

Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken

(2002/C 43/04)

(COM(2001) 534 definitief)

1. INLEIDING

Audiovisuele en met name cinematografische werken vormen een belangrijk deel van de Europese identiteit, zowel wat de gemeenschappelijke Europese aspecten betreft als wat de culturele verscheidenheid van onze uiteenlopende tradities en geschiedenis aangaat. Met hun brede invloed op de samenleving zijn zij onmisbaar voor de goede werking van onze democratieën. Verder staan zij in het middelpunt van de veranderingen als gevolg van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij: de technologische ontwikkelingen bieden nieuwe mogelijkheden om de bescherming van cultuur en erfgoed te bevorderen en het wederzijds begrip in Europa te verbeteren. Toch leidt de vermenigvuldiging van de distributiekanaalen voor audiovisuele goederen niet automatisch tot een hogere productie van kwalitatief hoogstaande inhoud.

De beginselen van het communautaire audiovisuele beleid, samengevat in de mededeling van de Commissie van december 1999 ⁽¹⁾, gelden ook vandaag nog. Regulering in de audiovisuele sector heeft vooral tot doel bepaalde algemene belangen zoals pluralisme, culturele en taalkundige verscheidenheid en de bescherming van minderjarigen te beschermen. Op Europees niveau moet het juiste evenwicht worden gezocht teneinde subsidiariteit te garanderen op een gebied met belangrijke bevoegdheden op nationaal of regionaal niveau en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat de Europese bedrijven de Europese dimensie ten volle kunnen benutten. De belangrijkste Europese instrumenten terzake, de richtlijn „Televisie zonder grenzen” voor regelgevende aspecten en het programma Media Plus voor ondersteuningsmechanismen, hebben als hoofddoel Europese bedrijven in deze sector in staat te stellen om ten volle van de Europese eenheidsmarkt gebruik te maken.

Audiovisuele werken hebben unieke kenmerken omdat ze tot twee categorieën behoren. Enerzijds zijn ze economische goederen, die aanzienlijke mogelijkheden voor de schepping van rijkdom en werkgelegenheid bieden. In 1999 werd de Europese audiovisuele markt ⁽²⁾ op 58,3 miljard EUR geschat (8,7 % meer dan in 1998). Anderzijds zijn ze culturele goederen die onze samenlevingen weerspiegelen en tegelijkertijd beïnvloeden. Daarom is de ontwikkeling van deze sector nergens geheel aan de marktwerking overgelaten.

De opkomst van de nieuwe technologieën heeft geen negatieve invloed gehad op de heropleving van de cinema in Europa; gebleken is dat deze technologieën de media-operatoren eerder extra inkomen opleveren dan dat ze bestaande media vervangen. Het totaal aantal bioscoopbezoeken in Europa is van 662 miljoen in 1995 gestegen tot 844 miljoen in 2000 (+ 27 %) ⁽³⁾. Deze stijging kan ten minste gedeeltelijk worden toegeschreven aan de toename van het aantal bioscoopschermen in Europa, met name multiplexzalen (+ 22 % in 1999 vergeleken met de 1995) ⁽³⁾ en aan de verbeterde faciliteiten in de bioscopen. Uit recente cijfers ⁽⁴⁾ blijkt dat het afgelopen jaar in de meeste lidstaten echter ook meer naar tv werd gekeken.

Onder de audiovisuele werken vallen cinematografische werken speciaal op door hun productiekosten en cultureel belang: de budgetten voor de productie van bioscoopfilms liggen veel hoger dan voor andere audiovisuele producties, ze worden vaker als internationale coproducties uitgevoerd en hun exploitatieperiode is langer, waarbij alle distributiekanaalen kunnen worden gebruikt: bioscopen, DVD's en videocassettes (zowel verkoop als verhuring), downloaden van internet, alsmede televisie (pay-per-view, pay-per-channel, free-to-air). Cinematografische werken kennen een sterke concurrentie van buiten Europa ⁽⁵⁾. Europese werken circuleren weinig buiten hun land van oorsprong, hoewel hier een stijgende tendens te constateren valt: volgens sommige schattingen bedroeg het bezoekersaantal van buitenlandse films in 1999 10 % ⁽⁶⁾ van het totaal, tegen minder dan 8 % in 1996.

Gezien de bijzondere kenmerken van cinema had de Commissie in haar mededeling over het audiovisuele beleid in 1999 de noodzaak vermeld om dieper in te gaan op een aantal aangelegenheden teneinde het juridische kader van deze sector te verduidelijken, waaronder de uitvoering van beleid inzake staatshulp op dit gebied. Het doel was na te gaan welke maatregelen kunnen worden genomen om de circulatie van audiovisuele werken in Europa te verbeteren.

⁽³⁾ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector.

⁽⁴⁾ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector: in Europa wordt gemiddeld 144 minuten (Oostenrijk) tot 239 minuten (Italië) per dag tv gekeken. In bijna alle lidstaten zien we een stijgende tendens.

⁽⁵⁾ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector: in 2000 bedroeg het marktaandeel van Amerikaanse bioscoopfilms in Europa meer dan 73 %.

⁽⁶⁾ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector; Lumière-gegevensbank; gegevens inclusief coproducties tussen EU/derde landen.

⁽¹⁾ Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk. COM(1999) 657 def. van 14 december 1999.

⁽²⁾ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector. Omvat televisie, bioscoop, video (cassettes en DVD), maar geen spelen.

Overeenkomstig de beginselen van het Witboek over governance⁽⁷⁾ hebben de diensten van de Commissie het publiek geraadpleegd op basis van een werkdocument⁽⁸⁾ teneinde alle belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun standpunten kenbaar te maken alvorens deze mededeling door de Commissie wordt goedgekeurd. Een hoorzitting op 15 juni is door ongeveer 250 betrokkenen bijgewoond. Deze bood niet alleen de Commissie de gelegenheid om na te gaan welke de centrale punten waren van de in het werkdocument besproken kwesties, maar stelde ook de belanghebbenden in staat om elkaars standpunten te horen en erop te reageren.

49 schriftelijke opmerkingen⁽⁹⁾ werden ontvangen van lidstaten, nationale regulerende en zelfregulerende autoriteiten, auteurs, artiesten, film- en televisieproducenten en -regisseurs, bioscoopuitbaters, video- en DVD-uitgevers/distributeurs, televisieomroepen, industriebonden, consumentenvertegenwoordigers en vakbonden.

De onderhavige mededeling schetst de beleidsoriëntaties en voorstellen van de Commissie op basis van het overleg dat heeft plaatsgevonden. Het omschrijft de beginselen voor toepassing van de regels voor staatssteun aan de cinemasector en geeft de volgende stappen aan die moeten worden genomen op gebieden waar verder overleg nodig is teneinde een gunstig klimaat te creëren voor de productie en distributie van audiovisuele werken.

2. ALGEMENE HOUDING VAN DE COMMISSIE IN VERBAND MET STAATSTEUN AAN DE CINEMASECTOR

Bioscoop- en tv-programma's zijn twee van de meest universele amusementsmedia en hebben internationaal een sterke invloed op een groot aantal mensen. Het huidige stadium van ontwikkeling en de speciale kenmerken van de audiovisuele productie in de EG maken het moeilijk voor producenten om vooraf voldoende commerciële steun te verkrijgen voor de samenstelling van een financieel pakket om de productie van projecten van start te laten gaan. Onder deze omstandigheden is de bevordering van de audiovisuele productie door de lidstaten belangrijk om uiting te geven aan hun eigen cultuur en creatief vermogen, die de verscheidenheid en rijkdom van de Europese cultuur weerspiegelen.

Met het Verdrag van Maastricht werd op het niveau van de Gemeenschap erkend dat de Europese Unie en zijn lidstaten het grootst mogelijke belang moeten hechten aan de bevordering van de cultuur, zulks door deze op te nemen in de lijst van beleidsgebieden die uitdrukkelijk in het EG-Verdrag is vermeld

⁽⁷⁾ COM(2001) 428 van 25 juli 2001.

⁽⁸⁾ SEC(2001) 619 van 11 april 2001.

⁽⁹⁾ Afkomstig van meer dan 95 % van de productie-industrie, filmregisseurs, bioscoopuitbaters, houders van rechten, omroepen, vakbonden van werknemers in de audiovisuele sectoren, video- en DVD-verenigingen, filminstellingen en lidstaten. Zie lijst en volledige tekst van opmerkingen die elektronisch zijn ingediend zonder verzoek om vertrouwelijke behandeling:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_en.htm

(artikel 151 EG-Verdrag). Tegelijkertijd werd in artikel 87, lid 3, onder d), een nieuwe specifieke mogelijkheid geboden om voor staatssteun van de lidstaten ter bevordering van cultuur een uitzondering te maken op het algemene onverenigbaarheidsprincipe van artikel 87, lid 1.

