



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.12.2003
KOM(2003) 784 endelig

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

**DEN FREMTIDIGE EUROPÆISKE LOVGIVNINGSPOLITIK PÅ DET
AUDIOVISUELLE OMRÅDE**

INDHOLD

1.	Indledning	3
1.1.	Beskrivelse af det audiovisuelle landskab i Europa.....	3
1.2.	Den seneste teknologi og udviklingen på markedet i den audiovisuelle sektor.....	5
1.3.	Kommissionen, Parlamentet og Rådets vigtigste foranstaltninger inden for den audiovisuelle politik	6
2.	Audiovisuel politik i EU-sammenhæng	7
3.	Mod en ny styreform for europæiske audiovisuelle medier.....	13
3.1.	Definitioner og grundlæggende koncepter	14
3.2.	Overordnede regler.....	16
3.3.	Retten til information	17
3.4.	Fremme af produktion, kronologi	18
3.5.	Kommerciel kommunikation	19
3.6.	Beskyttelse af mindreårige og den offentlige orden	21
3.7.	Retten til berigtigelse	22
3.8.	Institutionelle aspekter	23
3.9.	Henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed	24
3.10.	Samregulering og selvregulering	25
4.	Konklusioner og tidsplan	26

1. INDLEDNING

De audiovisuelle medier er af central betydning for den måde, hvorpå moderne, demokratiske samfund fungerer, og for udviklingen og overførslen af sociale værdier. De er af stor betydning for, hvad borgerne ved, tror og føler. For denne kulturindustri par excellence er det af afgørende betydning, at virksomhederne i denne sektor kan regne med et overskueligt og forudsigeligt politisk miljø, når de skal planlægge investeringer og udvikle deres virksomhedsstrategier.

Denne meddelelse har til formål at bidrage til forudsigeligheden ved at beskrive de prioriterede områder inden for Fællesskabets lovgivningspolitik for sektoren i et udvidet Europa på mellemlangt sigt.

Fællesskabets politik for av-sektoren er rettet mod at fremme udviklingen af av-sektoren i EU, navnlig gennem færdiggørelse af det indre marked i denne sektor, samtidig med at der gives støtte til mål, som er af afgørende betydning og almen interesse, som f.eks. kulturel og sproglig mangfoldighed, beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed samt forbrugerbeskyttelse. For at nå disse mål anvender Fællesskabet to kategorier af supplerende og indbyrdes sammenhængende foranstaltninger, som har karakteriseret denne politik fra begyndelsen, lovbestemmelser og støtteordninger. I 2003 blev de lovgivningsmæssige rammer og støtteinstrumenterne, dvs. MEDIA-programmerne, gjort til genstand for en bred offentlig høring og revision. I denne meddelelse beskrives Kommissionens konklusioner vedrørende de lovgivningsmæssige rammer. I første kvartal af 2004 vil Kommissionen i et separat dokument foreslå en ny generation af programmer, som vil følge de nuværende MEDIA-programmer.

1.1. Beskrivelse af det audiovisuelle landskab i Europa

I henhold til de seneste evalueringer¹ fra 2001 repræsenterede det europæiske av-marked som helhed, dvs. alle av-aktiviteter og leveringsmetoder medregnet, en værdi på næsten 95 mia. EUR, hvilket er en stigning på 5,2 % i forhold til 2000. Denne stigning bekræfter en konstant positiv tendens (+ 35 % i løbende priser siden 1997).

Hvad angår industriens to vigtigste områder, tv og biograffilm, stod tv for ca. to tredjedele af markedet i 2001, mens biograffilm, herunder videofilm, stod for ca. 15 % af markedet - resten stod musikindspilninger og fritidssoftware for. Salg og udleje af DVD-software var den mest dynamiske sektor og overgik biograffilmudgivelser. DVD-sektoren bekræftede sin betydning i 2002, hvor omsætningen i detailhandlen kunne måle sig med salget af traditionelle VHS-kassetter, og hvor der var en samlet stigning i salget af indspillede av-produkter.

¹ Kilde: European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 1.

Hastigheden i udviklingen på tv-markedet aftog i 2001 (+ 4 % i forhold til 2000, + 40 % i forhold til 1997) hovedsageligt på grund af utilfredsstillende resultater (- 2,1 % i 2001 i forhold til 2000) blandt traditionelle kommercielle udbydere af ukodet tv, som led under en verdensomspændende krise på reklamemarkedet. Samlet set havde sektoren for betalings-tv (udbydere af programpakker, tematiske kanaler, udbydere af eftertragtede tv-udsendelser og homeshopping-virksomheder) igen en dynamisk udvikling med en årlig stigning på ca. 13 % (+ 100 % i forhold til 1997). Public serviceselskaberne (herunder udbydere af radioprogrammer) havde en samlet omsætning på ca. 27 mia. EUR (28 % af det samlede marked, + 4 % i forhold til 2000; + 20 % i forhold til 1997).

Foreløbige beregninger vedrørende de overordnede tendenser i 2002 i EU bekræfter en negativ vækst blandt udbydere af ukodet tv (ca. - 3,5 % i forhold til 2001) og understreger, at udviklingen går langsommere i sektoren for betalings-tv (+ 6 % i forhold til 2001).

Handelsbalancen for av-sektoren, navnlig hvad angår tv- og radiospredning, biograffilm og rettighederne til distribution af videofilm, er konstant negativ, hvilket skyldes et stort underskud i handlen med USA på mere end 8 mio. USD i 2000 (i henhold til skøn foretaget af det europæiske observatorium for det audiovisuelle område (European Audiovisual Observatory²).

Av-sektoren fortsatte med at diversificere udbuddet af av-tjenester i løbet af årtusindets første år. I henhold til en række skøn³ omfattede sektoren for traditionel, analog, jordbaseret radio- og tv-spredning 40 public servicekanaler og 47 kommercielle, nationale kanaler i begyndelsen af 2003.

Samtidig var 35 udbydere af programpakker aktive, og 69 public service-kanaler og 584 kanaler udbudt af private operatører blev distribueret på nationalt plan via andre midler end de traditionelle, analoge, jordbaserede teknikker. Ca. 100 regionale kanaler, herunder både public service-kanaler og private kanaler, blev udsendt regelmæssigt, mens antallet af lokale stationer nåede op på 2 000.

Næsten alle husstande i EU råder over et fjernsynsapparat⁴; mange råder over to eller flere. Der er store forskelle med hensyn til udbredelsen af kabel- og satellitudsendelser fra land til land, hvilket også er tilfældet med industriens struktur (over 6 000 operatører). I 2002 havde i gennemsnit over halvdelen af husstandene i EU adgang til kabel-tv, men kun 31 % af husstandene med tv abonnere rent faktisk på kabeltjenester. Stigningen i forhold til 2001 er relativt beskeden - ca. 2,5 %. I henhold til oplysninger offentliggjort af virksomhederne i satellittransmissionsindustrien viser et samlet skøn, at i alt ca. 38 millioner husstande modtog satellitudsendelser direkte i 2002, hvilket er en relativt markant stigning på 14 % i forhold til 2001.

² Kilde: European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 1.

³ Kilde: European Audiovisual Observatory - Yearbook 2002, volume 5.

⁴ Kilde: European Audiovisual Observatory - Yearbook 2003, volume 2.

Digital radio- og tv-spredning nåede ud til næsten 18 % af husstandene i EU (27,4 millioner ultimo 2002, hvilket er en stigning på ca. 15 %. Dette dækker hovedsageligt satellitudsendelser. Over 22 millioner husstande benyttede sig af denne form for spredning ultimo 2002, mens digitale udsendelser via kabel kun har opnået stor udbredelse i nogle få lande (3,5 millioner husstande i hele EU ultimo 2002). Digital, jordbaseret tv-spredning findes kun i nogle få medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Tyskland, Spanien, Sverige og Finland). Det er teknisk muligt at udbyde tv-tjenester via DSL, men disse tjenester er endnu ikke fuldt operationelle. Med relanceringen af digital, jordbaseret radio- og tv-spredning i Det Forenede Kongerige og afskaffelsen af analog radio- og tv-spredning i visse områder i Tyskland dækkede denne form for radio- og tv-spredning 2,1 millioner husstande i EU medio 2003.

Den tid, som gennemsnitligt blev brugt på at se fjernsyn i 2002, var anseelig i alle medlemsstaterne, og der var kun små ændringer i forhold til 2001. Østrig er stadig det land, hvor man bruger mindst tid på at se fjernsyn (153 minutter), mens Spanien er det land, hvor det er mest populært at se tv (262 minutter). De tiltrædende lande har tilsvarende mønstre med hensyn til den tid, som man bruger på at se tv, og tidsforbruget varierer fra 165 minutter i Slovenien til 256 minutter i Ungarn.

Det blev bekræftet, at EU spiller en fremtrædende rolle inden for produktion af spillefilm med 630 produktioner i 2002 (næsten uændret i forhold til 2001, + 13 % i forhold til 1997) sammenlignet med et antal på 450 i USA. Det skal dog understreges, at en betragtelig del af de europæiske film ikke opnår en kritisk masse, hvad angår publikum (dvs. et publikum på 100 000 biografgængere eller flere). I den sammenhæng skal det nævnes, at med hensyn til investeringer i filmproduktion har amerikanske filmproducenter produktionsbudgetter, som er mange gange større end dem, som filmproducenterne i EU har, og de råder ligeledes over langt større markedsføringsbudgetter. Den seneste bølge af europæiske samproduktioner med deltagelse af navnlig nogle af de største medlemsstater kan eventuelt afhjælpe denne ubalance. I 2002 blev der vist over 250 film, som var paneuropæiske samproduktioner.

Der blev produceret 86 spillefilm i de tiltrædende lande i 2002. Både samproduktioner med medlemsstaterne og med andre tiltrædende lande er stadig sjældne. En række af de tiltrædende lande har ikke desto mindre udviklet en betydelig produktionsinfrastruktur.

