



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 14.12.1999  
KOM(1999) 657 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,  
EUROPAPARLAMENTET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**PRINCIPER OCH RIKTLINJER FÖR GEMENSKAPENS AUDIOVISUELLA  
POLITIK I DEN DIGITALA ERAN**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,  
EUROPAPARLAMENTET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**PRINCIPER OCH RIKTLINJER FÖR GEMENSKAPENS AUDIOVISUELLA  
POLITIK I DEN DIGITALA ERAN**

**SAMMANFATTNING**

Den digitala tekniken ger upphov till stora förändringar inom den audiovisuella sektorn. Det är högst troligt att dessa förändringar kommer att kräva att såväl regelverket som de olika stödmekanismerna för denna sektor anpassas. Därför är det viktigt att operatörer och andra berörda parter inom sektorn informeras om kommissionens planerade strategi för de närmaste fem åren.

Man väntar sig också en snabb tillväxt inom den audiovisuella sektorn. Detta kommer att medföra nya former av innehåll och nya sätt att tillhandahålla detta innehåll. Det innebär stora möjligheter när det gäller skapandet av högkvalificerade arbetstillfällen och det är mycket viktigt att man ser till att denna tillväxt är till nytta för den europeiska audiovisuella industrin och att den inte bara leder till att man importerar mer. (EU:s underskott i förhållande till USA i den audiovisuella handeln uppgår redan till 7 miljarder euro per år.) Hänsyn måste också tas till sektorns sociala och kulturella betydelse. Av hushållen i Europa har 98% en TV-apparat och genomsnittseuropén tillbringar mer än tre timmar per dag framför TV:n. Audiovisuella medier spelar en viktig roll i överföringen av sociala och kulturella värderingar och därför står viktiga allmänna intressen på spel.

Lagstiftningen på området syftar till att bevara vissa allmänna intressen, som t.ex. kulturell och språklig mångfald, skydd av minderåriga och konsumentskydd. Dessa intressen hotas inte av den tekniska utvecklingen. Till följd av omfattande samråd på senare år verkar det emellertid som om nya strategier för lagstiftning och teknik är nödvändiga i framtiden.

I fråga om lagstiftning föreslår kommissionen separata strategier för reglering av infrastruktur för sändning och innehåll. Tjänster genom vilka man tillhandahåller audiovisuellt innehåll bör regleras utifrån deras beskaffenhet och inte beroende på hur de levereras. Anpassningen bör ske genom evolution snarare än genom revolution. Det krävs en välavvägd strategi för radio och TV i allmänhetens tjänst och självregleringsmekanismer kan mycket väl spela en större roll när det gäller att uppnå mål i allmänhetens intresse. Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen anser kommissionen att vissa frågor som rör lagstiftning troligen kommer att skapa problem inom en snar framtid och därför är en närmare granskning nu motiverad. Granskningen inbegriper kulturell och språklig mångfald, frågor om tillgång till audiovisuellt innehåll, skydd av minderåriga samt reklam.

När det gäller stödmekanismerna bör principerna om komplementaritet mellan nationell och europeisk nivå, mervärde för gemenskapen och anpassbarhet tillämpas. Dessa ingår i kommissionens förslag till ett nytt Media-program. I det föreslagna "Media Plus"-programmet tar man också hänsyn till de utmaningar och möjligheter som skapas av den digitala eran. Man kommer att försäkra sig om att samordning sker mellan denna och andra

gemenskapsåtgärder, som t.ex. femte ramprogrammet för forskning och utveckling och det kommande "eEuropa"-initiativet.

När det gäller förbindelser med länder utanför unionen, och med tanke på kommande handelsförhandlingar inom ramen för WTO, är det av yttersta vikt att EU och medlemsstaterna behåller sin handlingsfrihet på det audiovisuella området om Europa skall kunna bevara sin kulturella och språkliga mångfald. Det är också viktigt att kandidatländerna snabbt och till fullo införlivar gemenskapens regelverk på det audiovisuella området.

## TIDSPLAN FÖR ÅTGÄRDER

| ÅTGÄRD                                                                                                                                     | GENOMFÖRD                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Utvärderingsrapport om effekten av rekommendationen om skydd av minderåriga när det gäller audiovisuella tjänster och informationstjänster | september 2000               |
| Rapport om tillämpningen av direktivet om television utan gränser                                                                          | december 2000                |
| Tänkbara nya riktlinjer om statligt stöd till biograf- och TV-produktioner                                                                 | 2000                         |
| Meddelande om de rättsliga aspekterna på biografsektorn                                                                                    | 2000                         |
| Preliminär rapport om gemenskapens statistiska informationsinfrastruktur                                                                   | oktober 2002                 |
| Oberoende undersökning av effekten av artiklarna 4 och 5 i direktivet om television utan gränser (krav på innehållet)                      | juni 2002                    |
| Undersökning av ny reklamteknik när det gäller television                                                                                  | juni 2002                    |
| Översyn av direktivet om television utan gränser                                                                                           | december 2002                |
| Slutrapport om gemenskapens statistiska informationsinfrastruktur                                                                          | april 2005                   |
| Media Plus-programmet                                                                                                                      | januari 2001 - december 2005 |

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inledning .....                                                                  | 6  |
| 1. Varför den audiovisuella sektorn är så betydelsefull .....                    | 7  |
| 2. Mål och medel för EU:s audiovisuella politik .....                            | 9  |
| 3. Principer för reglering av den audiovisuella sektorn i den digitala eran..... | 10 |
| 4. Åtgärder på lagstiftningsområdet .....                                        | 14 |
| 5. Principer för utformningen av EU:s stödinstrument.....                        | 18 |
| 6. Åtgärder inom ramen för stödmekanismer.....                                   | 20 |
| 7. Den yttre dimensionen av gemenskapens audiovisuella politik.....              | 21 |
| Sammanfattning.....                                                              | 23 |

## INLEDNING

Den audiovisuella sektorn genomgår stora förändringar till följd av den digitala teknikens intåg. Det är högst troligt att dessa förändringar kommer att kräva en anpassning av såväl regelverk som av EU:s och medlemsstaternas olika stödmekanismer inom denna sektor. Därför är det mycket viktigt för operatörerna på detta område att kunna dra nytta av en klar och förutsägbar politik så att de kan planera investeringar och utveckla strategier för sina affärer. Det är viktigt om de skall kunna göra det bästa av de möjligheter som erbjuds genom digitala sändningar och produktionsteknik och genom nya distributionsmedia och ny typ av verksamhet, t.ex. via Internet.

Med detta meddelande avser man att bidra till förutsägbarheten genom att staka ut såväl Europeiska kommissionens prioriteringar för de kommande fem åren som mål och principer för gemenskapens audiovisuella politik på medellång sikt. Det är fortsättningen på en bred granskning av sektorn som kommissionen gjort under de två senaste åren. Detaljer av denna granskning ges i avsnitt 3. Rådet antog den 28 juni 1999 slutsatserna om resultaten av det offentliga samrådet om grönboken om konvergens, meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén - Konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen<sup>1</sup> vilka noterades betydelsen av dessa resultat för den audiovisuella sektorn och välkomnade kommissionens avsikt att lägga fram mer detaljerade principer i ett kommande meddelande.

Den digitala tekniken håller redan på att skapa stora sociala, kulturella och utbildningsmässiga förändringar och kommer att bidra till ännu större förändringar i framtiden. Digitaliseringen innebär inte bara ett stort steg framåt i fråga om den mängd audiovisuellt innehåll och information som är tillgänglig för medborgaren, utan gör det också möjligt för ett stort antal nya operatörer att delta i produktion och distribution av audiovisuellt innehåll och information över hela världen. Den audiovisuella sektorn står redan inför stora förändringar, i och med att många medlemsstater inom de närmaste tio åren förmodligen kommer att ha övergått från analoga till digitala sändningar. Digitaliseringens betydelse är inte svår att åskådliggöra. Medan kabel-TV-nät exempelvis bara kan tillhandahålla mellan 30 och 40 kanaler med analog sändningsteknik, kan digitala kabelnät inte bara erbjuda hundratals TV-kanaler utan även interaktiva tjänster, taltelefoni och snabb Internet-uppkoppling. Satellittjänster kommer snart att erbjuda samma möjligheter och nu är det till och med möjligt att få Internet-uppkoppling och e-posttjänster via mobiltelefonen. Digitaldekodrar med Internet-uppkoppling via TV:n till en kostnad av endast några hundra euro finns redan på marknaden, och i framtiden kommer tittarna att själva kunna bestämma när de vill titta, oberoende av de faktiska sändningstiderna.

