



Bruxelles, den 15.5.2014
COM(2014) 272 final

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

**Europæisk film i den digitale tidsalder
Kulturel mangfoldighed forenet med konkurrenceevne**

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

**Europæisk film i den digitale tidsalder
Kulturel mangfoldighed forenet med konkurrenceevne**

Den audiovisuelle sektor har en betydelig kulturel, social og økonomisk betydning. Den former vores identitet, viderefører værdier og kan være en motor for europæisk integration ved at bidrage til vores fælles europæiske identitet. Sektoren bidrager til vækst og beskæftigelse i Europa og er en drivkraft for innovation.

Den audiovisuelle sektor er ligeledes kendt for at være mere reguleret end andre kreative sektorer og stærkt afhængig af offentlig finansiering¹.

Europas filmindustri er mangfoldig og kreativ. Den europæiske filmarv får ros fra hele verden og har inspireret flere generationer af instruktører og deres værker². Selv om vi i Europa er gode til at producere et stort antal forskellige spillefilm, når de fleste europæiske film ikke ud til deres fulde potentielle publikum i Europa og endnu mindre på det globale marked. De fleste film forbliver på det nationale marked, men selv dér når nogle aldrig biograflærredet eller sikrer sig distribution via andre kanaler.

Der er dermed tale om en forpasset chance for at udbrede den europæiske kulturs mangfoldighed på verdensplan, forbedre konkurrenceevnen og afhjælpe det eksisterende handelsunderskud i forhold til tredjelande, navnlig USA.

Den digitale revolution giver større distributionsmuligheder og -fleksibilitet og har afgørende indflydelse på publikumsadfærden. Det er derfor meget vigtigt at tilpasse sig den digitale tidsalder og udnytte dens muligheder for at bevare det eksisterende publikum og nå ud til nye målgrupper og samtidig bygge bro mellem den kulturelle mangfoldighed og konkurrenceevnen. Det betyder nye udfordringer både for industrien, når der skal afprøves nye forretningsmodeller og strategier for publikumsudvikling, og for de offentlige politikker på regionalt, nationalt og europæisk niveau.

Et tværnationalt politiksamarbejde og en struktureret dialog med sektoren på europæisk plan har derfor afgørende betydning.

¹ Der ydes årligt 2,1 mia. EUR i støtte fra de europæiske filmfonde (Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium, "Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe - 2011").

² Nyere film som "De urørlige" har tiltrukket et stort publikum i hele verden på grund af deres originalitet og er tillige blevet biografsucceser, der har givet overskud.

Denne meddelelse er integreret i den strategiske ramme, der præsenteres i Kommissionens meddelelse om fremme af de kulturelle og kreative sektorers bidrag til vækst og beskæftigelse i EU³, og er i overensstemmelse med den digitale dagsorden for Europa⁴.

I meddelelsen gøres der status over den seneste udvikling i filmsektoren, og der peges på en række aktuelle udfordringer i forbindelse med de offentlige politikker, som har indvirkning på filmsektoren. Det fremhæves endvidere, hvilke eksisterende EU-instrumenter der kan bidrage til processen med tilpasning til disse udfordringer.

Inden for alle de berørte områder sigter meddelelsen mod at forbedre komplementariteten mellem medlemsstaternes og EU's politikker. Der opstilles fælles retningslinjer for bedre at kunne udnytte mulighederne og håndtere udfordringerne forbundet med overgangen til digital teknologi, idet der tages hensyn til den kulturelle og sproglige mangfoldighed og forskellene i de nationale audiovisuelle landskaber, og man understreger behovet for en fælles indsats, der skal styrke de eksisterende støtteordningers globale effektivitet til fordel for konkurrenceevnen og mangfoldigheden i den europæiske filmsektor.

1. Status for den europæiske filmsektor

1.1. Filmproduktion og publikum: en stadig større kløft?

Hvis man ser på den europæiske filmsektor, er der en ubalance mellem produktion og distribution og forbrug, dvs. mellem antallet af film, der produceres, og antallet af film, der faktisk når ud til målpublikummet. Der er betydeligt flere europæiske end amerikanske og canadiske produktioner⁵, men de europæiske film distribueres i mindre målestok og har problemer med at nå et bredere publikum på andre markeder end hjemmemarkedet, også inden for EU.

Succes kan ikke måles på markedsandele og billetindtægter alene. Film kan være rettet mod et nichepublikum, hvilket kan resultere i lavere markedsandele på nationalt/europæisk og globalt niveau. Ikke desto mindre kan det lykkes disse film at nå deres målpublikum og udgøre en vigtig del af den kulturelle mangfoldighed. Fra et økonomisk synspunkt skal en films relative succes også vurderes ud fra dens rentabilitet, dvs. forholdet mellem investeringerne i udvikling, produktion og distribution og indtægterne⁶. For et betydeligt antal film produceret i EU er biografforevisningerne dog fortsat begrænsede eller endog ikkeeksisterende, især uden for hjemmemarkedet. Derudover synes de ikke at opnå et bedre publikum via andre former for distribution.

³ COM(2012) 537 final.

⁴ KOM(2010) 245 endelig/2.

⁵ Antallet af spillefilm produceret i Den Europæiske Union steg fra 1 159 i 2008 til 1 336 i 2011. I samme periode steg de amerikanske og canadiske produktioner fra 773 til 818 film (EAO Focus 2013).

⁶ Det skønnes, at "De urørlige" indspillede 309 189 989 EUR på verdensplan med et produktionsbudget på ca. 7 mio. EUR, mens "The Artist" skønnes at have indspillet 96 718 509 EUR på verdensplan med et produktionsbudget på ca. 11 mio. EUR.

Situationen og tallene kan variere inden for de forskellige distributionsformer (biograf, TV, DVD, VoD⁷ osv.), og der kan også være betydelige forskelle mellem medlemsstaterne imellem.

