



DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTURBELEID EN
COHESIE

CULTUUR EN ONDERWIJS

OPENBARE EN COMMERCIEËLE
TOEGANGSMODELLEN IN HET DIGITALE
TIJDPERK

SAMENVATTING

Resumé:

Dit verslag verschaft een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de overdracht van digitale inhoud aan het bredere publiek in Europa en van potentiële ontwikkelingen op dit gebied, waarbij ook ervaringen van openbare en commerciële aanbieders aan bod komen. Op basis van vastgestelde problemen en oorzaken wordt een reeks aanbevelingen gedaan om in te spelen op de uitdagingen van het digitale tijdperk betreffende de toegang tot inhoud in Europa.

Dit document is aangevraagd door de Commissie cultuur en onderwijs van het Europees Parlement

AUTEURS

Claudio Feijoo, Sven Lindmark, Juan Pablo Villar, Carlota Tarín, Javier Gelabert, Beatriz Matía

VERANTWOORDELIJKE ADMINISTRATEUR

Markus J. Prutsch
Beleidsondersteunende afdeling B: structuurbeleid en cohesie
Europees Parlement
B-1047 Brussel
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDACTIONELE ONDERSTEUNING

Lyna Pärt

TAALVERSIES

Origineel: EN
Vertalingen: DE, FR, NL

OVER DE UITGEVER

Om contact op te nemen met de beleidsondersteunende afdeling of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief gelieve te schrijven naar:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscript voltooid in april 2013.
© Europese Unie, 2013.

Dit document is op internet beschikbaar op:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID

De meningen die in dit document worden geuit, vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Reproductie en vertaling voor niet-commerciële doeleinden zijn toegestaan, mits de bron wordt vermeld en de uitgever van tevoren in kennis wordt gesteld en een exemplaar ontvangt.

LIJST VAN AFKORTINGEN

- Apps** Toepassingsprogrammatuur
- EU** Europese Unie
- ICT** Informatie- en communicatietechnologieën
- Pc** Personal computer
- Tv** Televisie

SAMENVATTING

Reikwijdte en methodologie

Dit verslag verschaft een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de manier waarop het bredere Europese publiek toegang heeft tot zowel commerciële als openbare culturele en creatieve inhoud en van ontwikkelingen op dit gebied. Er worden tendensen, obstakels en drijvende krachten ten aanzien van de overgang naar een digitaal tijdperk vastgesteld; deze vormen de basis voor een reeks aanbevelingen.

De media- en inhoudssector omvat een reeks bedrijfstakken, waaronder muziek, film en video, uitgeverijen (van boeken, kranten en magazines) en omroep (radio en tv) en soms ook videospellen en andere informatiediensten (nieuwsagentschappen, portalen, adresbestanden, enz.) Deze bedrijfstakken beslaan diverse activiteiten (bv. opnemen, uitgeven, uitvoeren, verdelen, uitzenden en verkopen) die zijn opgenomen in waardeketens met drie kernfasen: productie, distributie en consumptie.

Commerciële en openbare inhoud worden in dit verslag afzonderlijk geanalyseerd. Eerst worden de vier belangrijkste (commerciële) bedrijfstakken in de media- en inhoudssector geanalyseerd – film, videospellen, boeken en kranten – waarbij de nadruk ligt op de verstoring die de digitalisering heeft veroorzaakt, hun gemeenschappelijke kenmerken en verschillen en mogelijke consequenties voor hun toekomstige ontwikkeling. Deze bedrijfstakken werden gekozen op grond van overeenkomsten op het gebied van openbare inhoud (voor film, boeken en nieuws) en hun innovatieve karakter (voor videospellen), zodat er zoveel mogelijk lessen kunnen worden getrokken met betrekking tot de sector openbare inhoud.

Openbare inhoud is afzonderlijk onderzocht vanwege onderscheidende kenmerken ten opzichte van commerciële inhoud (bv. gevolgen voor de regelgeving en het publieke goed). Aangezien het digitaliseringsproces in de publieke ruimte nog maar in de kinderschoenen staat, helpt deze analysestructuur bovendien om lessen die uit het commercieel aanbod van inhoud zijn getrokken, toe te passen op openbare inhoud.

De analyse bestrijkt de hele EU, aangevuld met een diepgaandere analyse van zeven lidstaten: Estland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (met inbegrip van factsheets in bijlage). De verzamelde gegevens vloeien voort uit een combinatie van deskresearch, 10 diepte-interviews en een online enquête; er werden 75 valide enquêtes verzameld: 41 van publieke belanghebbenden en 34 van particuliere belanghebbenden. Daarnaast werd een aantal gevallen geselecteerd. Korte beschrijvingen van deze gevallen zijn in afzonderlijke tekstvakken in het verslag opgenomen, ter illustratie van bevindingen en belangrijke aspecten van, bijvoorbeeld, de beschreven bedrijfs- of financieringsmodellen.

