



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.12.1999
COM(1999) 657 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**BEGINSELEN EN RICHTSNOEREN VOOR HET AUDIOVISUELE BELEID VAN
DE GEMEENSCHAP IN HET DIGITALE TIJDPERK**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**BEGINSELEN EN RICHTSNOEREN VOOR HET AUDIOVISUELE BELEID VAN
DE GEMEENSCHAP IN HET DIGITALE TIJDPERK**

Samenvatting

De nieuwe digitale technologieën veroorzaken ingrijpende veranderingen in de audiovisuele sector. Deze veranderingen zullen zeer waarschijnlijk aanpassing van zowel het regelgevend kader als de verschillende ondersteuningsmechanismen voor deze sector noodzakelijk maken. Het is dan ook belangrijk dat de exploitanten en de andere belanghebbende partijen in deze sector op de hoogte te zijn van de geplande strategie van de Europese Commissie voor de komende vijf jaar.

Ook wordt er een snelle groei van de audiovisuele sector voorspeld. Dit zal nieuwe inhouden en nieuwe wegen om die aan te bieden met zich brengen. Het potentieel voor het creëren van nieuwe banen is aanzienlijk. Er dient voor gezorgd te worden dat deze groei ten goede komt aan de Europese audiovisuele industrie en niet alleen maar leidt tot meer invoer (het audiovisuele handelstekort van de Gemeenschap met de VS bedraagt momenteel 7 miljard euro). Ook de sociale en culturele invloed van de sector speelt hierbij een rol. In 98% van de Europese huishoudens staat een TV en de gemiddelde Europeaan kijkt meer dan drie uur per dag. De audiovisuele media spelen een belangrijke rol bij de overdracht van sociale en culturele waarden en er zijn dus grote algemene belangen in het spel.

Het regulerende beleid met betrekking tot de sector is gericht op bescherming van bepaalde algemene belangen, zoals culturele en linguïstische diversiteit, de bescherming van minderjarigen en van de consumenten. Deze belangen blijven gelden, ongeacht de technische ontwikkelingen. Op basis van een brede raadpleging gedurende de laatste jaren lijken echter nieuwe regelgevende benaderingen en technieken noodzakelijk voor de toekomst.

Wat de regelgeving betreft, stelt de Commissie verschillende benaderingen voor voor de regulering van de uitzendingsinfrastructuur en voor de inhoud: diensten die audiovisuele inhoud bieden dienen gereguleerd te worden overeenkomstig hun aard en niet op basis van de wijze van levering. De aanpassing dient meer evolutionair dan revolutionair te zijn. Er is behoefte aan een evenwichtige benadering van publieke omroepdiensten en het is denkbaar dat zelfregulering een belangrijkere rol zal spelen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van algemeen belang. In het licht van de technologische ontwikkelingen meent de Commissie dat bepaalde kwesties in verband met de regelgeving in de nabije toekomst problemen zullen kunnen opleveren, en daarom tijdig nader bestudeerd dienen te worden. Deze kwesties omvatten culturele en linguïstische diversiteit, de toegang tot audiovisuele inhouden, de bescherming van minderjarigen, en reclame.

Met betrekking tot de ondersteuningsmechanismen dienen de beginselen van complementariteit van nationaal en Europees niveau, communautaire toegevoegde waarde en aanpassingsvermogen van toepassing te zijn. Deze beginselen zijn terug te vinden in het

voorstel van de Commissie voor een nieuw MEDIA-programma. Het voorgestelde "MEDIA PLUS"-programma houdt eveneens rekening met de uitdagingen en mogelijkheden van het digitale tijdperk. De coördinatie met andere acties van de Gemeenschap, zoals het Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling en het "eEuropa"-initiatief zal worden verzekerd.

Ten aanzien van de externe betrekkingen, en met name van toekomstige handelsbesprekingen in het kader van de WHO, is het van belang dat de Gemeenschap en de lidstaten hun vrijheid van handelen in de audiovisuele sector behouden, wil Europa zijn culturele en linguïstische diversiteit kunnen behouden. Het is ook belangrijk dat de kandidaatlanden snel en volledig het communautaire "acquis" in de audiovisuele sector ten uitvoer leggen.