For så vidt angår biograf lancering er de vigtigste tendenser som følger:

- I EU repræsenterer europæiske film i gennemsnit 62,52 % af premiererne og tegner sig for 32,9 % af billetsalget⁸. Indtægterne fra billetsalg og antallet af biografgængere til europæiske film er langt lavere end for de amerikanske produktioner. I 2012 stod de amerikanske produktioner for 19,84 % af premiererne og 65,11 % af billetsalget i EU⁹. Antallet af solgte billetter til ikke-nationale europæiske film på EU-markedet ligger stabilt på omkring 12 % i gennemsnit¹⁰.
- Kun en lille del af de europæiske film får premiere i biografene uden for Europa (8 % i 2010), hvor de når ud til en ikke ubetydelig omend beskedent del af publikum, når det gælder markedsandele målt på antal solgte billetter¹¹. Faktisk stod biografgængere uden for Europa i 2010 for over 19 % af det samlede billetsalg (og 16 % af billetsalgsindtægterne) til de europæiske produktioner¹².

Situationen — som beskrevet ovenfor — for europæisk film, når det gælder fremvisning i biografene, gentager sig for andre udsendelsesplatforme.

Fjernsynet er stadig den mest anvendte platform, når der skal ses film. I 2011 var 41 % af de næsten 122 000 spillefilm, der blev vist i TV i Europa, af europæisk oprindelse (7,7 % var nationale produktioner, 14,5 % var produceret i andre europæiske lande, og 18,7 % var enten helt eller delvist europæiske koproduktioner)¹³.

Mens DVD-markedet er i tilbagegang, er VoD en forholdsvis ny distributionsform, der forventes at vokse væsentligt i de kommende år¹⁴. Vækstraten for VoD-markedet var i 2012 på 59 % i Tyskland og 14,7 % i Frankrig¹⁵. Mange VoD-leverandører udbyder udelukkende

⁷ Video on demand.

⁸ Periode: 2008-2012. Dataene omfatter ikke Malta. Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium.

⁹ Periode: 2008-2012. Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium.

¹⁰ Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium, Årbog 2012, bind 2, s. 234.

¹¹ Eksempelvis var film fra EU i 2012 nærmest ikke til stede på det amerikanske marked, hvor de opnåede en andel på knap 8 %, mens de amerikanske film tegnede sig for over 90 %. Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium, database Focus, 2013.

¹² Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium — undersøgelse vedrørende "Theatrical export of European films in 2010", som omfatter følgende lande: Argentina, Australien, Brasilien, Chile, Colombia, Sydkorea, Mexico, New Zealand, USA og Canada, Venezuela. I samme periode udgjorde billetsalget i udlandet 66 % af den amerikanske produktions biografindtægter.

¹³ Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium: Årbog 2012 s. 150-155.

¹⁴ I modsætning til DVD er VoD omfattet af direktivet om audiovisuelle medietjenester og dets bestemmelser, der tager sigte på at fremme europæiske produktioner.

¹⁵ I 2011 steg forbrugerudgifterne til audiovisuelt indhold via digitale og internetbaserede platforme og tjenester med 20,1 % til i alt 1,2 mia. EUR, mens de europæiske forbrugeres DVD-udgifter faldt med 10 % for syvende år i træk til i alt 9,4 mia. EUR. I den nærmeste fremtid forventes en fortsat vækst i digitale og internetbaserede tjenester inden for den europæiske videosektor. Eksempelvis er de samlede indtægter fra levering af VoD-produkter over proprietære netværk (såkaldte "walled garden"-tjenester) højere end indtægterne fra distribution på internettet. I Europa forventes sådanne indtægter at vokse fra

deres tjenester og anvender deres mærke på et enkelt geografisk marked, mens blot enkelte leverandører stiller deres aktiviteter til rådighed under samme mærke på verdensplan. Mens VoD teoretisk giver en ubegrænset distributionskapacitet (i modsætning til andre salgssteder), er der kun få oplysninger om europæiske films tilgængelighed og markedsandele på VoD-platforme. De første undersøgelser tyder på, at størsteparten af indtjeningen fra VoD-platforme stammer fra ikke-europæiske film ligesom på DVD-markedet¹⁶. For så vidt angår europæiske films tilstedeværelse viser de foreliggende data, at en global aktør (som er repræsenteret i 26 EU-lande) udbyder flere europæiske succesfilm og europæiske filmprisvindere i de største nationale butikker end nationale VoD-leverandører¹⁷. På baggrund af disse overvejelser er der grundlag for at øge distributionen af europæiske film — både i og uden for Europa — via samtlige distributionskanaler.

1.2. Publikumspotentiale og ændrede adfærdsmønstre

Ifølge en nylig undersøgelse blandt europæere i alderen 4-50 år¹⁸ ser 97 % af europæerne film af forskellig oprindelse, og 54 % ser endog film hver dag¹⁹. Omkring 27 % af filmtilskuerne er "garvede" filmentusiaster, der angiver, at de ser over 11 film om måneden²⁰. Antallet af solgte biografbilletter har ligget på et stabilt niveau i de seneste år²¹, men det fremgår dog af undersøgelsen, at folk højst går i biografen en gang om måneden, og at 39 % aldrig går i biografen²². Ud over at gå i biografen ser europæerne film på gratis TV (79 % af befolkningen), på DVD (67 %) og via on-demand tjenester (56 %)²³. Tilskuere, der ser film hjemme eller på mobile platforme, udgør derfor et vigtigt marked, især fordi seerne i stigende grad forventer at se indhold på et hvilket som helst tidspunkt, hvor som helst og på ethvert apparat. Det fremgår imidlertid af undersøgelsen, at der også anvendes ulovligt indhold, og at en mindre del af befolkningen, ud over at kigge, også i stigende grad ønsker at indgå i et samspil med indholdet og deltage i skabelsen og programmeringen heraf, f.eks. via apps eller sociale medier.