1.2. Den seneste teknologi og udviklingen på markedet i den audiovisuelle sektor

Hovedtrækkene i av-sektoren, virksomhedsmodeller, transmissionsmetoder, forbrugeradfærd, forbrugerelektronik osv. er ikke undergået de store forandringer i de senere år efter de store ændringer i 1990'erne. Med forbehold for begivenheder, som påvirker virksomhedernes situation, forventes der ikke betydelige ændringer på markedet som en naturlig udvikling i de nuværende forhold. En udvikling af mere afgørende betydning kunne blive resultatet af den kommercielle udnyttelse af en række teknologier, som allerede findes, men som stadig er stort set uudnyttede, fordi de ikke giver forbrugeren en klar merværdi, eller fordi der er usikkerhed om den virksomhedsmodel, som skal understøtte teknologierne.

Bortset fra *digitalt tv* kunne følgende betydningsfulde tekniske nyskabelser bidrage positivt til udviklingen af av-sektoren:

- fladskærme
- højopløsnings-tv (High Definition TV = HDTV)⁵
- interaktivt tv.

Internettet har med udviklingen af grafiske browsere på World Wide Web medført drastiske ændringer af den måde, hvorpå man kommunikerer, og åbnet nye muligheder for adgang til av-indhold. Der er dog langt færre, der anvender internettet i forhold til tv, og de to medier dækker også forskellige behov⁶. Branchen undersøger også muligheden for at anvende internetprotokollen i forbindelse med digital radio-/tv-spredning. Internetprotokollen gør det muligt at gruppere forskellige typer af tjenester, herunder informationssamfundstjenester, og vil i henhold til teknologerne indlede en ny konvergensfase på tjenesteplan.

1.3. Kommissionen, Parlamentet og Rådets vigtigste foranstaltninger inden for den audiovisuelle politik

I Kommissionens meddelelse om "Principper og retningslinjer for fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder"⁷ fra 1999 beskrives fem principper for regulering i sektoren. I henhold til disse principper skal reguleringen kun lige være så omfattende, at et klart defineret politisk mål kan nås, garantere retssikkerheden og teknologisk neutralitet og håndhæves så tæt som muligt på de aktiviteter, der lovreguleres.

Direktivet om fjernsyn uden grænser⁸ (direktivet), som blev vedtaget i 1989, blev revideret i 1997 for at tage hensyn til den teknologiske udvikling og udviklingen på markedet. Som bekræftet i forbindelse med revisionen i 2003⁹ har direktivet lige siden givet et sæt stabile og sikre lovgivningsmæssige rammer for radio- og tv-udsendelser. Den fjerde rapport om gennemførelsen af direktivet, som blev vedtaget af Kommissionen den 6. januar 2003¹⁰, konkluderer, at direktivet generelt er blevet gennemført på tilfredsstillende vis, hvorved fri bevægelighed for tv-udsendelser inden for Fællesskabet i al væsentlighed er blevet sikret. I Europa-Parlamentets rapport om fjernsyn uden grænser¹¹ samt i Regionsudvalgets udtalelse af 3. juli 2003 om den fjerde rapport om gennemførelsen genfinder man denne vurdering. I Rådets konklusioner af 19. december 2002¹² om direktivet understreges betydningen af nye former for levering af av-indhold, f.eks. interaktive medier.

⁵ I et fremtidigt arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene vil den rolle, som forskellige skærmformater - bredskærmsformat og højopløsnings-tv - spiller for udbredelsen af digitalt tv blandt forbrugerne, blive gjort til genstand for en undersøgelse.

⁶ For at kunne se av-indhold på internettet, skal man have en bredbåndsforbindelse (via kabel eller *Digital Subscriber Line* (DSL)). I henhold til Screen Digest havde ca. 13 millioner husstande i EU i 2002 en bredbåndsforbindelse.

⁷ KOM (1999) 657 endelig.

⁸ Rådets direktiv 89/552/EØF. Ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF.

⁹ Nærmere oplysninger kan findes i denne meddelelses afsnit 3.

¹⁰ KOM(2003) 778 endelig. Jf. også punkt 5 i rapporten om gennemførelsen, som henviser til det arbejde, som tidligere er blevet udført af Europa-Parlamentet og Rådet.

¹¹ A5-0251/2003.

¹² EFT C 13 af 18.1.2003, s. 1.

Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed¹³ af 24. september 1998 er det første juridiske instrument - på EU-plan - som vedrører indholdet af online, audiovisuelle tjenester og informationstjenester, som er tilgængelige på internettet. Rapporten om gennemførelsen af denne henstilling¹⁴, som blev offentliggjort i 2001, viste, at den overordnede gennemførelse allerede var relativt tilfredsstillende. Der er blevet oprettet hotlines og iværksat oplysningskampagner i næsten alle medlemsstaterne, og der er også blevet udarbejdet adfærdskodekser. Industrien har arbejdet på at udvikle pålidelige internetfiltre, og Kommissionen har intensiveret det internationale arbejde på dette område, da meget ulovligt og skadeligt indhold stammer fra lande uden for EU.

I Kommissionens meddelelse om visse juridiske aspekter vedrørende biograffilm og andre audiovisuelle værker¹⁵ redegøres der for kriterierne for, at der kan gives statsstøtte til av-produktion, uden at det er i modstrid med EF-traktaten. Derudover undersøgte den muligheden for pligtdeponering af audiovisuelle værker som en metode til at bevare og beskytte den europæiske audiovisuelle kulturarv. I Rådets resolution om deponering af biograffilm i EU¹⁶ opfordres medlemsstaterne til at oprette effektive ordninger for deponering og bevarelse af biograffilm.

2. AUDIOVISUEL POLITIK I EU-SAMMENHÆNG

Den europæiske av-sektor påvirkes ikke kun af Fællesskabets regulering af indholdet og støttemekanismer. Et stort antal fællesskabspolitikker påvirker i høj grad medievirksomhederne, hvilket betyder, at en sammenhængende tilgang er af så meget mere afgørende betydning.

¹³ Rådets henstilling af 24. september 1998 om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed (offentliggjort i EFT L 270 af 7.10.1998, s. 48).

¹⁴ KOM(2001) 106 endelig.

¹⁵ KOM(2001) 534 endelig af 26.9.2001, EFT C 43 af 26.9.2002, s. 6. Kommissionen planlægger at følge Rådets henstilling op med et forslag til Rådets henstilling om kulturarv på filmområdet.

¹⁶ Vedtaget den 24.11.2003.

Konkurrence

Kommissionen overvåger overholdelsen af konkurrencereglerne, som spiller en betydningsfuld rolle i av-sektoren. Konkurrencelovgivningen bidrager til opfyldelsen af to af Fællesskabets grundlæggende målsætninger. For det første bidrager den til at sikre åbne markeder i hver enkelt sektor, herunder på området for av-tjenester, ved at forhindre ulovlige begrænsninger af konkurrencen. Kommissionen bidrager om nødvendigt til at åbne markeder præget af ingen, urimelig eller fordrejet konkurrence. For det andet sørger Kommissionen med disse instrumenter for, at man kan leve op til et af EU's formål ved at etablere et fælles marked i henhold til EF-traktatens artikel 2 gennem sikring af ufordrejet konkurrence på det indre marked. De regler, som finder anvendelse i forbindelse med kontrol med fusioner, har til formål at give Kommissionen mulighed for at sikre, at fusionerne ikke bringer den væsentlige konkurrenceproces i et enhedsmarked i fare. I den forbindelse har Kommissionen f.eks. undersøgt de planer, som den australske medievirksomhed, Newscorp, har om at overtage det italienske betalings-tv-selskab, Telepiù¹⁷. Derudover er fællesskabsreglerne vedrørende karteller også af stor betydning for av-sektoren.

Statsstøtte, som fordrejer konkurrencen ved at favorisere visse virksomheder eller produktioner, er i princippet forbudt i henhold til traktaten. I forbindelse med anvendelsen af traktatens bestemmelser om statsstøtte til public service-radio- og tv-virksomhed skal der dog tages hensyn til bestemmelserne i traktatens artikel 86, stk. 2, samt meddelelsen, som klarlægger anvendelsen af statsstøttereglerne på public service-radio- og tv-virksomhed¹⁸. Kommissionen har anvendt denne i en række tilfælde i 2003¹⁹.

¹⁷ Denne fusion gjorde det muligt for Telepiù at fusionere med Stream, det andet betalings-tv-selskab på det italienske marked, som i øvrigt var ejet i lige store dele af Newscorp og Telecom Italia. Newscorp kontrollerer nu det nye selskab, og Telecom Italia ejer en minoritetsandel. Selv om operationen medførte monopollignende tilstande på det italienske marked for betalings-tv, mente Kommissionen ikke desto mindre, at en tilladelse til fusionen på passende betingelser var at foretrække for forbrugerne frem for de markedsforstyrrelser, som den sandsynlige lukning af Stream ville have medført.

¹⁸ EFT C 320 af 15.11.2001.

¹⁹ Kommissionen har den 21. januar 2003 skriftligt meddelt Danmark, at den har truffet beslutning om at indlede en procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, i EF-traktaten vedrørende statsfinansiering af det offentlige danske tv-selskab TV2 med licensmidler og andre foranstaltninger. Kommissionen mener på indeværende stadium, at de danske myndigheders kompensation oversteg nettoomkostningerne ved TV2's public service-forpligtelser, hvilket risikerede at føre til krydssubsidiering af TV2's kommercielle aktiviteter og fordrejning af konkurrencen. Derudover har Kommissionen besluttet at afslutte undersøgelsesprocedurerne rettet mod Italien og Portugal vedrørende finansieringsordningerne for de offentlige tv-selskaber RAI og RTP.

