Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 19. toukokuuta 2016
(OR. en)

9146/16

AUDIO 64
CULT 44
DIGIT 53

ILMOITUS

Lähettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Neuvosto
Ed. asiak. nro:	8668/16 AUDIO 53 CULT 35 DIGIT 45
Asia:	Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tarkistus ja eurooppalaisen audiovisuaalisen sisällön edistäminen – *Periaatekeskustelu* (Neuvoston työjärjestyksen 8 artiklan 2 kohdan mukainen julkinen keskustelu [puheenjohtajan ehdotuksesta])

Kuultuaan pysyvien edustajien komiteaa (Coreper I) 18. toukokuuta 2016 puheenjohtajavaltio on valmistellut liitteenä olevan tausta-asiakirjan, joka toimitetaan pohjaksi neuvoston (koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu) istunnossa 30. ja 31. toukokuuta 2016 käytävälle periaatekeskustelulle.

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tarkistus ja eurooppalaisen audiovisuaalisen sisällön edistäminen

Puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja

JOHDANTO JA KYSYMYKSET

Komissio aikoo esittää 25. toukokuuta 2016 ehdotuksen audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tarkistamiseksi. Jos aikataulussa pysytään, komissio esittää ehdotuksen koulutus-, nuoriso-, kulttuuri- ja urheiluneuvostossa (kulttuuri- ja audiovisuaalinen osa) 31. toukokuuta, minkä jälkeen ministerit keskustelevat asiasta.

Puheenjohtajavaltio on laatinut kyseisen keskustelun lisävirikkeeksi tämän tausta-asiakirjan, jossa keskitytään yhteen audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin erityistavoitteeseen eli eurooppalaisen audiovisuaalisen sisällön edistämiseen. Tausta-asiakirjassa käsitellään myös muita asiaankuuluvia kansallisia ja EU:n poliittisia toimenpiteitä, koska niiden välillä on ilmeisiä yhteyksiä ja mahdollisia synergiaetuja.

Ministereitä pyydetään ystävällisesti vastaamaan jäljempänä mainitut seikat huomioon ottaen seuraavaan kysymykseen:

Miten julkisella politiikalla voidaan parhaiten tukea eurooppalaisen audiovisuaalisen sisällön rajatylittävää levitystä sekä kansallisella että Euroopan tasolla?

Jotta kaikki ministerit saisivat osallistua, puheenvuorot saavat kestää enintään kolme minuuttia. Jos audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi todella esitetään ennen toukokuun neuvoston istuntoa, ministerit voivat vapaasti keskittyä komission ehdotuksen ja sen esittelyn seuraamiseen.

TAUSTAA

1. Muuttuva mediaympäristö

Sisämarkkinoiden ja kilpailukyvyn tehostamisen ohella kulttuurien ja kielten moninaisuuden edistäminen Euroopassa on jo pitkään ollut EU:n audiovisuaalipolitiikan keskeisenä tavoitteena, olipa sitten kyse elokuvasta, draamasarjasta, dokumenttiohjelmasta tai animaatiosta[1]. Median maailmanlaajuinen lähentyminen on tuonut alalle uuden ulottuvuuden.

Digitaalinen vallankumous ja maailmanlaajuisten toimijoiden yleistyminen vaikuttavat moniin mediatuotannon, -jakelun ja -kulutuksen näkökohtiin. Uusien jakelukanavien yleistymisellä voi olla myönteistä vaikutusta sekä media-alan katsojaosuuteen että tuloihin. Yhtenä uhkana on kuitenkin se, että liiketoiminnasta Euroopan mediamarkkinoilla tulee pienten ja uusien toimijoiden kannalta yhä haasteellisempaa. Lisäksi eurooppalainen sisältö sivuutetaan helpommin monenlaisten (uusien) vaihtoehtojen vuoksi.

Erityisenä haasteena on eurooppalaisen audiovisuaalisen sisällön rajatylittävän levityksen edistäminen. Seuraavassa muutamia lukuja, joista tämä käy ilmi:

– Televisiossa lähetettävät eurooppalaiset teokset ovat menestyneet melko hyvin (64 prosenttia lähetysajasta), mutta vuosina 2009–2010 vain 8 prosenttia tästä osuudesta oli muita kuin kansallisia eurooppalaisia teoksia [2].