850 mio. EUR i 2011 til 1,5 mia. EUR i 2017. Efterspørgslen efter DVD/BD (Blue-ray-disk) forventes at falde. Kilder: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium, Årbog 2012; Screen Digest database 2013.

¹⁶ IPTS-undersøgelse: "Statistical, ecosystems and competitiveness analysis of the media and content industries — the film sector", Sophie de Vinck, Sven Lindmark, 2012, punkt 3.4.3.

¹⁷ Kilde: Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium. I Tyskland tilbød iTunes 36 film ud af et udvalg på 50 film bestående af de 25 største europæiske filmprisvindere (1988-2012) og de 25 største europæiske succesfilm (1996-2012), mens de nationale VoD-tjenester højst tilbød 29. I Frankrig var tallene 30-21 og i Italien 2-8.

¹⁸ Undersøgelsen omfattede 4 550 europæiske forbrugere i alderen 4-50 år fordelt på 10 lande: "A profile of current and future audiovisual consumers", endelig rapport, EAC/08/2012, s. 10.

¹⁹ "A profile of current and future audiovisual consumers", endelig rapport, EAC/08/2012, s. 55.

²⁰ "A profile of current and future audiovisual consumers", endelig rapport, EAC/08/2012, s. 77.

²¹ Se Det Europæiske Audiovisuelle Observatoriums årbog 2012 — Bind 2, s. 222 (966 millioner i 2011). Antallet af biografgængere faldt dog i visse medlemsstater såsom Frankrig, Italien, Spanien, Portugal, Bulgarien, Slovenien og Slovakiet.

²² "A profile of current and future audiovisual consumers", endelig rapport, EAC/08/2012, s. 60.

²³ Sidstnævnte tal omfatter også "gratis" streaming eller downloads, hvoraf størsteparten formentlig foregår via ulovlige platforme.

For så vidt angår den tid, der bruges på medier, er TV fortsat er det mest anvendte audiovisuelle medie, hvor seertiden stadig er på ca. 4 timer dagligt i hele EU²⁴. Disse tal er generelt stabile i EU og til tider faldende for så vidt angår yngre generationers forbrug af lineært indhold²⁵. Det gennemsnitlige forbrug af online video pr. seer, der fortsat er relativt lavt på de vigtigste EU-markeder, steg imidlertid med mellem 155 % og 200 % i perioden 2008-2011²⁶.

1.3. Strukturelle svagheder i den europæiske filmsektor, når det gælder om at udnytte publikumspotentialet i Den Europæiske Union og på verdensplan

Situationen for den audiovisuelle sektor varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Ikke blot varierer sektorens størrelse, produktionsmængden og det sproglige miljø, men også den måde, film finansieres på, de offentlige filmfondes størrelse og struktur, TV-selskabernes eller andre aktørers involvering i finansieringsordningen og de strategier, der anvendes i nationale og regionale filmpolitikker.

Da hver enkelt film er en unik prototype, kan det virke overforenklet at forsøge at skabe en succesfaktor-model. Det er dog klart, at visse strukturelle svagheder har en betydelig indvirkning på europæiske films evne til at nå ud til deres potentielle publikum både på nationalt plan og i udlandet.

- ***Opsplittet produktion og finansiering***

Den europæiske filmsektor består hovedsageligt af små virksomheder og mikrovirksomheder, som er afhængige af begrænsede immaterielle aktiver. De har sværere og sværere ved at rejse budgetter af betydelig størrelse og er i høj grad afhængige af offentlig finansiering.

Det gennemsnitlige produktionsbudget varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. I Det Forenede Kongerige er det på 10,9 mio. EUR, i Tyskland og Frankrig på ca. 5 mio. EUR og i Sverige på 2,6 mio. EUR. Derimod produceres der i Ungarn eller Estland film med et budget på gennemsnitligt 300 000 EUR²⁷. Ifølge Motion Picture Association of America ligger det gennemsnitlige budget for amerikanskproducerede film på 15 mio. USD²⁸. For så vidt angår amerikanske film produceret af de største filmstudier viser de seneste tilgængelige tal, at det gennemsnitlige budget var 106,6 mio. USD i 2006.

²⁴ Grøn bog - Forberedelse på en fuldt ud konvergeret audiovisuel verden: Vækst, kreativitet og værdier, med henvisning til Det Europæiske Audiovisuelle Observatoriums årbog, bind II, s. 171.

²⁵ I Det Forenede Kongerige viste en nylig analyse, at den lineære TV-seertid for generationen i alderen 16-24 år er faldet fra 168 minutter pr. dag i 2010 til 142 minutter pr. dag i 2013, og forventes at falde yderligere til 119 minutter pr. dag i 2020; og for generationen i alderen 25-30 år er seertiden faldet fra 200 minutter pr. dag i 2010 til 183 minutter pr. dag i 2013 og forventes at falde yderligere til 148 minutter pr. dag i 2020. Enders Analysis, Where have all the young viewers gone? Januar 2014.

²⁶ I 2011 udgjorde online seertiden i Det Forenede Kongerige 20,5 minutter pr. måned. Tallene for Frankrig og Tyskland var henholdsvis 15 min. og 22 min.

²⁷ Se EAO Årbog 2012 — Bind 2, s. 206.

²⁸ Motion Pictures Association of America: <http://www.mpa.org/Resources/3037b7a4-58a2-4109-8012-58fca3abdf1b.pdf>, s. 21.