De lidstaten voeren een breed gamma van steunmaatregelen uit voor de audiovisuele productie van films en tv-programma's. Deze steun is vooral gericht op de creatie- en productiefases van het filmmaken en wordt over het algemeen verstrekt in de vorm van subsidies of terug te betalen voorschotten. De beweegredenen achter deze maatregelen zijn zowel cultureel als industrieel. Hun culturele hoofddoel is ervoor te zorgen dat de nationale en regionale culturen en creatief vermogen tot uiting komen in de audiovisuele media van film en televisie. Anderzijds beogen zij de kritieke massa aan activiteiten te genereren die nodig is om de dynamiek tot stand te brengen voor de duurzame ontwikkeling en consolidering van de industrie door het opzetten van goed onderbouwde productieprojecten en het ontwikkelen van een permanent reservoir aan menselijke vaardigheden en ervaring.

De toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag (concurrentievervalsende praktijken door bedrijven) op de audiovisuele sector⁽¹⁰⁾ komt in deze mededeling niet aan bod.

2.1. Verenigbaarheid met het EG-Verdrag van stelsels voor steun aan film- en tv-productie

De basisregels van het EG-Verdrag inzake staatssteun luiden als volgt: artikel 88, lid 3, stelt dat de lidstaten verplicht zijn de Commissie op de hoogte te brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen. Artikel 87, lid 1, verbiedt steunmaatregelen van de staten (of die met staatsmiddelen zijn bekostigd) die de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten verstoren. De Commissie kan echter bepaalde vormen van staatssteun van dit verbod ontheffen. Artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag vermeldt met name bepaalde soorten steun die de Commissie met het oog op hun effect kan toestaan. Een van deze uitzonderingen is vervat in artikel 87, lid 3, onder d), betreffende steun ter bevordering van cultuur, op voorwaarde dat door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

2.2. Handhaving van de voorschriften van het EG-Verdrag inzake staatssteun aan film- en tv-productie

In 1997 ontving de Commissie een klacht over uitsluiting als gevolg van het Franse stelsel voor steun aan de cinematografische productie. Onderzoek door de Commissie bevestigde de klacht. De concurrentievervalsende effecten waren het resultaat van bepalingen die de steun afhankelijk maakten van het uitvoeren van bepaalde filmmakende activiteiten in de betrokken lidstaat (de zogenoemde „territorialisering”).

⁽¹⁰⁾ Bijvoorbeeld praktijken zoals „blockbooking” of bundeling van rechten, die onverenigbaar kunnen zijn met het EG-Verdrag.

Op verzoek van de Commissie pasten de Franse autoriteiten een reeks onverenigbare bepalingen van hun stelsel voor steun aan filmproducties aan, waarna de Commissie het stelsel op 3 juni 1998 goedkeurde. In haar beschikking (N 3/98) beschreef de Commissie 4 specifieke verenigbaarheidscriteria (zie 2.3.b) hieronder) voor het toestaan van steun aan film- en tv-productie overeenkomstig de „cultuurerogatie” van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag. Voorts beloofde de Commissie de stelsels van de andere lidstaten te onderzoeken op basis van de criteria die bij de Franse beschikking waren gehandhaafd.

De Commissie startte een onderzoek waarbij alle lidstaten om inlichtingen werden gevraagd over hun stelsels voor steunmaatregelen aan de audiovisuele sector. Uit dit onderzoek bleek dat de meerderheid van deze stelsels niet voor voorafgaande toelating aan de Commissie was gemeld.

2.3. Beoordeling van stelsels voor steun aan film- en tv-productie

Bij de beoordeling van stelsels voor steun aan film- en tv-productie moet de Commissie nagaan:

- of het stelsel het principe van „algemene wettelijkheid” respecteert, d.w.z. dat de Commissie moet nagaan of het stelsel geen clausules bevat die in strijd zijn met bepalingen van het EG-Verdrag op andere gebieden dan staatssteun (inclusief de fiscale bepalingen daarvan);
- of het stelsel voldoet aan de specifieke verenigbaarheidscriteria die de Commissie in haar beschikking van 1998 over het Franse stelsel van automatische steun heeft vermeld ⁽¹¹⁾.

De tweede voorwaarde is specifiek voor stelsels voor steun aan film- en tv-productie, terwijl de eerste een routine-onderzoek is dat op alle stelsels wordt toegepast, ongeacht de sector.

a) Inachtneming van het criterium „algemene wettelijkheid”

De Commissie moet nagaan of de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor steun uit deze staatsstelsels geen clausules bevatten die indruisen tegen bepalingen van het EG-Verdrag op andere gebieden dan staatssteun. De Commissie dient zich eronder andere van te verzekeren dat de in het EG-Verdrag vervatte principes van non-discriminatie op grond van nationaliteit, vrijheid van vestiging, vrij verkeer van goederen en vrijheid van dienstverlening zijn gerespecteerd (artikelen 12, 28, 30, 39, 43, 48 en 49 van het EG-Verdrag). Indien de bepalingen die een inbreuk vormen op deze principes niet van de werking van het stelsel te scheiden zijn, dwingt de Commissie de naleving van deze principes af in het kader van de toepassing van de concurrentieregeling.

⁽¹¹⁾ De vraag of belastingvoordeel voor producenten als staatssteun kan worden beschouwd, wordt beoordeeld aan de hand van de principes die zijn beschreven in de mededeling van de Commissie van 1998 over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 12.12.1998).

Uit hoofde van bovengenoemde principes mogen stelsels voor steun bijvoorbeeld niet: steun voorbehouden aan eigen staatsburgers; van begunstigen eisen dat zij als nationaal bedrijf onder de nationale handelswet zijn gevestigd (bedrijven die in een lidstaat gevestigd zijn en via een permanente afdeling of agentschap in een andere lidstaat actief zijn, moeten voor steun in aanmerking kunnen komen; verder mag de eis over een agentschap te beschikken alleen worden opgelegd bij de daadwerkelijke betaling van de steun); van werknemers van buitenlandse bedrijven die diensten verlenen voor het maken van films eisen dat zij aan de nationale arbeidsnormen voldoen.

Sommige stelsels voor steun aan film- en tv-productie worden gefinancierd uit parafiscale heffingen. Overeenkomstig het beleid van de Commissie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie mogen, indien dergelijke stelsels uitsluitend of in grotere mate de nationale producenten begunstigen dan de concurrenten in andere lidstaten, op geïmporteerde producten geen heffingen worden geheven en mag de nationale productie bij uitvoer geen lager belastingtarief genieten. Als aan deze voorwaarden is voldaan, is dergelijke steun verenigbaar met het Verdrag.

Wanneer de Commissie de regels inzake staatssteun toepast om de verenigbaarheid van stelsels voor steun te beoordelen, besteedt zij tegelijkertijd aandacht aan de problemen die de door de Raad opgerichte Gedragscodegroep inzake directe belasting van bedrijven (de zogenaamde Primarolo-groep) heeft geconstateerd ⁽¹²⁾.

b) Specifieke verenigbaarheidscriteria betreffende staatssteun voor productie van film- en tv-programma's

De specifieke criteria op basis waarvan de Commissie momenteel staatssteun voor de productie van film- en tv-programma's beoordeelt uit hoofde van de cultuurerogatie van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag zijn opgesteld in haar beschikking van juni 1998 over het Franse stelsel van automatische steun aan de filmproductie. Deze specifieke criteria luiden als volgt:

1. De hulp is gericht op een cultureel product. Elke lidstaat moet (overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel) zich ervan verzekeren dat de inhoud van de gesteunde productie cultureel is, zulks op basis van controleerbare nationale criteria.
2. De producent moet vrij zijn om ten minste 20 % van het filmbudget in andere lidstaten uit te geven zonder dat de in het kader van het stelsel toegekende steun wordt gekort. De Commissie accepteert m.a.w. de territorialisering van maximaal 80 % van het productiebudget van een gesteunde film of tv-productie als subsidiabiliteitscriterium.

⁽¹²⁾ Deze groep heeft een inventaris van schadelijke praktijken opgesteld, waaronder een aantal stelsels voor staatssteun aan film- en tv-productie.

3. Teneinde normale commerciële initiatieven die inherent zijn aan een markteconomie te stimuleren en opbod tussen de lidstaten te voorkomen, moet het steunpercentage in principe beperkt blijven tot 50 % van het productiebudget. De Commissie is van mening dat krachtens het subsidiariteitsbeginsel elke lidstaat op grond van de nationale parameters een definitie van moeilijke en „low budget”-films dient op te stellen.
4. Extra steun voor specifieke filmmakende activiteiten (bijvoorbeeld postproductie) zijn niet toegestaan om ervoor te zorgen dat de steun een neutraal stimulerend effect heeft en te vermijden dat die specifieke activiteiten in een bepaalde lidstaat worden beschermd of naar een bepaalde lidstaat worden getrokken.