Med vedtagelsen af meddelelsen om biografer i september 2001²⁰ offentliggjorde Kommissionen kriterierne for at erklære statsstøtte til biograf- og tv-produktioner i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra d). Meddelelsen var et betydningsfuldt skridt i retning af at tilvejebringe retssikkerhed for biografsektoren og at sikre den fortsatte eksistens af støtteordninger, samtidig med at et velfungerende indre marked sikres. De klare regler, der redegøres for i meddelelsen, har gjort det muligt at foretage en ensartet vurdering af de nationale statsstøtteordninger, som Kommissionen har modtaget meddelelse om²¹. Kommissionens tjenestegrene arbejder på en ny meddelelse om biografer, som skal vedtages før juni 2004, med henblik på at garantere retssikkerhed i tråd med statsstøttereglerne over en længere tidshorison.

Mediepluralisme

Foranstaltninger til sikring af mediepluralisme begrænser typisk det maksimale antal selskaber inden for mediekoncerner og forhindrer kumulativ kontrol over eller samtidig deltagelse i flere mediekoncerner. Ud over sådanne regler kan en lang række andre foranstaltninger - fra konkurrencepolitik til foranstaltninger, som fremmer forskelligartet kulturelt og sprogligt indhold - bidrage til mediepluralisme. Målet med alle foranstaltninger til fordel for mediepluralisme er at beskytte ytringsfriheden og sikre, at mediet afspejler en vifte af holdninger og synspunkter, hvilket er kendetegnende for et demokratisk samfund. I Kommissionens grønbog om forsyningspligtigheder²² af 21. maj 2003 anføres det, at beskyttelsen af mediepluralisme hovedsageligt er en opgave, som påhviler medlemsstaterne. I øjeblikket indeholder den afledte ret i Fællesskabet ingen bestemmelser, der sigter direkte mod at sikre pluralisme inden for medierne. Men fællesskabslovgivningen giver mulighed for at anvende nationale sikkerhedsforanstaltninger vedrørende mediepluralisme. En række eksisterende instrumenter under fællesskabslovgivningen bidrager dog direkte eller indirekte til opnåelse af målet vedrørende mediepluralisme. Mens det primære mål med Fællesskabets konkurrencelovgivning er af økonomisk karakter, dvs. at sikre en vis balance mellem markedsaktører, bidrager den også til at forebygge en grad af kumulativ kontrol over eller samtidig deltagelse i flere mediekoncerner, som kunne være til skade for eksistensen af en bred vifte af holdninger og synspunkter på mediemarkederne²³. Direktivet om fjernsyn uden grænser bidrager til at beskytte mediepluralismen gennem en række bestemmelser vedrørende indhold, navnlig gennem bestemmelserne om fremme af europæiske værker og værker fra uafhængige producenter.

²⁰ EFT C 43 af 16.2.2002.

²¹ Seneste sager: N 410/02 (Belgien som skattely), N 261/03 (den tyske Filmförderungsgesetz (FFG)). Sagerne kan findes på følgende adresse:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#aides

²² KOM(2003) 270 endelig.

²³ Jf. også den specifikke protokol om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, som er vedlagt Amsterdam-traktaten.

Ophavsret

Beskyttelse af ophavsret spiller en betydningsfuld rolle for udviklingen af av-sektoren. De lovgivningsmæssige rammer for ophavsretten findes i direktiv 2001/29/EF om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet²⁴. Den 30. januar 2003 forelagde Kommissionen et forslag til et direktiv om foranstaltninger og procedurer til sikring af overholdelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder²⁵. Målet med forslaget er at harmonisere de nationale retsfor skrifter om midlerne til håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og fastsætte en generel ramme for informationsudveksling mellem de ansvarlige nationale myndigheder. Det foreslåede direktiv vil sikre retfærdige forhold for rettighedshaverne i EU, styrke de foranstaltninger, som kan træffes mod lovovertrædere og således have en afskrækkende virkning over for personer, som fremstiller eller handler med varemærkeforfalskede eller piratkopierede varer.

Elektroniske kommunikationsnet og -tjenester samt informationssamfundstjenester

I 1999 iværksatte Kommissionen en større revision af den eksisterende telekommunikationslovgivning, hvilket i 2002 førte til vedtagelsen af et sæt nye lovgivningsmæssige rammer for elektronisk kommunikation, som skal gennemføres fra og med juli 2003. De nye rammer finder anvendelse over for alle transmissionsinfrastrukturer, mens lovgivning vedrørende indholdet af programmer, som udsendes via elektroniske kommunikationsnet, stadig falder uden for anvendelsesområdet. De nye rammer omfatter navnlig bestemmelser om adgang til spektrum, godkendelse af udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, herunder tjenester, som anvendes til udsendelse af radio og tv-programmer, bestemmelser om "Must carry"-forpligtelser, adgangsregler for netværk, adgangsstyringssystemer og lignende faciliteter. Hovedmålet med revisionen var at skabe et sæt regler, som var enkle, havde til formål at forenkle lovgivningen samt var teknologisk neutrale og tilstrækkeligt fleksible til at kunne håndtere markeder præget af hurtige ændringer i sektoren for elektronisk kommunikation. Målet med de nye rammer er at fremme konkurrence på markedet for elektronisk kommunikation, at gøre det indre marked mere velfungerende og at beskytte brugernes grundlæggende interesser, som ellers ikke ville blive beskyttet af markeds kræfterne.²⁶

²⁴ EFT L 167 af 22.6.2001.

²⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger og procedurer til sikring af overholdelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, KOM(2003) 46 endelig.

²⁶ Telekommunikationspakken indeholder følgende elementer:

- et direktiv om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektiv)
- et tilladelsesdirektiv
- et direktiv om adgang og samtrafik
- et direktiv om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester
- en beslutning om et regelsæt for radiospektrumpolitik.

Direktivet om elektronisk handel²⁷ giver et sæt lette og fleksible rammer for e-handel og behandler kun de elementer, som er strengt nødvendige for at sikre, at det indre marked inden for e-handel er velfungerende. Det blev udarbejdet med henblik på at være teknologisk neutralt, således at der ikke opstår behov for konstant at tilpasse de lovgivningsmæssige rammer til den seneste udvikling.²⁸ Det dækker en lang række online-tjenester (såkaldte informationssamfundstjenester) fra online-aviser og specialiserede nyhedstjenester (som f.eks. erhvervsinformation eller finansielle oplysninger) og fjernsalg af forskellige produkter (bøger, computer hardware og software, lægemidler osv.) til online-levering af finansielle tjenester (online-banker, online-investeringer). Sidstnævnte er af særlig betydning, da de er særligt godt egnede til levering på tværs af grænserne, hvilket Kommissionen har anerkendt i sin meddelelse om e-handel og finansielle tjenester²⁹. Direktivet finder horisontal anvendelse på alle områder inden for lovgivningen, som vedrører tilvejebringelse af informationssamfundstjenester, uanset om der er tale om offentlig ret, privatret eller strafferet.

Kommissionens meddelelse om hindringer for udstrakt adgang til informationssamfundets nye tjenester og applikationer ved hjælp af åbne platforme for digitalt tv og 3G-mobilkommunikation³⁰ vedrører informationssamfundstjenesternes interoperabilitet. Med det mere overordnede mål at fastslå, hvilke hindringer for udstrakt adgang til nye teknologier der findes, behandles spørgsmålet vedrørende fremme af åbne teknologiske platforme for digitalt tv og 3G-mobilkommunikation. Disse teknologier kunne i fremtiden supplere PC'en i forbindelse med tilvejebringelse af udstrakt adgang til internettet og interaktive tjenester. I meddelelsen beskrives de opfølgingsforanstaltninger, som skal gennemføres af medlemsstaterne. I meddelelsen forudses det også, at der på langt sigt vil opstå et multiplatformsmiljø, som vil fungere som et supplement til leveringen af avancerede informationssamfundstjenester.

Kommissionens meddelelse om overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning (fra digital "overgang" til analog "afvikling")³¹ omfatter en vejledning for medlemsstaterne i at løse den vanskelige opgave, som det er at gå over til digital radio- og tv-spredning og sluttelig afvikle analog radio- og tv-spredning på en forbrugervenlig måde. Med meddelelsen indledes også drøftelser af, hvordan man bedst udnytter det radiospektrum, som bliver til rådighed, når den analoge radio- og tv-spredning er blevet afviklet. I handlingsplanen *eEurope 2005* kræves det, at medlemsstaterne inden udgangen af 2003 offentliggør deres overgangsplaner, herunder eventuelt en dato for den endelige afvikling af analog tv-spredning. Det vil sikre, at forbrugerne får tilstrækkelige oplysninger og en rimelig frist til at få kendskab til alle de muligheder, som de nye digitale tv-tjenester kan byde på, og til at udskifte deres udstyr. I meddelelsen rådgives medlemsstaterne om de politiske fælder, som bør undgås, og der peges på de punkter, som bør indgå i de nationale overgangsplaner. De nationale foranstaltninger bør være gennemsigtige og rimelige i forhold til målet, gennemføres rettidigt og være teknologisk neutrale, så man undgår at udsætte bestemte parter for forskelsbehandling og at fordreje konkurrencen på markedet.

²⁷ EFT L 178 af 17.7.2000.

²⁸ Teknologiske applikationer (WAP eller PDA), der f.eks. gør det muligt at få adgang til indhold ved hjælp af et specifikt værktøj, medfører ikke nogen "ændring af information" i den i artikel 12 anvendte betydning, men er blot en "teknisk specifikation af indhold".

²⁹ KOM(2001) 66 endelig af 7.2.2001.

³⁰ KOM(2002) 410 endelig.

³¹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning (fra digital "overgang" til analog "afvikling"), KOM(2003) 541 endelig.

Handicappedes adgang til tv

Selv om handicappedes adgang *til tv* ikke er omfattet af direktivet om fjernsyn uden grænser, vil Kommissionen opfordre medlemsstaterne til at fokusere på dette emne med henblik på at koordinere og supplere nationale aktioner og foranstaltninger i det kontaktudvalg, som er blevet oprettet på grundlag af direktivet. Man vil navnlig gennemføre yderligere drøftelser af, hvordan indholdet kan suppleres med lydbeskrivelser, undertekster og tegnsprog.