Het verslag is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 1 worden de doelstelling, reikwijdte, methode en structuur van het verslag gepresenteerd. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de vier commerciële bedrijfstakken op het gebied van "inhoud": film, videospellen, boeken en kranten, waarbij voor elke sector het volgende wordt geboden: (1) een algemene beschrijving, met inbegrip van algemene prestatie-indicatoren van de stand van zaken op de huidige markt en de overgang naar digitalisering; (2) een waardeketenanalyse; (3) nieuwe bedrijfsmodellen; (4) een analyse van de financiële duurzaamheid en financiering; (5) casestudies ter illustratie; en (6) conclusies.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan openbare inhoud en bevat (1) inleidende definities; (2) een algemeen overzicht van de stand van de digitalisering; (3) de beschikbaarheid van digitale inhoud en overeenkomstige bedrijfsmodellen; (4) financieringsaangelegenheden; (5) de rol van platforms voor inhoud en hun gevolgen voor het openbare aanbod van inhoud, met een

beknopt onderzoek van Europeana; en (6) vaststelling van de belangrijkste obstakels die de openbare sector moet overwinnen in de overgang naar het digitale tijdperk. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de algemene conclusies van de studie en een reeks aanbevelingen over de manier waarop de toegang tot en het hergebruik van digitale inhoud in Europa moet worden gestimuleerd.

De bijlagen bevatten factsheets voor elk van de voor verdere analyse geselecteerde landen — Estland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk — evenals een samenvatting van de online enquête en referenties.

Deze samenvatting is afgestemd op de structuur van het verslag, aangevuld met een algemene inleiding in de - commerciële en openbare - markten voor inhoud waarin de bevindingen van het verslag zijn samengevat.

Markten voor inhoud– algemene kenmerken en ontwikkelingen

Twee decennia geleden waren de media- en inhoudssectoren relatief volgroeid; ze werden gekenmerkt door hoge schaal- en structuuropbrengsten, met aanmerkelijke toegangsbelemmeringen vanwege hoge productiekosten. Ze vertoonden daardoor een neiging tot concentratie. De markten waren cultureel gesegmenteerd en de distributie was geografisch verdeeld. Vanuit het gezichtspunt van de overheid werden verschillende soorten overheidsbeleid en -regelgeving, waaronder in sommige gevallen het rechtstreeks aanbieden van inhoud en informatie via diverse vormen van openbare dienstverlening, gemotiveerd door positieve externe effecten op het gebied van media en inhoud.

De digitalisering zorgde voor een radicale omvorming van de sector, waardoor productie- en distributiekosten werden verlaagd, en voor veranderingen in consumptie van afnemers en perceptie van media en inhoud. Deze veranderingen hebben de structuur van de inhoudssectoren verstoord en brengen geheel nieuwe uitdagingen met zich mee. Daarnaast is, wat openbare informatie en inhoud betreft, het verschil met commerciële producten en aanbiedingen nu aanzienlijk kleiner, althans voor de consument.

Wat betreft de structuur van de sector zijn er nieuwe spelers en nieuwe media op het toneel verschenen; hoewel sommige traditionele kenmerken stand houden, met name de hoge schaal- en structuuropbrengsten van professionele inhoud en het bestaan van aanzienlijke externe effecten en culturele verschillen, sturen nieuwe digitale belanghebbenden momenteel het proces van herbemiddeling. De openbare informatie- en inhoudssector begint nog maar pas het potentieel van deze nieuwe spelers en nieuwe media te benutten en moet nog een model uitwerken om publieke doelstellingen en commerciële belangen in de digitale omgeving met elkaar te verzoenen.

Naast technologie en sociaaleconomische veranderingen, hebben twee andere verschijnselen een ongunstig effect gehad op de media- en inhoudssectoren: online inbreuken op het auteursrecht (vaak als "piraterij" bestempeld) en het falen van de sector om de digitalisering te exploiteren teneinde innovatieve oplossingen te ontwikkelen die de gevolgen van inbreuken op het auteursrecht compenseren. Een aanzienlijk deel van de overheidssector deelt deze kortzichtige houding waarbij gebruikers geen aantrekkelijke inhoud wordt aangeboden.