Bovengenoemde criteria geven aanleiding tot een aantal overwegingen:

De Commissie is van mening dat de steun naar het algemeen budget van een specifiek filmproject moet gaan en dat de producent vrij moet zijn om te beslissen welke onderdelen van het budget in andere lidstaten worden uitgegeven. Op deze manier functionerende steunregelingen kunnen worden beschouwd als steun voor de creatie van een audiovisueel product en niet als bijdrage aan de ontwikkeling van een industriële activiteit. Derhalve moet deze steun worden beoordeeld uit hoofde van de cultuurerogatie van artikel 87, lid 3, onder d) van het EG-Verdrag en niet de industriële derogatie van artikel 87, lid 3, onder c). Bedrijven in de sector film- en tv-productie kunnen daarnaast aanspraak maken op andere soorten steun uit de nationale horizontale regelingen die door de Commissie zijn goedgekeurd krachtens artikel 87, lid 3, onder a) en c), van het EG-Verdrag (bijvoorbeeld regionale steun, steun voor het MKB, steun voor O & O, steun aan opleiding, werkgelegenheidssteun.).

De Commissie accepteert dat lidstaten eisen dat een bepaald deel van het productiebudget voor de film op hun grondgebied wordt besteed om in aanmerking te komen voor steun. Daarbij wordt uitgegaan van de redenering dat een bepaalde mate van territorialisering van de uitgaven nodig kan zijn om de voortdurende aanwezigheid van menselijke vaardigheden en technische deskundigheid te garanderen die nodig is voor culturele creatie⁽¹³⁾. Dit moet echter worden beperkt tot het minimum dat noodzakelijk is om culturele doelstellingen te bevorderen.

Verder is de Commissie van mening dat, gezien de speciale kenmerken van filmproductie, het algemeen budget van een audiovisuele productie het risicokapitaal uitmaakt dat voor de creatie ervan noodzakelijk is en dat het referentiebedrag voor de berekening van de steun dat algemeen budget is, ongeacht de aard van de individuele uitgaven waaruit het bestaat. Het toekennen van steun aan specifieke uitgavenposten van een filmbudget kan leiden tot een nationale voorkeur voor de sectoren die deze specifieke diensten verlenen, hetgeen onverenigbaar zou zijn met het Verdrag.

⁽¹³⁾ Zie antwoord op schriftelijke vraag 3173-00 van de heer Veltroni (PB C 163 E van 6.6.2001, blz. 50).

Rechtstreeks uit EG-programma's zoals Media Plus verleende steun geldt niet als staatssteun. Derhalve worden deze bijdragen niet meegeteld bij de vaststelling van het maximum van 50 %. Bovendien draagt deze steun bij tot de distributie van nationale films in het buitenland en komt het effect niet bovenop dat van de nationale stelsels, die de nationale productie en distributie betreffen.

Door de lidstaten aan tv-omroepen opgelegde verplichtingen om in audiovisuele productie te investeren, gelden niet als staatssteun indien deze investeringen voor de omroepen een redelijke compensatie vormen. De mate waarin deze wettelijke verplichtingen als staatssteun kunnen worden beschouwd, moet worden beoordeeld in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG na zijn uitspraak van 13 maart 2001 in zaak C-379/98 (PreussenElektra).

Volgens de Commissie vormen bovengenoemde criteria een passend evenwicht tussen de doelstellingen van culturele creatie, de ontwikkeling van de audiovisuele productie in de EG en de inachtneming van de communautaire regels inzake staatssteun.

2.4. Onderzoek van de stelsels

Naar haar beschikking van 1998 over het Franse stelsel van automatische steun aan de filmproductie heeft de Commissie de in andere lidstaten bestaande stelsels beoordeeld op basis van bovengenoemde criteria. De stelsels van een reeks lidstaten⁽¹⁴⁾ zijn door de Commissie reeds onderzocht en goedgekeurd. Momenteel rondt de Commissie de besprekingen af met de overblijvende lidstaten teneinde hun stelsels met de EG-wetgeving in overeenstemming te brengen. De Commissie is voornemens dit onderzoek tegen eind in 2001 te voltooien. Dit zal de sector juridische zekerheid verschaffen.

Uit het onderzoek zijn de volgende hoofdkenmerken van nationale stelsels voor staatssteun naar voren gekomen:

- binnen de EG bestaat er een grote verscheidenheid aan stelsels, zowel wat het type steun als wat de draagwijdte betreft;
- veel van de stelsels bevatten bepalingen die indruisen tegen het principe van algemene wettelijkheid;
- erg weinig lidstaten leggen territorialiteitsvereisten op om voor steun in aanmerking te komen;
- slechts uitzonderlijk kennen lidstaten staatssteun toe die meer dan 50 % van de filmkosten bedraagt;
- uitzonderingen op dit laatste vallen normaliter onder de categorie „moeilijke en low-budgetfilms”.

⁽¹⁴⁾ Frankrijk, Nederland, Duitsland (en bepaalde Duitse deelstaten), Ierland en Zweden: zie http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

2.5. Toekomstige ontwikkelingen

Bovenvermelde specifieke criteria voor verenigbaarheid van steun aan film- en tv-producties blijven geldig tot in juni 2004, de tijdslimiet die in de reeds goedgekeurde beschikkingen is vastgesteld. In het kader van het onderzoek mogen de stelsels van de lidstaten tot dezelfde termijn blijven bestaan.

De Commissie is niet voornemens deze criteria te wijzigen tenzij blijkt dat zij niet volstaan om concurrentievervalsing binnen de EG te voorkomen. Voorts zal de Commissie in het licht van het onderzoek nagaan wat het maximaal toelaatbare niveau van territorialisering is. Territorialiteitsvereisten fragmenteren de interne markt voor de levering van goederen en diensten voor audiovisuele productie en belemmeren hun ontwikkeling. De mogelijke concurrentievervalsing als gevolg van steun aan film- en tv-productie zou meer het gevolg zijn van territorialiseringsvereisten dan van het bedrag van de steun zelf. Territorialiteitsvereisten die verder gaan dan wat uit hoofde van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitscriteria aanvaardbaar wordt geacht, overschrijden de strikte grenzen van cultuurbesteding en dienen in feite industriële doelstellingen. Daarom stelde de Commissie in haar beschikking betreffende het Franse stelsel voor steun dat de lidstaten moeten worden aangemoedigd om voor een groot deel van de kosten de voorkeur voor het eigen land als plaats van besteding te laten vallen.

Gezien de relatief beperkte geografische verspreiding van bepaalde talen en culturen en gelet op de beperkte circulatie van hun cultuurproducten binnen de EG en op de wereldmarkt kan de Commissie steunpercentages van meer dan 50 % goedkeuren indien aangetoond wordt dat deze voor de betrokken lidstaten noodzakelijk zijn in andere gevallen dan moeilijke en low-budgetfilms.

De Commissie is voornemens de dialoog met de lidstaten voort te zetten om aangelegenheden van staatssteun voor film- en tv-productie te bespreken. Deze dialoog is van start gegaan op de conferentie die in oktober 2000 in Parijs is georganiseerd door het Franse nationale filmcentrum en waaraan terzake deskundige ambtenaren van de Commissie en vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en filminstellingen in de EU hebben deelgenomen. De dialoog is voortgezet op een tweede conferentie die in juni 2001 in Stockholm is georganiseerd door het Zweedse filminstituut.

3. BESCHERMING VAN ERFGOED EN EXPLOITATIE VAN AUDIOVISUELE WERKEN

Een aantal aangelegenheden in verband met de bescherming van erfgoed, transparantie en doeltreffende exploitatie van rechten zijn op het voorplan gekomen⁽¹⁵⁾: wettelijk depot van audiovisuele werken, de oprichting van een Europees register (of het met elkaar verbinden van de nationale registers) en andere mogelijke vormen alsmede gebruik van gegevensbanken

voor commerciële doeleinden. Hieraan kunnen belangrijke gevolgen verbonden zijn voor de circulatie van audiovisuele werken binnen Europa en voor de bewaring van het Europese audiovisuele erfgoed.

3.1. Wettelijk depot van audiovisuele werken

In diverse fora is hier aandacht aan besteed. De Raad heeft in mei 2000⁽¹⁶⁾ een resolutie goedgekeurd inzake de conservering en opwaardering van het Europese cinematografische erfgoed, waarin hij de Commissie oproept rekening te houden met de specifieke behoeften van deze vorm van cultureel erfgoed, en steun en aanmoediging te verlenen voor een grensoverschrijdend onderzoek door de lidstaten naar de situatie van de Europese filmarchieven.

Uit de bijdragen tijdens de hoorzitting en de schriftelijke commentaren blijkt duidelijk een consensus over de noodzaak om het Europese audiovisuele erfgoed te bewaren en te beschermen. De meningen lopen uiteen over de beste manier om deze doelstellingen te verwezenlijken en de vraag of regulerend ingrijpen op Europees niveau nodig of zelfs wenselijk is.

Op pan-Europees niveau zijn initiatieven genomen door beroepsverenigingen⁽¹⁷⁾ en door de Raad van Europa, wiens ontwerp voor een Europese conventie ter bescherming van het audiovisuele erfgoed waarschijnlijk binnenkort wordt goedgekeurd. Deze conventie voorziet in een verplicht wettelijk depot van „bewegend beeldmateriaal dat deel uitmaakt van het audiovisuele erfgoed en is geproduceerd of gecoproduceerd op het grondgebied van de betrokken partij”.