Forbrugerbeskyttelse

EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning i sin helhed finder ligesom i alle andre sektorer også anvendelse i den audiovisuelle sektor. Det omfatter de overordnede bestemmelser om reklame, som finder anvendelse i alle sektorer omfattet af direktivet om vildledende reklame, og det forslag til et rammedirektiv om virksomhedernes urimelige handelspraksis over for forbrugerne, der blev fremsat for nylig. I forbindelse med rammedirektivet anvendes en teknologisk neutral tilgang, og det er også baseret på hjemlandsprincippet, hvorfor der er overensstemmelse med tilgangen i det eksisterende direktiv om fjernsyn uden grænser. I forslaget gøres det klart, at i tilfælde af konflikt med sektorspecifik EU-lovgivning på dette område, er det den sektorspecifikke lovgivning, som finder anvendelse.

Kommissionens forslag til en forordning om samarbejde om forbrugerbeskyttelse af 17. juli 2003³² har til formål at oprette et netværk af offentlige håndhævelsesmyndigheder på området for forbrugerbeskyttelseslovgivning. Forordningen indeholder bl.a. en bestemmelse om oprettelse af et stående udvalg for forbrugerbeskyttelsessamarbejde. Sager, som er underlagt bestemmelserne i direktivet om fjernsyn uden grænser, vil dog fortsat kun blive undersøgt af det kontaktudvalg, som er blevet oprettet i henhold til dette direktiv.

Lovvalsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold

Kommissionens forslag til en forordning om lovvalsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("ROM II") af 22. juli 2003³³ bestemmer som hovedregel, at på "forpligtelser uden for kontraktforhold anvendes loven i det land, hvor skaden er opstået eller truer med at opstå, uanset i hvilket land den begivenhed, der udløste skaden, fandt sted, og uanset i hvilket land eller i hvilke lande skaden har indirekte følger". Ikke desto mindre er retten til berigtigelse underlagt en specifik bestemmelse i artikel 6: "Den lov, der finder anvendelse på retten til berigtigelse eller tilsvarende foranstaltninger, er loven i det land, hvor radio- eller tv-føretagendet eller udgiveren har sit sædvanlige opholdssted".

Handelspolitik

Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne har ikke forpligtet sig og har udnyttet muligheden for undtagelser vedrørende av-tjenester i henhold til mestbegunstigelsesklausulen i forbindelse med den seneste runde af multilaterale handelsforhandlinger, den såkaldte Uruguay-runde. EU har således opnået manøvrerum i av-sektoren, hvilket både sikrer muligheden for at bevare eksisterende nationale foranstaltninger og fællesskabsforanstaltninger i denne sektor og for at videreudvikle politikker og instrumenter på nationalt plan og fællesskabsplan som reaktion på udviklingen i sektoren.

³² KOM (2002) 443 endelig.

³³ KOM (2002) 427 endelig.

Denne handlefrihed er af central betydning i Rådets konklusioner fra den 26. oktober 1999 vedrørende forhandlingerne om den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) med henblik på den næste forhandlingsrunde i WTO (Verdenshandelsorganisationen), som nu er forestående og kaldes DDA-runden (Doha Development Agenda = Doha-udviklingsdagsordenen). I konklusionerne pålægges EU at sikre, *"at Fællesskabet og dets medlemsstater fortsat har mulighed for at bevare og udvikle deres kapacitet til at fastlægge og gennemføre deres kulturelle og audiovisuelle politikker med henblik på at bevare deres kulturelle mangfoldighed"*. Fællesskabets holdning i forbindelse med DDA-forhandlingerne er fuldt ud i overensstemmelse med disse konklusioner.

Fremme af kulturel forskellighed i forbindelse med eksterne forbindelser

EU er åbent for handel med og samarbejde vedrørende audiovisuelle tjenester, og fremme af handel med disse tjenester er et nødvendigt element i forbindelse med målet vedrørende kulturel forskellighed. Dette mål forfølges gennem udvikling af den kulturelle og audiovisuelle dimension af eksisterende partnerskaber mellem EU og tredjelande, f.eks. inden for rammerne af Cotonou-aftalen med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet eller Euro-Middelhavspartnerskabet.

Ydermere vedtog Kommissionen i august 2003 en meddelelse med titlen "På vej mod et internationalt instrument for kulturel mangfoldighed", hvori den giver udtryk for, at den går ind for at udvikle et nyt internationalt instrument for kulturel mangfoldighed inden for rammerne af UNESCO. På UNESCO's generalkonference (29. september - 17. oktober 2003) blev det besluttet, at man vil påbegynde arbejdet hen mod en konvention om kulturel mangfoldighed, hvilket medfører, at der skal forelægges et udkast til en konvention på den næste generalkonference i 2005.

3. MOD EN NY STYREFORM FOR EUROPÆISKE AUDIOVISUELLE MEDIER

Direktivet om fjernsyn uden grænser³⁴ er den vigtigste forskrift vedrørende av-tjenester på EU-plan. Direktivet er blevet suppleret af navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (direktivet om elektronisk handel)³⁵ og Rådets direktiv 93/83/EØF om samordning af visse bestemmelser vedrørende ophavsrettigheder og ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med radio- og tv-udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel³⁶ (kabel- og satellitdirektivet). Hvad angår direktivet om fjernsyn uden grænser klarlægger direktivet om elektronisk handel en række juridiske begreber og harmoniserer visse aspekter, som gør det muligt, at informationssamfundstjenesterne kan blive fuldt ud omfattet af principperne for det indre marked, mens kabel- og satellitdirektivet har til formål at muliggøre radio- og tv-udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel på tværs af grænserne.

³⁴ Rådets direktiv 89/552/EØF, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF.

³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000.

³⁶ EFT L 248 af 6.10.1993, s. 15-21.

I bilaget til den fjerde rapport om gennemførelsen af direktivet om fjernsyn uden grænser³⁷ beskrives arbejdsprogrammet for 2003, for så vidt angår revision af direktivet. I arbejdsprogrammet nævnes en offentlig høring, som har til formål at give Kommissionen de oplysninger, som er nødvendige for at vurdere, om der er behov for at ajourføre eller tilpasse direktivet.

Høringen var baseret på diskussionsoplæg, som blev offentliggjort på Kommissionens websted³⁸. Der blev gennemført to rækker af offentlige høringer i Bruxelles henholdsvis den 2. - 4. april og den 23. - 25. juni 2003. De berørte parter blev også opfordret til at indsende deres skriftlige bidrag senest den 15. juli 2003. Kommissionen modtog mere end 150 bidrag (ca. 1 350 sider). Alle de relevante parter (private og offentlige radio- og tv-selskaber, myndigheder, producenter, rettighedshavere og kunstnere) samt de fleste medlemsstater indsendte bidrag. I de fleste bidrag gives der udtryk for, at direktivet har givet et sæt fleksible og tilstrækkelige rammer for medlemsstaternes lovgivning, og at det støtter Kommissionens pragmatiske tilgang. Overordnet set har direktivet bidraget positivt til at muliggøre fri bevægelighed for radio- og tv-udsendelser inden for EU. Men bidragene understregede også, at der er behov for yderligere overvejelser.

Resultaterne af denne offentlige høring (skriftlige kommentarer og offentlige høringer) blev drøftet med medlemmerne af det kontaktudvalg, som er blevet oprettet i henhold til direktivet om fjernsyn uden grænser, og de nationale lovgivningsmyndigheder.

3.1. Definitioner og grundlæggende koncepter

Direktivet om fjernsyn uden grænser indeholder bestemmelser om de minimumsstandarder, som medlemsstaternes lovgivning om indholdet af fjernsynsudsendelser skal sikre. Fjernsynsudsendelser, som udsendes af tv-selskaber, der er underlagt lovgivningen i en given medlemsstat, og som lever op til de lovgivningsmæssige krav i den pågældende medlemsstat, kan frit modtages og viderespredes i hele Fællesskabet. I overensstemmelse med at der indledningsvis blev fokuseret på betydningen af medier og kommunikation for et frit, demokratisk og socialt samfund, indebærer disse minimumsstandarder en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger, som har til formål:

- at sikre, at begivenheder af væsentlig samfundsmæssige interesse ikke udsendes på grundlag af eksklusivaftaler, således at en betydelig del af offentligheden i de pågældende medlemsstater er udelukket fra at følge begivenheden i en tv-udsendelse, hvortil der er fri adgang
- at fremme produktion og spredning af europæiske tv-programmer
- at beskytte forbrugerne i forbindelse med reklame, sponsering og teleshopping, herunder hvad angår urimelig handelspraksis
- at beskytte mindreårige og den offentlige orden
- at beskytte retten til berigtigelse.

³⁷ KOM(2002) 778 endelig.

³⁸ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/consult_en.htm

Direktivet omhandler grundlæggende principper, som kan ses som politiske målsætninger, som er relevante for alle former for levering af audiovisuelle tjenester (regler om beskyttelse af mindreårige, adskillelse mellem indhold og reklame, klar tilkendegivelse af, at der er tale om reklame, forbud mod visse produkter). Nogle af de detaljerede regler i direktivet om fjernsyn uden grænser er specifikt rettet mod traditionelle, lineære tv-programmer (f.eks. bestemmelser om varigheden og placeringen af reklame- og teleshopping-indslag).

I fællesskabslovgivningen skelnes der på nuværende tidspunkt mellem tv-udsendelser, som er underlagt direktivet om fjernsyn uden grænser, og informationssamfundstjenester, som er underlagt direktivet om elektronisk handel. Den lovgivningsmæssige tilgang i direktivet om fjernsyn uden grænser er mere detaljeret end den lovgivningsmæssige tilgang i direktivet om elektronisk handel. Dette skyldes hovedsageligt den afgørende og helt enestående betydning, som tv-spredning har for vores samfund gennem påvirkning af vores meningsdannelse.