Nieuwe digitale media hebben enkele specifieke kenmerken die afwijken van de traditionele media. Naast een vermindering van productie- en distributiekosten en mogelijkheden voor interactie en personalisering van de media-ervaring, hebben nieuwe media het voordeel van lagere kosten voor dienstverlening op afstand, waardoor stimulansen ontstaan voor het overstijgen van de landsgrenzen en traditionele regelgeving moeilijker wordt. Ook maakt het vermogen tot personalisering van digitale media het – althans theoretisch – mogelijk dat er beter wordt afgestemd op de voorkeur van de consument en het aanbod van providers. Door de verlaging van de drempel voor niet-professionele inhoud en informatie zijn er nieuwe vormen van door gebruikers aangedreven innovatie ontstaan, waarin

consumenten zichzelf gemakkelijker dan ooit kunnen uiten en die zowel de traditionele sectoren als de bestaande regelgeving voor uitdagingen stellen. Nieuwe spelers gebruiken ook innovaties op het gebied van sociale netwerken om tot de distributiesector op dit gebied toe te treden. Door die afwezigheid van drempels is misbruik van professionele inhoud gemakkelijker geworden; tot dusver is het niet gelukt om via regelgeving en beleidsvorming met efficiënte oplossingen te komen, hetgeen aantoont dat er een ontoereikend inzicht is in het gezichtspunt van de consument.

Wat betreft de toekomst op korte of middellange termijn vallen enkele algemene tendensen in de ontwikkeling van media- en inhoudssectoren te onderscheiden. Deze kunnen in thema's worden onderverdeeld: structuur van de sector, productie, distributie, consumptie, bedrijfsmodellen en consumentengedrag.

Wat betreft de **structuur van de sector** zullen traditionele media en inhoud grotendeels overleven, maar kleiner zijn dan voor de digitalisering — een schoolvoorbeeld daarvan is de muzieksector — en nieuwe spelers zullen de drijvende kracht achter deze ontwikkeling zijn. Nieuwe spelers (bv. nieuwe tussenpersonen uit de ICT-sector) streven er momenteel naar inhoud te commercialiseren, aangezien hun belangrijkste bedrijfsmodellen slechts indirect zijn verbonden met de productie van media en inhoud; daarbij delen ze niet noodzakelijkerwijs de "culturele" waarden die van oudsher met delen van deze sector in verband worden gebracht. Daarnaast komen er in de huidige structuur van de sector nieuwe vormen van potentiële machtsposities voor, zoals platformen en de ecosystemen eromheen, waarvan mobiele en sociale media de belangrijkste voorbeelden zijn (bv. Android, Apple, Facebook). De platformen gedragen zich als veelzijdige markten, door ontwikkelaars, producenten, adverteerders en consumenten samen te brengen en zo een volledig ecosysteem te creëren; daarbij behoudt de eigenaar van het platform de controle over de belangrijkste kenmerken en ontwikkeling daarvan.

De professionele **productie** van media en inhoud moet er steeds meer rekening mee houden dat inhoud via verschillende media tegelijkertijd wordt uitgebracht – de mediaoverschrijdende ervaring. Mediaconglomeraten passen hun productiestructuren aan dit nieuwe paradigma aan. Openbare inhoud was vroeger voornamelijk gericht op één bepaald medium, namelijk televisie, en de uitbreiding ervan naar andere media wordt bemoeilijkt door een gebrek aan middelen, tenzij een aanvullend bedrijfsmodel kan worden gevonden.

Het herbemiddelingsproces vindt voornamelijk plaats bij de **distributie** van inhoud; dit is waar nieuwe spelers tot het speelveld van de media en inhoud toetreden (bv. Apple, Netflix). Hun benaderingen van de markt verschillen radicaal van die van traditionele media; de ervaring van de consument verandert er ook grondig door – belangrijkste voorbeelden zijn kijken met uitstel op tv, overdreven diensten, sociale media en mobiele applicaties. De openbare inhoud heeft het moeilijk om een plaats te vinden in het nieuwe ecosysteem zonder te worden opgeslokt.

De **consumptie** van digitale media en inhoud door individuen gebeurt in een steeds meer verbonden omgeving, die steeds interactiever, mobieler en socialer is en waarin verschillende media elkaar aanvullen of tegelijkertijd worden gebruikt. Consumenten kunnen hun eigen inhoud produceren. Daarvoor zijn echter digitale geletterdheid, passende gebruikersapparatuur en nieuwe vaardigheden nodig. Dit kan een nieuwe digitale kloof creëren.

