af sådanne film, udvikling af metoder til beskyttelse af film ved hjælp af kodning, udvikling af afregningsmetoder i forbindelse med film, der downloades, og endelig udvikling af metoder til digitalisering, forbedring, restaurering og bevaring af film.

Kommissionen mener, at e-biograf i høj grad baner vejen for en forøgelse af anvendelsen af europæiske audiovisuelle værker. Den mener, at der i denne sammenhæng må gives prioritet til levering til biografer (business to business), men at der eventuelt senere kan komme en forbrugerfase. Kommissionen er tilfreds med etableringen af Det Europæiske Forum for Digitale Film. Den støtter dette forums mål, at etablere europæiske forbrugerkrav for alle dele af den digitale/elektroniske kæde og at lette udviklingen af verdensomspændende standarder for e-biograf i rette tid.

5. BESKATNINGSSPØRGSMÅL

Det er nødvendigt at beskæftige sig med de forskelle, der findes mellem forskellige typer af kulturelt "gods" i medlemsstaterne og virkningen af de gældende beskatningsordninger i medlemsstaterne for produktion og udbredelse af audiovisuelle værker. Det var opfattelsen, at nationale skattebegunstigelser kunne være en betydningsfuld faktor i udviklingen af koproduktioner, og at også en harmonisering af medlemsstaternes skattemæssige praksis for at undgå dobbeltbeskatning ville være et positivt bidrag. Producere og instruktører opfordrede Kommissionen til at tilskynde medlemsstaterne til på nationalt eller på europæisk plan at etablere særlige banker eller risikokapitalfonde med privat kapital og tilskynde de medlemsstater, som ikke anvender skattemæssige lempelser til at fremme audiovisuelle investeringer, til at gøre det. Der blev fra flere sider gjort opmærksom på skattemæssige foranstaltninger (især "skattely"), som bruges til at finansiere ikke-europæiske produktioner. Biografejerne mente, at Kommissionen burde tilskynde medlemsstaterne til at sænke de indirekte skatter på biografbilletter til det niveau, der er gældende for andre kulturelle produkter.

Der var blandt de forskellige berørte parter bred enighed om, at nedsatte momsatsen eller et totalt bortfald af moms burde være gældende for audiovisuelle kulturelle produkter og tjenesteydelser. I overensstemmelse hermed blev det fra forskellig side foreslået, at bilag H i det sjette momsdirektiv²⁵ burde udvides til at dække enten visse dele af sektoren

²⁵ Direktiv 77/388/EØF af 17.5.1977, senest ændret ved direktiv 2001/41/EF af 19.1.01. Bilag H omfatter en række emner af kulturel interesse, herunder bøger og aviser (herunder udlån) og betaling for adgang til kulturelle og andre begivenheder (biograf, teater, messer, museer, osv.) og modtagelse af radio- og tv-spredningstjenester.

(video og online-tjenester) eller hele sektoren. Visse nationale myndigheder satte spørgsmålstegn ved behovet for en europæisk aktion, mens andre var af den opfattelse, at dette emne burde diskuteres på europæisk plan.

Den procedure, der er fastlagt i direktivet, består i, at revision skal gennemføres på grundlag af en rapport fra Kommissionen. På grundlag af denne rapport skal Rådet hvert andet år tage stilling til anvendelsen af nedsatte satser. Rådet skal være enstemmigt i sin stillingtagen til Kommissionens forslag og kan beslutte at ændre listen over varer og tjenesteydelser i bilag H. Kommissionen fastlagde sin politik for momsområdet i meddelelsen af 7. juni 2000²⁶. I denne meddelelse erklærede Kommissionen, at den ville undersøge en harmonisering af satserne og vurdere virkningerne af momsstrukturen for det indre markeds drift. Der vil blive etableret retningslinjer på grundlag af denne analyse, når evalueringen af det igangværende pilotprojekt om arbejdsintensive tjenesteydelser²⁷ (for hvilke en nedsat sats kan anvendes indtil december 2002) er afsluttet. Der vil blive lagt særlig vægt på anvendelsen af nedsatte momssatser i sammenhæng med Fællesskabets prioriteter i denne sektor.