På nuværende tidspunkt er der ingen informationssamfundstjeneste, som har opnået samme betydning som tv-spredning. Udbredelsen af bredbåndstjenester er gået langsommere end indledningsvis forventet, og det ser ud til, at det er vanskeligt at forudsige udviklingen under radikalt ændrede økonomiske forhold. Resultaterne af høringsprocessen bekræfter denne antagelse. I visse bidrag (navnlig fra medlemsstaterne) er det blevet forlangt, at direktivets anvendelsesområde udvides. Forslagene er forskellige med hensyn til rækkevidde (fra udelukkende at vedrøre ikke-traditionelle tv-tjenester til at vedrøre alle former for audiovisuelt indhold), og i andre forslag gives der udtryk for, at det er for tidligt at vedtage horisontal lovgivning om indhold, da komplet mediekonvergens ikke er opnået endnu.

På mellemlangt sigt mener Kommissionen dog, at der kan blive behov for en gennemgribende revision af direktivet med henblik på at tage hensyn til den teknologiske udvikling og ændringer af strukturen på av-markedet. Kommissionen vil derfor med bistand fra eksperter (i fokusgrupper) overveje, om der på fællesskabsplan er behov for ændringer af lovgivningen om indhold, hvad angår de forskellige distributionskanaler for audiovisuelt indhold, med henblik på at tage hensyn til mediekonvergens på det tekniske plan og eventuelle forskelligheder i de nationale lovgivninger, som har betydning for oprettelsen af det fælles marked og måden, hvorpå dette fungerer. Udgangspunktet for gruppens mandat skal være de eksisterende rammer. I forbindelse med ethvert indgreb skal der sikres en proportionel anvendelse af reglerne om indhold og en sammenhængende anvendelse af relevante politikområder, som betragtes som havende betydning for denne sektor, som f.eks. konkurrence, kommerciel kommunikation, forbrugerbeskyttelse og den interne markedsstrategi for servicesektoren.

3.2. Overordnede regler

Direktivet om fjernsyn uden grænser omfatter et af de grundlæggende principper for det indre marked, nemlig anvendelse af oprindelseslandets lovgivning, og der er i praksis ingen mulighed for undtagelser. I den forbindelse fastlægges der i direktivet en række kriterier, der har til formål at bestemme den kompetente medlemsstat, for at forhindre, at et bestemt program bliver underlagt flere medlemsstaters kompetence. I forbindelse med ændringen af direktivet i 1997 blev der tilføjet en række kriterier med henblik på at kunne fastslå fuldstændig klart, hvilken medlemsstat der har jurisdiktion over en tv-spretningsorganisation. Sluttelig bestemmer direktivet, at hvis kompetencen ikke kan fastslås ved hjælp af kriterierne i artikel 2, stk. 3, kan den kompetente medlemsstat bestemmes på grundlag af artikel 52 (tidligere artikel 43) ff. i traktaten. Den offentlige høring var også baseret på disse bestemmelser i direktivets artikel 2.

Selv om de fleste af de medlemsstater og personer, som har bidraget, mener at reglerne er hensigtsmæssige, har en række medlemsstater og forbrugerbeskyttelsesorganisationer dog givet udtryk for deres bekymring over forskellighederne med hensyn til de nationale lovgivninger og den deraf følgende risiko for, at radio- og tv-selskaberne etablerer sig i de medlemsstater, som har den mest liberale lovgivning. Derudover er problemet vedrørende områdespecifik reklame blevet understreget af en række medlemsstater. Det er en praksis, hvor radio- og tv-selskaberne bruger en kanal, som er rettet mod publikum i oprindelseslandet, til at nå ud til publikum i forskellige andre lande - oftest nabolande - ved hjælp af samme kanal, men med programmer, hvor de oprindelige reklameindslag erstattes med reklameindslag, som specifikt er rettet mod dette andet publikum. Ifølge disse bidrag risikerer denne praksis at underminere nabolandenes radio- og tv-selskabers og således hele av-industriens økonomiske grundlag. Det skal dog i denne forbindelse understreges, at denne praksis er i overensstemmelse med principperne for fri udveksling af tjenesteydelser³⁹ og etableringsfrihed⁴⁰ som defineret af Domstolen.

Derudover har direktivets regler givet en række problemer med hensyn til gennemførelsen, hvilket fremgår af den overtrædelsesprocedure vedrørende programmerne RTL4 og RTL5, som er blevet indledt mod Nederlandene. Kommissionen har dog kunnet stille denne sag i bero som følge af en dom afsagt af det nederlandske statsråd⁴¹.

Kommissionen undersøger som førhen om nødvendigt eventuelle spørgsmål vedrørende disse principper inden for rammerne af kontaktudvalget med deltagelse af de relevante nationale myndigheder.

³⁹ Domstolen, 26. april 1988, sag 325/85, Samling af Afgørelser I, s. 2085.

⁴⁰ Yderligere oplysninger om dette princip kan findes i "Guide to the case law of the European Court of Justice on Articles 43 et seq. EC Treaty, FREEDOM OF ESTABLISHMENT", 1.1.2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/establ/art43_en.pdf

⁴¹ Kommissionen havde indledt en overtrædelsesprocedure mod de nederlandske myndigheder som følge af den beslutning, som det nederlandske medieråd (Commissariaat voor de media) havde truffet om at betragte sig selv som havende jurisdiktion over programmerne RTL 4 og RTL 5, som udsendes af et radio- og tv-selskab, som hører under de luxembourgske myndigheders jurisdiktion. Uden at sætte spørgsmålstegn ved den analyse, som Commissariat voor de Media havde foretaget af sagen, har en dom, som statsrådet har afsagt, ikke desto mindre annulleret beslutningen, da dette organ ikke kunne have denne form for jurisdiktion og således udløse en situation med dobbelt jurisdiktion i strid med direktivet om fjernsyn uden grænser. I lyset af denne dom anerkender de nederlandske myndigheder, som også Kommissionen har hævdet i denne sag, at direktivet forbyder enhver situation, hvor et radio- og tv-selskab er underlagt jurisdiktionen i mere end en medlemsstat. Kommissionen har derfor besluttet at stille denne sag i bero.

3.3. Retten til information

Under høringsprocessen blev retten til information drøftet i forbindelse med to aspekter. I det første diskussionsoplæg blev der rejst spørgsmål vedrørende tilstrækkeligheden og hensigtsmæssigheden af de nuværende bestemmelser i direktivets artikel 3a (begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse). I diskussionsoplæg 6 drøftedes behovet for i fremtiden at indføre en ret til korte uddrag af begivenheder, som er omfattet af eksklusivaftaler, og "adgang" til disse begivenheder.

I størstedelen af de indsendte bidrag gives der udtryk for, at direktivets artikel 3a er nyttig, nødvendig, effektiv og rimelig. Visse bidrag, navnlig fra tyske, private radio- og tv-selskaber er mere kritiske i den forbindelse. Hvad angår mulige udvidelser af disse bestemmelsers anvendelsesområde, foreslog visse public serviceselskaber, at der udarbejdes en europæisk liste over begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse (i Europa) hovedsageligt for at forhindre den praksis, som består i at markedsføre visse rettigheder i bestemte geografiske områder, men dette forslag blev dog mødt med en udbredt skepsis. På trods af at der i forbindelse med bidragene blev foreslået forskellige forbedringer, var der ikke enighed om, hvorvidt begrebet "en betydelig del af befolkningen" skal defineres på europæisk plan, og om der er behov for at ændre direktivet, hvad angår referencedatoer. Visse medlemsstater og aktører ville også hilse det velkommen, hvis Kommissionen tog stilling til, om de foreslåede foranstaltninger (lister) er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Dette kunne give større retssikkerhed sammenlignet med den nuværende situation, hvor Kommissionen skal indlede en overtrædelsesprocedure, hvis den mener, at de nationale foranstaltninger er urimelige i forhold til målet.

Høringerne viste, at der ikke er noget umiddelbart presserende behov for en ændring af denne bestemmelse i direktivet. Som nævnt i en række bidrag kunne den dom, som om kort tid afsiges af Retten i Første Instans⁴² vedrørende artikel 3a, medføre, at der skal tages hensyn til nye faktorer, hvilket kunne nødvendiggøre yderligere drøftelser af "vejledende principper" eller Kommissionens rolle. Kommissionen vil drøfte disse emner i kontaktudvalget i anden halvdel af 2004. Eventuelle retningslinjer vil omfatte specifikke oplysninger til medlemsstaterne om arten og gennemførelsen af nationale foranstaltninger. Kommissionen mener, at udarbejdelsen af en europæisk liste ikke vil give nogen merværdi, da direktivet i sin nuværende udformning lader det være op til medlemsstaterne at udpege begivenheder af væsentlig interesse på baggrund af særlige nationale og regionale kulturelle og samfundsmæssige forhold. En drastisk ændring af denne situation, hvor medlemsstaterne skal udpege begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse, vil ikke kunne betragtes som værende i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Ydermere ville forslagene ikke bidrage til at afhjælpe den praksis, som består i at markedsføre visse rettigheder i bestemte geografiske områder. Public serviceselskaberne og visse medlemsstater mener, at der på europæisk plan bør findes en lovgivningsmæssigt harmoniseret ret til adgang til begivenheder, der har nyhedsinteresse. De nuværende forskelle mellem de nationale lovgivninger vedrørende dette emne skaber skævheder. Andre medlemsstater er mere skeptiske; private radio- og tv-selskaber og rettighedshavere mener, at dette forhold skal reguleres på grundlag af frivillige kodekser, og afviser på det bestemteste enhver tanke om en ret til "adgang" til et sådant indhold.

⁴² Kirch Media, T-33/01 Retten i Første Instans.

Kommissionen mener, at spørgsmålet vedrørende ret til adgang til begivenheder, som har nyhedsinteresse, bør undersøges nærmere⁴³, og vil opfordre en række eksperter til at drøfte dette emne yderligere (i en fokusgruppe). De pågældende spørgsmål skal behandles i forbindelse med lovgivning om ophavsret. Tre centrale spørgsmål skal besvares: I hvilket omfang giver direktivet om ophavsret en tilstrækkelig løsning ved hjælp af bestemmelsen om rimelig behandling? Nødvendiggør de relevante overordnede politiske målsætninger (informationskildepluralisme osv.) en lovfæstet definition af "retten til adgang" for radio- og tv-selskaber samt nyhedsagenturer? Hvilken type indgreb skal man kunne foretage?