Ook de **bedrijfsmodellen** in de media en inhoud veranderen. Van oudsher genereerden de media- en inhoudssector inkomsten uit abonnementen, uit verkoop aan consumenten en uit de verkoop van de aandacht van het publiek aan adverteerders. Beide inkomstenmodellen ondervinden echter specifieke problemen bij hun omzetting naar een digitale omgeving. Een belangrijk deel van de reclame verschuift van traditionele naar sociale media (en zoekmachines) waar een breder publiek van geïnteresseerde klanten doeltreffender kan

worden bereikt en waarbij bedrijfsmodellen die het gebruik van persoonsgegevens van het publiek met zich meebrengen, aan belang winnen. Digitale betaaldiensten staan nog in de kinderschoenen; digitale abonnementen, waarbij de cloud een steeds belangrijker rol speelt en het onderscheid tussen producten en diensten vervaagt, vervangen de traditionele aankoop van producten. Er zijn ook enkele nieuwe bedrijfsmodellen ten tonele verschenen, zoals virtuele items of in-app-aankopen, die kenmerkend zijn voor gaming. In het algemeen maakt de digitalisering flexibeler bedrijfsmodellen mogelijk, die beter zijn aangepast aan de specifieke behoeften van de consument. Deze hebben de afname van inkomsten uit traditionele activiteiten echter niet kunnen compenseren.

Markten voor commerciële inhoud – film, videospellen, boeken en nieuws

Naast deze algemene tendensen, heeft elk van de geanalyseerde sectoren zijn eigen **bijzonderheden**, die hierna worden behandeld.

In Europa wordt de **filmmarkt** (cinema, video) gedomineerd door films uit de VS (ca. 60% van het marktaandeel), naast sterke lokale EU-producties die zich richten op nationale markten. De belangrijkste digitale uitdaging is de zoektocht naar een geschikte aanpassing van het releasevenstersysteem om het hoofd te bieden aan de nieuwe media en de bedreiging van online inbreuken op het auteursrecht, teneinde een duurzaam legaal aanbod van digitale films te verwezenlijken. Vanuit consumentenoogpunt is er momenteel onvoldoende aanbod van digitale video's en films in de EU, als gevolg van licentiebepalingen. De digitale consumptie van video en film is in feite nog steeds erg beperkt (5% in 2010) ten opzichte van de totale uitgaven van de consument, hoewel films nu al hoofdzakelijk in digitaal formaat worden geproduceerd. De digitalisering van films brengt kostenverlaging en vereenvoudiging van de post-productie met zich mee en maakt toepassing mogelijk van innovatieve bedrijfsmodellen, die beter zijn afgestemd op de eisen van de gebruikers, zoals impulsaankopen, reproductiekwaliteit, prijs of soort afspeeltoestel.

De **videospellensector** is al digitaal op het gebied van productie, consumptie en, deels, distributie, en is een toonbeeld van techno-economische innovatie waarmee een almaar breder publiek voor gamen wordt gewonnen. Van de onderzochte media- en inhoudssectoren kan de videospellensector zelfs bogen op het hoogste percentage inkomsten uit online distributie (42% in 2011). Door deze opkomende verschuiving naar online distributie is de traditionele waardeketen van de sector veranderd, waardoor de rol van traditionele spelers zoals uitgeverij en distributeurs vervaagt. EU-uitgeverij behouden een vrij sterke positie, samen met een groot aantal innovatoren en ondernemers in de ontwikkeling van videospellen, met name de groeiende segmenten van online of mobiele spellen. Het desintermediatieproces begunstigt de rechtstreekse verhouding tussen spelontwikkelaars en online verkopers of zelfs de uiteindelijke klanten. De overlap tussen videospellen en de ICT-sector heeft de ontwikkeling van een innovatief ecosysteem met nieuwe technologieën en bedrijfsmodellen mogelijk gemaakt. Meerdere bedrijfsmodellen worden aangepast aan de behoeften van gebruikers in domeinen zoals toegangsvormen (via de browser, een op de computer geïnstalleerde cliënttoepassing, een mobiele applicatie, enz.), betaling (betaling per download, regelmatige abonnementsbetalingen, betalingen voor speluitbreidingen of om toegang te krijgen tot speluitbreidingen, betaling voor de aankoop van items, enz.) of speltoestellen (consoles, computers, smartphones, tablets, enz.). Een van de door de videospellensector ontwikkelde bedrijfsmodellen - het "free to play" ("vrij te spelen" of "freemium")-model - kan interessant zijn voor het aanbieden van openbare inhoud, omdat er een eenvoudig onderscheid mee kan worden gemaakt tussen overheidsdiensten, basisdoelstellingen en andere commerciële belangen.