I betragtning af de betydelige omkostninger, som er forbundet med produktionen af film, er høje indtægter, navnlig fra salg af biografbilletter, fortsat en forudsætning for at opnå økonomisk levedygtighed. Trods de amerikanske produktioners høje markedsandel har flere nylige amerikanske succesfilm haft problemer med at tjene de høje investeringsomkostninger ind igen. Selv om en række europæiske film — med lavere budgetter — har kunnet nå breakeven selv med et relativt begrænset billetsalg, viser de begrænsede tilgængelige oplysninger også, at en stor del af de europæiske film ikke er rentable og ikke tjener deres investeringer ind igen²⁹. Dette gør det vanskeligt for europæiske virksomheder at opnå større stabilitet, at bevæge sig væk fra strategien med enkeltstående projekter og at vokse.

Det komplekse finansieringssystem inden for filmproduktion udfordres af ændringerne i distribution og forbrug, der udløses af digitale teknologier. TV-indtægterne kan blive påvirket af et stadigt større antal kanaler og et fragmenteret publikum, og selv om onlineindtægterne er i dynamisk vækst, kompenserer de endnu ikke for tabet af DVD-indtægter³⁰. Det ser også ud til, at TV-serier, heriblandt europæiske produktioner, er særligt populære hos publikum, både på TV og VoD, og opnår høje seertal³¹. Biografdistributionen står over for omkostninger forbundet med digitalisering af biograferne og ændret publikumsadfærd. Nye aktører (f.eks. VoD-platforme, telekommunikationsvirksomheder) spiller en stadig større rolle i distributionen, men er ikke væsentligt involveret i filmproduktion eller -finansiering.

- ***Begrænsede muligheder og incitamenter for at skabe internationale projekter og flere målmarkeder***

Kun et begrænset antal europæiske filmproducenter opererer på mere end ét marked. Filmsektoren mobiliserer generelt ikke tilstrækkelig finansiering til projekter, der fokuserer og appellerer internationalt, hverken fra offentlige tilskud, investorer i den traditionelle værdikæde eller nye investorer. En betydelig del af finansieringen kommer i mange tilfælde fra nationale eller regionale offentlige tilskud, som støtter produktionen af projekter med nationalt eller regionalt sigte. Kun en meget lille del af de offentlige midler kommer fra overnationale midler (eksempelvis kom 1 919 mio. EUR i 2009 fra nationale og subnationale midler i Europa sammenlignet med 144 mio. EUR fra overnationale midler)³². Projekterne henvender sig derfor generelt til et nationalt publikum. Dette forstærkes tilsyneladende af, at

²⁹ Se undersøgelsen "Rentabilité des Investissements dans les film français" O. Bomsel og C. Chamaret, 2008. Denne undersøgelse viser, at ud af de 162 film, der blev produceret i Frankrig i 2005, tjente kun 15 deres produktions- og distributionsudgifter ind igen. http://crg.polytechnique.fr/fichiers/crg/perso/fichiers/chamaret_728_RentabContango2.pdf.

³⁰ Forbrugermarkedet for video indsnævredes med i alt 1,1 % i de 17 vigtigste europæiske lande i 2012 i forhold til 2011, mens omsætningen for digital video og walled garden VoD (TV VoD) steg med henholdsvis 71 % og 26 %. Kilde: International Video Federation, Yearbook 2013, s.17 og 18.

³¹ Statistikker, der dækker 100 programmer med de højeste seertal i 6 medlemsstater (UK, DE, FR, IT, ES og PT), viser, at TV-serieområdet var det mest populære i december 2012 med en samlet seerandel på 62 %. Kilde: lesaudiencestv.com; <http://www.lesaudiencestv.com/categorie-12499478.html>. Europæiske serieproduktioner vinder terræn i de nationale og internationale programmer, f.eks. vil dramaserien "Ægte mennesker" (Sverige/Danmark/Finland) snart blive tilpasset forholdene i Det Forenede Kongerige og er allerede blevet eksporteret til 53 lande. Kilde: Médiamétrie, Scripted Series Report 02. Oktober 2013.

³² Kilde: Det Europæiske Observationsorgan for det audiovisuelle område, offentlig støtte til film og audiovisuelle værker i Europa, 2011.

opmærksomheden ikke har været tilstrækkeligt rettet mod udviklingsfasen, hvor en produktions potentielle publikum kan identificeres effektivt og optimeres. Derudover fremgår det, at selv om koproduktioner cirkulerer bedre end rent nationale produktioner³³, anvendes de normalt hovedsageligt til at sikre finansiering, specielt i lande med ringe produktionskapacitet. En koproduktions potentiale for at øge rækkevidden af en given film kan udnyttes bedre, og mange koproduktioner mangler stadig en klar strategi for distributionen i og uden for de pågældende lande.

- ***Fokus på produktion og begrænset interesse for distribution og markedsføring***

Filmpolitikens fokus på at yde støtte til produktion modsvarer ikke af indsatsen for formidling i forhold til publikum. Gennem den nuværende statsstøtteordning ydes der overvejende støtte til filmproduktion uden tilstrækkelig vægt på distribution. I 2009 anvendte de europæiske offentlige filmfonde gennemsnitligt 69 % af deres budget på produktion af filmværker, mens kun 8,4 % blev anvendt på distribution og 3,6 % på markedsføring. Fonde, der fungerer på et overnationalt plan, prioriterer normalt distributionen højere (33,6 % i forhold til 35,7 % til produktionen) end nationale fonde (7,4 % til distribution, 70,4 % til produktion) og subnationale fonde (3,5 % til distribution, 75,5 % til produktion). Som anført ovenfor kommer kun en meget lille del af den offentlige finansiering fra overnationale midler. I USA er der afsat betydelige budgetter til markedsføring af film³⁴, men det er generelt ikke tilfældet i Europa.