Kommissionen noterer sig de fremsatte synspunkter om beskatning af kulturgods og -tjenesteydelser, herunder anmodningen om at sætte de medlemsstater, som ønsker at gøre det, i stand til at anvende en nedsat momssats for alle kulturelle varer og tjenesteydelser uden at diskriminere mellem forskellige former for distribution. Kommissionen vil overveje muligheden for at imødekomme denne anmodning i forbindelse med revisionen af bilag H i det sjette momsdirektiv, der vil finde sted efter 2002. Kommissionen gør opmærksom på, at medlemsstaterne allerede nu har mulighed for at anvende en nedsat sats på biografbesøg.

6. KLASSIFICERING

Der er to indbyrdes forbundne spørgsmål i denne sammenhæng: forskelle i klassificeringen af audiovisuelle værker i medlemsstaterne for forskellige distributionsformer, og mellem medlemsstaterne for den samme distributionsform. Audiovisuelle værker underkastes normalt en klassificering, som viser, for hvilke aldersgrupper filmen anses for passende.

I spørgsmålet om forskelle mellem medlemsstaterne blev der, især fra de nationale myndigheders side, fremsat det synspunkt, at forskelle er resultatet af kulturelle forskelle, og at de ikke påvirker materialets udbredelse væsentligt og derfor bør behandles på nationalt plan. Andre gik ind for en aktion til behandling af dette spørgsmål, selv om de erkendte, at en harmonisering af klassificeringen af audiovisuelle værker i hele Europa ville være vanskelig at gennemføre på grund af forskellige kulturelle traditioner og holdninger. Der var støtte til et styrket samarbejde mellem de kompetente myndigheder og klassificeringsorganerne for at mindske forskellen mellem medlemsstaterne og mellem de forskellige medier og til en udvikling af gensidig anerkendelse. Visse kommentatorer var af den opfattelse, at nationale og europæiske myndigheders rolle kunne være at støtte et samarbejde mellem relevante myndigheder og udvikle fælles deskriptive kriterier på europæisk plan.

²⁶ Strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked - KOM (2000) 348 endelig. udg.
²⁷ Indført ved direktiv 1999/85/EF af 22.10.1999.

I spørgsmålet om forskelle mellem forskellige distributionsformer var der mange, som mente, at det audiovisuelle indhold bør behandles ensartet uanset distributionsformen. Der blev fremsat ønsker om harmoniserede standarder, da dette ville lette udbredelsen af europæiske værker. Der blev argumenteret for, at bedømmelsen af materialets egnethed skulle være mere konsekvent og ensartet og gælde for alle medier i overensstemmelse med en række mål og principper for regulering af indholdet med udgangspunkt i lovgivningen. Løsningen kunne være at etablere en ensartet europæisk klassificeringsstandard for alle audiovisuelle medier, som ville være til gavn for forbrugerne og leverandørerne og derfor få en positiv virkning på produktion og udbredelse af europæiske audiovisuelle værker.

Kommissionen understregede i sin rapport om henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed²⁸ behovet for at få en konsekvent behandling af alle medier. Kommissionen har til hensigt at fortsætte dette arbejde og evaluere, hvilke systemer der kunne etableres, som ville løse dette problem og samtidig tage hensyn til de eksisterende kulturelle forskelle mellem medlemsstaterne. Kommissionen anerkender de betydningsfulde kulturelle aspekter ved klassificering, som skal besluttes i overensstemmelse med principperne om nærhed og styreformer, jf. Kommissionens nylige hvidbog⁷, men mener, at der bør gennemføres en yderligere analyse af den rolle, en selvregulerende ordning som NICAM i Nederlandene spiller.

Kommissionen vil tilskynde til udveksling af erfaringer med klassificering (herunder selvregulering) med henblik på at styrke samarbejdet om dette spørgsmål. I denne sammenhæng har Kommissionen til hensigt at indlede en undersøgelse af klassificeringen af film til biografer, fjernsyn, DVD og videokassetter i EØS. Undersøgelsen vil evaluere grundene til og virkningen af forskelle mellem de forskellige nationale love eller selvregulerende foranstaltninger til klassificering af film for den efterfølgende markedsføring af filmene. Den vil også analysere, hvorvidt sådanne forskelle i klassificering opleves som forvirrende blandt de personer, der har ansvaret for mindreårige.