Internet är det bästa exemplet på den digitala revolutionen. Till allt lägre pris ger Internet tillgång till stora mängder elektroniskt innehåll som är praktiskt taget

---

<sup>1</sup>

Resultat från det offentliga samrådet om grönboken  
Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén- Konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen - (KOM (1999) 108)

obegränsat. Det utgör en lång rad nya möjligheter för de som tillhandahåller innehåll inklusive skapare, producenter och distributörer inom den audiovisuella sektorn. I detta avseende kommer TV troligen att spela en nyckelroll: digitaltelevision via en digitaldekode eller genom integrerad digitaltelevision kommer att kunna bli huvudvägen in i hemmet för det mesta innehållet on-line och för elektronisk handel. Denna utveckling skulle kunna ha stor betydelse för såväl EU:s som medlemsstaternas handlingslinjer inom den audiovisuella sektorn. Den kommer särskilt att utgöra nya utmaningar för regelverket och leda till att man måste se över de sätt på vilka regleringen hittills har gjorts för att uppnå mål som är i allmänhetens intresse.

## **1. VARFÖR DEN AUDIOVISUELLA SEKTORN ÄR SÅ BETYDELSEFULL**

### ***Ekonomisk tillväxt och sysselsättning***

Den audiovisuella sektorn har en potential att skapa hundratusentals nya högkvalificerade arbetstillfällen i Europa. Enligt en studie som gjordes 1997 för kommissionens räkning skulle branschens totala intäkter i Europa öka med 70 % till 2005, vilket skulle kunna innebära att det skapas upp till 350 000 högkvalificerade arbetstillfällen.<sup>2</sup> Antalet anställda i sektorn var 950 000 personer i Europa 1995 och den siffran hade 1997 stigit till 1 030 000.<sup>3</sup>

Branschens tillväxtpotential beror till stor del på utvecklingen av nyskapande tjänster som grundar sig på digital teknik. I kommissionens rapport om utvecklingen av marknaden för televisionstjänster i Europeiska unionen noteras t.ex. den snabba tillväxten av digitaltelevision på de viktigaste betal-TV-marknaderna<sup>4</sup>. Även DVD-marknaden utvecklas snabbt, vilket är av särskilt intresse för Europa med tanke på DVD:s kapacitet för flerspråkiga versioner av samma produktion. Det är dock mycket viktigt att utvecklingen av de nya tjänsterna för tillhandahållande av audiovisuellt innehåll, som t.ex. betal-TV, pay-per-view, Near-Video-on-Demand (NVOD), inte görs på bekostnad av befintliga medier som t.ex. bio och videomarknaden (både kassetter och DVD). Det verkar som om de, i stället för att ersätta befintliga sätt att tillhandahålla audiovisuellt innehåll, fungerar som ett komplement.

Särskilt biograferna verkar genomgå en slags pånyttfödelse i Europa: det totala antalet sålda biljetter i Europa steg från 760,45 miljoner 1994 till 814 miljoner 1998<sup>5</sup>. Denna ökning verkar åtminstone till viss del bero på det allt större antalet biografdukar i Europa (biografer med flera salonger) samt bättre utbud på biograferna. Samtidigt fortsätter videomarknaden i Europa att växa, särskilt när det gäller försäljning av videokassetter. Dessutom genomgår också marknaden för videospel, både för PC och TV-skärm, en explosionsartad ökning.

Denna tillväxt inom sektorn gör att man ställs inför två utmaningar. Först och främst måste man se till att lagstiftningen gör det möjligt för den audiovisuella sektorn att

---

<sup>2</sup> Norcontel: "Economic Implications of new Communication Technologies on the Audiovisual Markets" [http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key\\_doc/new\\_comm/index.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/index.html)

<sup>3</sup> KOM (98) 0590 slutlig: Rapport till Europeiska rådet - "Arbetsstillfällen i informationssamhället: Att utnyttja informationsrevolutionens potential"

<sup>4</sup> KOM (1999) 540 enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler (EGT L 281, 23.11.1995, s. 51-54.)

<sup>5</sup> Screen Digest, september, 1999. År 1988 låg det totala antalet nere på 592,72 miljoner.

maximera möjligheterna till tillväxt och skapande av arbetstillfällen i Europa, samtidigt som man fortsätter att värna om mål av allmänt intresse. För det andra måste EU maximera konkurrenskraften hos den europeiska audiovisuella industrin för att säkerställa att digitaliseringen inte enbart resulterar i en flod av importerat material eller arkivmaterial (repriser). Den europeiska audiovisuella industrin måste även fortsättningsvis kunna tillhandahålla audiovisuellt innehåll av hög kvalitet som är relevant och viktigt för de europeiska medborgarna.

Mot denna bakgrund måste noteras att den europeiska audiovisuella marknaden fortfarande till hög grad domineras av amerikanska produktioner. EU:s årliga handelsunderskott med USA på detta område närmar sig 7 miljarder euro<sup>6</sup>. Amerikanska produktioner står för mellan 60 och 90 % av medlemsstaternas audiovisuella marknader (intäkter från försäljning av biobiljetter, försäljning och uthyrning av videokassetter samt från försäljning av TV-program), medan Europas motsvarande andel av den amerikanska marknaden är mellan 1 och 2 %. Bortsett från den ekonomiska betydelsen av sådana siffror har de även en kulturell betydelse. Att bevara Europas kulturella mångfald innebär bland annat att främja produktion och spridning av audiovisuellt innehåll av hög kvalitet som återspeglar Europas olika kulturella och språkliga identiteter. I själva verket föredrar den europeiska publiken, om det är möjligt, helt klart audiovisuellt innehåll på sitt eget språk och som återspeglar dess egen kultur och bekymmer. Utmaningen är därför att se till att program av denna typ, som vanligen är dyrare än importerat material, finns även fortsättningsvis.

### ***Den audiovisuella sektorns inverkan på samhälle, kultur och utbildning***

Även om de ekonomiska aspekterna och sektorns sysselsättningspotential som beskrivs ovan är viktiga faktorer att ta hänsyn till när man utarbetar gemenskapspolitiken, utgör de audiovisuella mediernas sociala och kulturella roll utgångspunkten för politiken. Dessa mediernas sociala betydelse är mycket stor – det är just det som utmärker dem och därför viktig för all politik som rör dem. Denna sociala betydelse är påtaglig redan när det gäller TV. Av de europeiska hushållen har 98% en TV-apparat och genomsnittseuropén tittade på TV 205 minuter per dag under 1998, vilket var en ökning med 6 minuter jämfört med föregående år.<sup>7</sup> För barn är denna siffra ännu högre. TV är den viktigaste källan till information och underhållning i Europas samhällen. Radions fortsatta betydelse som media bör dock inte förbises. Européer lyssnar på radio lika mycket som de ser på TV och fortsätter att använda radion som en viktig informationskälla. Det är signifikativt att medborgarna anser att radion är mer tillförlitlig än både TV eller den tryckta pressen<sup>8</sup>

Audiovisuella medier spelar en central roll i de moderna demokratiska samhällenas funktion. Utan det fria informationsflödet kan dessa samhällen inte fungera. Dessutom spelar de audiovisuella medierna en viktig roll för utvecklingen och överföringen av sociala värderingar. Detta beror inte enbart på att de i hög grad påverkar vilken information om och vilka bilder från världen som möter oss, utan också på att de ger oss begrepp och kategorier – politiska, sociala, etniska, geografiska, psykologiska osv. – som vi använder oss av för att förstå denna

---

<sup>6</sup> Siffran refererar till amerikanska biljoner, dvs. 7000 miljarder euro.