---

1 Esim. direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) johdanto-osan 65–67 kappale ja 1 artiklan 1 kohta sekä 16 artiklan 1 kohta (EUVL L 95, 15.4.2010, s. 1). Asetus (EU) N:o 1295/2013 Luova Eurooppa -ohjelman (2014–2020) perustamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 221), erityisesti sen 4 artiklan b alakohta ja 9 artikla (Media-alaohjelma).

2 Ensimmäinen kertomus direktiivin 2010/13/EU 13, 16 ja 17 artiklan soveltamisesta vuosina 2009–2010 – Eurooppalaisten teosten edistäminen tilattavissa ja aikataulun mukaan välitettävissä audiovisuaalisissa mediapalveluissa EU:ssa (asiak. 14233/12). Komission tulevan toisen kertomuksen mukaan eurooppalaisten teosten osuus oli jälleen 64 prosenttia vuonna 2012. Toisessa kertomuksessa ei ole ajan tasalle saatettuja lukuja televisiolähetysten kansallisista teoksista muihin kuin kansallisiin eurooppalaisiin teoksiin verrattuna.

– Elokuvateattereissa Euroopassa tuotettujen elokuvien määrä kasvoi viimeisten viiden vuoden aikana 4 474:stä vuonna 2010 6 188:aan vuonna 2014[3]. Yhdysvaltalaiset elokuvat houkuttelevat silti suurimmat katsojamäärät (63 prosenttia pääsylipputuloista vuonna 2014). Kansalliset elokuvat ovat usein toisella sijalla kotimaan markkinoilla (24 %), mutta niillä on vaikeuksia löytää katsojia ulkomailla (9 %)[4].

– Tilausvideopalveluiden osalta keskimäärin 27 prosenttia luetteloissa olevista elokuvista on eurooppalaisia, 19 prosenttia muita kuin kansallisia ja 8 prosenttia kansallisia eurooppalaisia elokuvia[5].

2. Poliittiset ongelmat

Sekä empiirinen näyttö että muuttuvat mediamarkkinat edellyttävät, että tarkastellaan uudelleen sitä, miten julkinen politiikka voisi parhaiten edistää Euroopan audiovisuaalista tuotantoa ja jakelua. EU:n tasolla Euroopan komissio julkaisi toukokuussa 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian Euroopalle[6]. Tässä strategiassa se ilmoittaa aikovansa tarkistaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä, muun muassa toimenpiteitä eurooppalaisten teosten esiin tuomiseksi. Rajatylittävän levityksen edistäminen on myös etusijalla tekijänoikeuksia koskevissa komission aloitteissa[7] sekä Luova Eurooppa -ohjelmasta rahoitetuissa liitännäistoimenpiteissä. Lisäksi komissio käynnisti vuonna 2014 elokuvafoorumin, jotta kansallisen ja EU:n politiikan välillä löydettäisiin synergiaetuja.

---

3 Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus/Lumiere, Rentrak. Vaikka kasvu on vakaata, vuoden 2014 lukua on tulkittava varovaisesti, koska ei voida varmuudella vahvistaa, miltä osin jyrkkä nousu vuonna 2014 johtui levityksen kattavuuden kasvusta ja miltä osin se johtuu levitykseen tulleiden elokuvien määrän todellisesta kasvusta. Vuonna 2013 uusia eurooppalaisia elokuvia tuli levitykseen 4 916.

4 Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus/LUMIERE. Muunmaalaisten elokuvien katsojamäärän osuus oli 3,7 prosenttia. Eurooppalaisiksi elokuviksi lasketaan elokuvat, joiden rahoitus on suurimmaksi osaksi peräisin jostain Euroopan maasta, lukuun ottamatta sellaisia ulkopuolisten investointien kohteena olevia elokuvia, jotka on tuotettu Euroopassa, mutta jotka saavat investointeja USA:n elokuvastudioilta.

5 European Audiovisual Observatory "The origin of films in VOD catalogues in the EU" (huhtikuu 2016). Raportti käsittelee sellaisten elokuvien (ei draamasarjojen) alkuperää, jotka olivat saatavilla 91 valitussa tilausvideopalveluiden luettelossa Euroopan unionissa lokakuussa 2015.

6 COM(2015) 192 final – asiak. 8672/15.

7 Ehdotus asetukseksi verkkosisältöpalvelujen rajatylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla (COM(2015) 627 final – asiak. 15302/15) ja komission 9. joulukuuta 2015 antama tiedonanto "Tavoitteena nykyaikainen, eurooppalaisempi tekijänoikeusjärjestelmä" (COM(2015) 626 final – asiak. 15264/15).