De **boekensector** loopt achterop in het digitaliseringsproces, op enkele uitzonderingen voor nicheproducten zoals encyclopedieën na. Dit biedt de sector de mogelijkheid om uit de ervaring van andere media- en inhoudssectoren te leren. In 2012 vertegenwoordigde de e-boekenmarkt 4,5% van de wereldwijde boekenverkoop in ontwikkelde landen (Noord-

Amerika, de EU-5 en Japan). Voor de EU is het de enige markt in de sector media en inhoud waarin Europese bedrijven een leidende positie innemen. Ondernemingen uit de VS lopen echter voorop in de overgang naar het digitale tijdperk. Daarnaast wordt de online distributie gedomineerd door bedrijven buiten de uitgeverijsector (bv. Amazon) en zijn uitgevers nog maar onlangs initiatieven begonnen om hun eigen digitale platforms te ontwikkelen voor de online verkoop van e-boeken. De markt van e-boeken is vandaag enkel een digitale versie van de papieren markt, met dezelfde bedrijfsmodellen. Het belangrijkste element in de ontwikkeling van de markt zijn de nieuwe leestoestellen: e-readers en tablets. Op dit moment bestaan er twee modellen: gesloten modellen, verbonden aan specifieke toestellen, waarin de gebruiker enkel boeken kan aanschaffen in de winkel van de fabrikant van het toestel en ze niet vanaf een ander toestel kan raadplegen; en open modellen gebaseerd op online platforms met boeken die op elk toestel kunnen worden weergegeven. De opkomst van e-boeken heeft de kostenstructuur veranderd, zoals reeds in andere media- en inhoudssectoren het geval is. Er wordt geschat dat de totale kosten van online modellen 15% tot 25% lager liggen dan die van fysieke modellen. Overheidsinitiatieven op het gebied van digitalisering van bestaande literatuur concurreren met particuliere initiatieven. Deze situatie zorgt voor een verschuiving van interventies op grond van regelgeving naar contract- of partnerschapsmodellen.

De **krantensector** kent een oplagedaling en de inkomsten zijn sterk gedaald door de gevolgen van de digitalisering. In veel opzichten was de traditionele gedrukte pers de eerste sector die een nadelig effect ondervond van het succes van het internet als informatiebron. De vraag naar online nieuws groeit echter ook mee met de explosie in formaattypen en productiemodellen en met de online verspreiding van nieuws. Daarom wordt de online journalistiek vaak geacht een mogelijk compenserend effect te hebben, zelfs al verschillen haar structuur, vaardigheden en mogelijk ook waarden aanzienlijk van die van de traditionele journalistiek. Het algemene bedrijfsmodel van kranten wordt geconfronteerd met de realiteit dat betalen voor en lezen van een dagelijkse krant iets geheel anders is dan de krant gratis online lezen. Hierdoor worden de dalende inkomsten uit papier en reclame niet voldoende gecompenseerd door inkomsten uit online reclame. Digitale kranten hebben getracht de bedrijfsmodellen van papieren versies online te dupliceren, met inbegrip van modellen die betaling per exemplaar, abonnementen en inkomsten uit reclame inhouden. De resultaten waren wisselend. Sommige kranten hebben zelfs geëxperimenteerd met het betaalmuurmodel (toegang tot inhoud via abonnementen), maar moesten hiermee ophouden toen ze eenmaal hadden vastgesteld dat de inkomsten uit de verkoop van de toegang tot inhoud niet opwoog tegen het verlies aan advertentie-inkomsten. Na deze eerste mislukking hebben kranten geprobeerd het betaalmuurmodel in te voeren voor premium content, zoals financiële informatie. Ten slotte lijken de opkomst van tablet-pc's en e-readers de digitale pers bepaalde mogelijkheden te bieden. Verschillende kranten hebben diensten voor deze apparaten gelanceerd, waarbij de toegang tot inhoud via een abonnementsmodel gaat. Het is echter nog te voorbarig om algemene conclusies te trekken.

Openbare inhoud

De in deze studie geanalyseerde inhoud houdt verband met cultureel en historisch erfgoed en overheidsinformatie, met een nadruk op culturele inhoud die in handen is van de openbare omroep en onderwijs-, onderzoeks- en culturele instellingen. Wat betreft de bescherming van het auteursrecht, omvat openbare inhoud: (1) voor iedereen beschikbare werken; (2) werken waarvan het auteursrecht behoort tot een openbaar lichaam; (3) werken waarvan het auteursrecht tot een particulier lichaam behoort, maar wordt gewaarborgd of uitgeoefend door een openbaar lichaam, met inbegrip van verweesde of uit de handel genomen werken.

Hoewel de EU en haar lidstaten gedurende het voorbije decennium een enorme inspanning hebben geleverd om digitale inhoud toegankelijker te maken, staat de digitalisering van openbare inhoud nog in de kinderschoenen. In totaal is ongeveer 20% van de culturele

inhoud gedigitaliseerd, variërend van 4% van de inhoud van nationale bibliotheken tot 42% van de inhoud van kunstmusea. Bovendien wordt slechts een derde van die gedigitaliseerde inhoud online voor het publiek ter beschikking gesteld, dus is slechts ongeveer 6% van de Europese culturele inhoud online toegankelijk.