3.4. Fremme af produktion, kronologi

Størstedelen af sendetiden skal afsættes til europæiske programmer (artikel 4 og 6 i direktivet om fjernsyn uden grænser)

Artikel 4 i direktivet om fjernsyn uden grænser indeholder bestemmelser om at indføre foranstaltninger, som har til formål at fremme "europæiske programmer". Disse "europæiske programmer" defineres i artikel 6.

Størstedelen af de berørte parter går ind for at bevare status quo. Nogle ønskede en skærpelse af kravene, mens andre foreslog at erstatte de eksisterende krav med andre instrumenter som investeringskrav eller specifikke støtteprogrammer for europæiske produktioner. Et mindretal blandt de berørte parter stiller fortsat spørgsmålstegn ved behovet og/eller proportionaliteten forbundet med sådanne krav.

Forslagene vedrørende en skærpelse af de nuværende krav omfattede bl.a.:

- Indførelse af et eksplicit kvantitativt mål som erstatning for udtrykket "den største halvdel af den sendetid ...". Det foreslåede minimumstal varierede fra 51 % til 75 %.
- Klarlægning af pligten gennem sletning af følgende ordlyd: "... når det er muligt, med passende midler...". Dette forslag blev støttet af en lang række producenter, manuskriptforfattere og distributører.

Kun i nogle få bidrag blev der givet udtryk for et ønske om undermål eller kvoter for nationale produktioner, ikke-nationale europæiske programmer, filmværker og "regionale" programmer med særlige sprogkombinationer. Indførelse af et investeringskrav som supplement til måling af transmissionstid blev også foreslået.

Der blev også fremsat ønske om forbedring af den overvågningsordning, som Europa-Kommissionen anvender i forbindelse med denne artikel, ved hjælp af nye retningslinjer for indsamling og validering af data eller tilrettelæggelse af overvågningen på fællesskabsplan.

Der var meget delte meninger blandt de berørte parter, hvad angår behovet for yderligere harmonisering af den definition af europæiske programmer, som findes i artikel 6. De, som gik ind for harmoniseringen, foreslog, at den definition, som findes i den europæiske konvention om samproduktion af filmværker (European Convention on Cinematographic Co-production), anvendes.

⁴³ Jf. også andragende nr. 1358/2002 til Europa-Parlamentet.

Europæiske programmer produceret af uafhængige producenter (artikel 5 i direktivet om fjernsyn uden grænser)

Artikel 5 fastlægger som mål, at 10 % af sendetiden eller programbudgettet skal afsættes til europæiske programmer fremstillet af uafhængige producenter. Størstedelen af de berørte parter gik ind for at bevare status quo. Også her var der forslag om at øge tallet til 25 % og/eller at slette følgende ordlyd: "... når det er muligt, med passende midler...". Der blev dog også fremsat ønske om, at de eksisterende krav fjernes eller erstattes med andre mekanismer.

Flertallet mente, at fraværet af en definition af begrebet "uafhængige radio- og tv-spredningsorganer" ikke er en hindring for den fri bevægelighed for programmer i EU. Med andre ord er der bred opbakning til opretholdelse af status quo. En række berørte parter går dog ind for indførelse af en harmoniseret definition. De fremlagde en lang liste over centrale kriterier for uafhængige produktioner, for så vidt angår direktivet. En mulig foranstaltning kunne være at stille denne liste over kriterier til rådighed for medlemsstaterne i form af retningslinjer.

Bestemmelser, som er fælles for artikel 4, 5 og 6 i direktivet om fjernsyn uden grænser

Et mindretal ønskede, at foranstaltningerne ikke skulle omfatte tematiske kanaler med europæiske programmer, home shopping, lande, der har ringe audiovisuel produktionskapacitet, eller hvis sprog har begrænset udbredelse, små og mellemstore radio- og tv-selskaber og kanaler med et begrænset seertal (de minimis-kravet). I nogle bidrag blev der fremsat ønske om særlige bestemmelser for "nye" radio- og tv-selskaber og nye former for levering af og adgang til programmer som f.eks. *pay per view* eller *video on demand*. Alle undtagelser med hensyn til gennemførelsen af foranstaltningerne til fremme af europæiske programmer bør dog defineres omhyggeligt og beskrives i direktivet.

Mediekronologi (artikel 7 i direktivet om fjernsyn uden grænser)

Langt størstedelen af de berørte parter gik ind for at bevare status quo, hvad angår den mediekronologi, som er fastlagt i artikel 7. **De offentlige høringer og bidragene til evalueringsprocessen viste, at direktivets kapitel III er et kompromis præget af balance, idet det fremmer et audiovisuelt landskab i Europa præget af forskelligartethed. Kommissionen har derfor ikke til hensigt at foreslå ændringer af de relevante bestemmelser på nuværende tidspunkt. Kommissionen vil fortsætte med at overvåge gennemførelsen heraf på baggrund af den undersøgelse, som artikel 25a i direktivet om fjernsyn uden grænser indeholder bestemmelser om.**

3.5. Kommerciel kommunikation

Direktivets kapitel IV omfatter en række bestemmelser om reklame, sponsorvirksomhed og teleshopping, herunder bestemmelser vedrørende reklame rettet mod mindreårige. Det indeholder bestemmelser om omfanget af reklameudsendelser (sendetid pr. dag og pr. time, artikel 18) og reklameudsendelsernes antal, længde og art (artikel 11) samt bestemmelser vedrørende indholdet og reklameudsendelsernes udformning (artikel 10, 12, 13, 14, 15 og 16). Der findes også en række specifikke bestemmelser vedrørende sponsorvirksomhed (artikel 17).

Formålet med direktivet er at beskytte seernes interesser, f.eks. ved at opstille en klar sondring imellem redaktionelt stof og reklamer, og at beskytte de audiovisuelle værkers integritet og værdi og rettighedshaverne, f.eks. ved at undgå for mange afbrydelser. Inden for rammerne af den offentlige høring opfordrede Kommissionen de berørte parter til at indsende deres bidrag, navnlig vedrørende relevansen af disse bestemmelser under hensyntagen til udviklingen på markedet og de teknologiske fremskridt. Man spurgte navnlig om, hvorvidt bestemmelserne om kvantitativ begrænsning af reklameudsendelserne kan gøres mere smidige under henvisning til seernes valg- og kontrolmuligheder, og om de nye reklameteknikker er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

Holdningerne til de forskellige punkter, som blev undersøgt, kan opsummeres som følger.

Hvad angår de koncepter og definitioner, som findes i direktivets artikel 1, slås der i størstedelen af bidragene til lyd for, at de eksisterende definitioner bevares. Kun i et begrænset antal bidrag gives der udtryk for et ønske om ændringer. Derudover gives der generelt udtryk for, at det er for tidligt at definere nye reklameteknikker i direktivet.

I de fleste af bidragene går man ind for at bevare status quo med hensyn til bestemmelserne vedrørende beskyttelse af mindreårige (artikel 16) og den menneskelige værdighed (artikel 12), som betragtes som fyldestgørende. En række organisationer, som repræsenterer forbrugerne og familierne, går dog ind for en vis styrkelse af bestemmelserne vedrørende beskyttelse af mindreårige. Det er et område, som Kommissionen for nylig har behandlet i sit forslag vedrørende urimelig handelspraksis.

I de fleste af de bidrag, som er blevet indsendt til Kommissionen, går man ind for at bevare de eksisterende bestemmelser vedrørende reklamernes form og præsentation (artikel 10). Selv om de gik ind for princippet om sondring mellem redaktionelt stof og reklamer, udtalte visse operatører, navnlig annoncører, reklamevirksomheder og kommercielle radio- og tv-selskaber sig ikke desto mindre til fordel for en vis lempelse, hvad angår gennemførelsesbestemmelserne, navnlig med hensyn til at reklame- og teleshoppingindslag kun må forekomme undtagelsesvis og forbuddet mod skjult reklame.

Bestemmelserne vedrørende reklame- og teleshoppingindslag betragtes generelt som hensigtsmæssige. Selv om det anerkendes, at reklameindslagene i princippet skal placeres mellem udsendelserne, og at en placering inde i udsendelserne kun må finde sted, når det sker på en sådan måde, at udsendelsernes integritet og værdi ikke berøres, ønsker man i en lang række bidrag en forenkling af reglerne, navnlig hvad angår sportsudsendelser og de 20 minutter, der skal gå mellem de enkelte afbrydelser af udsendelsen.

Det er forbudt at sende reklame for tobaksvarer samt receptpligtige lægemidler i fjernsynet. Alkoholholdige drikkevarer er underlagt visse begrænsninger. Overordnet set går de berørte parter ind for disse bestemmelser. En enkelt medlemsstat og en række organisationer, som arbejder for beskyttelse af mindreårige og folkesundheden går dog ind for en styrkelse af de bestemmelser, som begrænser reklame for alkoholholdige drikkevarer.

De fleste af medlemsstaterne går ind for bestemmelserne vedrørende varighed. Visse medlemsstater, flertallet af de kommercielle radio- og tv-selskaber og en række reklamebureauer ønsker dog en vis lempelse af reglerne. Overordnet set går ønskerne ikke i retning af en graduering af reglerne på grundlag udsendelsernes art eller publikum. En række kommercielle radio- og tv-selskaber og reklamebureauer går ind for, at der i højere grad anvendes selvregulerings- og samreguleringsmekanismer. Af andre bidrag fremgår det, at det er ineffektivt at anvende sådanne mekanismer i forbindelse med bestemmelserne vedrørende varighed.