Koncentrationen om biograflancering og TV-udsendelse, som har helt afgørende betydning for at få dækket investeringerne, overskygger potentialet for distribution via andre mulige platforme. Det nuværende system med frigivelsesvinduer³⁵ er under øget pres på grund af ændringer i publikumsadfærden³⁶. Stive regler på dette område og tendensen til, at etablerede markedsaktører bevarer status quo, kan forhindre udviklingen og anvendelsen af nye, innovative frigivelsesstrategier og forretningsmodeller. Dette kan også forhindre de små nicheproduktioner — der kæmper for at få adgang til biograflærredet og kun vises i korte perioder eller slet ikke — i at nå deres målpublikum via andre distributionsplatforme såsom VoD³⁷.

VoD rummer et stort potentiale, men kræver tilpassede investeringer og udvikling af nye færdigheder. Når film skal gøres tilgængelige på VoD-platforme, står de økonomiske aktører

³³ Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium: "The circulation of European co-productions and entirely national films in Europe 2001 to 2007" http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/film/paperEAO_en.pdf.

³⁴ I USA var det gennemsnitlige budget på 106,6 mio. USD i 2006, hvoraf 70,8 mio. USD gik til produktionsomkostninger og 35,9 mio. USD til markedsføringsomkostninger. Kilder: Motion Picture Association of America, Theatrical Market Statistics 2007.

³⁵ Et system, hvor film frigives successivt på forskellige udnyttelsesplatforme. Sådanne frigivelsesvinduer eller -perioder er forskellige medlemsstaterne imellem, men standardrækkefølgen for en spillefilm vil f.eks. være biograflancering, video/DVD/Blu Ray, VoD, betalings-TV og endelig ukodet TV.

³⁶ Se punkt I.2.

³⁷ Det bør bemærkes, at mange af de europæiske film, som er en succes på hjemmemarkedet, ligeledes har tendens til at blive nichefilm i visse andre lande.

over for nye tekniske og transaktionsmæssige omkostninger. Udgifter til produktion af digitale masterkopier og udarbejdelse af forskellige sprogversioner (eftersynkroniseret eller forsynet med undertekster) er en investering for hver enkelt film. Transaktionsomkostningerne er særligt høje i Europa på grund af opsplittede rettigheder og begrænset aggregering³⁸ i filmsektoren. Dette gør de europæiske kataloger mindre attraktive for nye aktører. Og når filmene først er blevet tilgængelige på VoD, kræves der yderligere investeringer i redaktionelle aktiviteter og skræddersyede værktøjer til salg fremstød med mulighed for at finde frem til filmene. Tilsammen kan disse omkostninger kun blive dækket ved hjælp af høje seertal, som muligvis kun kan opnås over en længere tidsperiode. Udgifteeffektiviteten bør sikres gennem finansieringsværktøjer, idet der tages højde for disse omkostninger.

For så vidt angår den europæiske filmarv halter Europa bagefter med digitaliseringen, som er en forudsætning for digital adgang. Kun 1,5 % af filmarven er blevet digitaliseret³⁹. Dette skyldes utilstrækkelige økonomiske midler og høje omkostninger — både i finansiel og tidsmæssig henseende — til erhvervelse af rettigheder. En forenkling af rettigheds-clearancesystemet kan lette processen, bl.a. gennem en reduktion af omkostningerne.

- ***Manglende iværksætterevner og tværsektorielle partnerskaber***

Grunduddannelsen for fagfolk i filmindustrien giver ofte ikke de nødvendige iværksætter- og forretningskompetencer. Forbindelserne mellem filmskoler og erhvervsliv er svage, og uddannelsen giver stadig ikke tilstrækkelige internationale muligheder og kontakter.

Den europæiske filmsektor inddrager og samarbejder ikke i væsentlig grad med potentielle partnere såsom annoncører og IKT-sektoren, der kunne yde et afgørende bidrag, når det gælder om at opnå det størst mulige publikum til deres VoD-produktioner.

2. Aktuelle udfordringer

En fælles indsats på alle niveauer vil være nødvendig for at overvinde disse strukturelle svagheder. Følgende punkter skal tages op for at gøre europæisk films brede diversitet tilgængelig og attraktiv for et bredere publikum og gøre europæiske film og filmselskaber mere rentable.

2.1. Gennemgang af finansieringsmiljøet

En succesrig europæisk filmindustri har behov for en omfordeling af udgifterne mellem produktion, distribution og markedsføring af film, herunder fremskridt på følgende tre områder:

- ***Offentlige finansieringsordninger***

³⁸ Ydelser, der leveres af formidlere, med det formål at forhandle med rettighedshavere til forskellige film for at skabe et katalog, som er attraktivt for VoD-platformer. Denne aktivitet kan suppleres med et aktivt redigeringsindslag (kuratoraktiviteter)

³⁹ Ifølge en beregning fra sammenslutningen af europæiske filmarkiver (ACE).

Indenlandske støttemekanismer til produktion, udvikling og distribution af film har — direkte eller indirekte — indvirkning på industriens strukturer og praksis og på, hvilken type film der produceres og distribueres. Den europæiske støtte kan udelukkende supplere sådanne mekanismer på nationalt plan, men ikke udgøre grundlaget. På baggrund af de ændringer, som det digitale miljø og ændringerne i publikums forventninger har medført, må de offentlige støtteordninger genovervejes i overensstemmelse med statsstøtteregele⁴⁰. Overordnet set handler udfordringen ikke om at øge den offentlige støtte i sektoren, men snarere om at optimere den generelle merværdi og maksimere komplementariteten mellem instrumenter og politikker på forskellige niveauer.