Lisäksi jäsenvaltiot arvioivat ja mukauttavat kansallisella tasolla audiovisuaalisen tuotannon ja jakelun eri politiikkoja, esimerkiksi taloudellisia kannustimia (avustukset, halpakorkoiset lainat, verohelpotukset), maksuja ja kiintiöitä.

Poliittiset päättäjät joutuvat kohtaamaan useita ongelmia, muun muassa seuraavia:

a) Sisällön luominen verrattuna katsojalukuihin
Sisällön luominen kehittyy voimakkaasti, mikä on kiinnostavaa luovasta näkökulmasta, mutta toisaalta Euroopassa tuotettujen elokuvien määrän ja – erityisesti rajojen yli – levitettyjen ja katsottujen elokuvien määrän välillä on yhä kasvava ristiriita. Julkinen politiikka vaikuttaa tässä suhteessa onnistuneen heikommin markkinoinnin ja jakelun tukemisessa. Pienempien maiden ja kielten osalta vaikuttaa erityisen haasteelliselta pitää yllä kansallista tuotantoa ja myös lisätä sen kansainvälistä kiinnostavuutta.

b) Yhteistuotannot
Yhteistuotantojen levityksellä yli rajojen on mahdollisuuksia onnistua paremmin, koska ne on tehty laajempia eurooppalaisia markkinoita ja katsojia varten. Maiden välisillä yhteistuotannoilla voidaan saavuttaa paljon etuja, mutta eurooppalaisten ja kansainvälisten yhteistuotantojen rahoituksen monimutkaisuus lisääntyy. Eri maiden investoijat ja tuottajat joutuvat noudattamaan erilaista sääntelyä ja erilaisia kriteerejä, minkä vuoksi kansainvälinen yhteistyö on yhä haasteellisempaa.

c) Kansalliset taloudelliset kannustimet
Julkisen tuen myöntämisessä on noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti valtiontukisääntöjä. Vaikka julkinen rahoitus on muuttumassa, useimmat järjestelyt ovat edelleen sidoksissa tiettyihin maihin ja foorumeihin (elokuva, televisio, tilausvideopalvelu, virtuaalitodellisuus ja pelit) tai lajityyppeihin. Uudentyyppisten audiovisuaalisten sisältöjen, joita ei voi sijoittaa tiettyyn lajityyppiin, on vaikeampaa saada rahoitusta, koska järjestelmää ei vielä ole mukautettu lähentyvään mediamaailmaan. Toisaalta erityisesti tämäntyyppinen sisältö käyttää taitavasti erilaisia foorumeita saavuttaakseen erilaisia katsojaryhmiä.

Koska avustuksina myönnettyyn rahoitukseen kohdistuu paineita, verohelpotusten myöntäminen vaikuttaa vaihtoehtoiselta tavalta houkutella audiovisuaalista tuotantoa kansallisille alueille. Samalla se voi johtaa siihen, että EU:n jäsenvaltiot kilpailevat toistensa kanssa eikä tämä välttämättä lisää eurooppalaisen audiovisuaalisen sisällön levitystä ja sen houkuttelevuutta.

d) Kiintiöt

Useimmat jäsenvaltioiden televisioyhtiöistä saavuttavat helposti eurooppalaisten teosten 50 prosentin vähimmäisprosenttiosuuden audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin mukaisesti (16 artikla). Tämä muodostuu enimmäkseen kansallisesta sisällöstä, joka houkuttelee luonnollisesti kotimaisia katsojia.

Tilausvideopalveluiden osalta tilanne on vielä monimutkaisempi. Vaikka luettelossa on tietty määrä eurooppalaisia teoksia, se ei tarkoita, että katsojat tosiasiallisesti löytävät ne ja katsovat niitä.

Nykyinen audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi (13 artikla) antaa mahdollisuuden testata erilaisia tilausvideopalveluiden lähestymistapoja ja arvioida niiden tehokkuutta suhteellisen uusilla markkinoilla. Tämä johtaa kuitenkin erilaisiin tapoihin panna direktiivi täytäntöön jäsenvaltioissa, mikä myös saattaa vaikuttaa kielteisesti tasapuolisiin toimintaedellytyksiin.