<sup>7</sup> Analyse annuelle, IP, 1998

<sup>8</sup> Eurobarometer 48, oktober 1997.

information och dessa bilder. På så sätt bidrar de till att bestämma inte bara *vad* vi ser av världen utan också *hur* vi ser på det.

Därför liknar den audiovisuella industrin ingen annan bransch och inskränker sig inte till att producera varor för försäljning på marknaden som alla andra varor. Det handlar i själva verket om en industri med starkt kulturellt inflytande. Den utövar ett stort inflytande på det medborgarna vet, känner och upplever och spelar en avgörande roll för överföring, utveckling och skapande av kulturell identitet. Detta är sant särskilt när det gäller barn.

## 2. MÅL OCH MEDEL FÖR EU:S AUDIOVISUELLA POLITIK

Detta är orsaken till att radio- och TV-sändningar, ett av de främsta medlen för att tillhandahålla audiovisuellt innehåll, redan från första början varit föremål för särskild lagstiftning i allmänhetens intresse. Regleringen har grundat sig på gemensamma principer, som i sin tur bygger på samma värderingar, som till exempel yttrandefrihet och rätt till genmäle, pluralism, skydd för upphovsmän och deras verk, främjande av kulturell och språklig mångfald, skydd av minderåriga och mänsklig värdighet samt konsumentskydd. Alla medlemsstater har infört de skyldigheter som gäller i allmänhetens tjänst, och dessa tillämpas framför allt av public service-företag. Regleringen görs i allt högre grad av organ eller institutioner som är fristående från regeringen. Dessutom har medlemsstaterna infört bestämmelser om finansiering och andra stöd för att i lag stödja skapande, produktion och distribution av audiovisuella produktioner.

I EU:s audiovisuella politik har man införlivat dessa principer och gemensamma mål samt utarbetat egna instrument utifrån EU:s särskilda behörighet, särskilt vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster och stöd till branschen.

När det gäller lagstiftning har man i och med direktivet "television utan gränser"<sup>9</sup> upprättat ett regelverk genom vilket man garanterar friheten att tillhandahålla TV-tjänster i EU, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till vissa klart fastställda allmänna intressen (särskilt skydd av minderåriga, främjande av kulturell mångfald och konsumentskydd). Vad gäller stödåtgärder på EU-nivå finns programmen Media I och Media II som kompletterade och byggde vidare på medlemsstaternas åtgärder genom att stödja yrkesutbildning, projektutveckling och distribution av europeiska produktioner. EU har alltid fäst stor vikt vid främjandet av teknisk innovation inom den audiovisuella sektorn, till exempel genom Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler<sup>10</sup>. På samma sätt bidrog handlingsplanen för främjande av WideScreen-TV (16/9)<sup>11</sup> till att marknaden tog fart och det fanns särskilda åtgärder för ny teknik i Media I- och Media II-programmen.

Samtidigt som den digitala revolutionen skapar nya utmaningar för Europeiska unionens audiovisuella politik ligger de grundläggande målen för politiken fast. De är att främja produktion och distribution av europeiska produktioner, dels genom att

---

<sup>9</sup> Direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG; EGT L 202/60, 30.7.1997.

<sup>10</sup> Se fotnot 4.

<sup>11</sup> Rådets beslut 93/424/EEG av den 22 juli 1993 om en handlingsplan för införande av avancerade televisionstjänster i Europa, EGT L 196/48, 5.8.1993

skapa en säker och stabil rättslig ram för att säkerställa friheten att tillhandahålla audiovisuella tjänster, dels genom lämpliga stödmekanismer.

Utvecklingen på området gör emellertid att gemenskapspolitikens principer och mål måste göras mer detaljerade. Gemenskapspolitikerna måste hädanefter engagera fler än bara de traditionella marknadsaktörerna (bio, radio och TV), då det finns nya aktörer vars bidrag kommer att vara av betydelse om unionsmedborgarna skall kunna dra nytta av den digitala revolutionen. Det gäller exempelvis producenter av nya former av audiovisuellt innehåll, särskilt för information, utbildning och kulturell mångfald.

### **3. PRINCIPER FÖR REGLERING AV DEN AUDIOVISUELLA SEKTORN I DEN DIGITALA ERAN**

Den vittomspännande översynen av den audiovisuella politiken som nyligen genomförts omfattade ett antal viktiga samråd och analyser som till exempel följande:

- Kommissionens grönbok om konvergens av telekommunikation, media, och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen, som offentliggjordes i december 1997.<sup>12</sup> Den ledde till ett omfattande samråd i två steg. Resultatet sammanfattas i kommissionens meddelande om resultatet av det offentliga samrådet.<sup>13</sup>
- Den europeiska audiovisuella konferensen, som anordnades av kommissionen tillsammans med EU:s ordförandeland Förenade kungariket och som hölls i Birmingham i april 1998.<sup>14</sup>
- Inrättandet av en högnivågrupp om audiovisuell politik av kommissionsledamot Marcelino Oreja 1997. Gruppen offentliggjorde sin rapport med titeln "The Digital Age" i oktober 1998.<sup>15</sup>

Den 10 november 1999 inledde kommissionen en omfattande översyn av regelverket för elektronisk kommunikationsinfrastruktur. I sitt meddelande "Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster: 1999 års kommunikationsöversyn"<sup>16</sup>, föreslår kommissionen ett nytt regelverk för att täcka in samtliga kommunikationsinfrastrukturer och de tjänster som hör ihop med dessa. I meddelandet, där man inte tar upp frågor om audiovisuellt innehåll, ställer man upp fem allmänna principer för lagstiftningsåtgärder. Enligt dessa bör regelverket

- grunda sig på klart definierade politiska mål,
- vara så begränsat som möjligt för att uppfylla dessa mål,

---

<sup>12</sup> Grönboken om konvergens av telekommunikation, media, och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen, KOM (97) 623, 3.12.1997

<sup>13</sup> Se fotnot 1.

<sup>14</sup> Se [http://europa.eu.int/eac/bg-intro\\_en.html](http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html) för mer information om resultaten från konferensen.

<sup>15</sup> *The Digital Age : Report of the High Level Group on Audiovisual Policy*

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg. (ISBN 92-828-4690-3)  
[http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key\\_doc/hlg\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html)

<sup>16</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services - The 1999 Communications Review* KOM (1999) 539 slutlig, 10.11.99.

- ytterligare förstärka rättssäkerheten på en dynamisk marknad,
- ha till syfte att vara tekniskt neutralt<sup>17</sup> och
- genomföras så nära den verksamhet som regleras som möjligt.

Dessa principer gäller även för reglering av audiovisuellt innehåll. De måste dock beakta sektorns specifika art på följande sätt

#### (1) Proportionalitetsprincipen

Behovsprincipen och proportionalitetsprincipen, såsom de är fastställda i fördraget och utvecklade genom EG-domstolens rättspraxis när det gäller frihet att tillhandahålla tjänster, utgör grunden för den del av gemenskapens regelverk som är av relevans för den audiovisuella sektorn och för informationssamhället. Proportionalitetsprincipen kräver att graden av reglering inte bör vara högre än nödvändigt för att uppfylla det berörda målet. Principen illustreras av relevanta gemenskapsinstrument: TV-tjänster omfattas av direktivet television utan gränser och av andra immaterialrättsliga bestämmelser och bestämmelser om kodade tjänster<sup>18</sup>, medan andra audiovisuella tjänster och informationstjänster än radio- och TV-tjänster omfattas av principen om öppenhet i lagstiftningen som antogs 1998<sup>19</sup>, som inom kort kommer att kompletteras med ett direktiv om elektronisk handel.<sup>20</sup>

För att tillämpa proportionalitetstesten krävs en fördjupad analys av den berörda tjänsten. Man måste t.ex. beakta i vilken utsträckning en person kan utöva kontroll över och välja det mottagna innehållet. Detta skulle betyda att regleringsmetoden när det gäller skydd av minderåriga för en programmerad "free-to-air" tjänst skulle kräva en annan metod än för kodad Pay-per-View tjänst för vilken krävs en användaridentitet och en metod för direktbetalning.