TIJDSHEMA VOOR ACTIE

Actie	Datum voltooiing
Evaluatieverslag over het effect van de Aanbeveling betreffende de bescherming van minderjarigen in audiovisuele en informatiediensten	september 2000
verslag over de toepassing van de "Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn	december 2000
Mogelijke nieuwe richtsnoeren betreffende overheidssteun voor bioscoopfilms en TV-producties	2000
Mededeling over juridische aspecten in verband met de bioscoopsector	2000
Tussentijds verslag over de Infrastructuur voor communautaire statistische informatie	oktober 2002
Onafhankelijke studie van het effect van de artikelen 4 en 5 van de "Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn (bepalingen betreffende de inhoud)	juni 2002
Studie betreffende nieuwe TV-reclametechnieken	juni 2002
Herziening van de "Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn	december 2002
Eindverslag over de Infrastructuur voor communautaire statistische informatie	april 2005
MEDIA PLUS-programma	januari 2001 – december 2005

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
1. Het belang van de audiovisuele sector	6
2. Doelstellingen en middelen van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap.....	8
3. Beginselen van de regulering van de audiovisuele sector in het digitale tijdperk.....	9
4. Actie op regelgevend terrein.....	15
5. Beginselen voor the ontwikkeling van communautaire ondersteunende instrumenten	19
6. Actie op het terrein van ondersteuningsmechanismen.....	20
7. De externe dimensie van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap	22
Conclusies	24

INLEIDING

De audiovisuele sector ondergaat ingrijpende veranderingen als gevolg van de invoering van digitale technologieën, veranderingen die zeer waarschijnlijk aanpassing van zowel het regelgevend kader als de verschillende nationale en communautaire ondersteuningsmechanismen in deze sector noodzakelijk zullen maken. Het is dan ook van vitaal belang voor de exploitanten in deze sector dat zij zich kunnen verlaten op een duidelijk en voorspelbaar beleid, in het kader waarvan zij investeringen kunnen plannen en strategieën voor hun bedrijven kunnen ontwikkelen. Dit is van essentieel belang om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die digitale uitzendingen en productietechnieken bieden, en ook van mogelijkheden voor nieuwe wijzen van distributie en nieuwe typen activiteiten, bijvoorbeeld via het internet.

Het doel van deze Mededeling is een bijdrage te leveren aan deze voorspelbaarheid door de prioriteiten van de Commissie voor de komende vijf jaar uiteen te zetten, alsmede de doelstellingen en beginselen van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap op de middellange termijn. De Mededeling is gebaseerd op een breed onderzoek van de sector dat de Commissie in de afgelopen twee jaar heeft uitgevoerd. Details van dit onderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 3. Verder heeft de Raad op 28 juni 1999 conclusies goedgekeurd betreffende de resultaten van de openbare raadpleging over het Groenboek over convergentie¹. In deze conclusies wordt gewezen op het belang van deze resultaten voor de audiovisuele sector, en wordt het voornemen van de Commissie om in een komende Mededeling meer gedetailleerde beginselen van regelgeving voor de sector voor te stellen, begroet.

De digitale technologie brengt nu al ingrijpende veranderingen op sociaal, cultureel en onderwijsgebied met zich, en dat zal in de toekomst nog meer het geval zijn. Digitalisering betekent niet alleen een enorme sprong vooruit wat betreft de hoeveelheid audiovisuele inhoud en informatie waartoe de burger toegang heeft, maar biedt ook een grote verscheidenheid van nieuwe exploitanten gelegenheid om deel te nemen aan de productie en distributie van audiovisuele inhoud en informatie op wereldschaal. In de audiovisuele sector zijn al belangrijke veranderingen gaande: het is mogelijk dat binnen tien jaar analoge uitzendingen in veel lidstaten geheel verdwenen zullen zijn en vervangen door digitale uitzending. Het effect van de digitalisering is gemakkelijk te illustreren. Kabel-TV-netwerken bijvoorbeeld kunnen met analoge technologie gewoonlijk slechts 30 tot 40 kanalen aanbieden; digitale kabelnetwerken kunnen niet alleen honderden TV-zenders aanbieden, maar ook interactieve diensten, spraaktelefonie en snelle toegang tot het internet. Satellietdiensten zullen binnenkort dezelfde mogelijkheden bieden, en zelfs mobiele telefoons kunnen nu al toegang tot het internet en e-mail bieden. Set-top boxes (kastjes met convertors en decoders) die internettoegang bieden via de televisie, en die slechts een paar honderd euro kosten, zijn al op de markt, en in de toekomst zullen kijkers hun eigen programma kunnen samenstellen, onafhankelijk van het feitelijke tijdstip van uitzendingen.