De meningen waren verdeeld over de vraag of de EU zich bij dit instrument dient aan te sluiten en/of de lidstaten dient aan te moedigen om dat te doen. Een aantal commentatoren was van mening dat de conventie een redelijk compromis bood voor maatregelen op dit gebied, waardoor ingrijpen van de Gemeenschap niet meer nodig was, of anders dat dit een goed vertrekpunt was voor een communautair initiatief. Anderen waren voorstander van een communautair initiatief en argumenteerden dat dit ondanks de conventie noodzakelijk bleef en toegevoegde waarde kon opleveren in termen van de bescherming van het erfgoed en de bevordering van culturele verscheidenheid. Er werd voorgesteld dat elke communautaire aanpak toegespitst dienden te worden op beste praktijken, hoewel bepaalde commentatoren vonden dat zelfregulering of mederegulering niet goed werkten en konden leiden tot verschillen inzake de bewaring van audiovisuele werken.

⁽¹⁶⁾ 2261e vergadering van de Raad (16 mei 2000) Pers 154 — Nr 8394/00.

⁽¹⁷⁾ Er zijn voorstellen van de European Federation of Film Directors (FERA) en de International Federation of cinema producers associations (FIAPF) (die in „vrijwillig” depot heeft voorgesteld voor cinematografische werken op basis van het modelcontract dat zij hebben opgesteld: — General regulations concerning trust deposit of motion picture prints with film archives (1971)).

⁽¹⁵⁾ Met name in het werkdokument van de diensten van de Commissie — SEC(2001) 428 van 11 april 2001.

Men was het er niet over eens of een dergelijk stelsel verplicht dan wel vrijwillig moest zijn. Een aantal commentatoren was voorstander van een verplicht wettelijk depot als minimummaatregel. Anderen vonden dat een dergelijke vereiste geen extra kosten voor de producent mocht meebrengen en derhalve door de overheid moest worden gefinancierd. De verplichting zou alleen voor nieuwe werken moeten gelden (oudere werken konden op vrijwillige basis worden gedeponeerd). Velen pleitten voor een vrijwillig stelsel dat enkel voor nationale werken zou gelden en waarbij de details op het niveau van de lidstaten zouden worden vastgesteld, mogelijk in combinatie met prikken.

In de commentaren werd een onderscheid gemaakt tussen cinematografische en andere werken. Tv-omroepen wilden televisieproducties niet onder een verplicht depotstelsel laten vallen. Zij voegden daaraan toe dat als regulerend ingrijpen ter bewaring van televisieproducties nodig werd geacht, dit op een vrijwillige basis diende te geschieden, zulks in combinatie met aanzienlijke financiële steunmechanismen. Anderen waren voorstander van een regel voor alle audiovisuele werken, terwijl een derde groep aanvankelijk de aandacht op cinematografische werken wou toespitsen en deze later uitbreiden tot andere categorieën.

Inzake bewaring benadrukten de cinematheken dat de gedeponeerde werken van hoge kwaliteit moesten zijn (hetzij de oorspronkelijke kopie, hetzij een van vergelijkbare kwaliteit) en dat een gegevensbank moest worden opgericht van de uiteenlopende audiovisuele mediadragers.

De Commissie neemt akte van de brede steun voor de noodzaak audiovisuele werken te bewaren met het oog op de bescherming van het erfgoed en de bevordering van culturele verscheidenheid. Uit het overleg blijkt dat maatregelen moeten worden genomen om ons audiovisuele erfgoed te bewaren. Dit is bijzonder belangrijk voor cinematografische werken. Er was echter geen consensus over het soort te nemen maatregelen.

Daarom is de Commissie voornemens om, voordat zij mogelijk een voorstel doet, zich een totaalbeeld te vormen van de huidige situatie in de lidstaten. Daarvoor zal zij later dit jaar aan de nationale autoriteiten een vragenlijst voorleggen. Daarmee zal worden nagegaan welke rol wetgevende en andere maatregelen spelen en zal verder worden ingegaan op de noodzakelijke voorwaarden. Voorts wil de Commissie de samenwerking tussen de belanghebbenden op dit gebied aanmoedigen en de verspreiding van beste praktijken stimuleren. De Commissie neemt nota van de consensus tussen de betrokkenen dat het niet de bedoeling is één Europees archief op te richten. In plaats daarvan dient het depot op nationaal of regionaal niveau te worden georganiseerd, met de nodige doorzichtigheid over de plaats waar de werken zich bevinden. Ook wil de Commissie grondiger onderzoek verrichten naar de oprichting van een gegevensbank van de uiteenlopende mediadragers voor audiovisuele werken, zoals tijdens het overleg is voorgesteld.

3.2. Oprichting van een registratiestelsel

De meningen lopen uiteen over de waarde van een registratiestelsel voor films en andere audiovisuele werken. Momenteel beschikt slechts een minderheid van de lidstaten over een dergelijk register. Een initiatief om in het kader van de World Intellectual Property Organisation (WIPO) een internationaal register op te richten, had slechts een beperkt succes.

Een Europees initiatief op dit gebied kan bijdragen tot doorzichtigheid, de houders van rechten helpen beschermen en de circulatie van Europese producties vergemakkelijken. Dit kan gezien de complexiteit van de industrie van groot belang zijn. Een dergelijk stelsel dient geen invloed te hebben op aangelegenheden betreffende uiteenlopende regels inzake auteurschap of gebruik van rechten overeenkomstig de regelgeving inzake auteursrecht, maar kan tot doel hebben bepaalde gegevens te verstrekken over de geregistreerde audiovisuele werken.

Hoewel een aantal van de commentatoren het stelsel onnodig duur vond, was de meerderheid er voorstander van. Er was steun voor de oprichting van een nationaal openbaar register van films in elke lidstaat, op voorwaarde dat enkele criteria worden vastgesteld. Sommigen hielden dit voor een essentieel onderdeel van elk beleid ter bevordering van de circulatie van audiovisuele werken. Anderen gingen nog verder en zagen het ontbreken van een dergelijk register (of registers) als een belemmering voor de exploitatie van werken.

Over welk type maatregelen het meest geschikt was, verschilden de meningen. Sommigen waren voorstander van de oprichting van systemen van wederzijdse erkenning op basis van individuele registers in elke lidstaat. Anderen vonden het noodzakelijk om de behoeften van de markt te beoordelen vooraleer een beslissing te nemen over passende maatregelen. Een aantal commentatoren was voorstander van het opzetten van een netwerk van nationale registers op Europees niveau. Dit zou het voordeel hebben van doorzichtigheid, die identificatie zou vergemakkelijken, hoewel anderen dachten dat dit een erg moeilijk te hanteren mechanisme zou kunnen worden en dat het moeilijk zou zijn om een dergelijk stelsel op te richten.

Er was ruime overeenstemming over de voordelen van een duidelijke identificatie en het belang van metagegevens⁽¹⁸⁾. De openbare omroepen stelden dat Europa voordeel zou hebben bij welbekende en goed ontworpen systemen voor metagegevens m.b.t. productie, levering, classificatie, bescherming en archivering van mediawerken. Inzake normen vonden zij het van belang de ontwikkeling aan te moedigen van een ruimer gedistribueerd netwerk voor mediaregistratienummers teneinde interoperabiliteit van mediaregistratienummers te verzekeren en registratiekosten voor de Europese programmamaker te verminderen. Sommige operatoren ondersteunden het gebruik van de ISAN-standaard⁽¹⁹⁾ of een andere industriestandaard, terwijl anderen tegen het gebruik van deze specifieke standaard waren, maar niettemin voorstander van genormaliseerde stelsels voor metagegevens.

⁽¹⁸⁾ Digitale informatie over een audiovisueel werk ter vergemakkelijking van het productie- en distributieproces (ook bekend onder de naam Digital Asset Management — DAM).

⁽¹⁹⁾ Ontwikkeld door de International Standards Organisation (ISO). De huidige versie staat bekend als IVID (International Version Identifier) of V-ISAN.

Sommigen suggereerden gedetailleerde gegevens op te slaan over alle contracten in verband met de productie en exploitatie van in het betrokken land geproduceerde films, met name de identiteit van de diverse partijen, eigenaar en uitoefening van auteursrecht, exploitatievoorwaarden in het contract, duur van de licentie alsmede de exclusieve of niet-exclusieve aard daarvan. Men was van mening dat de financiering op Europees niveau moest worden verstrekt of anders als combinatie van particuliere en openbare financiering. Anderen uitten hun bezorgdheid over de kosten van een dergelijk stelsel of de mogelijke nadelen indien de gegevens niet correct of niet actueel waren.