Med hänsyn tagen till resultaten från de samråd som ägt rum till dags dato anser kommissionen att EU, i stället för att återskapa ett helt nytt regelverk för audiovisuellt innehåll, bäst kan hantera de förändringar som håller på att ske genom att bygga vidare på de bestämmelser och de principer som redan finns och, där så är möjligt, genom att främja initiativ till självreglering.

#### (2) Åtskillnad mellan regler om överföring och innehåll

Översynen och särskilt samrådet kring grönboken om konvergens skapade ett samförstånd om behovet av separata strategier för regler om, å ena sidan, överföring av elektroniska signaler och den infrastruktur som används för detta och, å andra sidan, reglering av audiovisuellt innehåll. Enligt kommissionen innebär detta att

<sup>17</sup> Teknisk överensstämmelse betyder att tjänster som tidigare överfördes till ett begränsat antal kommunikationsnätverk nu kan föras över till flera konkurrerande. Detta innebär behov av teknisk neutralitet i regleringen. Identiska tjänster bör i princip regleras på samma sätt oavsett hur de överförs.

<sup>18</sup> Direktivet om samordning av vissa bestämmelser om upphovsrätt och närstående rättigheter avseende satellitsändningar och vidaresändning via kabel (rådets direktiv 93/83/EEG, EGT L 248, 6.10.1993, s. 15) samt direktivet om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång (Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG, EGT L 320, 28.11.1998, s. 54-57)

<sup>19</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG om ändring av direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

<sup>20</sup> Gemensam ståndpunkt av den 7 december 1999.

- man måste säkerställa att regleringen av innehållet överensstämmer med vissa innehållstjänsters särskilda kännetecken, och med målen för att tillgodose allmänintresset som hänger samman med dessa tjänster,
- man måste säkerställa att regleringen av innehållet tar hänsyn till det specifika i den audiovisuella sektorn och bygger på nuvarande regleringsstrukturer,
- man tillämpar ett adekvat regelverk på nya tjänster, med hänsyn tagen till marknadens oförutsägbara karaktär och till de stora investeringar som behövs i inledningsskedet, samtidigt som man säkerställer att lämpligt konsumentskydd bibehålls.

När man gör åtskillnad mellan överföring och innehåll måste man särskilt uppmärksamma frågor som rör konsumenternas tillgång till innehållet, t.ex. när det gäller elektroniska programguider och "must-carry"-bestämmelser<sup>21</sup>.

### (3) Mål av allmänt intresse och reglering på europeisk nivå

Gemenskapsrättens principer och metoder är högst relevanta för utvecklingen av ett stabilt och rättsligt säkert regelverk. Detta är en absolut förutsättning för att marknaden för audiovisuellt innehåll i EU skall fungera effektivt och utvecklas. I regelverket måste man också kunna garantera ett effektivt skydd av samhällets allmänna intressen, t.ex. yttrandefrihet och rätt till genmäle, skydd av upphovsmän och deras verk, pluralism, konsumentskydd, skydd av minderåriga och mänsklig värdighet samt främjande av kulturell och språklig mångfald.

Kommissionen anser att den digitala revolutionen inte på något sätt påverkar behovet av handlingslinjer på det audiovisuella området för att kartlägga relevanta allmänna intressen och, där så är nödvändigt, skydda dem genom lagstiftning. Den tekniska utvecklingen gör dock att man löpande måste utvärdera de medel och metoder som används för att säkerställa att de även fortsättningsvis är proportionerliga i förhållande till de mål som skall uppnås.

Audiovisuell politik berör tjänster som tillhandahåller audiovisuellt innehåll avsett för allmänheten. Sådana tjänster utgör "kommunikation till allmänheten"<sup>22</sup> och kan påverka allmänna intressen som är knutna till mediasektorn i dess helhet (t.ex. när det gäller upphovsrätt och närstående rättigheter, skydd av integriteten för konstnärliga verk, skydd av minderåriga, konsumenter, kulturell mångfald etc.).

Eftersom distributionsmedierna (antingen det är punkt till multipunkt, såsom radio och TV eller punkt till punkt, såsom Video on Demand) förblir helt klart viktiga, kan nya typer av tjänster även kräva att andra faktorer beaktas när man bedömer behovet och proportionaliteten när det gäller en regleringsmetod.

---

<sup>21</sup> Se avsnitt 4.2.

<sup>22</sup> Begreppet "kommunikation till allmänheten" förekommer redan i gemenskapslagstiftningen, t.ex. i olika direktiv om upphovsrätt och i definitionen av TV-sändningar som ges i artikel 1a i direktivet om television utan gränser. Å andra sidan påverkar sådana tjänster som huvudsakligen syftar till att möjliggöra privat brevväxling (t.ex. e-post) normalt inte sådana allmänna intressen och skydd av privatlivet kan endast begränsas enligt lag om verksamhet som är straffrättsligt förbjuden berörs (t.ex. när det gäller barnpornografi).

En utvecklad regleringsmetod kommer att krävas för att hantera de allmänna intressen som berörs av varje typ av tjänst. Den grundläggande förklaringen till denna reglering bör vara att marknaden misslyckas, i verkligheten eller potentiellt, att nå dessa mål (utom i vissa fall, t.ex. skydd av minderåriga, upphovsrätt, där marknadskrafterna inte är anpassade till att uppnå sådana mål). Den kommersiella eller icke-kommersiella arten av berörda transaktioner bör beaktas och graden av kontroll och val användarna har.

#### (4) Erkännande av den roll som TV i allmänhetens tjänst spelar samt behovet av öppenhet i finansieringen

TV i allmänhetens tjänst spelar en viktig roll i EU:s medlemsstater, bl.a. för kulturell och språklig mångfald, utbildningsprogram, för att ge objektiv information till den allmänheten, för att säkerställa pluralism och för att erbjuda okodade program med underhållning av hög kvalitet. Att införliva TV i allmänhetens tjänst i den nya digitala audiovisuella miljön kräver en välavvägd strategi. Hur framtiden ser ut för det dubbla systemet för TV-sändningar i Europa, med både privata företag och public service-företag, beror på hur public service-företagens roll kan förenas med kraven på rättvis konkurrens och en fungerande fri marknad i enlighet med fördraget, såsom det tolkats i protokoll 32 om system för radio och TV i allmänhetens intresse i medlemsstaterna. Detta innebär följande:

- Medlemsstaterna är fria att ge, definiera och organisera public service-uppdraget och besluta hur public service-företagen skall finansieras (licensavgifter, statliga medel, dubbelfinansiering etc.)
- Public service-uppdraget, såsom medlemsstaterna har definierat det, skall överensstämja med gemenskapens intresse när det gäller tjänster med allmänna ekonomiska intressen (som kommissionen bedömer det).
- I finansieringssystemen, som medlemsstaterna har bedömt det, skall proportionalitetsprincipen respekteras och inte påverka handelsvillkoren och konkurrensen i gemenskapen i en omfattning som strider mot det allmänna intresset i enlighet med artikel 86.2 i fördraget, såsom det tolkats i protokollet och i EG-domstolens rättspraxis.
- Medan definitionen av public service-uppdraget och dithörande finansieringssystem är medlemsstaternas ansvar, har kommissionen skyldighet att se till att dessa överensstämmer med fördraget, såsom det tolkats i EG-domstolens rättspraxis när det gäller både bestämmelser för statligt stöd och frihet att tillhandahålla tjänster.

Det är av största vikt att man säkerställer denna balans på nationell och europeisk nivå, särskilt för att europeisk radio och TV i allmänhetens tjänst till fullo skall kunna dra nytta av de möjligheter som ges av den nya informationstekniken, men också för att de mer effektivt skall kunna fullfölja sina respektive uppdrag att verka i allmänhetens tjänst, vilket i alla händelser bör definieras av medlemsstaterna.