Digitalisering is een kostbaar proces, zeker wanneer in aanmerking wordt genomen dat de eigenlijke technische omzetting naar de digitale vorm slechts een onderdeel van het proces is. De kosten betreffen voornamelijk de vereffening van auteursrechten en het sluiten van overeenkomsten met alle houders van auteursrechten. Het proces van de terbeschikkingstelling van digitale openbare inhoud in Europa was tot dusver gericht op het digitaliseringsproces zelf. Zowel op Europees niveau als het op niveau van de lidstaten was het tamelijk gefragmenteerd en bestond het voornamelijk uit door de overheid en niet particulier gefinancierde kortetermijnprojecten. Aangemoedigd door de Europese Commissie is er een aantal modellen voor publiek-private partnerschappen (PPP) ingevoerd. Hoewel deze modellen soms succesvol zijn gebleken, vertoonden ze ook problemen. De overheidssector moet naar eigen zeggen toezicht kunnen houden op de projecten om het algemeen belang te waarborgen, terwijl het de overheidsinstellingen volgens de particuliere sector aan de noodzakelijke commerciële vaardigheden ontbreekt.

Gezien de beperkte middelen, de economische onzekerheid en de hoge kosten van digitalisering, zijn er nieuwe bedrijfs- en toegangsmodellen ontwikkeld om een bredere toegang tot culturele inhoud te kunnen bieden en tegelijkertijd het auteursrecht en de daaraan verbonden intellectuele-eigendomsrechten van derde partijen te waarborgen, en om inkomsten te genereren die de duurzaamheid van projecten en diensten op lange termijn waarborgen. Deze bedrijfsmodellen voor openbare inhoud kunnen worden ingedeeld op basis van wie de eigenaar is van het auteursrecht (overheidseigendom, onder auteursrecht, verweesde inhoud) en hoe de inhoud wordt benut (commercieel of niet-commercieel gebruik). Het aanbieden van openbare inhoud voor gebruik door commerciële spelers kan gratis zijn of eenmalige betalingen of regelingen voor inkomstendeling (gewoonlijk bij lage kosten) behelzen. Openbare inhoud voor niet-commercieel gebruik in Europa wordt meestal kosteloos op basis van vrije toegang verstrekt. De bestaande bedrijfsmodellen voor commerciële inhoud in andere sectoren worden ten behoeve van de duurzaamheid echter steeds vaker toegepast door culturele instellingen en instellingen op het gebied van historisch erfgoed. De meeste culturele instellingen bieden nog geen mogelijkheden (of licenties) aan voor het commercieel gebruik van hun inhoud; op dit gebied is er geen duidelijk beleid. Om het commercieel gebruik van openbare inhoud te vergemakkelijken moeten specifieke bedrijfsmodellen worden ontworpen, teneinde eenvoudige licenties te creëren die hergebruik stimuleren.

Verweesde werken maken een groot deel van de beschikbare inhoud uit. Deze werken stellen de digitalisering en online distributie voor problemen. Ondanks de onlangs vastgestelde Richtlijn 2012/28/EU van de EU, blijven enkele problemen aanhouden: (1) juridische onzekerheden; (2) economische onzekerheden; en (3) beperkingen ten aanzien van de in de richtlijn opgenomen begunstigden.

De digitalisering van openbare inhoud staat duidelijk nog in haar kinderschoenen. Er moet een nog een groot aantal hindernissen op de weg naar vooruitgang worden genomen. Er ontbreken met name middelen voor digitalisering vanwege: weerstand bij ambtenaren, onvoldragen bedrijfsmodellen, hoge kosten en dubieuze inkomsten. Bovendien ontbreekt er een duidelijke route voor hun omvorming naar het digitale domein en is er geen coördinatie tussen de initiatieven op alle administratieve niveaus, waaronder op EU-niveau. Verder is er onvoldoende contentmanagement, ten minste voor verweesde werken, en is er in het algemeen te weinig besef bij de gebruikers. Het ontbreekt de overheidsinstellingen ook aan geschikte vaardigheden en de vele uiteenlopende, kleinschalige onderhandelingen met bestaande digitale platforms beperken de onderhandelingspositie van de betrokken overheidsinstanties.

Positief is dat er een potentieel hoge vraag naar openbare inhoud is; daaraan kan op adequate wijze worden voldaan door de juiste combinatie van hooggekwalificeerd personeel in de publieke sector en overheidssteun, zowel rechtstreeks als via regelgeving. Ook voor het beheer van intellectuele-eigendomsrechten is een hogere mate van samenwerking nodig, evenals voor het digitale aanbod van openbare inhoud, waaronder een beter geharmoniseerd kader voor digitale intellectuele-eigendomsrechten. Ten slotte lijkt het bewustzijn en de betrokkenheid van de gebruikers (sociale innovatie) een beslissende factor in het succes van het digitale aanbod van openbare inhoud in de toekomst.