7. ANDRE FORANSTALTNINGER TIL UDBREDELSE AF FILM

Der blev fremsat forskellige forslag til, hvordan produktion og udbredelse af europæiske audiovisuelle værker kan forøges, herunder:

En række kommentatorer var af den opfattelse, at Kommissionen burde tilskynde til, at produktionssektoren modtager tilskud, og/eller opfordre medlemsstaterne eller andre institutioner til at gøre det. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kommissionen sammen med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Investeringsfond (EIF) indledte "i2i-audio-visuelt initiativ", som supplerer Media Plus-programmet for 2001-2005 og fokuserer på en forbedring af denne industris konkurrenceevne og på fremme af den kulturelle mangfoldighed, som indgår i udviklingen af europæiske audiovisuelle værker. Kommissionen vil fortsat undersøge

²⁸ Evalueringsrapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelse af Rådets henstilling af 24. september 1998 med hensyn til beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, KOM(2001) 106 af 27.2.2001, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_en.htm

alle muligheder for at gennemføre passende finansielle foranstaltninger, der kan forbedre produktion og udbredelse af europæiske audiovisuelle værker.

I denne sammenhæng ønsker Kommissionen at fremhæve den positive metode, der er fastsat i den meddelelse om statsstøtte og risikovillig kapital²⁹, som blev vedtaget for nylig, og som skal gælde i de næste fem år. Denne tekst er i overensstemmelse med de ønsker, der blev fremsat på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, at det skal være et mål for Fællesskabet at støtte risikovillig kapital, og at Kommissionens almindelige politik skal være at understøtte risikovillig kapital i Fællesskabet³⁰. Kommissionen har godkendt en række ordninger, medlemsstaterne har oprettet for at skabe sådanne fonde. Ved at tilskynde til udveksling af informationer og den bedste praksis mellem medlemsstaterne og Kommissionen vil det være muligt at identificere de bedste metoder til at støtte filmsektoren i de enkelte medlemsstater, og det vil blive muligt at undersøge, i hvilken udstrækning disse metoder kan udvikles i medlemsstaterne. I denne sammenhæng kunne det være nyttigt at skabe tværnationale netværker for fagfolk i Den Europæiske Filmindustri. Andre mente, at Kommissionen bør fastlægge de grundlæggende principper for medlemsstaterne og behandle vigtige spørgsmål som f.eks. behovet for nationale metoder til at undgå at hæmme produktion og udbredelse af film henover grænserne.

Det blev foreslået, at Europa-Kommissionen skulle anvende sit *e-Learning*-initiativ, som forsøger at mobilisere fagfolk inden for uddannelse og kultur, til at sætte fart i ændringerne i uddannelsesordningerne og indføre kendskabet til klassiske europæiske film for Europas unge borgere.

Endelig var der støtte til oprettelse af en fjernsynskanal under Den Europæiske Union, som skal vise europæiske film.

Kommissionen mener, at udveksling af informationer og den bedste praksis har overordentlig stor betydning. Den audiovisuelle industri er meget kompleks og står over for både teknologiske og markedsbetingede udfordringer. Kommissionen har til hensigt at nedsætte en ekspertgruppe til at diskutere disse spørgsmål og undersøge, hvordan Kommissionen kan udarbejde en politik på dette område. Denne gruppe bør have ekspertise på mange områder. Dens opgave skulle være at skaffe informationer og gøre sig tanker om den teknologiske udvikling og markedets udvikling i de sammenhænge, der vedrører audiovisuel produktion. Gruppen skulle ikke repræsentere medlemsstaterne som sådan, men samle erfaringer og viden i alle medlemsstaterne.

Kommissionen vil undersøge, hvilke foranstaltninger der kan træffes inden for rammerne af *e-Learning*-initiativet for at udvikle evnen til at se billeder og unge europæeres kendskab til europæiske film.

Kommissionen har også til hensigt at foretage en undersøgelse og evaluering af finansstrømmene i den europæiske filmindustri på grundlag af en analyse af den finansielle dokumentation vedrørende en række udvalgte film, som blev markedsført mellem 1996 og 2000. I denne undersøgelse skal de vigtigste faktorer,

²⁹ EFT C 235 af 21.8.2001.