#### (5) Självregering: ett komplement

Att upprätta ett stabilt regelverk i en miljö under snabb förändring kräver ytterligare reflektioner kring den roll som självreglering kan spela som ett komplement till de

regelverk som upprättats av de offentliga myndigheterna. Hittills har man kunnat dra följande lärdomar av debatten<sup>23</sup>:

- Det är regeringarnas och de offentliga myndigheternas uppgift att kartlägga mål av allmänt intresse, att fastställa kraven på skyddsnivå och att anta de bestämmelser som krävs. De berörda operatörerna och användarna kan emellertid bidra till att uppnå dessa mål av allmänt intresse genom att vidta åtgärder för självreglering inom hela regelverket. Sådana åtgärder kan undanröja behovet av detaljerad reglering.
- Självreglering både på nationell nivå och på gemenskapsnivå kan vara ett bra exempel på tillämpning av subsidiaritetsprincipen, så länge som det inte leder till att den inre marknaden splittras. Omvänt bör utformningen av uppföranderegler på gemenskapsnivå uppmuntras.
- Självreglering är inte lika lämplig för alla områden. Ett exempel på ett område där självreglering kan vara mindre önskvärt och genomförbart är upphovsrätten, där de ekonomiska intressena är sådana att rättsinnehavarna även fortsättningsvis kommer att behöva skydd i lagstiftningen.
- Självreglering får inte tillåtas att användas av större verksamheter för att fastställa de "spelregler" som bäst passar de egna intressena, till skada för mindre konkurrenter och/eller nya marknadsaktörer.

#### (6) Tillsynsmyndigheter

De olika samråd som ägt rum på gemenskapsnivå föranledde kommissionen att ställa upp vissa gemensamma riktlinjer för utvecklingen av tillsynsmyndigheter på det audiovisuella området, där följande fastställdes:

- Tillsynsmyndigheter skall vara fristående från regeringen och operatörer.
- Frågor rörande innehåll i huvudsak är nationella till sin karaktär, då de är nära och direkt kopplade till de kulturella, sociala och demokratiska behoven i ett visst samhälle. I linje med subsidiaritetsprincipen är därför regleringen av innehållet medlemsstaternas ansvar.
- Teknisk överensstämmelse kräver ökat samarbete mellan de berörda lagstiftarna (infrastruktur för kommunikation, den audiovisuella sektorn, konkurrens).
- Tillsynsmyndigheter kan bidra till utvecklingen och tillämpningen av självregleringen. I detta avseende kommer kommissionen att undersöka värdet av att inrätta ett särskilt forum för samarbete på europeisk nivå mellan lagstiftande myndigheter, operatörer och konsumenter inom den audiovisuella sektorn.

#### **4. ÅTGÄRDER PÅ LAGSTIFTNINGSOMRÅDET**

---

<sup>23</sup>

Under det tyska ordförandeskapet hölls ett viktigt seminarium om självreglering i media i Saarbrücken den 20-21 april 1999.

Se <http://www.eu-seminar.de/> för resultaten från detta seminarium. Den 27 september 1999 antog rådet slutsatser om den roll självregleringen spelar mot bakgrund av de nya medietjänsternas utveckling. EGT C 283/2, 6.10.99

På grundval av dessa principer avser kommissionen att vidta de åtgärder som beskrivs nedan.

#### 4.1. Direktivet om television utan gränser

Direktivet, som antogs 1989, reviderades 1997 för att man ville beakta den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen. Medlemsstaterna hade fram till den 30 december 1998 för att genomföra direktivet i den nationella lagstiftningen och kommissionens omedelbara prioritet, i linje med dess roll som fördragets väktare, är att säkerställa att direktivet genomförs korrekt och att det tillämpas noggrant.

Direktivet har sedan det antogs skapat en stabil och säker rättslig ram för EU:s radio- och TV-tjänster. Även om det kan krävas ändringar i direktivet på grund av framtida teknisk utveckling och marknadsutveckling, är det idag ett effektivt medel för punkt-till-flerpunkts-kommunikation och är väl anpassat till marknadens utveckling och den nuvarande tekniska utvecklingen.

**En rapport om tillämpning av direktivet måste föreligga före slutet av 2000.** I enlighet med artikel 26 i direktivet skall **en andra rapport vara färdigställd två år senare.** I den skall man ta hänsyn till teknisk utveckling på området samt resultaten från **de undersökningar som gjorts för kommissionens räkning om skydd av minderåriga och om reklam som riktar sig till minderåriga.**<sup>24</sup> Förslag till vilka eventuella ändringar av direktivet som krävs kommer att läggas fram i detta sammanhang. I direktivets artikel 25 a sägs att **en oberoende undersökning av effekterna av direktivets bestämmelser om främjande av europeiska produktioner skall företas före juni 2002.** Denna kommer att ge impulser till den rapport som skall lämnas in före slutet av 2002. Den kommer dessutom att skapa möjlighet för en övergripande granskning av bestämmelser och stöd för att främja kulturell och språklig mångfald med hänsyn till den audiovisuella sektorn.

#### 4.2. Tillgång till audiovisuellt innehåll

Den audiovisuella sektorn har traditionellt underkastats vissa bestämmelser som har syftat till att säkerställa tillgång till vissa typer av innehåll som, om man låter marknaden bestämma, kanske inte alltid är tillgängligt. I framtiden kan dessa bestämmelser behöva anpassas till teknisk utveckling och marknadsutveckling.

Med hänsyn till digitala kabelnät har till exempel s.k. "must carry"-bestämmelser tvingat kabeloperatörer att göra vissa TV-kanaler tillgängliga. I de flesta fall har dessa kanaler skötts av företag i allmänhetens tjänst. Med tanke på den begränsade kabelkapaciteten i de analoga systemen har "must carry"-bestämmelserna inneburit en svår balansgång mellan att uppnå viktiga mål för det allmänna intresset (pluralism, program på minoritetsspråk och så vidare) och att bibehålla tillräckligt med fri kapacitet i kabeln för andra tjänster. Denna fråga behandlades i 1999 *Communications Review*<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> "Study on Parental Control of Television Broadcasting", mars 1999  
[http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key\\_doc/parental\\_control/index.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html)

Anbudsinfordran för en undersökning om effekter av TV-reklam och teleshopping på minderåriga, EGT 99/S 139-102855.

<sup>25</sup> Se fotnot 4, avsnitt 4.2.4.

När det gäller digital sändning är tillgången till audiovisuellt innehåll inte endast en fråga om visst innehåll är tillgängligt eller inte, utan också om innehållet är *lätt* att komma åt. För att kunna navigera bland den enorma mängd innehåll som erbjuds vid digital sändning kommer tittarna att behöva en elektronisk programguide (EPG). Den hjälper inte bara tittaren att kryssa mellan de olika kanaler och tjänster som finns utan erbjuder också förhandsvisningar av TV-program och underlättar tjänsterna pay-per-view och Video-on-Demand. Den kommer också att kunna innehålla reklam och stödja sofistikerade och pålitliga filtersystem för skydd av minderåriga. Utformningen och driften av sådana elektroniska programguider kan påverka både presentationen och tillhandahållandet av det audiovisuella innehållet. I och med de elektroniska programguiderna uppkommer viktiga frågor kring pluralism, kulturell mångfald och andra mål av gemensamt intresse. Även Application Programme Interface (API)<sup>26</sup> spelar en viktig roll i detta sammanhang: det är API:n som bestämmer vilka elektroniska programguider som kan installeras i dekodrarna och de digitala TV-apparaterna.<sup>27</sup> Teknisk utveckling kan dock leda till en situation där tittarna kan välja från en rad elektroniska programguider. Om så är fallet bör regleringen ses över i linje med behovs- och proportionalitetsprincipen. **På detta tidiga stadium, när marknaden och den tekniska utvecklingen är högst oförutsägbart, föreslår kommissionen några specifika åtgärder, men noterar att detta är ett område som när måste följas upp.**

Tillgången till innehåll kan även ge upphov till frågor om vad man har råd med: Om det kan bli aktuellt med en risk för social utslagning (som resulterar i ett informationssamhälle med de som har och de som inte har), bör konsumenterna ha tillgång till det berörda innehållet till ett överkomligt pris. Direktivet om television utan gränser t.ex. gör det möjligt för medlemsstaterna att se till att händelser av större betydelse för samhället tillhandahålls kostnadsfritt.