De Commissie neemt nota van de aanzienlijke steun voor de oprichting van openbare filmregisters in de lidstaten op basis van het argument dat een dergelijk registratiesysteem de circulatie van films zou verbeteren door ervoor te zorgen dat de nodige informatie direct beschikbaar is, hoewel een aantal kwesties nog moeten worden verduidelijkt. Derhalve wil de Commissie zich een totaalbeeld vormen van de huidige situatie in de lidstaten. Daartoe zal later dit jaar een vragenlijst aan de nationale autoriteiten worden toegestuurd. Bedoeling is de rol van wetgevende en andere maatregelen te evalueren en grondiger te onderzoeken welke voorwaarden moeten worden toegepast.

3.3. Gegevensbank van houders van rechten

De mogelijkheid werd geopperd een nieuwe gegevensbank op te richten ter identificatie van de „rechten” of „licentie”-overeenkomsten binnen de Europese Unie. Er was geen eensgezindheid over de vraag of gegevens over rechten en licentie-overeenkomsten moeilijk te verkrijgen waren. Beschikbaarheid van deze informatie zou een positief effect kunnen hebben op de circulatie van films. Opgemerkt zij dat de Commissie de kwestie van het beheer van rechten momenteel analyseert in het kader van de follow-up van haar groenboek van 1995 over het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij ⁽²⁰⁾.

De meningen waren verdeeld over de vraag of er gebrek aan doorzichtigheid is in verband met deze gegevens. De meerderheid was van mening dat de producenten en bedrijven die deze rechten innen voor voldoende doorzichtigheid zorgen. Wel moest werk worden gemaakt van een genormaliseerde codificatie van rechten om te verzekeren dat rechten op een samenhangende manier worden beschreven en dat de betrokken informatie op een juridische betrouwbare manier wordt uitgewisseld. Een mogelijk voordeel van een dergelijke gegevensbank kan zijn dat het producenten en distributeurs helpt om partners te vinden in andere Europese landen.

Een groot aantal commentatoren was van mening dat een dergelijke gegevensbank niet nodig was om de circulatie van audiovisuele werken te verbeteren: de gegevensbank zou erg traag, duur en omslachtig zijn en de voortdurende bijzonder snelle wijzigingen van de eigendomsrechten niet kunnen bijhouden. Dit zou niet beantwoorden aan de flexibiliteit die nodig is voor een efficiënte exploitatie van audiovisuele wer-

ken. De gevolgen van foute of verouderde informatie zouden aanzienlijk kunnen zijn. De formaliteiten zouden omslachtig kunnen zijn en het oponthoud voor de registratie van geldige rechten en de desbetreffende contracten zou een belemmering kunnen vormen voor het vrije verkeer op een bijzonder dynamische markt. Het risico zou zelfs bestaan dat fraudeurs gestolen rechten zouden kunnen laten valideren ten nadele van de rechthebbenden. Verder was er bezorgdheid dat de oprichting van een dergelijke gegevensbank zou kunnen indruisen tegen de internationale gevestigde regel (zie artikel 5, lid 2, van de conventie van Bern) dat het genot en het uitoefenen van auteursrecht en aanverwante rechten aan geen enkele formaliteit moet worden onderworpen. Anderen stelden dat aanzienlijke verschillen in het overeenkomstenrecht met betrekking tot auteursrecht het concurrentievermogen van audiovisuele producenten uit een land sterk zou kunnen aantasten in vergelijking met dat van producenten in een ander land en dat een dergelijke gegevensbank een belangrijke rol kan spelen voor de circulatie van audiovisuele werken door te verzekeren dat informatie over audiovisuele werken in andere landen kan worden verkregen. De gegevensbank zou het gemakkelijker kunnen maken om de rechthebbenden te identificeren, maar de onderhandelingen dienden nog steeds op contractuele basis te gebeuren.

De Commissie neemt nota van de tijdens het overleg geuite meningen en met name van het gebrek aan steun voor een gegevensbank van eigenaars van rechten. Zij gaat voort met het onderzoek van de kwestie van het beheer van rechten, die zij analyseert in het kader van de follow-up van haar groenboek van 1995 over het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, teneinde de mogelijke uitwerking te beoordelen van de bestaande verschillen in nationale wetgeving betreffende de interne markt.

3.4. Exploitatie van rechten

Auteursrecht en aanverwante wetgeving verlenen auteurs, artiesten, producenten van geluidsdragers, omroepen en andere eigenaars van rechten het recht om bepaalde vormen van exploitatie van hun werken of ander materiaal toe te staan of te verbieden. Over het algemeen verkrijgen gebruikers rechten via rechtstreekse individuele contracten met de betrokken eigenaars van deze rechten of hun vertegenwoordigers.

De kwestie van de exploitatie van rechten is onder de aandacht gebracht door omroepen, die stellen dat zij problemen hebben met de exploitatie van sommige van hun producties die zij in hun archieven hebben opgeslagen en die zij opnieuw willen vertonen, met name in de nieuwe online-omgeving. Zij beweren dat het nagenoeg onmogelijk is om alle individuele personen die tot de programma's hebben bijgedragen, of hun erfgenamen, te identificeren, op te sporen en met hen te onderhandelen, met name in het geval van oudere producties. Volgens hen beletten deze problemen hen momenteel hun archieven te exploiteren. Daarom vragen de openbare omroepen voor wetgevende initiatieven om hun situatie te vergemakkelijken. Ook de cinematheken stellen dat zij niet in staat zijn een aantal werken te gebruiken en dat het publiek daardoor toegang heeft verloren tot zijn eigen audiovisuele erfgoed.

⁽²⁰⁾ COM(95) 382 def.

Producenten en bepaalde privé-omroepen vinden anderzijds dat deze aangelegenheid is geregeld in het kader van de nieuwe richtlijn over auteursrecht⁽²¹⁾ en dat de discussie in deze context niet opnieuw hoeft te worden geopend.

Een aantal commentatoren was van mening dat de bovenvermelde oprichting van gegevensbanken en registers identificatie kan vergemakkelijken. Voorts werd gesuggereerd de zaak te behandelen bij de herziening van de richtlijn „televisie zonder grenzen” (TVZG). Daarbij moet echter worden opgemerkt dat die richtlijn geen betrekking heeft op auteursrecht en aanverwante rechten.

De Commissie ondersteunt samenwerking tussen alle partijen met het oog op de oplossing van specifieke moeilijkheden die in bepaalde situaties kunnen bestaan. Deze samenwerking moet in de eerste plaats tot doel hebben een inventaris op te stellen van werken waarbij de identificatie van de rechthebbenden problemen kan opleveren.

4. E-CINEMA

De kwestie van e-cinema is onder de aandacht gebracht vanwege de nieuwe pan-Europese distributiemogelijkheden die de digitale technologieën bieden. Deze technologieën bieden ook de mogelijkheid om in minder dichtbevolkte gebieden plaatselijke multifunctionele centra op te zetten⁽²²⁾. De term e-cinema wordt gebruikt om elektronische aanlevering van beelden naar een cinemascherm aan te duiden. In de industrie is ook de term d-cinema gebruikt. Dit betekent dat het uiteindelijke beeld hetzij het resultaat is van een volledig digitale keten, hetzij de digitale projectie van oorspronkelijk op film opgenomen en vervolgens in digitale vorm omgezet materiaal. Voorts werd gesproken over de kosten/batenanalyse voor filmdistributeurs en bioscoopeigenaars.

Er was brede steun voor een door de industrie geleide aanpak van normalisering van e-cinema. Interventie door nationale autoriteiten of door de EU werd niet noodzakelijk geacht. In een aantal bijdragen werd verwezen naar het onlangs op initiatief van het Zweedse voorzitterschap in Stockholm opgerichte European Digital Film Forum als het geschikte orgaan om nieuwe acties op te zetten en werd opgeroepen tot steun aan de doelstellingen en projecten daarvan.

Sommigen riepen de Commissie op steun te verlenen aan de ontwikkeling van e-cinema via het programma Media Plus, en haar „meerjarig kaderprogramma 2002-2006 voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, ter bevordering van de integratie en versterking van de Europese onderzoek-

ruimte” (het Zesde Kaderprogramma) open te stellen voor de Europese industrietakken die zich engageren voor de ontwikkeling van een norm van hoge kwaliteit voor elektronische cinemadistributie.

De proefprojecten in het kader van het programma Media zijn de manier waarop de besluiten 2000/821/EG en 163/2001/EG van de Raad verzekeren dat de programma's Media Plus⁽²³⁾ en Media Opleiding⁽²⁴⁾ inspelen op de snelle technologische ontwikkelingen. Dit weerspiegelt de verwachtingen dat het gebruik van digitale technologieën de Europese audiovisuele werken beter toegankelijk zal maken: dankzij de nieuwe manieren om audiovisuele inhoud te transporteren zullen deze gemakkelijker te verkrijgen zijn buiten hun land van oorsprong. In de context van de globalisering zal het concurrentievermogen in steeds sterkere mate afhangen van het gebruik van nieuwe technologieën in de stadia van ontwikkeling, productie en distributie.