Det fremgår af en lang række bidrag, at bestemmelserne vedrørende sponsorvirksomhed betragtes som hensigtsmæssige. Det fremgår dog, at man ønsker en afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt disse bestemmelser giver mulighed for præsentation af varer.

Hvad angår de nye reklameteknikker, er den helt dominerende tendens, at man vil undersøge, om overholdelsen af visse betingelser er sikret, herunder om en opdelt skærm, interaktiv reklame og virtuel reklame er i overensstemmelse med direktivet. Et stort antal af de berørte parter gav også udtryk for, at de af hensyn til retssikkerheden og for at sikre en ensartet behandling af de nye teknikker i de forskellige medlemsstater ønsker, at Kommissionen ved hjælp af en fortolkningsmeddelelse redegør for, hvordan direktivets bestemmelser skal anvendes i forbindelse med de nye teknikker.

Kommissionen har derfor besluttet, at den om kort tid vil vedtage en fortolkningsmeddelelse, hvoraf det fremgår, hvordan bestemmelserne i direktivets kapitel IV skal anvendes i forbindelse med navnlig de nye reklameteknikker. Derudover overvejer Kommissionen på grundlag af rådgivning fra en række eksperter (som skal arbejde inden for rammerne af en refleksionsgruppe), hvordan bestemmelserne om placering og varighed kan ændres med henblik på at tage hensyn til seernes kontrolmuligheder og det større udbud af udsendelser. I forbindelse med denne undersøgelse vil der også blive taget hensyn til resultaterne af den uafhængige undersøgelse af lovgivningsforanstaltningernes påvirkning af reklamemarkedet, som Kommissionen har bestilt⁴⁴, og forslaget til et direktiv om urimelig handelspraksis.

3.6. Beskyttelse af mindreårige og den offentlige orden

De kommentarer, som er blevet indsendt i forbindelse med den offentlige høring, viser, at der blandt de berørte parter er generel enighed om, at direktivets bestemmelser om beskyttelse af mindreårige er tilfredsstillende og tilstrækkelige. Nogle af de berørte parter mente, at det ville være ønskværdigt, at disse bestemmelsers anvendelsesområde blev udvidet til også at omfatte internettet.

I direktivets artikel 22 sondres der mellem udsendelser, som i alvorlig grad kan skade mindreåriges udvikling (artikel 22, stk. 1) og udsendelser, som kan skade mindreåriges udvikling (artikel 22, stk. 2). Mange af de berørte parter mener, at denne bestemmelse bør bevares, som den er, og at der ikke har været problemer med anvendelsen af denne artikel. En række af de berørte parter går dog ind for, at man forsøger at klarlægge den præcise betydning af bestemmelserne i artikel 22, stk. 1 og 2.

⁴⁴ Jf. EUT S107-95378.

Størstedelen af de berørte parter, som kommenterede forbuddet mod udsendelser, som tilskynder til had på grund af race, køn, religion eller nationalitet, er tilfredse med bestemmelsen i den nuværende form og er ikke bekendt med problemer af nogen art. En række af de berørte parter mente, at samregulering eller selvregulering ikke ville være hensigtsmæssigt inden for dette område. En række af de berørte parter ønskede yderligere overvejelser vedrørende hensigtsmæssige foranstaltninger mod forskelsbehandling på grundlag af race, køn eller nationalitet, mens andre understregede behovet for at finde den rette balance mellem den grundlæggende ytringsfrihed og foranstaltninger inden for dette område.

De indsendte bidrag viser, at samregulering fungerer godt i en række medlemsstater, mens en række af de berørte parter mente, at den blotte tilstedeværelse af adfærdskodekser uden offentlig kontrol ikke er tilstrækkelig.

Den generelle holdning er, at mens de regler, som finder anvendelse, er relativt klare, kan en effektiv håndhævelse af disse regler i stigende grad give problemer, navnlig i et digitalt miljø med online-adgang. I den forbindelse blev fordelene ved effektive modeller for selvregulering og samregulering understreget i særlig grad. Der blev givet udtryk for stor interesse for udveksling af bedste praksis og netværkssamarbejde mellem forskellige organisationer.

Direktivets artikel 2a giver mulighed for fravigelse af pligten til at sikre modtagefrihed, hvis en udsendelses indhold kan skade mindreåriges udvikling. Flertallet af de berørte parter, som kommenterede dette emne, mente at bestemmelsen i artikel 2a er hensigtsmæssig og rimelig med henblik på at sikre beskyttelse af de relevante almene interesser. Der blev dog også givet udtryk for, at proceduren kan forenkles, eller at muligheden for at anvende denne bestemmelse bør klarlægges f.eks. i en fortolkningsmeddelelse.

Som følge af høringen og under hensyntagen til de bekymringer, som mange af de berørte parter gav udtryk for med hensyn til effektiviteten af håndhævelsen af de gældende regler, vil Kommissionen som et første skridt foreslå en ajourføring af henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed med fokus på udvikling af modeller for selvregulering og samregulering (jf. afsnit 3.10), herunder navnlig hvad angår online-miljøet for at bidrage til en effektiv overholdelse af de principper for beskyttelse af mindreårige og den offentlige orden, som er blevet anerkendt som værende af overordnet betydning uanset tjenestens art eller leveringsmetode.

3.7. Retten til berigtigelse

Størstedelen af de berørte parter, som kommenterede retten til berigtigelse i forbindelse med tv-tjenester, mener, at bestemmelsen i sin nuværende form er hensigtsmæssig, og at der ikke er behov for yderligere lovgivning. En række af de berørte parter mente, at der bør udvikles bestemmelser vedrørende retten til berigtigelse, som skal finde anvendelse på alle elektroniske medier.

Som tidligere nævnt mener Kommissionen, at lovgivningen om retten til berigtigelse og lignende foranstaltninger skal være gældende lovgivning i det land, hvor det pågældende radio- og tv-spredningsorgan er hjemhørende.

Som foreslået i høringsprocessen vil Kommissionen tilslutte sig forslaget om, at retten til berigtigelse skal finde anvendelse over for alle medier. Som et første skridt kunne retten til berigtigelse indføjes i henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed. Kommissionen vil også aktivt støtte det arbejde, som Europarådet udfører vedrørende retten til berigtigelse i online-miljøet.

3.8. Institutionelle aspekter

Høringsprocessen fokuserede på kontaktudvalgets arbejde, og hvordan de nationale lovgivningsmyndigheder i højere grad kan deltage i arbejdet på europæisk plan. Et andet emne, som blev behandlet i diskussionsoplæggene, var en løsning på problemerne forbundet med de ulemper, som modeller for samregulering medfører (fragmentering af markederne osv.), ved hjælp af forskellige former for samarbejde mellem samreguleringsorganer.

Holdningen til kontaktudvalget er generelt positiv, og det betragtes som et relevant og nyttigt forum. Der er mere uenighed om, hvorledes de nationale lovgivningsmyndigheder i højere grad skal inddrages på europæisk plan. De fleste myndigheder og medlemsstater går ind for at oprette et forskriftsudvalg, mens en andre medlemsstater er imod duplikation af udvalg.

I en række bidrag blev det også foreslået, at kontaktudvalgets møder skal være offentlige for at gøre dets arbejde mere gennemsigtigt. Private radio- og tv-selskaber anmodede om at få observatørstatus i kontaktudvalget.

Bidragene affødt af høringsprocessen får Kommissionen til at konkludere, at sammensætningen af kontaktudvalget og dets opgaver ikke bør ændres. Som reaktion på kravet om mere gennemsigtighed vil Kommissionen på det første møde i kontaktudvalget i 2004 foreslå en ændring af artikel 7 i kontaktudvalgets forretningsorden, i henhold til hvilken kontaktudvalgets møder på nuværende tidspunkt er fortrolige. I tråd med forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter⁴⁵ vil Kommissionen foreslå, at det i henhold til forretningsordenen skal være muligt af offentliggøre kontaktudvalgets dagsordener, dokumenter og referater dog med de undtagelser, som er nævnt i forordningen. Disse dokumenter skal offentliggøres på Kommissionens websted.

Kommissionen vil som tidligere opfordre repræsentanter for branchen til at deltage lejlighedsvis, og når emnerne på dagsordenen fordrer det, men mener ikke, at det er hensigtsmæssigt, at radio- og tv-selskaberne er repræsenteret på permanent basis.

Kommissionen vil fortsætte sin praksis med at invitere formændene og direktørerne for de nationale lovgivningsmyndigheder til at deltage i møderne på ad hoc-basis. To sådanne møder fandt sted i 2003. Hvis erfaringerne fra disse møder fortsat er tilfredsstillende, vil Kommissionen overveje at oprette en permanent europæisk gruppe af lovgivningsmyndigheder vedrørende audiovisuelle tjenester i anden halvdel af 2004. Af Kommissionens eventuelle afgørelse/beslutning desangående vil det tydeligt fremgå, at gruppen af lovgivningsmyndigheders opgaver udelukkende drejer sig om udveksling af synspunkter vedrørende operationelle og tekniske spørgsmål, mens kontaktudvalget fortsat vil være det ansvarlige udvalg i henhold til bestemmelserne i direktivet.

⁴⁵ EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

3.9. Henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed

Henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed⁴⁶ er det første juridiske instrument - på EU-plan - som vedrører indholdet af online, audiovisuelle tjenester og informationstjenester, som er tilgængelige på internettet. Henstillingen indeholder retningslinjer for udvikling af national selvregulering, hvad angår beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed. Den kræver navnlig, at udbydere af online-internettjenester udvikler adfærdscodekser, som gør det lettere at anvende den nuværende lovgivning, og som klarlægger denne.

I den anden rapport om gennemførelsen af henstillingen konkluderes det, at gennemførelsen blandt *medlemsstaterne* (samt de tiltrædende lande og de andre lande, som besvarede spørgeskemaet) stadig er ensartet. Antallet af hotlines og adfærdscodekser er dog blevet forøget betragteligt, og det forhold, at to af de tiltrædende lande, som har besvaret spørgeskemaet, har oprettet hotlines, er også et positivt tegn.