Følgende spørgsmål fortjener særlig interesse i denne sammenhæng:

- Større vægt på udviklingsfasen med henblik på at øge kvaliteten og rentabiliteten af de finansierede projekter. Sikre, at projektet bliver udviklet på en sådan måde, at målpublikummet kan nås under hensyntagen til de særlige forhold i det enkelte projekt, på nationalt plan, men også på EU-plan og på globalt plan.
- Finde en passende balance og udvikle mere effektive forbindelser mellem støtte til produktion og støtte til distribution og markedsføring. Eksempelvis sikre, at offentligt finansierede projekter ledsages af en velgennemtænkt distributions- og markedsføringsstrategi, eller give producenter og produktionsselskaber den nødvendige tilskyndelse til at lægge større vægt på at nå ud til et bredere publikum.
- Sikre, at film, der modtager offentlige midler, udnyttes effektivt og gøres tilgængelige for offentligheden.
- Øge gennemsigtigheden i forbindelse med resultaterne for offentligt finansierede film. Det kunne f.eks. være et krav om at give oplysninger om seertal for disse film på tværs af de forskellige distributionskanaler. Således vil man kunne offentliggøre seeroplysninger på tværs af alle distributionsplatforme for hver film, som er offentligt støttet.
- Styrke komplementaritet og sammenhæng i den offentlige støtte for at øge den samlede effektivitet. Dette vil omfatte regionale, nationale og overnationale finansieringsniveauer og stille midler til rådighed på tværs af de forskellige aktiviteter (udvikling, produktion, distribution, salgsfremme og markedsføring).
- Give producenter og andre aktører mulighed for at skifte fra projektbaserede metoder til erhvervsvækststrategier.

⁴⁰ Det bør især bemærkes, at Kommissionens meddelelse om statsstøtte til film og andre audiovisuelle værker, vedtaget den 15. november, ajourførte statsstøttekriterierne, der anvendes til at vurdere medlemsstaternes støtteordninger. Den dækker statsstøtte til en bredere vifte af aktiviteter, understreger nærhedsprincippet inden for kulturpolitik og respekten for principperne i det indre marked, indfører et højere niveau for den maksimale støtteintensitet for grænseoverskridende produktioner og imødekommer behovet for at beskytte og give adgang til filmarven.

- Sikre kontraktdeponering af finansierede film og udvikle mekanismer til at fremme uddannelsesmæssig anvendelse heraf efter deres indtjeningstid i overensstemmelse med de intellektuelle ejendomsrettigheder⁴¹.

Inden for rammerne af det nye "Et Kreativt Europa"-program vil Mediadelprogrammet være baseret på erfaringerne med programmerne Media 2007 og Media Mundus. Det vil støtte udvikling, distribution og biografudnyttelse, men også støtte sektoren i forbindelse med udforskning af mulighederne i det digitale miljø, navnlig for at nå ud til publikum. Programmet vil også fokusere på områder af klar EU-merværdi og på komplementariteten med medlemsstaternes instrumenter. Det vil navnlig støtte on-demand tjenester, der bidrager til at gøre europæiske film mere tilgængelige og give dem en mere fremtrædende plads, men også aktører, der sammensætter redaktionelt bearbejdede pakker af europæiske film, som er klar til onlineudnyttelse, samt nye former for synergier på tværs af udnyttelsesplatformene.

- ***Inddragelse af nye aktører i værdikæden***

Med fremkomsten af nye distributionsformer, navnlig VoD, er et af de centrale spørgsmål vedrørende det ændrede medielandskab, hvordan den nuværende finansieringsmodel vil udvikle sig, og hvilken rolle nye aktører vil spille i forbindelse med finansieringen af nyt indhold. Der er en tendens til, at globale VoD-platforme som Netflix investerer i originalt indhold — primært i serier, men også i stadig større grad i andre genrer såsom dokumentarfilm og stand-up-komedier. Det er stadig uvist, om sådanne aktører generelt vil udvikle kommerciel interesse for et større engagement i produktionen af andre former for audiovisuelt indhold, herunder filmproduktioner. Den stærke stigning i VoD-tjenester og TV-selskabernes bidrag til europæiske produktioner i visse lande — og bestemmelser, som pålægger selskaberne sådanne forpligtelser — har givet anledning til debat i de pågældende medlemsstater. I nogle tilfælde rejser dette spørgsmål om anvendelsen af national lovgivning i forbindelse med aktører, der er etableret i andre medlemsstater eller uden for Den Europæiske Union.

- ***Adgang til privat finansiering via EU's finansielle instrumenter***

De særlige risici og usikkerheder forbundet med filmproduktion gør det ofte vanskeligt for virksomheder i sektoren at få adgang til banklån⁴². Finansieringstekniske instrumenter (navnlig garantifonde) har vist deres evne til at åbne op for adgangen til privat finansiering. Tilvejebringelsen af kapital til infrastrukturprojekter (f.eks. vedrørende biografer, kulturarv og nye teknologiske platforme) kan også drage fordel af et sådant garantiinstrument. Samtidig er det afgørende at øge den europæiske filmindustri konkurrenceevne generelt for at åbne for adgangen til lån på dette område.

Fra og med 2016 vil garantifaciliteten for de kulturelle og kreative sektorer under programmet "Et Kreativt Europa" bidrage til denne proces. Dette forventes at lette adgangen til privat finansiering i form af lån. Filmsektoren vil også få adgang til mere horisontale instrumenter til

⁴¹ Dette er f.eks. tilfældet i Danmark, Spanien, Sverige og Letland. Se den tredje rapport om henstillingen om filmarven, https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/swd_2012_431_en.pdf.

⁴² Se "Study on the Role of Banks in the European Film Industry", Peacefulfish maj 2009, <http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/documents/about/filmbanking.pdf>.

erhvervsudvikling (politiske redskaber for SMV'er som led i Cosme-programmet⁴³), investeringer (Samhørighedsfonden, finansieringsinstrumenter i Cosme- og Horisont 2020-programmerne), indholdsskabelse og -levering ved hjælp af nye teknologier, sociale medier og konvergens (LEIT i Horisont 2020)⁴⁴ og fremme af innovativ genanvendelse af filmarkivmateriale⁴⁵.