Kansen, uitdagingen en aanbevelingen

Nu de kansen en uitdagingen voor de Europese inhoud zijn vastgesteld, kan er een aantal aanbevelingen worden gedaan. Gezamenlijke **kansen** voor alle media- en inhoudssectoren, waarvan nog niet volledig gebruik wordt gemaakt in de EU zijn onder meer: productie van mediaoverschrijdende inhoud, ontwikkeling van innovatieve gebruikservaringen op basis van de rijkdom aan openbare inhoud, het benutten van online distributie voor een betere verspreiding van inhoud over de nationale grenzen heen en het aanboren van commerciële initiatieven en sociale innovatie teneinde de doelstellingen voor de openbare productie en verspreiding van inhoud te behalen.

Ondanks de vele voordelen en kansen die de digitalisering heeft opgeleverd, krijgen de media- en inhoudssectoren nog te maken met een aantal **uitdagingen**. Wat betreft het aanbod is het belangrijkste probleem dat de voordelen van digitalisering vaak ten goede komen aan andere spelers in de waardeketen dan aan diegenen die in de digitale inhoud hebben geïnvesteerd, waardoor deze de digitalisering met weinig enthousiasme onthalen. Daarnaast worden digitale goederen bedreigd door inbreuken op het auteursrecht. Vanuit het oogpunt van de consument ontbreken met name innovatieve oplossingen die aan de eisen van gebruiksvriendelijkheid en nut voldoen; het beste voorbeeld zijn de moeilijkheden met internationale licenties voor video en film. Meer in het bijzonder zou een eenvoudig en effectief internationaal licentiekader de belangrijkste uitdaging voor het beleid en de regelgeving inzake media en inhoud moeten zijn in de EU, samen met een intellectuele-eigendomsregeling die innovatie en ontwikkeling stimuleert en rekening houdt met nieuwe maatschappelijke gezichtspunten ten aanzien van media en inhoud.

Hierna worden een **aantal aanbevelingen gedaan** om de uitdagingen die in de overgang naar het digitale tijdperk en de informatiemaatschappij zijn vastgesteld aan te pakken.

De eerste reeks aanbevelingen legt de nadruk op de behoefte aan **meer financiering voor** digitalisering, behoud en technische en bedrijfsinnovatie. Deze investering is nodig omwille van de positieve financiële en maatschappelijke externe effecten die voortvloeien uit het digitaliseren van inhoud. De financieringsregelingen moeten echter worden heroverwogen. Verdere financiering moet ten goede komen aan:

- een blijvende ondersteuning van de digitale omschakeling van media- en inhoudssectoren;
- onderzoek van de ontwikkeling van technische en bedrijfsinnovaties;
- mediaoverschrijdende productie, als unieke kans;
- de instelling van nieuwe vormen van langetermijnfinanciering, met name voor organisaties zonder winstoogmerk;
- de ontwikkeling van specifieke programma's en instrumenten voor ondernemers en innovatoren in digitale media en inhoud, vanaf de beginfasen tot en met de consolidatie;

- een streven naar het tot stand brengen van Europese veelzijdige platformen en ecosystemen in digitale media en inhoud, met name via de sectoren en gebieden waarin Europa een leidende rol speelt;
- een bevordering van sector- en grensoverschrijdende productie en distributie van inhoud;
- het aanmoedigen van PPP in de overheidssector om expertise aan te werven, bestaande technologieën te gebruiken en initiatieven te financieren; en
- een herontwerp van bestaande programma's om verdubbeling van initiatieven te vermijden.

Naast financiering moet het Europees beleid ook gericht zijn op **het vergroten van de coördinatie en de ontwikkeling van schaalectonomieën** bij het gebruik van technische infrastructuur:

- schaalectonomieën ontwikkelen, zowel voor technische infrastructuur als voor beheerseenheden voor de productie en distributie van digitale inhoud en media;
- gecentraliseerde of gecoördineerde agentschappen voor het beheer van auteursrechten bevorderen;
- de transactiekosten voor het aanbieden van digitale media en inhoud in heel Europa onderzoeken en verlagen;
- het ontoereikende aanbod aan digitale inhoud en media in de hele EU vanwege marktbelemmeringen tegengaan;
- activiteiten in het digitaal openbaar aanbod van inhoud coördineren, waaronder productie, distributie, consumptie en onderhandelingen met bestaande platformen;
- inhoud tot de gebruiker brengen; inhoud op bestaande platformen plaatsen;
- coördinatie tussen initiatieven stimuleren op alle niveaus in het digitale aanbod van openbare inhoud, met name in verhouding tot commerciële initiatieven; en
- een geharmoniseerd kader en pakket maatregelen aannemen – bevordering van het legale aanbod, bewustzijn van de gebruikers, samenwerking tussen de bij transacties met inhoud en media betrokken spelers, specifieke rechtsmaatregelen – om online inbreuken op het auteursrecht te bestrijden en "eerlijke gebruikers eerlijk te houden".