³⁰ Risikovillig kapital: En nøgle til jobskabelse i Den Europæiske Union, SEK (1998) 552 endelig udg., 31.3.98.

der er bestemmende for filmindustriens økonomi, kortlægges og evalueres. Især skal der ske en undersøgelse af de forskellige projektfaser, herunder forberedelse af en produktion, udvikling, produktion, efterbehandling, markedsføring, distribution og import/eksport. Desuden skal det undersøges, hvorvidt eventuelle forbindelse mellem bestemte investorer og indtægternes størrelse kan have haft betydning for, om filmene blev en succes.

8. SPØRGSMÅL, DER SKAL BEHANDLES UNDER REVISIONEN³¹ AF TV UDEN GRÆNSER-DIREKTIVET I 2002

8.1. Definitioner

Definition af et europæisk værk: Et europæisk værk defineres forskelligt på internationalt og nationalt plan og i Fællesskabet. Det vigtigste spørgsmål var, om der er behov for en fælles definition på europæisk plan, hvor detaljeret en sådan definition skal være, og hvorvidt den skal være bindende for de forskellige sammenhænge, hvor den skal anvendes. I medlemsstaterne defineres "europæiske værker" i høj grad forskelligt. Der har været fremført det argument, at sådanne forskelle kunne skabe hindringer for europæiske produktioners frie bevægelighed. Definitionerne er vedtaget af medlemsstaterne både af hensyn til indførelse af bestemmelserne i TV uden grænser-direktivet og af hensyn til anvendelsen af nationale støtteordninger for audiovisuelle værker.

Der var almindelig enighed om, at spørgsmålet om "definitioner" var vigtigt for alle typer af produktioner. Det blev fra forskellig side understreget, at sådanne definitioner må tage hensyn til den relevante kontekst, herunder støtteordninger, ko-produktioner, osv., og der blev gjort opmærksom på forbindelsen med revisionen af TV uden grænser-direktivet i 2002. Nogle var af den opfattelse, at det ville være til fordel for visse politiske mål, hvis der var en harmoniseret definition eller som et alternativ en koordinering eller gensidig anerkendelse af medlemsstaternes definitioner. Dette ville forenkle skabelsen af europæiske ko-produktioner og kombinationen af forskellige (nationale eller europæiske) støtteordninger.

En del af deltagerne i høringen (herunder repræsentanter for TV-sendere og nationale myndigheder) mente ikke, at forskelle i definitionen giver anledning til hindringer for produktion på tværs af grænserne. Andre (først og fremmest film- og fjernsynsproducere) var af den opfattelse, at forskellige definitioner ligesom forskellige nationale fortolkninger af disse definitioner vanskeliggør ethvert forsøg på at få et klart overblik over den økonomiske udvikling i den europæiske filmindustri som helhed. Der var også delte meninger om, hvorvidt fællesskabslovgivningen bør indeholde en mere detaljeret definition, idet nogle fandt, at dette var unødvendigt, mens andre ønskede en harmonisering.

Der blev anlagt forskellige synspunkter på de kriterier, der burde ligge til grund for definitioner. Der var delte meninger om, hvorvidt definitionerne skulle være så brede som muligt, eller mere indskrænkende, og der blev nævnt kulturelle og økonomiske kriterier. Visse kriterier, herunder kontrol med rettigheder, var der ikke enighed om.

³¹ Denne revision skal finde sted i henhold til direktivets artikel 26, jf. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_en.htm

Desuden blev der foreslået kriterier som brug af en arbejdstagerorienteret definition eller "kulturelle" elementer.

Definition af en uafhængig producent: Der findes i Europa forskellige definitioner af begreberne "uafhængig producent" og "uafhængig produktion". Mange medlemsstater anvender begrebet uafhængig producent til at afgrænse de producenter, der kan modtage støtte under nationale støtteordninger. Det blev derfor drøftet, hvad "uafhængig" betyder, og hvilke kriterier der skal afgøre, om en producent er uafhængig.