¹

Resultaten van de openbare raadpleging over het Groenboek: Mededeling aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM(1999) 108)

Het internet belichaamt de digitale revolutie het best. Tegen steeds geringere kosten biedt het internet toegang tot een hoeveelheid elektronische inhoud die praktisch onbeperkt is, en potentieel vanaf overal op de wereld toegankelijk. Dit biedt enorm veel nieuwe mogelijkheden voor aanbieders van inhoud, waaronder auteurs en artiesten, producenten en distributeurs, in de audiovisuele sector. In dit verband zal digitale televisie waarschijnlijk een sleutelrol spelen: het is goed denkbaar dat digitale televisiediensten, via een set-top box of door een geïntegreerde digitale televisie, de voornaamste ingang in huishoudens zullen zijn voor de meeste on-line inhoud en voor elektronische handel. Deze ontwikkelingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor zowel het communautaire beleid als het beleid van de lidstaten inzake de audiovisuele sector. Met name zullen zij nieuwe uitdagingen aan het regelgevend kader met zich brengen, en de regelgevende technieken die tot nu werden gebruikt om doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken, zullen herzien moeten worden.

1. HET BELANG VAN DE AUDIOVISUELE SECTOR

Economische groei en banen

De audiovisuele sector heeft het potentieel honderdduizenden nieuwe hooggeschoolde banen te creëren in Europa. Volgens een in 1997 in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie zou de omzet van de sector met 70% kunnen stijgen in de periode tot 2005, een groei die tot 350.000 nieuwe hooggeschoolde banen zou kunnen opleveren.² In 1995 werkten 950.000 personen in Europa in deze sector, en in 1997 al 1.030.000³.

Het groeipotentieel van deze industrie is grotendeels te danken aan de ontwikkeling van innovatieve diensten, gebaseerd op digitale technologie. Zo wijst bijvoorbeeld het verslag van de Commissie over de ontwikkeling van de markt voor televisiediensten in de Europese Unie op de snelle groei van digitale televisie in de voornaamste pay-TV-markten⁴. De Digital Video Disc (DVD) markt groeit eveneens snel, een ontwikkeling die voor Europa bijzonder interessant is gezien de mogelijkheden van DVD betreffende meertalige versies van een audiovisueel werk. Het is echter interessant dat de ontwikkeling van nieuwe diensten voor het aanbod van audiovisuele inhoud, zoals pay-TV, pay-per-view en Near-Video-on-Demand (NVOD), niet plaatsvindt ten koste van bestaande media zoals de bioscoop en de videomarkt (zowel cassette als DVD). Er is niet zozeer sprake van vervanging van de bestaande media voor het aanbieden van audiovisuele inhoud, eerder van een complementaire relatie.

Met name de bioscoop schijnt een soort wedergeboorte te beleven in Europa: het totale aantal bioscoopbezoekers steeg van 760,45 miljoen in 1997 tot 814 miljoen in

² Norcontel : "Economic Implications of New Communication Technologies on the Audiovisual Markets" http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/nieuwe_comm/index.html

³ COM(98) 0590, eindverslag aan de Europese Raad - "*Werkgelegenheid in de informatiemaatschappij: profiteren van de mogelijkheden van de informatierevolutie*".

⁴ COM(1999) 540, uit hoofde van artikel 6 van Richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor de uitzending van televisiesignalen (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 51).