De Media-programma's richten zich echter tot de audiovisuele industrie, en niet tot de onderzoeksgemeenschap. De Commissie wil zorgen voor passende en doeltreffende coördinatie met de maatregelen die worden genomen op het gebied van nieuwe technologieën, met name in het Zesde Kaderprogramma, en die zich toespitsen op de behoeften en het potentieel van de kleine en middelgrote bedrijven die op de audiovisuele markt actief zijn.

De algemene doelstelling van de Commissie is om, via de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe technologieën, de Europese inhoudindustrie te versterken door dergelijke inhoud betere kansen te geven om het productiestadium te bereiken, door grensoverschrijdende distributie aan te moedigen en het potentieel van de vakmensen te verbeteren door geschikte voortgezette opleiding. Het doel moet zijn wereldwijd erkende, open genormaliseerde systemen voor e-cinema te ontwikkelen in een door de industrie geleid proces. Dat kan het volgende inhouden: de ontwikkeling van geschikte algoritmen voor de compressie van digitale inhoud van filmkwaliteit met het oog op vertoning; de ontwikkeling van technologieën waarmee een dergelijke inhoud kan worden geprojecteerd; de ontwikkeling van methoden om het gebruik van inhoud te beschermen door encryptie; de ontwikkeling van methoden voor het in rekening brengen van via een netwerk geconsumeerde inhoud; de ontwikkeling van methoden voor digitalisering, opwaardering, restauratie en conservering van inhoud.

De Commissie is van mening dat e-cinema belangrijke nieuwe kansen biedt voor een versterking van de circulatie van Europese audiovisuele werken. Volgens haar ligt de prioriteit bij de levering aan de bioscoop, d.w.z. business to business, hoewel daar later eventueel een consumentenfase kan bijkomen. De Commissie verwelkomt de oprichting van het European Digital Cinema Forum. Zij ondersteunt de doelstellingen van dit forum: opstellen van Europese gebruikersvereisten voor alle onderdelen van de digitale/elektronische keten en vergemakkelijking van de spoedige ontwikkeling van wereldwijde normen voor e-cinema.

⁽²¹⁾ Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PB L 167 van 22.6.2001).

⁽²²⁾ Bijvoorbeeld het Zweedse Folket Hus.

⁽²³⁾ PB L 13 van 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ PB L 26 van 27.1.2001.

5. FISCALE KWESTIES

Bepaalde kwesties zijn aan bod gekomen in verband met de verschillen tussen de diverse soorten culturele „goederen” binnen de lidstaten en het effect van in de lidstaten geldende fiscale maatregelen op de productie en circulatie van audiovisuele werken. Nationale fiscale prikkels werden geacht een belangrijke factor te zijn in de ontwikkeling van coproducties, evenals de harmonisatie van fiscale praktijken om een dubbele heffing te voorkomen. De producenten en regisseurs vonden dat de Commissie alle lidstaten diende te vragen om de oprichting van gespecialiseerde, nationale of Europese, banken of risicokapitaalfondsen met particuliere financiering te vergemakkelijken en de lidstaten die niet over een dergelijke instellingen beschikken aan te moedigen om fiscale maatregelen in te voeren teneinde audiovisuele investeringen te stimuleren. Een aantal commentatoren verwees naar fiscale maatregelen (met name „belastingparadijzen”) die worden gebruikt om niet-Europese producties te financieren. Bioscoopuitbaters vonden dat de Commissie de lidstaten moest aanmoedigen om de indirecte belasting op bioscoopzetels te verlagen tot hetzelfde niveau als dat van andere culturele producten.

Er was brede overeenstemming dat lagere BTW-tarieven of zelfs nultarieven moesten gelden voor culturele audiovisuele producten en diensten. In dezelfde zin stelde een aantal commentatoren voor om bijlage H van de zesde BTW-richtlijn ⁽²⁵⁾ tot hetzij bepaalde delen van de sector (video en online-diensten), hetzij tot de volledige sector uit te breiden. Sommige nationale autoriteiten twijfelden echter aan de noodzaak van Europees ingrijpen, hoewel anderen van mening waren dat dit onderwerp op Europees niveau diende te worden besproken.

De procedure van de richtlijn is dat het onderzoek op basis van een verslag van de Commissie wordt uitgevoerd. Op basis van dit verslag onderzoekt de Raad om de twee jaar voor welke goederen of diensten de lagere tarieven mogen worden toegepast. Vervolgens kan de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie besluiten de lijst van goederen en diensten in bijlage H te wijzigen. De Commissie heeft haar BTW-beleid vastgesteld in haar mededeling van 7 juni 2000 ⁽²⁶⁾. In deze mededeling verklaart de Commissie dat zij de harmonisatie van de tarieven zal bestuderen en het effect van een structuur om de werking van de eenheidsmarkt zal beoordelen. Op basis van deze analyse zullen richtsnoeren worden opgesteld zodra de evaluatie van het huidige proefproject voor arbeidsintensieve diensten ⁽²⁷⁾ (waarvoor tot december 2002 een verlaagd tarief mag worden toegepast) is afgesloten. Speciale aandacht zal worden besteed aan het gebruik van de verlaagde BTW-tarieven in het kader van de communautaire prioriteiten in deze sector.

⁽²⁵⁾ Richtlijn 77/388/EG van 17 mei 1977, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/41/EG van 19 januari 2001. Bijlage H bevat een aantal zaken van cultureel belang, zoals boeken en kranten (inclusief het uitleen daarvan) en ook geen geld voor culturele en andere evenementen (bioscoop, theater, beurzen, musea enz.) alsmede de ontvangst van omroepdiensten.

⁽²⁶⁾ Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt COM(2000) 348 def.

⁽²⁷⁾ Ingevoerd bij Richtlijn 1999/85/EG van 22 oktober 1999.

De Commissie neemt de nota van de standpunten die zijn uiteengezet met betrekking tot belasting op culturele goederen en diensten en met name van het verzoek om de lidstaten desgewenst toe te staan een verlaagd BTW-tarief toe te passen voor alle culturele goederen en diensten, zonder onderscheid van distributievorm. De Commissie zal overwegen of zij op dit verzoek ingaat bij de herziening van bijlage H van de zesde BTW-richtlijn, die na 2002 zal plaatsvinden. De Commissie vestigt er de aandacht op dat de lidstaten nu al een verlaagd tarief kunnen toepassen op bioscoopkaartjes.

6. RATING

Hierbij gaat het om twee aangelegenheden, die met elkaar verband houden: de verschillen in rating van audiovisuele werken binnen eenzelfde lidstaat voor verschillende distributiewijzen en tussen de lidstaten voor dezelfde distributiewijze. Audiovisuele werken krijgen meestal een rating op basis van hun inhoud, om aan te duiden voor welke leeftijdsgroepen zij geschikt worden geacht.

Met betrekking tot de verschillen tussen de lidstaten was een aantal commentatoren (met name nationale autoriteiten) van mening dat de verschillen het resultaat waren van culturele verschillen en geen effect van betekenis hadden op de circulatie; derhalve dienden ze op nationaal niveau te worden behandeld. Anderen pleitten voor maatregelen om deze kwestie aan te pakken, hoewel zij erkenden dat een harmonisering van ratingstelsels voor audiovisuele werken in Europa moeilijk kon zijn vanwege uiteenlopende culturele tradities en gevoeligheden. Er werd steun uitgesproken voor een nauwere samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en de instanties die de ratings opstellen teneinde verschillen tussen de lidstaten en tussen de media te verminderen en voor wederzijdse erkenning te zorgen. Sommigen waren van mening dat de rol van nationale en Europese overheden erin kon bestaan de samenwerking tussen de betrokken autoriteiten te ondersteunen, mogelijk door de ontwikkeling op Europees niveau van gemeenschappelijke descriptieve criteria.

In verband met de verschillen tussen uiteenlopende distributiewijzen waren veel commentatoren van mening dat inhoud in de verschillende distributiekanaalen op dezelfde manier moesten worden behandeld. Er was vraag naar geharmoniseerde normen, aangezien deze de circulatie van Europese werken zouden vergemakkelijken. Verder werd ervoor gepleit de geschiktheid van materiaal op een consequenter en samenhangender manier te beoordelen voor alle media, volgens een reeks in regelgeving vastgelegde doelstellingen en principes voor de regulering van inhoud. De oplossing kon erin bestaan een uniforme Europese norm voor rating van alle audiovisuele media op te stellen die zowel voor de consumenten als voor de leveranciers van nut zou zijn en derhalve de productie en circulatie van Europese audiovisuele werken positief zou beïnvloeden.

In haar Evaluatieverslag over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid ⁽²⁸⁾ heeft de Commissie de nadruk gelegd op de noodzaak van een samenhangende aanpak voor alle media. De Commissie wil deze werkzaamheden voortzetten en nagaan welke stelsels kunnen worden opgezet om dit probleem aan te pakken, daarbij rekening houdend met de culturele verschillen tussen de lidstaten. De Commissie erkent de belangrijke culturele aspecten van ratings, die moeten worden vastgesteld overeenkomstig de principes van subsidiariteit en governance zoals in haar recente Witboek ⁽²⁹⁾ is beschreven, maar is van mening dat nader onderzoek moet worden uitgevoerd naar de rol van zelfreguleringsstelsels zoals NICAM in Nederland.