Der var bred enighed om, at det var nødvendigt at afklare, hvilke politiske mål der skal nås, især i lyset af de nye strukturer i filmindustrien. Der blev fra flere sider gjort opmærksom på en potentiel spænding mellem det mål at forøge den europæiske konkurrenceevne og det mål at fremme den kulturelle mangfoldighed i Europa. Det sidstnævnte mål kunne synes at være i overensstemmelse med det oprindelig formål med TV uden grænser-direktivet, nemlig at tilskynde til skabelse af nye kilder til TV-produktion, bl.a. ved at begunstige skabelsen af små og mellemstore virksomheder, som kan konkurrere med de eksisterende, etablerede producenter. Dette ville betyde, at den nuværende ordnings beskyttelse skulle fokuseres på små og mellemstore virksomheder, frem for at udvide den til at omfatte større grupper, der har tilknytning til TV-sendere. I denne sammenhæng blev det også bemærket, at den nuværende skelnen mellem producenter og TV-sendere ikke længere er så klar, som den tidligere har været, fordi de ofte er en del af vertikalt integrerede grupper, og forbindelserne er derfor stadig mere komplekse. Enhver definition bør derfor omfatte interesseforbindelser forskellige steder i den audiovisuelle værdikæde. Der var en vis støtte til en europæisk definition, som kunne sikre, at medlemsstaterne bruger den samme fortolkning. Det var den almindelige opfattelse, at spørgsmålet skulle behandles i forbindelse med revisionen af TV uden grænser-direktivet.

Producenter og instruktører henviste til forskellen mellem begreberne uafhængig producent og uafhængig produktion. Det blev fra mange sider understreget, at uafhængige producenter yder et væsentligt bidrag til fremme af den kulturelle mangfoldighed. I spørgsmålet om mulige kriterier, der kunne anvendes, blev det fremført, at udgangspunktet bør være den relevante betragtning i TV uden grænser-direktivet (betragtning 31).

Der var især mellem TV-sendere og producenter uenighed om, hvorvidt kriterierne skulle omfatte en begrænsning af varigheden af overførsel af rettigheder fra producenter til sendestationer. Det var sendestationernes opfattelse, at ethvert forsøg på at indføre en tidsbegrænsning eller anden begrænsning af sendestationernes rettigheder på europæisk plan ville være uberettiget og i modstrid med målene med den europæiske audiovisuelle politik og have en negativ indflydelse på konkurrencen. Producenterne mente, at en tilbageførsel af traditionelle rettigheder til producenten og en fair forhandling af nye medierettigheder (jf. pkt. 2.4) kun kan få en positiv indvirkning på audiovisuelle værkers udbredelse og føre til, at der sker en forbedring af mængden og kvaliteten af de europæiske film, der står til rådighed for salg i nye sammenhænge.

Som vigtigste kriterier blev foreslået frit valg af produktionsfaciliteter, frit valg af international markedsføring, flertalsdeltagelse, ejerforhold i selskabet og besiddelse af aktier. Andre foreslog, at enhver definition burde fokusere på begrebet "uafhængighed" for at fastholde adskillelsen mellem sendestationer og producenter. Både offentlige og private sendestationer var af den opfattelse, at den nuværende definition af

"uafhængighed af sendestationen" bør ændres for at passe til udviklingen i sektoren, herunder den stigende koncentration og etablering af mediekoncerner samt andre platforme med forbindelse til TV-senderne.

Med henblik på denne definitions anvendelighed i forhold til Fællesskabets konkurrenceregler blev det foreslået, at der tages hensyn til spørgsmålet om uafhængighed i produktionen i forbindelse med kontrollen af fusioner og joint ventures for at sikre, at branchen (som hovedsagelig består af små og mellemstore virksomheder) ikke lider skade. Der var især tale om kontrol med produktionen, adgang til distributionskanaler og opretholdelse af rettigheder for uafhængige i forhold til kataloger.

Det er Kommissionens opfattelse, at den debat, der blev ført i denne sammenhæng, har givet nyttige impulser til de undersøgelser, der er igangsat til forberedelse af revisionen af TV uden grænser-direktivet i 2002, og Kommissionen har til hensigt at forfølge spørgsmålet inden for disse rammer. Den tager til efterretning, at revisionen bør tage særligt hensyn til de mål, der skal nås, herunder behovet for at fremme den kulturelle mangfoldighed og den rolle, definitionen spiller i denne sammenhæng samt de mange mulige kriterier, der skal evalueres.