1998⁵. Deze toename is waarschijnlijk tenminste gedeeltelijk toe te schrijven aan het toenemende aantal bioscoopschermen in Europa (multiplex), en ook aan de verbeterde faciliteiten/accomodatie in bioscopen. Daarnaast blijft de videomarkt in Europa ook groeien, met name wat de verkoop van videocassettes betreft. Bovendien beleeft naast deze "traditionele" media ook de markt voor videospelletjes, hetzij voor PC of TV-monitor, een explosieve groei.

Deze groei brengt twee uitdagingen met zich. Ten eerste dient er op gelet te worden dat het wettelijk kader de audiovisuele sector niet belet om zijn potentieel inzake groei en het creëren van banen te maximaliseren, maar anderzijds wel bepaalde doelstellingen van algemeen belang blijft beschermen. In de tweede plaats dient de Gemeenschap het concurrentievermogen van de Europese audiovisuele industrie te verhogen, om te voorkomen dat digitalisering alleen leidt tot een vloed van geïmporteerd of archiefmateriaal (herhalingen). De Europese audiovisuele industrie dient in staat te blijven audiovisuele inhoud van goede kwaliteit te blijven bieden, die relevant en belangrijk is voor de Europese burgers.

In deze context zij eraan herinnerd dat de Europese audiovisuele markt sterk gedomineerd wordt door Amerikaanse producties. Het jaarlijkse handelstekort van de EU met de VS in deze sector nadert de 7 miljard euro. Amerikaanse producties vertegenwoordigen 60 tot 90% van de audiovisuele markten van lidstaten (omzet van bioscopen, verkoop en verhuur van videocassettes, verkoop van TV-programma's (fictie)), terwijl het Europese aandeel in de Amerikaanse markt slechts 1 of 2% bedraagt. Afgezien van de economische betekenis van deze cijfers zijn er ook culturele implicaties. Het beschermen en bewaren van de culturele diversiteit van Europa betekent onder andere dat de productie en circulatie van audiovisuele inhoud van kwaliteit, die Europese culturele en linguïstische identiteiten weerspiegelt, bevorderd dient te worden. In feite tonen Europese TV-kijkers een duidelijke voorkeur voor audiovisuele inhoud in hun eigen taal die hun eigen cultuur en belangen betreft, als dergelijke inhoud beschikbaar is: de uitdaging is dan ook ervoor te zorgen dat dergelijke programma's – die gewoonlijk duurder zijn dan geïmporteerd materiaal – beschikbaar blijven.

Het sociale, culturele en educatieve effect van de audiovisuele sector

De economische aspecten en het banenpotentieel van de sector, zoals hierboven aangegeven, dienen natuurlijk een belangrijke rol te spelen bij de ontwikkeling van het beleid van de Gemeenschap, maar de sociale en culturele rol van de audiovisuele media vormt het uitgangspunt van de beleidsvorming. Het sociale effect van deze media is aanzienlijk, en een bepalend kenmerk van de sector, zodat het een centrale rol dient te spelen in het beleid met betrekking tot de sector. Dit sociale effect blijkt alleen al uit de rol van de televisie. De penetratie van TV's in huishoudens ligt bij de 98% en de gemiddelde Europeaan keek in 1998 per dag 205 minuten TV, 6 minuten meer dan het jaar daarvoor⁶. Voor kinderen ligt dat cijfer nog hoger. De TV is de belangrijkste bron van informatie en amusement in de Europese samenlevingen. Maar ook het blijvende belang van het medium radio mag niet over het hoofd worden gezien. Europeanen luisteren evenveel naar de radio als zij TV kijken, en zij

⁵ Screen Digest, September 1999. In 1988 was het totale aantal bioscoopbezoekers gedaald tot 592,72 miljoen.

⁶ Jaarlijkse analyse, IP, 1998

blijven de radio benutten als een belangrijke informatiebron: het is tekenend dat het medium radio door de burgers als betrouwbaarder wordt beschouwd dan de TV of de geschreven pers⁷.