### 4.3. Skydd av upphovsrätt och kampen mot piratkopiering

Internet skapar nya möjligheter för spridning av audiovisuella produktioner och den digitala tekniken gör det möjligt att göra perfekta kopior av dessa. Detta innebär att skyddet av upphovsrätt och närstående rättigheter samt kampen mot piratkopieringen måste utgöra en central del av den audiovisuella politiken. Piratkopieringen har redan nått en omfattning som sannolikt kommer att göra stor ekonomisk skada för dem som innehar rättigheterna till audiovisuella produktioner. Rättsliga åtgärder mot piratkopiering på nationell nivå är inte tillräckligt för att effektivt bekämpa detta problem<sup>28</sup>. Ett europeiskt och/eller ett internationellt regelverk måste användas för att säkerställa att immateriell äganderätt respekteras på Internet (som t.ex. kommissionens förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället samt WIPO-fördraget

<sup>26</sup> Application Programme Interface (API) kan jämföras med ett operativsystem för datorer: det fastställer hur programvaruapplikationer organiseras och visas.

<sup>27</sup> "Must carry"-bestämmelser, API och elektroniska programguider ger också upphov till viktiga frågor angående tillgång till infrastruktur och de tjänster som följer med tillhandahållandet av sådan tillgång. Se kommissionens meddelande "Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster: 1999 års kommunikationsöversyn", KOM (1999) 539 slutlig, 10.11.99 samt kommissionens rapport om utvecklingen av marknaden för digitala TV-tjänster i Europeiska unionen, KOM(1999) 540 slutlig, 10.11.99 där dessa frågor analyseras.

<sup>28</sup> Detta framkom exempelvis tydligt i den utfrågning i München i mars 1999 som organiserades av kommissionen angående grönboken "Att bekämpa varumärkesförfalskning och pirattillverkning på den inre marknaden".

från december 1996<sup>29</sup>, samtidigt som det säkerställer att den inre marknaden fungerar väl). **Kommissionen anser att det är av yttersta vikt att det föreslagna direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter antas så snart som möjligt.**

#### 4.4. Skydd av minderåriga

Den digitala tekniken kan i vissa fall göra traditionella strategier för skydd av minderåriga ineffektiva. Digitala mottagare med integrerad hårddisk kommer t.ex. att leda till att sändningstiden ("watershed") blir en mindre effektiv metod för skydd av minderåriga, särskilt då alltför många barn har TV-apparater och datorer i sina rum. Internet ger tillträde till allt innehåll som finns på World Wide Web, inklusive nyheter och "chat"-grupper när som helst på dygnet.

Därför verkar det troligt att teknik för filtrering och blockering nödvändigtvis kommer att spela en allt större roll när det gäller att i framtiden skydda minderåriga från skadligt audiovisuellt innehåll.<sup>30</sup> Detta betyder inte på något sätt att sändarens ansvar reduceras och inte heller att andra inblandade parter får mindre ansvar. Det behövs också större öppenhet och överensstämmelse när det gäller hur åldersgränserna sätts i samband med audiovisuellt innehåll. I nuläget lyser tydliga och öppna kriterier för åldersgränser med sin frånvaro. Slutligen kan nämnas den roll som medvetandegörande och utbildning spelar i detta sammanhang. Vuxna måste vara mer medvetna både om vilka effekter skadligt innehåll kan ha på barn och hur de kan skydda dem. Barnen å sin sida kan få bättre utbildning i hur de kan använda mediet, som t.ex. att de får lära sig hur de skall bära sig åt för att finna det innehåll som är bra för dem och hur de bättre skall handskas med skadligt innehåll.

I vissa avseenden är lagstiftning inte alltid det bästa sättet för att uppnå dessa mål. Ibland kan uppföranderegler och liknande självreglerande åtgärder vara mer effektiva, med tanke på att de är flexibla och anpassningsbara. Erfarenheten visar dock att självreglering är mer effektiv när den förekommer inom ett övergripande regelverk.

Mot denna bakgrund illustreras i rådets rekommendation om skydd av minderåriga och av den mänskliga värdigheten<sup>31</sup> hur lagstiftning och självreglering kompletterar varandra. Där ges också en grund för hur man kan pröva detta tillvägagångssätt i praktiken. I rekommendationen, som omfattar radio- och TV-sändningar samt audiovisuella tjänster och informationstjänster, särskilt sådana som är tillgängliga via Internet (on-line-tjänster), uppmanas medlemsstaterna, branschen och andra berörda parter att utarbeta nationella system för självreglering som skall komplettera befintlig lagstiftning.

Såsom framgick av rekommendationen **kommer kommissionen att lägga fram en utvärderingsrapport till Europaparlamentet och rådet under det sista kvartalet 2000.**

---

<sup>29</sup> KOM (97) 628 slutlig.

<sup>30</sup> För mer information och diskussioner kring detta tema, se "Study on Parental Control in Television Broadcasting", [http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key\\_doc/parental\\_control/index.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html)  
Se även gemenskapens handlingsplan för säker användning av Internet. <http://www2.echo.lu/iap/>

<sup>31</sup> Rådets rekommendation av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten (98/560/EG). (EGT L 270, 7.10.1998, s. 48).

#### 4.5. Reklam och sponsring

Direktivet om television utan gränser innehåller ett antal bestämmelser om reklam, vilka syftar till att både skydda konsumenterna och de audiovisuella produktionernas integritet och redaktionella oberoende. Det totala reklamtiden per timme är begränsad och vissa typer av program får inte brytas av reklaminslag. Reklamen måste också vara tydligt åtskild från övriga program och smygreklam är förbjuden<sup>32</sup>.

Den tekniska utvecklingen skapar nya frågeställningar på detta område, som till exempel när det gäller "virtuell reklam". Exempelvis får reklambanderoller vid idrottsevenemang ersättas digitalt av andra banderoller utan att tittarna är medvetna om det. Frågor uppkommer dessutom om hur man skall handskas med reklam som sänds samtidigt som ett TV-program och som endast upptar en liten del av skärmen.

Faktum är att den digitala tekniken skapar helt nya möjligheter för reklam och marknadsföring och många av dessa kan man inte förutse i dagens läge. Audiovisuella tjänster på Internet erbjuder en rad olika möjligheter och ger därmed upphov till en rad olika frågor om hur man skall kunna säkerställa att tillräckligt höga nivåer av konsumentskydd gäller. Både när det gäller digital television och Internet är svårigheten inte att begränsa utvecklingen av ny marknadsföringsteknik utan att säkerställa att grundläggande principer som t.ex. förbud mot smygreklam och behovet av en tydlig gräns mellan reklam och övrigt material tillämpas även i fortsättningen. Kommissionen kommer därför att **göra en undersökning när det gäller nya reklamteknik i syfte att göra en framtida utvärdering av de bestämmelser som finns i direktivet om television utan gränser, särskilt med hänsyn till interaktivitet och produktplacering** för att analysera hur man kan garantera en klar åtskillnad mellan reklam och annat innehåll.

#### 4.6 Statligt stöd till biograf- och TV-programproduktion: regelverket för biografsektorn

I sitt beslut av den 9.6.1998 om det franska systemet för stöd till filmproduktion har kommissionen ställt upp vissa specifika kriterier på grundval av vilka den avsåg att bedöma statligt stöd till film- och TV-programproduktion enligt den kulturella avvikelser i artikel 87.3 d i fördraget. I samma beslut åtog kommissionen sig att se över de aktuella stödsystemen i alla medlemsstater enligt ovannämnda kriterier. Efter avslutad översyn kommer kommissionen att under 2000 bedöma behovet av att inrätta mer detaljerade riktlinjer för behandlingen av statligt stöd till film- och TV-programproduktion.