2.2. Udformning af et innovativt erhvervs klima

Den lovgivningsmæssige ramme spiller en vigtig rolle i udformningen af erhvervs klimaet for filmsektoren. Den ophavsretlige ramme og medie- og indholdsregulering har særlig betydning i den forbindelse.

Ophavsret er både det vigtigste incitament for investering i film og indkomstgrundlaget for alle bidragsydere i værdikæden, der starter med forfatterne. Film finansieres ofte gennem salg af enerettigheder til afgrænsede områder, en forretningspraksis, der gør det vanskeligere og dyrere at udstede multiterritoriale licenser med henblik på levering af onlinetjenester inden for det digitale indre marked. I denne forbindelse gennemfører Kommissionen ved siden af den nu afsluttede "Licences for Europe"-dialog med de interesserede parter⁴⁶ en revision af EU-rammen for ophavsrettigheder som bekendtgjort i meddelelsen om indhold på det digitale indre marked⁴⁷. Denne debat vil være af særlig relevans for filmsektoren.

Den hurtige udvikling i sektoren kræver tilstrækkelig fleksibilitet til, at aktørerne kan eksperimentere med og afprøve nye fremgangsmåder og forretningsmodeller. Flexibilitet er især nødvendig, når det gælder frigivelsesvinduer⁴⁸, for at gøre det muligt at afprøve, udvikle og anvende alternative frigivelsesstrategier, der er tilpasset forskellige typer af film, og maksimere komplementariteten af forskellige platforme, med henblik på at nå ud til publikum. Afprøvning og udvikling af udnyttelsesmuligheder som følge af ændrede målgruppeforventninger vil kunne give seerne hurtig adgang til film, så snart de får kendskab til dem. På denne måde kan der sikres ekstra publikum til de europæiske film, som er bedre egnede til nye distributionsmetoder, f.eks. via VoD. Dette kan også maksimere effekten af markedsføringsindsatsen og være et effektivt redskab i bekæmpelsen af piratvirksomhed ved at øge det lovlige udbud. Muligheden for samtidige eller mere koordinerede biograflanceringer på tværs af grænserne eller hurtigere adgang til onlinetjenester kan også undersøges.

Spørgsmålet om fastsættelse af særlige tidsrammer for de forskellige former for udsendelse af filmproduktioner skal først og fremmest afgøres ved aftalerne mellem de berørte parter eller

⁴³ Cosme er EU's program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (SMV'er), som løber fra 2014 til 2020.

⁴⁴ Horisont 2020 er Den Europæiske Unions forskningsprogram, som løber fra 2014 til 2020. LEIT indgår i Horisont 2020: Lederskab inden for støtte- og industriteknologi.

⁴⁵ Samfundsmæssig udfordring 6 i Horisont 2020.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/en/content/about-site>.

⁴⁷ COM(2012) 789 final.

⁴⁸ Især med hensyn til den rækkefølge, hvori film udgives via biografer, betalings-TV, salg og udlejning som hjemmevideo, gratis-TV og video on demand.

de pågældende branchefolk. I denne henseende kan reglerne om frigivelsesvinduer tages op til revision på baggrund af markedsudviklingen og den teknologiske udvikling. Dette vil gøre det muligt for rettighedshaverne at udvikle og anvende nye og innovative strategier til fremme og distribution af deres film, herunder muligheden for samtidig eller næsten samtidig lancering i biograferne og på VoD.

For så vidt angår dette spørgsmål vil resultaterne af den igangværende forberedende foranstaltning om udbredelsen af europæiske film — som vedrører kombinationen af forskellige frigivelsesvinduer — blive delt med sektoren i foråret 2014⁴⁹. Erfaringer og data fra de finansierede projekter kan bidrage til at udvikle mere innovative frigivelsesstrategier og forretningsmodeller.

I direktivet om audiovisuelle medietjenester⁵⁰, der danner grundlag for en EU-dækkende samordning af de nationale love om alle typer audiovisuelle medier, både traditionel TV-udsendelse og on demand-tjenester, fastsættes et minimumssæt af fælles regler. Direktivet sikrer audiovisuelle medietjenester fri bevægelighed inden for EU, samtidig med at vigtige politiske målsætninger beskyttes. I forbindelse med grønbogen om forberedelse på en fuldt ud konvergeret audiovisuel verden: Vækst, kreativitet og værdier⁵¹ blev der indledt en offentlig høring om en lang række spørgsmål vedrørende den stadige udvikling af det audiovisuelle medielandskab. Der søges tilbagemeldinger om, hvorvidt de nuværende krav i medietjenestedirektivet udgør den bedste måde til at fremme skabelsen, distributionen, tilgængeligheden og markedsattraktiviteten af europæiske produktioner på det digitale indre marked.

2.3. Styrkelse af det kreative miljø

Europa skal pleje talenter og udvikle faglige kompetencer i den europæiske filmindustri. Dette er helt afgørende for europæisk films kvalitet, mangfoldighed og originalitet og er uundværlige aktiver, når det gælder om at tiltrække publikum og styrke konkurrenceevnen.

Samarbejdet mellem de europæiske filmskoler (vedrørende læseplaner eller mobilitet) og kreative partnerskaber mellem skoler og virksomheder skal fremmes. Målet bør være at fremme en bedre overensstemmelse mellem uddannelse og kompetencer og branchens behov (herunder iværksætter-, IKT-, reklame- og markedsføringskvalifikationer). Endvidere bør den kreative del af branchen forsynes med et mere internationalt og globalt publikumsperspektiv.

Kreativt samarbejde bør også fremmes mellem filmsektoren og andre sektorer. Dette bør ikke blot omfatte tilknyttede sektorer (f.eks. TV-fiktion, videospil og cross media-sektoren) eller aktører i det digitale miljø (f.eks. telekommunikationsvirksomheder eller forbrugerelektronikfabrikanter), men også andre kreative sektorer eller uddannelsessektoren.