Specifieke aanbevelingen ten aanzien van de verbetering van **internationale licenties en de herziening van de intellectuele-eigendomsregeling**:

- de harmonisering van het kader voor digitale intellectuele-eigendomsrechten verbeteren en de intellectuele-eigendomsregeling herzien om innovatieve en creatieve ontwikkelingen te stimuleren, wat met name nodig is voor verweesde werken;
- een verbeterde internationale licentieregeling overwegen, met inbegrip van een snelle tenuitvoerlegging door middel van de coördinatie van bestaande licenties, zodat media en inhoud de bestaande belemmeringen voor hun distributie en consumptie in de EU kunnen omzeilen;
- nieuwe mogelijkheden voor de intellectuele-eigendomsregeling, verkennen, onderzoeken – en bevorderen (erfgoed, vrije licenties, enz.);
- vrije toegang tot verweesde of uit de handel genomen werken bevorderen; en

- het gebruik van openbare inhoud voor educatieve doeleinden onder speciale voorwaarden waarborgen (vrije toegang is aanbevolen).

De vierde reeks aanbevelingen is gericht op de **verbetering van de toegang tot openbare inhoud en het bevorderen van innovatie** daaromtrent:

- het overheidsbeleid inzake media en inhoud positief heroverwegen, waaronder een beoordeling van het rechtstreeks aanbieden van inhoud en informatie via verschillende variaties op openbare dienstverlening;
- met name commerciële initiatieven en sociale innovatie in aanmerking nemen om de doelstellingen inzake de openbare productie en verspreiding van inhoud te behalen;
- een ecosysteem rond openbare inhoud ontwikkelen: initiatieven voor open data- en distributieplatformen;
- experimenteren met en aanwenden van nieuwe flexibele bedrijfsmodellen — voor specifieke soorten openbare inhoud — die zijn overgenomen van commerciële initiatieven op het gebied van inhoud, met name het "freemium"-model, aangezien dit model een duidelijk onderscheid tussen openbare dienstverlening, basisdoelstellingen en verdere commerciële belangen mogelijk maakt;
- de rol van gebruikers als "prosumenten" van inhoud van openbaar belang onderzoeken en bevorderen; en
- de ontwikkeling van innovatieve gebruikservaringen op basis van de rijkdom aan openbare inhoud bevorderen en daarbij de huidige belemmeringen wegnemen zodat innovatoren en ondernemers deze op een eerlijke manier kunnen benutten.

De laatste reeks aanbevelingen is erop gericht het **bewustzijn van gebruikers** te vergroten en meer **hooggekwalificeerde arbeidskrachten** op te leiden:

- het bewustzijn van gebruikers ten aanzien van het digitaal Europees erfgoed vergroten;
- investeren in talent; posities in de overheidssector creëren met de benodigde digitale ervaring; en
- samen met de sector een forum oprichten om aan een Europees curriculum voor de media- en inhoudssectoren te werken.

De architectuur van het programma **Creatief Europa**, het nieuw kaderprogramma voor de culturele en creatieve sector binnen het meerjarig financieel kader 2014-2020, speelt al in op een aantal van de hier vastgestelde problemen. Het is met name afgestemd op enkele van de in dit verslag gedane aanbevelingen; het zet de financiële steun voor de creatieve en culturele sector tot 2020 voort; het bevordert transnationale en sectoroverschrijdende activiteiten; het legt de nadruk op capaciteitsontwikkeling; het is erop gericht het bewustzijn van de gebruikers te vergroten door nieuwe doelgroepen te bereiken; en het pakt, in zekere mate, de gefragmenteerde financiering en de kortetermijnperspectieven van projecten aan.

Sommige van bovenstaande aanbevelingen moeten explicieter door het programma worden aangepakt, zoals: mediaoverschrijdende productie van inhoud; grensoverschrijdende online distributie van media en inhoud; het plaatsen van de openbare inhoud van de EU op bestaande digitale platforms; ontwikkeling van een Europees curriculum; opleiding en aanwerving van hooggekwalificeerde arbeidskrachten in digitale media en inhoud; ondersteuning van vrije openbare inhoud; coördinatie van de digitale levering van openbare inhoud en gebruik van infrastructuur; bevorderen van investeringen in risicodragend kapitaal en initiële investeringen en aanmoedigen van gecoördineerde online distributieplatformen (openbare inhoud, krantensector).