8.2. Spørgsmål vedrørende visning i medierne og online-rettigheder

Dette punkt vedrører fristerne for de faser af den økonomiske udnyttelse af film, der er gældende i Den Europæiske Unions medlemsstater, og som hviler på aftaler mellem de relevante aktører³². På grundlag af en bestemmelse i fællesskabsretten påhviler det medlemsstaterne at sørge for, at de sendestationer, der henhører under deres retlige kompetence, ikke sender biografilm før udløbet af de frister, der er aftalt med rettighedshaverne³³.

Der var bred enighed om, at dette er tilstrækkeligt, og at - forudsat, at rangfølgen mellem medierne sikres på europæisk plan - fristerne for udnyttelse af film fortsat kan overlades til de berørte parters kontrakt aftaler. En harmonisering af denne praksis blev af flere anset for at være kontraproduktiv, mens andre gik ind for selvregulering.

Der blev fokuseret på de nye problemer, der opstår i forbindelse med definitionen af online og nye medierettigheder, som opstår i forbindelse med online-udbredelse af europæiske værker. Der blev bedt om bemærkninger til spørgsmålet om, hvilke virkninger dette har for forskellige aktører i værdikæden (sammenføring af rettigheder, osv.). Sendestationerne og producenterne var uenige om, hvorvidt en kategorisering af rettigheder er nødvendig. Producenterne mente, at der var behov for at kategorisere og definere de forskellige grupper af rettigheder.

Generelt set var producenterne af den opfattelse, at TV-senderne fik nye medierettigheder gratis, eftersom disse rettigheder ikke var klart defineret i kontrakten og blev forhandlet separat. Senderne gik ind på, at forhandlinger om rettigheder må tage hensyn til alle sammenhænge, hvor der er mulighed for udnyttelse, og skabe klarhed over, hvorvidt disse supplerende rettigheder indgår i en aftale mod en passende betaling (den nuværende praksis). I øvrigt var de af den opfattelse, at en indgriben ville begrænse begge parters forretningsmæssige frihed.

³² Denne type aftaler suppleres i Tyskland, Frankrig og Portugal af bestemmelser i lovgivningen.

³³ Artikel 7 i det ændrede TV uden grænser-direktiv.

Efter Kommissionens opfattelse bekræftede høringen, at den gældende fællesskabslovgivning er den bedste løsning, fordi den giver mulighed for en smidig udøvelse af rettigheder på de forskellige trin i mediehierarkiet. Kommissionen noterede sig producenternes forbehold over for sammenknytning af rettigheder og har til hensigt at beskæftige sig med dette spørgsmål i den udstrækning, det har forbindelse med definitionen af en uafhængig producent i sammenhæng med revisionen af TV uden grænser-direktivet i 2002.

9. NÆSTE SKRIDT

De grundlæggende principper, som danner kernen i Fællesskabets audiovisuelle politik, forbliver fuldt gyldige. Fællesskabet vil udvikle denne politik på grundlag af de eksisterende lovgivningsredskaber og støttemekanismer, men også undersøge muligheden for at bruge nye redskaber eller initiativer til at nå disse mål. Udvikling i teknologien eller på markedet skal ses i lyset af behovet for at styrke Europas kulturelle og sproglige mangfoldighed og bevare vor audiovisuelle arv. I denne sammenhæng har Kommissionen identificeret en række initiativer, der kunne tages for at fremme udbredelsen af værker, og den vil derfor indlede følgende aktioner:

TIDSPLAN FOR AKTIONER

Emne	Aktion	Afslutningsdato
Klassificering	Uafhængig undersøgelse med henblik på evaluering af klassificeringspraksis	2002
Andre spørgsmål	Nedsættelse af en ekspertgruppe for film	2002
Andre spørgsmål	Uafhængig undersøgelse af finansstrømme inden for den europæiske biografindustri	2002
Beskyttelse af kulturarv og udnyttelse af audiovisuelle værker	Statusopgørelse før iværksættelse af et initiativ	medio 2002
Definition af "europæisk værk" og af "uafhængig producent"	Revision af direktivet om TV uden grænser	ultimo 2002
Beskatningsspørgsmål	Revision af det sjette momsdirektiv	efter 2002
e-Biograf	Medtagelse i MEDIA+ og i det sjette rammeprogram	2002-2006