De audiovisuele media spelen een centrale rol in het functioneren van moderne democratische samenlevingen. Dergelijke samenlevingen kunnen niet functioneren zonder een onbelemmerde stroom van informatie. Bovendien vervullen de audiovisuele media een fundamentele rol bij de ontwikkeling en de overdracht van sociale waarden. Dit is niet alleen zo doordat zij in aanzienlijke mate bepalen welke feiten en beelden wij te horen en te zien krijgen, maar ook omdat zij de concepten en categorieën – politieke, sociale, etnische, geografische, psychologische enzovoort – aanreiken met behulp waarvan wij deze feiten en beelden begrijpelijk maken. Zij bepalen met andere woorden niet alleen *wat* we van de wereld te zien krijgen, maar ook *hoe* we dat zien.

De audiovisuele industrie is dus niet een industrie als andere en produceert niet simpelweg goederen die op een markt verkocht worden net als andere goederen. Het is in feite een culturele industrie *par excellence*. Deze industrie heeft een sterke invloed op wat de burgers weten, geloven en voelen, en speelt een cruciale rol bij de overdracht, ontwikkeling en zelfs het ontstaan van culturele identiteiten. Dit geldt vooral ten aanzien van kinderen.

2. DOELSTELLINGEN EN MIDDELEN VAN HET AUDIOVISUELE BELEID VAN DE GEMEENSCHAP

Om deze redenen is de omroepsector, een van de voornaamste vectoren van audiovisuele inhoud, vanaf het begin in het algemeen belang onderworpen geweest aan specifieke regelgeving. Deze regulering was gebaseerd op dezelfde beginselen, die weer gebaseerd zijn op gemeenschappelijke waarden, zoals vrijheid van meningsuiting en het recht op weerwoord, pluralisme, bescherming van auteurs en hun werk, bevordering van culturele en linguïstische diversiteit, bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid, bescherming van de consumenten. Alle lidstaten hebben bepaalde verplichtingen inzake dienstverlening opgelegd, die uiteraard vooral door de publieke omroep worden uitgevoerd. De regulering van de sector wordt in toenemende mate uitgevoerd door van de overheid onafhankelijke lichamen of instellingen. Verder hebben de lidstaten financiële en andere ondersteunende instrumenten ingevoerd om het creëren, de productie en de distributie van audiovisuele werken te bevorderen.

Het audiovisuele beleid van de Europese Gemeenschap heeft deze beginselen en gemeenschappelijke doelstellingen overgenomen en eigen instrumenten ontwikkeld, overeenkomstig haar bijzondere bevoegdheden, met name met betrekking tot de vrijheid om diensten te verlenen en de ondersteuning van deze industrie.

Op het niveau van de regelgeving heeft de "Televisie Zonder Grenzen"-richtlijn⁸ een wettelijk kader gecreëerd dat de vrijheid om televisie-omroepactiviteiten binnen de

⁷ Eurobarometer 48, oktober-november 1997.

⁸ Richtlijn 89/552/EEG betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, als gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 30 juni 1997; PBEG L 202 van 30.7.1997, blz. 60

Gemeenschap uit te oefenen verzekert, rekening houdende met bepaalde duidelijk omschreven algemene belangen (met name de bescherming van minderjarigen, de bevordering van culturele diversiteit en bescherming van de consument). Wat ondersteunende maatregelen op Europees niveau betreft, hebben de programma's Media I en Media II de acties van de lidstaten aangevuld en erop voortgebouwd, door opleiding, de ontwikkeling van projecten en de distributie van Europees werk. Tenslotte heeft de Gemeenschap altijd groot belang gehecht aan het bevorderen van technologische innovatie in de audiovisuele sector, bijvoorbeeld door middel van Richtlijn 95/47/EG inzake het gebruik van normen voor de uitzending van televisiesignalen⁹, die bedoeld was om een passende regelgeving te creëren voor de beginfase van nieuwe digitale televisiediensten. Ook het Actieplan ter bevordering van het 16:9-formaat voor televisie¹⁰ heeft bijgedragen tot de opkomst van deze markt, en de Media I- en Media II-programma's omvatten specifieke acties betreffende nieuwe technologieën.

De digitale revolutie confronteert het audiovisuele beleid van de Europese Unie met nieuwe uitdagingen, maar de fundamentele doelstellingen van dit beleid blijven dezelfde, namelijk het aanmoedigen van de productie en distributie van Europees werk, door het ontwikkelen van een betrouwbaar en stabiel wettelijk kader om de vrijheid audiovisuele diensten aan te bieden te verzekeren enerzijds, en door passende ondersteuningsmechanismen anderzijds.