Dessutom kommer kommissionen att imder 2000 lägga fram **ett meddelande om de rättsliga aspekter som berör biografsektorn** och som bl.a. omfattar frågor som definitionen av en europeisk produktion.

### 5. PRINCIPER FÖR UTFORMNINGEN AV EU:S STÖDINSTRUMENT

---

<sup>32</sup>

Andra rättsliga gemenskapsinstrument skall tillämpas på reklam inom den audiovisuella sektorn, t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam inklusive jämförande reklam (EGT L 290, 23.10.1997, s. 18-23.)

Den digitala eran skapar nya möjligheter för producenter och distributörer. Den medför också utmaningar, särskilt i samband med fragmenteringen av marknaderna och den effekt som detta kan ha på finansieringen av produktionen.

I detta sammanhang har befintliga stödmekanismer såväl nationellt som på gemenskapsnivå en viktig roll att spela när det gäller att bevara mångfalden i det europeiska skapandet och när det gäller att förbättra industrins konkurrenskraft. Globaliseringen innebär att europeiska producenter och distributörer inte har något val utan att de måste ta hänsyn till den internationella dimensionen av den audiovisuella marknaden. De europeiska stödmekanismerna måste därmed bland annat hjälpa dem att bättre utnyttja såväl den europeiska marknaden som världsmarknaden.

Med detta i åtanke bör följande tre principer vara vägledande för unionens insatser:

### **5.1. Komplementaritet mellan nationella mekanismer och gemenskapsmekanismer**

Även om både medlemsstaternas och EU:s stödmekanismer bidrar till att stärka Europas audiovisuella industri, har de ofta olika mål. På nationell nivå ligger tyngdpunkten på att uppmuntra skapande och produktion, medan stödmekanismerna på EU-nivå syftar till att göra det möjligt för industrin att bättre ta till vara de möjligheter som erbjuds av den inre marknaden. De nationella systemen tar dock i allt högre grad hänsyn till den ekonomiska verkligheten i branschen, särskilt inom ramen för automatiska stödmekanismer<sup>33</sup>.

Det finns ett behov av ytterligare diskussioner på EU-nivå, tillsammans med samtliga berörda parter, om hur man skall kunna stärka de olika stödmekanismernas komplementaritet för att utforma en enhetlig strategi.

### **5.2. Mervärde för gemenskapen**

Gemenskapsstödet för sektorn har koncentrerats på distribution (inbegripet marknadsföring), på utveckling av projekt och av produktionsföretag samt yrkesutbildning. Dessa prioriteringar slogs till stor del fast i utvärderingen av Media II-programmet. Genom att gripa in både tidigt och sent i produktionen garanteras också att stöden kompletterar varandra effektivt samtidigt som man respekterar nationella värderingar och skapar högt mervärde för gemenskapen.

Mervärde för gemenskapen eftersträvas också genom att man säkerställer bättre samverkan mellan de olika instrument som syftar till att främja innehåll för informationssamhället (audiovisuella multimedia samt multimedia i informations- och utbildningssyfte, innehåll som återspeglar kulturell och språklig mångfald osv.) liksom dem som direkt syftar till att stödja små och medelstora företag inom sektorn.

### **5.3. Stödinstrumentens anpassbarhet och flexibilitet**

---

<sup>33</sup>

Automatiska stödsystem är system där det ekonomiska stödet (oberoende av dess form – bidrag, lån osv.) ges automatiskt till en producent (eller en distributör), antingen film för film eller på grundval av en preliminär lista över filmer (eller program), utifrån en objektiv uppsättning kriterier. För att ge ett tydligt exempel kan sägas att när en viss film uppnår en miljon betalande besökare, och systemet berättigar till stöd i form av exempelvis 1 euro per besökare, får produktions-/distributionsföretaget 1 miljon ecu att investera i produktionen av nästa film. Automatiska system belönar framgång.

Framväxten av nya typer av innehåll och nya sätt att utnyttja audiovisuella produktioner, tillsammans med sektorns snabba utveckling, ställer krav på stödprogrammen eftersom de måste vara tillräckligt flexibla för att kunna ta hänsyn till dessa faktorer. Exempelvis måste förutsättningarna för att starta pilotprojekt finnas, och de lärdomar man kunnat dra från dem bör utgöra grunden för anpassningen av gemenskapens stödmekanismer.

## 6. ÅTGÄRDER INOM RAMEN FÖR STÖDMEKANISMER

På grundval av dessa principer avser kommissionen att vidta åtgärder inom följande områden:

### 6.1. Kulturell och språklig mångfald

Såsom tidigare nämnts i detta meddelande är kulturell och språklig mångfald ett av huvudmålen för EU:s politik inom den audiovisuella sektorn. Allt eftersom sektorn utvecklas kommer det att finnas ett särskilt behov av att utvärdera det sätt på vilket målet har uppnåtts.

Den digitala miljön tycks mana till en mer omfattande strategi, både nationellt och på EU-nivå, som omfattar utvecklingen inom radio- och TV-sändningar (särskilt utvecklingen mot en modell där tittarna inte bara har ett mycket större utbud av kanaler att välja mellan utan också har större kontroll över när de vill titta) och nya former av audiovisuellt innehåll, såsom videospel och nya former för leverans, t.ex. Internet.

I nuläget, när det fortfarande är oklart vilken riktning den framtida utvecklingen kommer att ta, vore det för tidigt att välja någon speciell strategi. **Det behövs fler och mer djupgående analyser på området.**<sup>34</sup> I detta avseende är det tidsmässiga och verkliga genomförandet av rådets beslut om att upprätta en gemensam infrastruktur för statistisk information om industri och marknader inom audiovisuella och närliggande sektorer.

Kommissionens mål är dock klart, nämligen att Europas kulturella och språkliga mångfald måste säkras, och att den därmed måste ingå som en del i informationssamhällets utveckling.

### 6.2. Det nya Media plus-programmet

Det nuvarande "Media II"-programmet sträcker sig fram till slutet av 2000. Kommissionen föreslår att man går vidare genom att se över och förstärka detta verktyg för att ta hänsyn till de utmaningar och de möjligheter som skapas av den digitala tekniken. Kommissionens **förslag till ett nytt "Media Plus"-program** beskrivs i dess meddelande ..... På alla områden (utbildning, utveckling, distribution, marknadsföring) kommer man inom det nya "Media Plus"-programmet att ta hänsyn till den nya digitala miljön (till exempel genom att stödja utveckling och distribution av multimedieinnehåll såväl on-line som off-line). I enlighet med

---

<sup>34</sup>

Rådets beslut 1999/297/EG av den 26 april 1999 om att upprätta en gemensam infrastruktur för statistisk information om industri och marknader inom audiovisuella och närliggande sektorer. EGT L 117, 5.5 1999, s. 39-41.

flexibilitetsprincipen skall programmet skapa möjligheter för pilotprojekt som kan utvecklas och utvärderas under programmets gång.

### 6.3. "eEuropa"-initiativet

För att kunna anta de utmaningar som ställs upp genom informationssamhället – tillgång till investeringskapital, utbildning och forskning, bara för att nämna några – har kommissionens ordförande Romano Prodi satt igång "**eEuropa**", ett stort initiativ för informationssamhället i Europa som skall läggas fram vid Europeiska rådets möte i Helsingfors. Det är uppenbart att ordet "samhälle" är minst lika viktigt som ordet "information". Av denna anledning kommer **eEuropa-initiativet också att anta utmaningen att säkerställa att Europas medborgare har tillgång till audiovisuellt innehåll** – i alla dess former – som fyller deras behov och som återspeglar Europas kulturella och språkliga mångfald.