Ud over programmet "Et Kreativt Europa", navnlig dets tværfaglige delprogram, som vil bidrage til dette mål, vil programmet Erasmus+ støtte samarbejde og mobilitet inden for

⁴⁹ C(2012) 1890 af 27.3.2012.

⁵⁰ Direktiv 2010/13/EU (EUT L 95 af 15.4.2010, s. 1).

⁵¹ COM(2013) 231 final.

grunduddannelse og videnpartnerskaber og kvalifikationsalliancer mellem filmuddannelsessektoren og virksomheder.

2.4. Tilgængelighed og publikumsudvikling

Sammen med det kreative input skal publikum — hvad enten det er masse- eller nichepublikum — stå i centrum for filmpolitikken i samtlige faser, dvs. fra udvikling til udnyttelse. Dette kræver — ligesom i andre kulturelle sektorer — udvikling af strategier og værktøjer, der øger både adgangsmulighederne til og efterspørgslen efter europæiske film, navnlig ikke-nationale film. Samarbejdet med publikum i alle produktions- og distributionsfaser er af afgørende betydning. Oplysninger om publikumspræferencer og forbrugeradfærd kan bidrage til en bedre identificering og indkredsning af faktorer, der kan bidrage til, at en film bliver en succes. I udviklingsfasen kan der drages fordel af sådanne oplysninger.

Der er også behov for at fremme europæiske films synlighed og gøre dem kendte og for at henvende sig til publikum. Tilgangene skal tilpasses hvert projekt, men erfaringsudvekslingen og udviklingen af fælles redskaber (f.eks. apps eller webservice, brandingordninger og -aktiviteter) kan klart styrke effektiviteten af indsatsen for at opnå en bedre identificering og indkredsning af det europæiske biografpublikum.

Tilgængeligheden af audiovisuelle medietjenester, der tilbyder lovlig adgang til mange forskellige europæiske film til en acceptabel pris, afhænger af en række faktorer. Sammenlægningen af rettigheder og en mere koordineret tilgang til håndtering og forvaltning af sproglige versioner kan i betydeligt omfang reducere transaktionsomkostningerne og de tekniske omkostninger, der ellers kan skabe adgangsbarrierer for VoD-tjenester. Eksempelvis kunne der for hver film stilles en enkelt digital masterkopi af tilstrækkelig kvalitet til rådighed, som efterfølgende kan anvendes til alle versioner beregnet til forskellige VoD-tjenester. På denne måde undgås behovet for at finansiere lige så mange masterkopieringer, som der er omfattede lande eller berørte VoD-platformer.

Filmuddannelse udgør også en større investering med henblik på morgendagens publikum. Europæiske film gør brug af et komplekst visuelt og beskrivende sprog, hvis rigdom kun kan værdsættes af personer, der har visse analytiske færdigheder. Publikum er interesseret i filmuddannelse⁵², og filmsektoren bør investere i denne proces.

Publikumsudvikling har også central betydning i programmet "Et kreativt Europa".

"Licences for Europe"-dialogen med de interesserede parter⁵³ har også ført til vigtige resultater, som er relevante for filmsektoren, og som skal følges op⁵⁴. Navnlig har repræsentanter for den audiovisuelle industri fremsat en fælles erklæring om, at de er villige til fortsat at arbejde for den videre udvikling af grænseoverskridende overførsel af

⁵² "A profile of current and future audiovisual consumers", endelig rapport, EAC/08/2012, s. 72 ff.

⁵³ <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/en/content/about-site>.

⁵⁴ Se dokumentet "Ten pledges to bring more content online", http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113_ten-pledges_en.pdf.

abonnementsbaserede onlinetjenester, og på området filmisk kulturarv er filmproducenter og forfattere og kulturarvsinstitutioner blevet enige om et sæt principper og procedurer for at fremme digitalisering af, adgang til og større interesse for den kinematografiske kulturarv hos de europæiske borgere. Det blev også drøftet, hvordan flere eller alle sprogversioner af film kunne gøres tilgængelige i et givet land.

3. Konklusion

Den europæiske filmindustri har behov for et stimulerende miljø for at udnytte sit fulde kulturelle og økonomiske potentiale. For at skabe dette miljø skal aktørerne på samtlige niveauer mobiliseres, dvs. i selve sektoren og i medlemsstaterne, både på lokalt og nationalt niveau. I fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet kan Den Europæiske Union også bidrage til denne proces.

Ud over de eksisterende netværk af offentlige midler og regionale partnerskaber, f.eks. mellem de nordiske lande, fremgår det af denne redegørelse, at EU kan bidrage på mange forskellige måder til det fælles mål om at imødegå de udfordringer, der er forbundet med kulturel mangfoldighed og økonomisk udvikling i filmsektoren. Det er imidlertid klart, at de vigtigste ansvarsområder og de mest effektive værktøjer ligger hos de offentlige myndigheder i medlemsstaterne og hos aktører og interesseparter i sektoren.

I lyset af den hastige udvikling i sektoren er der behov for at fremme en europæisk debat og indlede en dialog med alle berørte parter — offentlige myndigheder og den private sektor — om filmpolitik i Europa. Den bør fokusere på det fælles mål om at gøre den rige mangfoldighed af europæiske film mere tilgængelig for publikum og gøre filmsektoren mere konkurrencedygtig og mere rentabel.

Til dette formål har Kommissionen til hensigt at lancere et europæisk filmforum, en proces, der bygger på de eksisterende instrumenter, og som har til formål at fremme udvekslingen af erfaringer og praksis samt at undersøge og udveksle viden om spørgsmål af fælles interesse. Hovedformålet med forummet bør være at drøfte de offentlige politikker for filmsektoren. Processen vil — på frivillig basis — forsøge at inddrage interesserede parter på europæisk plan og gennemføres i fuld åbenhed til fordel for hele sektoren.