De Commissie zal de uitwisseling van ervaringen met ratings (inclusief zelfregulering) aanmoedigen teneinde samenwerking ter zake te bevorderen. In dit verband is de Commissie voornemens een studie te ondernemen naar de rating van films voor de bioscoop, televisie, DVD en videocassettes binnen de EER. De studie zal nagaan welke de redenen zijn voor de verschillen tussen de nationale wetgevingen of zelfreguleringsmaatregelen voor de rating van films en het effect ervan op de marketing. Ook zal worden bestudeerd of dergelijke verschillen in rating mogelijk tot verwarring leiden onder personen die verantwoordelijk zijn voor minderjarigen.

7. ANDERE MAATREGELEN OM DE CIRCULATIE VAN FILMS TE BEVORDEREN

Voor de bevordering van de productie en circulatie van Europese audiovisuele werken is een aantal ideeën naar voren gebracht:

Een aantal commentatoren was van mening dat de Commissie de financiering van de productiesector moet stimuleren en/of de lidstaten of andere instellingen daartoe moet aanmoedigen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de Commissie, samen met de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees investeringsfonds (EIF) het „i2i-audio-visueel initiatief” heeft gestart, dat een aanvulling vormt op het programma Media Plus voor 2001-2005 en zich toespitst op zowel een industriële doelstelling van concurrentievermogen als op de bevordering van de culturele verscheidenheid die inherent is aan de bevordering van de ontwikkeling van Europese audiovisuele inhoud. De Commissie gaat voort met het onderzoeken van alle financiële maatregelen die geschikt zijn om de productie en circulatie van Europese audiovisuele werken te bevorderen.

In dit verband vestigt de Commissie de aandacht op de positieve aanpak van de onlangs goedgekeurde mededeling over staatssteun en risicokapitaal ⁽³⁰⁾, die zij de volgende vijf jaar zal toepassen. Deze tekst ligt in de lijn van de bevordering van risicokapitaal die op de Europese Raad van Lissabon tot een bredere communautaire doelstelling is uitgeroepen, en van het algemene beleid van de Commissie van bevordering van risicokapitaal in de Gemeenschap ⁽³¹⁾. De Commissie heeft

goedkeuring verleend aan een aantal door de lidstaten opgestelde stelsels voor de oprichting van dergelijke fondsen. Het gaat erom de uitwisseling van informatie en „beste praktijken” tussen de lidstaten en de Commissie aan te moedigen teneinde na te gaan welke de beste manieren zijn waarop de diverse lidstaten de cinemasector kunnen helpen en welke kansen kunnen worden aangegrepen om deze in elke lidstaat verder uit te bouwen. In dit verband kan het nuttig zijn grensoverschrijdende netwerken van Europese beroepskrachten in de film-industrie op te richten. Anderen vonden het noodzakelijk dat de Commissie algemene principes opstelt voor de lidstaten en iets doet aan belangrijke kwesties zoals de noodzaak van een nationale aanpak om belemmering van grensoverschrijdende productie en circulatie te vermijden.

Voorgesteld werd dat de Europese Commissie gebruik maakt van haar eLearning-initiatief, dat de onderwijs- en culturele gemeenschappen beoogt te mobiliseren, met als doel de veranderingen in de onderwijsstelsels te versnellen teneinde de Europese jongeren kennis bij te brengen over klassieke Europese films.

Tot slot was er steun voor de oprichting van een tv-omroep in de EU voor „Europese films”.

De Commissie is van mening dat uitwisseling van informatie en beste praktijken van het grootste belang is voor de sector. De sector van de audiovisuele productie is bijzonder complex en staat voor zowel technologische als marktgebonden uitdagingen. De Commissie is voornemens een deskundigengroep op te richten om deze aangelegenheden te bespreken en de Commissie advies te verstrekken met het oog op het uitwerken van beleid op dit gebied. Deze groep dient over multidisciplinaire deskundigen te beschikken. De groep moet informatie en ideeën verschaffen over de technologische en de marktontwikkelingen in de sector van de audiovisuele productie. De groep dient niet zozeer de lidstaten als zodanig te vertegenwoordigen als wel de ervaring en kennis van alle lidstaten te bundelen.

De Commissie zal nagaan welke maatregelen in het kader van haar eLearning-initiatief kunnen worden genomen om de visuele bagage en de kennis van Europese films onder de Europese jongeren op een hoger peil te brengen.

Voorts wil de Commissie een studie beginnen naar de identificatie en evaluatie van financiële stromen binnen de Europese cinematografische industrie, op basis van analyses van de financiële archieven van een bepaald aantal films dat tussen 1996 en 2000 op de markt is gekomen. Deze studie zal met name onderzoeken welke de belangrijkste factoren zijn voor de economische kenmerken van de cinema-industrie. Met name zal een analyse worden gemaakt van de verschillende projectfasen: pre-productie, ontwikkeling, productie, post-productie, promotie, distributie alsmede import en export. Ook zal een beschrijving worden opgesteld van het effect dat mogelijke relaties tussen specifieke investeerders en het bedrag van de inkomsten kunnen hebben gehad op de prestaties van een film.

⁽²⁸⁾ Evaluatieverslag van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de aanbeveling van de Raad van 24 september 1998 over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid (COM(2001) 106, van 27 februari 2001). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmh_en.htm

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 7.

⁽³⁰⁾ PB C 235 van 21.8.2001.

⁽³¹⁾ Risicokapitaal, sleutel voor de werkgelegenheid in de Europese unie, SEC(1998) 552 def., van 31 maart 1998.

8. TE OVERWEGEN AANGELEGENHEDEN IN HET KADER VAN DE HERZIENING IN 2002 ⁽³²⁾ VAN DE RICHTLIJN „TELEVISIE ZONDER GRENZEN”

8.1. Definities

Definitie van een Europees werk: op internationaal, communautair en nationaal niveau bestaan uiteenlopende definities van wat een Europees werk uitmaakt. De belangrijkste discussiepunten zijn of er behoefte is aan een op Europees niveau overeengekomen definitie, hoe gedetailleerd die definitie dient te zijn en of deze voor de diverse geplande toepassingen bindend moet zijn. Op het niveau van de lidstaten bestaat een aantal uiteenlopende definities van „Europese werken”. Er is aangevoerd dat deze verschillen belemmeringen kunnen creëren voor de circulatie van Europese producties. Deze definities zijn op het niveau van de lidstaten goedgekeurd om zowel de bepalingen van de TVZG-richtlijn uit te voegen als om de nationale stelsels voor steun aan audiovisuele werken toe te passen.

De meerderheid was het erover eens dat de kwestie van definities belangrijk was voor alle productietypes. Vele commentatoren benadrukten dat dergelijke definities rekening moesten houden met de relevante context, met name stelsels voor steun, coproducties, enz. Zij verwijzen ook naar het verband met de herziening van de TVZG-richtlijn in 2002. Sommigen dachten dat bepaalde politieke doelstellingen baat zouden kunnen hebben bij een geharmoniseerde definitie of anders bij coördinatie dan wel onderlinge erkenning van de definities van de verschillende lidstaten. Dit kon het opzetten van Europese coproducties en de combinatie van verschillende (nationale of Europese) stelsels voor steun vereenvoudigen.

Een aantal commentatoren (waaronder omroepen en nationale autoriteiten) was de mening toegedaan dat de geconstateerde verschillen in definities geen moeilijkheden scheppen voor grensoverschrijdende producties. Anderen (met name film- en televisieproducenten) vonden dat het bestaan van verschillende definities alsmede de uiteenlopende nationale interpretatie van deze definities een belemmering was voor alle pogingen om de economische ontwikkeling van de Europese productie-industrie in zijn geheel nauwkeurig te beoordelen. Voorts liepen de meningen uiteen over de vraag of een meer gedetailleerde definitie in het Gemeenschapsrecht moest worden opgenomen; sommigen achtten dit niet noodzakelijk, terwijl anderen voor harmonisatie pleitten.

Wat de te hanteren criteria betreft, werden diverse standpunten naar voren gebracht. De meningen waren verdeeld over de verdiensten van een zo breed mogelijke definitie dan wel een striktere aanpak, en over culturele of economische criteria. Sommige criteria, zoals de controle van rechten, waren het voorwerp van onenigheid. Anderen suggereerden criteria zoals een definitie op basis van de arbeidskrachten of op grond van „culturele” elementen.

Definitie van een onafhankelijke producent: in Europa bestaat een aantal uiteenlopende definities van „onafhankelijke producent” en „onafhankelijke productie”. Veel lidstaten gebruiken het begrip „onafhankelijk producent” om de begunstigden van nationale stelsels voor steun af te bakenen. Er werd gepraat over de betekenis van „onafhankelijkheid” en de criteria aan

de hand waarvan wordt beslist of een producent onafhankelijk is.