### 6.4. Forskning och utveckling

I det *femte ramprogrammet för forskning och utveckling* finns en rad olika handlingslinjer som är av intresse för den audiovisuella sektorn. Ett exempel är åtgärden "Multimedia Content and Tools"<sup>35</sup> som rör interaktiv elektronisk publicering och digitalt kulturellt innehåll, utbildning och yrkesutbildning, teknik kopplad till talspråk och skriftspråk och frågor om tillgång till innehåll. **Ytterligare forskning av detta slag kommer att vara viktigt för hur sektorn kommer att fungera i framtiden.**

### 6.5. Samordning av relevanta gemenskapsinstrument

I befintliga gemenskapsprogram och i program som är under utveckling skall kommissionen säkerställa att man i handlingslinjer som kan vara av nytta för operatörer i den audiovisuella sektorn, undviker dubbelarbete och maximerar komplementariteten. Särskild tonvikt kommer att läggas vid **distribution av aktuell och relevant information till berörda parter och vid att anpassa de berörda handlingslinjerna till det verkliga läget inom sektorn.**

### 6.6. Att dela med sig av erfarenheter mellan medlemsstater

Kommissionen kommer att underlätta utbytet av information och erfarenheter mellan dem som ansvarar för nationella stödmekanismer. Syftet är att främja goda metoder och göra så att de på bästa möjliga sätt kompletterar gemenskapsmekanismerna. I och med detta krävs i första hand att det **skapas en informell grupp av representanter från medlemsstaterna** för att utbyta information om driften och utvärderingen av nationella mekanismer. Denna grupp kan i ett senare skede fortsätta att diskutera frågor av gemensamt intresse, särskilt vad gäller kopplingen mellan medlemsstaternas och EU:s olika stödmekanismer och -system.

## 7. DEN YTTRE DIMENSIONEN AV GEMENSKAPENS AUDIOVISUELLA POLITIK

Utvecklingen av den yttre dimensionen av gemenskapens audiovisuella politik har två huvudsakliga beståndsdelar, nämligen utvidgningen av Europeiska unionen och

den nya multilaterala förhandlingsrundan inom ramen för Världshandelsorganisationen, WTO. Dessutom måste man ta upp frågan om samarbete mellan EU och länder utanför unionen eller regionala organisationer inom den audiovisuella sektorn.

- **Utvidgning av Europeiska unionen**

Utvidgningen av unionen erbjuder många möjligheter för Europas audiovisuella industri och, mer allmänt, för kulturell och språklig mångfald i Europa. Under det nuvarande föranslutningsskedet är den centrala frågan kandidatländernas genomförande av gemenskapens regelverk, särskilt när det gäller direktivet om television utan gränser samt de direktiv som rör immaterialrätt. Saken gäller skapandet av en audiovisuell "rymd" som är gemensam för 500 miljoner medborgare, där friheten att tillhandahålla TV-tjänster säkerställs.

De framsteg som görs vad gäller antagandet av gemenskapens regelverk talar dessutom för att man bör utvidga Media Plus-programmet och tillåta kandidatländerna att delta till fullo. Att bevara och utveckla de lokala audiovisuella industrierna och stimulera audiovisuellt och kulturellt utbyte mellan Europeiska unionen och kandidatländerna inbegriper både kulturella och industriella prioriteringar. Kommissionen kommer att granska i vilken omfattning kandidatländernas enskilda situation på det audiovisuella området kan rättfärdiga genomförandet av särskilda åtgärder inom ramen för föranslutningsinstrumenten.

Parallellt med dessa två grundläggande aspekter under föranslutningsstrategin är det viktigt att inrätta ett nära samarbete med kandidatländerna för att fortsätta och stärka dialogen med alla berörda parter i dessa länder. Kommissionen kommer att överväga vad som kan göras för att stimulera utbytet av erfarenheter mellan, å ena sidan, förvaltning, tillsynsmyndigheter och industrier i medlemsstaterna och, å andra sidan, kandidatländerna.

- **De multilaterala handelsförhandlingarna**

Resultaten från Uruguayrundans förhandlingar om den audiovisuella sektorn kan sammanfattas på följande sätt:

- Audiovisuella tjänster skall omfattas av GATS.
- EU och dess medlemsstater gjorde inga åtaganden i fråga om audiovisuella tjänster i GATS. Majoriteten av handelsparterna i WTO intog samma hållning.
- EU och dess medlemsstater införde fem undantag till tillämpningen av klausulen om mest gynnade nation. (Det finns nu åtta undantag som täcker nationella åtgärder och gemenskapsåtgärder för de 15 medlemsstaterna).

EU och medlemsstaterna behöll därmed sin handlingsfrihet med tanke på såväl befintliga som framtida åtgärder på nationell nivå och på gemenskapsnivå. Denna handlingsfrihet visar sig än mer nödvändig som det idag inte är möjligt att förutse vilka frågor och utmaningar som med all sannolikhet kommer att uppstå under den snabba utvecklingen av Internet.

Det bör betonas att denna strategi, vars syfte är att bevara och främja kulturell mångfald, inte på något vis har lett till att den europeiska marknaden stängts för utomeuropeiska tjänster eller innehåll. Tvärtom är den europeiska marknaden fortfarande en av världens mest öppna marknader och audiovisuella industrier från länder utanför unionen drar stor nytta av dess tillväxt. Kommissionen förbereder de kommande förhandlingarna i WTO, särskilt GATS 2000 genom samråd med de berörda sektorerna. Organisationer och företag från den audiovisuella sektorn anmodades ge uttryck för sina intressen och sina ståndpunkter genom att fylla i ett frågeformulär där man tog upp olika kommersiella aspekter av de audiovisuella tjänsterna. De svar man fått fram till i dag visar tydligt att det finns en önskan om att behålla det manöverutrymme som förhandlades fram under Uruguayrundan, både för befintliga åtgärder och för framtida utveckling.

Kommissionen kommer att fortsätta denna dialog med branschen och om så behövs att utvidga den till att omfatta andra områden som kan komma att påverka den audiovisuella sektorn, som t.ex. investeringar och stöd.

- **Utvidgat samarbete i den audiovisuella sektorn**

Fortfarande finns stort utrymme i den audiovisuella sektorn för förbättrat samarbete mellan EU och länder utanför unionen samt regionala och internationella organisationer.

Uppmärksamhet kommer att ägnas samarbetet mellan Europeiska unionen och Europarådet för att säkerställa att det europeiska audiovisuella området utvecklas harmoniskt och fungerar smidigt utanför unionens gränser. Kommissionen skall undersöka om EU och medlemsstaterna bör underteckna vissa av Europarådets instrument (som till exempel konventionen om samproduktion av biograffilmer och om gränsöverskridande television).

Dessutom kan bilateralt eller regionalt samarbete med de länder utanför unionen som delar Europeiska unionens inställning till den audiovisuella sektorns särdrag och som för en liknande politik vad gäller främjande av kulturell och språklig mångfald visa sig ändamålsenlig i flera hänseenden. Det kan leda till givande utbyten kring hur man kan bevara och utveckla kulturell mångfald i samband med globaliseringen. Kommissionen kommer att undersöka hur man skall kunna utöka detta samarbete, till exempel genom relevanta gemenskapsprogram.

- **Intern dialog**

Med tanke på tendensen mot globalisering finns det ett ökat behov för gemenskapen att utveckla dess dialog både med industrin och med konsumenterna på internationell nivå. Sådana forum som Global Business Dialogue on the Information Society och Transatlantic Consumer Dialogue kan ge en lämplig ram för en sådan dialog.

## **SAMMANFATTNING**

Kommissionen slår på nytt fast de grundläggande principer som står i centrum för EU:s audiovisuella politik. Gemenskapen bör utveckla denna politik på grundval av befintlig lagstiftning och stödmekanismer. Teknisk utveckling och marknadsutveckling måste övervakas på nära håll för att säkerställa att de relevanta instrumenten antas där så är nödvändigt. Därför skall de särskilda områden som

ägnas uppmärksamhet under de närmaste fem åren vara direktivet om television utan gränser, tillgång till audiovisuellt innehåll som speglar Europas kulturella och språkliga mångfald, skydd av minderåriga och konsumentskydd inom reklam. Gemenskapens stödmekanismer för den audiovisuella sektorn måste stärkas och anpassas till pågående utveckling och behov.