Vurdering eller klassificering af audiovisuelt indhold spiller en afgørende rolle i forbindelse med beskyttelse af mindreårige. I en række bidrag blev det anført, at klassificeringssystemerne skal tage hensyn til de kulturelle og sociale forskelle mellem medlemsstaterne. Ikke desto mindre kunne der forefindes et system med fælles, beskrivende symboler, som kan hjælpe seerne med at vurdere indholdet af programmerne. Dette kunne opnås ved hjælp af "bottom-up"-princippet med samarbejde mellem samreguleringsorganer i medlemsstaterne og udveksling af bedste praksis. Under hensyntagen til tilgangen på tværs af medierne i henstillingen påtænker Kommissionen at foreslå en ajourføring af Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, så den kommer til at omfatte en opfordring til harmonisering af sådanne beskrivende symboler.

Det ændrede medielandskab, som skyldes nye teknologier og nyskabelser inden for medier, gør det nødvendigt at lære børn (og deres forældre) at bruge medierne effektivt. At vide, hvor man kan finde oplysninger, og hvordan disse skal fortolkes, er i dag en evne, som er af stor betydning. En række af de berørte parter, som deltog i den offentlige høring vedrørende direktivet om fjernsyn uden grænser, foreslog - ud over de førnævnte emner - at mediekendskab skal figurere blandt de emner, som behandles i henstillingen. Dette er et spørgsmål, som Kommissionen nøje vil overveje i forbindelse med det planlagte forslag til en ajourføring af Rådets henstilling.

Kommissionen har til hensigt at følge op på kommentarerne vedrørende beskyttelse af mindreårige ved at foreslå en ajourføring af henstillingen. Denne kunne omfatte spørgsmål vedrørende mediekendskab, retten til berigtigelse og foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling eller tilskyndelse til had på grund af race, køn, eller nationalitet i alle online-medier. Forslaget vil tage udgangspunkt i konklusionerne i den anden rapport om gennemførelsen af henstillingen.

⁴⁶ Rådets henstilling af 24. september 1998 om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed (offentliggjort i EFT L 270 af 7.10.1998, s. 48).

3.10. Samregulering og selvregulering

I meddelelsen om audiovisuel politik fra 1999⁴⁷ blev betydningen af instrumenter til samregulering og selvregulering understreget. På grundlag af Europa-Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU⁴⁸ og handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer⁴⁹ i den fjerde beretning om gennemførelsen af direktivet om fjernsyn uden grænser⁵⁰ mindede Kommissionen om de grundlæggende principper for lovgivning: Direktiverne skal igen være instrumenter, som fastlægger de lovgivningsmæssige rammer og de mål, som skal nås. Samregulering gør det muligt at arbejde hen mod det mål, som er beskrevet af Fællesskabet, ved hjælp af de foranstaltninger, som træffes af de berørte parter, som skønnes at have interesser på et givent område. Den lovgivende myndighed afgør, i hvilket omfang udformningen og anvendelsen af gennemførelsesforanstaltningerne kan overlades til de berørte parter, på baggrund af den erfaring, som de skønnes at have på det pågældende område. Hvis denne mekanisme ikke giver de forventede resultater, forbeholder den lovgivende myndighed sig retten til at anvende lovgivningen direkte.

Bidragene til høringsprocessen viser klart, at begreber som selvregulering, selvkontrol eller samregulering anvendes på forskellig måde i medlemsstaterne. Lovgivningsmodeller, som kaldes selvregulering i en medlemsstat, vil helt klart blive betragtet som samregulering i andre medlemsstater. Et stort antal eksempler viser, at samreguleringsmodeller allerede anvendes i stort omfang inden for de nuværende rammer. Anvendelsen af modellerne synes at være særlig vellykket, hvad angår anvendelse af reglerne om reklame og beskyttelse af mindreårige.

Da mange af de berørte parter stadig har terminologiske problemer med disse begreber, ønsker de mere klarhed. Kommissionen mener, at hvidbogen om nye styreformer i EU og handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer allerede indeholder de vigtigste elementer, som er nødvendige for de nuværende drøftelser. Med henblik på at opnå bedre og hurtigere lovgivning beskrives de forskellige faktorer, der er nødvendige for at opnå fremskridt, og betingelserne for brug af samregulering i hvidbogen. Bidragene til høringsprocessen viser, at der i en række medlemsstater er blevet fastlagt samreguleringsmodeller, som ikke er i modstrid med direktivet. Men de viser også, at mange af de berørte parter ikke mener, at selvregulering er en hensigtsmæssig løsning, når det skal sikres, at de politiske målsætninger i direktivet nås.

I den sammenhæng bør det også undersøges, hvorledes det bedst sikres, at udviklingen af nationale sam- og selvreguleringsmodeller ikke virker forstyrrende på den måde, hvorpå det indre marked fungerer, ved at bevirke, at markederne igen bliver præget af fragmentering.

Kommissionen har til hensigt at iværksætte en undersøgelse af forskellige samreguleringsmodeller i mediesektoren. Ved hjælp af denne analyse skal der tilvejebringes en komplet oversigt over de samreguleringsforanstaltninger, der indtil nu er blevet truffet i medlemsstaterne og de tiltrædende lande, og over den forskning, der allerede er blevet gennemført. Af undersøgelsen skal det fremgå, i hvilke sektorer disse foranstaltninger hovedsageligt finder anvendelse, hvorledes de virker, og om de er i overensstemmelse med målsætninger af almen interesse.

⁴⁷ Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder - KOM(1999) 657 endelig.

⁴⁸ KOM(2001) 428 endelig af 25.7.2001.

⁴⁹ KOM(2002) 278 endelig.

⁵⁰ KOM(2002) 778 endelig af 6.1.2003, bilagets punkt 2.1.2.

4. KONKLUSIONER OG TIDSPLAN

Selv om de teknologiske ændrings påvirkning af udviklingen af det audiovisuelle marked har været mindre, end man forventede for kun nogle få år siden, vil digitale teknologier og konvergens i stigende grad medføre nye former for indhold, nye leveringsmetoder og nye virksomhedsmodeller, som skal tilvejebringe finansieringen. Lovgivningspolitikken i sektoren skal beskytte visse almene interesser som f.eks. kulturel mangfoldighed, retten til information, beskyttelse af mindreårige og forbrugerbeskyttelse nu og i fremtiden. Den brede høring bekræftede, at den teknologiske udvikling eller markedsudviklingen ikke har sat spørgsmålstejn ved disse målsætninger. Det, der sættes spørgsmålstejn ved, er metoderne til opfyldelse af disse i et ændret miljø.

Hvad angår lovgivning, planlægger Kommissionen en tilgang med to faser. På kort sigt kan der opnås større retssikkerhed ved hjælp af en fortolkningsmeddelelse om fjernsynsreklame, hvis ikke der er behov for en revision af direktivet. Denne fortolkningsmeddelelse vil navnlig klarlægge, i hvilket omfang det nuværende direktiv finder anvendelse over for nye reklameteknikker. Kommissionen vil også foreslå en ajourføring af henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed.

På mellemlangt sigt skal en række emner overvejes og drøftes yderligere, hvilket på et senere tidspunkt kan føre til ændringer af direktivet om fjernsyn uden grænser. Emnerne vil enten blive analyseret af Kommissionen på baggrund af rådgivning fra eksperter (fokusgrupper), eller også vil Kommissionen bestille uafhængige undersøgelser af de forskellige emner, hvis ikke dette allerede er sket.

I 2004 vil der blive arrangeret møder i fokusgrupperne vedrørende følgende emner:

- lovgivning om audiovisuelt indhold
- detaljeringsgraden i lovgivningen om reklame
- retten til information og retten til korte rapporter.

Der vil være undersøgelser om følgende emner til rådighed:

- Sammenlignende undersøgelse af betydningen af, at fjernsynsreklamemarkedet i EU's medlemsstater og visse andre lande pålægges kontrolforanstaltninger
- Undersøgelse af betydningen af foranstaltninger vedrørende fremme af distribution og produktion af tv-programmer (på fællesskabsplan og nationalt plan) i henhold til artikel 25a i direktivet om fjernsyn uden grænser
- Undersøgelse af samreguleringsforanstaltninger i mediesektoren
- Undersøgelse af den lovgivningsmæssige behandling af interaktivt fjernsyn.
- Handlingsplanen er beskrevet i bilaget.

Bilag

Tiltag	Færdiggørelsesdato
Kommissionens fortolkningsmeddelelse om reklame	Første kvartal 2004
Forslag til en ajourføring af Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed	Første kvartal 2004
Forslag til Rådets henstilling om kulturarv på filmområdet	Første kvartal 2004
Forslag til en ajourføring af Kommissionens meddelelse om biografer	Første kvartal 2004
Rapport om gennemførelsen af artikel 4 og 5 i direktivet om fjernsyn uden grænser	Første halvår 2004
Møde i fokusgrupperne (lovgivning om audiovisuelt indhold, detaljeringsgraden i lovgivningen om reklame, retten til information)	2004
Muligvis Kommissionens afgørelse/beslutning om en europæisk gruppe af lovgivningsmyndigheder vedrørende audiovisuelle tjenester	Andet halvår 2004
Forelæggelse af undersøgelsen af betydningen af foranstaltninger vedrørende fremme af distribution og produktion af tv-programmer (på fællesskabsplan og nationalt plan) i henhold til artikel 25a i direktivet om fjernsyn uden grænser.	Mod slutningen af 2004
Forelæggelse af den sammenlignende undersøgelse af betydningen af, at fjernsynsreklamemarkedet i EU's medlemsstater og visse andre lande pålægges kontrolforanstaltninger	Mod slutningen af 2004
Kommissionens femte beretning om gennemførelsen af direktivet om fjernsyn uden grænser	2005
Den tredje europæiske audiovisuelle konference	2005
Forelæggelse af undersøgelsen af samreguleringsforanstaltninger i mediesektoren	2005