Men was het erover eens dat de onderliggende beleidsdoelstellingen moesten worden verduidelijkt, met name in het licht van de nieuwe industriële structuren. Bepaalde commentatoren wezen op een mogelijke spanning tussen de doelstellingen van een versterking van het Europese concurrentievermogen en die van bevordering van culturele verscheidenheid binnen Europa. Laatstgenoemde doelstelling leek aan te sluiten bij het oorspronkelijke streven van de TVZG-richtlijn om de schepping van nieuwe bronnen van tv-productie te stimuleren, met name de oprichting te bevorderen van kleine en middelgrote bedrijven die de concurrentie met de bestaande producenten kunnen aangaan. Dit zou betekenen dat de bescherming die het huidige stelsel biedt op het MKB wordt toegespitst eerder dan deze uit te breiden tot grotere groepen die banden hebben met omroepen. In dit verband werd ook opgemerkt dat het onderscheid tussen producenten en omroepen niet zo duidelijk meer is als vroeger, aangezien zij vaak deel uitmaken van verticaal geïntegreerde groepen en de verhoudingen derhalve steeds complexer worden. Derhalve dienen alle definities het verband te leggen met de belangen in de verschillende onderdelen van de audiovisuele waardeketen. Er bestond een zekere mate van steun voor een Europese definitie, die ervoor kon zorgen dat de lidstaten dezelfde interpretatie hanteerden. Over het algemeen was men van mening dat deze kwestie in verband met de herziening van de TVZG-richtlijn moesten worden bekeken.

Producenten en regisseurs vestigden de aandacht op het onderscheid tussen het begrip „onafhankelijk producent” en „onafhankelijke productie”. Een groot aantal commentatoren benadrukten de belangrijke bijdrage van onafhankelijke producenten, met name met het oog op de noodzaak om de culturele verscheidenheid te bevorderen. Wat mogelijke criteria betreft, zagen velen de betrokken overweging (nummer 31) van de TVZG-richtlijn als een vertrekpunt.

Omroepen en producenten waren het met name oneens over de vraag of de criteria een beperking dienden in te houden op de duur van de overdracht van rechten van producent naar omroep. De omroepen achtten elk ingrijpen op Europees niveau om een tijdsduur of andere limieten te stellen op het eigendomsrecht van omroepen ongerechtvaardigd en strijdig met de doelstellingen van het Europese audiovisuele beleid, alsmede nefast voor de concurrentie. De producenten vonden de hernieuwde overdracht van traditionele rechten naar de producent en eerlijke onderhandelingen over nieuwe mediarechten alleen maar de circulatie van audiovisuele werken en de kwantiteit en kwaliteit van Europese inhoud voor nieuwe afleveringsvormen ten goede zouden komen.

De belangrijkste criteria die werden aangehaald waren de vrije keuze van faciliteiten, vrije keuze van internationale distributie, het verband met meerderheidsparticipaties, de eigenaars en aandeelhouders. Anderen waren van mening dat elke definitie zich moest toespitsen op het begrip „onafhankelijkheid”, ten einde het onderscheid tussen omroepen en producenten te handhaven. Een aantal (openbare en commerciële) omroepen vond dat de huidige definitie van „onafhankelijkheid van een omroep” moest worden gewijzigd om rekening te houden met de ontwikkelingen in de sector, met name de toenemende concentratie en de totstandkoming van mediaconglomeraten alsmede de aanwezigheid van andere mediavormen die een band hebben met omroepen.

⁽³²⁾ Herziening uit hoofde van artikel 26 van de richtlijn; zie http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_en.htm

In verband met het gebruik van deze definitie voor de toepassing van de communautaire regelgeving inzake mededinging werd voorgesteld aandacht te besteden aan de kwestie van onafhankelijke productie bij het onderzoek van fusies en joint ventures, teneinde nadelige gevolgen voor de (voornamelijk uit kleine en middelgrote bedrijven bestaande) sector te voorkomen. Daarbij moet het met name gaan om controle op de productie, toegang tot de distributiekkanalen en behoud van rechten voor onafhankelijken in verband met catalogi.

De commissie is van mening dat de discussie hierover op gang is gekomen nuttige informatie zal verschaffen voor de aangevangen studies ter voorbereiding van de herziening van de TVZG-richtlijn in 2002, en zal in dat verband verder aandacht besteden aan deze aangelegenheid. Zij neemt er nota van dat bij de herziening speciale aandacht moet worden besteed aan de te bereiken doelstellingen, met name gezien de noodzaak om de culturele verscheidenheid te bevorderen en de rol die de definitie daarbij speelt, alsmede aan het breed scala van mogelijke criteria.

8.2. Kwesties in verband met chronologie van media en online-rechten

Hierbij gaat het om de opeenvolging van vensters voor de economische exploitatie van films in de lidstaten van de EU, die gebaseerd is op overeenkomsten tussen de betrokken economische partijen⁽³³⁾. Het communautaire recht verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat omroepen onder hun jurisdictie geen cinematografische werken uitzenden buiten de perioden die met de eigenaars van de rechten zijn overeengekomen⁽³⁴⁾.

Een ruime meerderheid van de commentatoren was het erover eens dat dit voldoende was en dat, op voorwaarde dat het principe van de chronologie van media op Europees niveau verzekerd was, de termijnen voor de exploitatie van films moesten worden overgelaten aan contractuele regelingen tussen de betrokken partijen. Sommigen dachten dat een harmonisatie van praktijken een averechte uitwerking zou hebben. Anderen pleitten voor zelfregulering.

Verder werd aandacht gevestigd op de nieuwe vraagstukken van de vaststelling van de rechten inzake nieuwe en online-media die ontstaan bij de online-distributie van Europese productie en werd om commentaar gevraagd betreffende het effect daarvan op de diverse partijen in de waardeketen (bundeling van rechten enz.). Omroepen en producenten waren het oneens over de noodzaak om rechten in categorieën in te delen, waarbij de producenten het noodzakelijk achtten de verschillende groepen van rechten in categorieën in te delen en te omschrijven.

Over het algemeen vonden de producenten dat de omroepen nu reeds zonder extra kosten nieuwe mediarechten verworven aangezien deze rechten in het contract niet duidelijk waren omschreven en afzonderlijk overeengekomen. De omroepen waren het ermee eens dat bij onderhandelingen over rechten rekening moest worden gehouden met alle media die mogelijkheden voor exploitatie boden en dat een duidelijke regeling moest worden getroffen om deze extra rechten in overeen-

komsten te vatten of ze ervan uit te sluiten, tegen een billijke vergoeding (de huidige praktijk). Ook betoogden zij dat interventie de commerciële vrijheid van beide partijen zou inperken.

De commissie is van mening dat het overleg bevestigt dat de huidige situatie in het communautaire recht de beste oplossing blijft, omdat zij een soepele aanpak mogelijk maakt voor het gebruik van rechten voor verschillende mediavensters. Zij neemt nota van de bezorgdheid van de producenten inzake bundeling van rechten en is voornemens om deze aangelegenheid te onderzoeken voorzover deze verband houdt met de definitie van een onafhankelijke producent in het kader van de herziening van de TVZG-richtlijn in 2002.

9. VOLGENDE STAPPEN

De grondslagen van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap blijven geldig. De Gemeenschap zal dit beleid verder uitwerken op basis van de bestaande regelgevingsinstrumenten en steunmechanismen, maar ook de mogelijkheden onderzoeken van het gebruik van nieuwe instrumenten of initiatieven om deze doelstellingen na te streven. De technologische en marktgebonden ontwikkelingen moeten worden bekeken in het licht van de noodzaak om de Europese culturele en taalkundige verscheidenheid te versterken en ons audiovisuele erfgoed te bewaren. In dit verband heeft de commissie een aantal initiatieven onderzocht die kunnen worden genomen om de circulatie van werken te bevorderen en zal zij derhalve de onderstaande maatregelen nemen.

Tijdschema van de maatregelen

Onderwerp	Maatregel	Einddatum
Rating	Onafhankelijke studie naar de evaluatie van praktijken inzake rating	2002
Andere kwesties	Oprichting van een groep van cinemadeskundigen	2002
Andere kwesties	Onafhankelijke studie naar de financiële stromen binnen de Europese filmindustrie	2002
Bescherming van erfgoed en exploitatie van audiovisuele werken	Stand van zaken voor de start van een initiatief	Medio 2002
Definities van „Europees werk” en „onafhankelijke producent”	Herziening van de richtlijn „televisie zonder grenzen”	Eind 2002
Fiscale kwesties	Herziening van de zesde BTW-richtlijn	na 2002
e-cinema	Opnemen in Media plus en Zesde Kaderprogramma	2002-2006

⁽³³⁾ Aangevuld met wetgeving in Duitsland, Frankrijk en Portugal.

⁽³⁴⁾ Artikel 7 van de gewijzigde TVZG-richtlijn.