Met het oog op de ontwikkelingen in de sector is het echter gewenst de beginselen en de doelstellingen van het Gemeenschapsbeleid meer in detail uiteen te zetten. Bovendien zal het Gemeenschapsbeleid voortaan niet alleen de traditionele spelers op deze markt (bioscoop, radio en televisie) moeten mobiliseren: er zijn nieuwe spelers die een belangrijke bijdrage zullen moeten leveren, wil de Europese burger optimaal van de digitale revolutie kunnen profiteren. Dit betreft bijvoorbeeld de producenten van nieuwe vormen van audiovisuele inhoud, in het bijzonder met het oog op informatie, onderwijs en culturele diversiteit.

3. BEGINSELEN VAN DE REGULERING VAN DE AUDIOVISUELE SECTOR IN HET DIGITALE TIJDPERK

Het onlangs uitgevoerde brede onderzoek van het audiovisuele beleid omvatte een aantal belangrijke raadplegende en analytische acties, met name:

- Het Groenboek van de Commissie over de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en de implicaties daarvan voor de regelgeving, gepubliceerd in december 1997¹¹. Dit Groenboek was aanleiding tot een uitgebreide raadpleging in twee fasen. De resultaten daarvan zijn samengevat in de Mededeling van de Commissie over de resultaten van deze raadpleging¹².

⁹ Zie voetnoot 4

¹⁰ Besluit 93/424/EEG van de Raad van 22 juli 1993 tot vaststelling van een actieplan voor de invoering van geavanceerde televisiediensten in Europa, PB L 196 van 5.8.1993, blz. 48

¹¹ Groenboek van de Commissie over de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en de implicaties daarvan voor de regelgeving, COM(97) 623 van 03.12.1997

¹² Zie voetnoot 1.

- De European Audiovisual Conference, mede georganiseerd door de Commissie en het Britse voorzitterschap van de EU, te Birmingham in april 1998¹³.
- Het opzetten van een Werkgroep op hoog niveau voor het audiovisuele beleid door Commissaris Marcelino Oreja in 1997. Deze groep heeft zijn eindverslag, getiteld "Het Digitale tijdperk" in oktober 1998 gepubliceerd¹⁴.

Op 10 november 1999 heeft de Commissie verder een grootschalig onderzoek van het regelgevend kader voor elektronische communicatie-infrastructuren gelanceerd. In haar Mededeling "Naar een nieuw kader voor elektronische communicatie-infrastructuren en bijbehorende diensten: het Communicatieverslag 1999"¹⁵, stelt de Commissie een nieuw kader voor dat alle communicatienetwerken en de bijbehorende diensten bestrijkt. Deze Mededeling, die niet ingaat op kwesties in verband met audiovisuele inhoud, poneert vijf algemene beginselen voor regulering, namelijk dat die:

- op duidelijk aangegeven beleidsdoelstellingen gebaseerd dient te zijn;
- niet verder dient te gaan dan het voor de verwezenlijking van die doelstellingen noodzakelijke minimum;
- de rechtszekerheid in een dynamische markt dient te verbeteren;
- technologisch neutraal¹⁶ moet trachten te zijn;
- zo dicht mogelijk bij de gereguleerde activiteiten dient te worden uitgevoerd en gecontroleerd.

Deze beginselen gelden ook voor het terrein van de regulering van audiovisuele inhoud. Daarbij dient echter rekening te worden gehouden met de specifieke aard van de sector, op de hieronder aangegeven wijze.

(1) Het proportionaliteitsbeginsel

De beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, zoals vastgelegd in het Verdrag en nader uitgewerkt in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG in verband met het vrij verlenen van diensten, vormen de basis voor de relevante regelgevende instrumenten van de Gemeenschap voor de audiovisuele sector en meer in het algemeen voor de informatiemaatschappij. Het proportionaliteitsbeginsel houdt

¹³ Zie http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html voor details over het resultaat van de conferentie.

¹⁴ "The Digital Age: Report of the High Level Group on Audiovisual Policy"
Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, Luxemburg. (ISBN 92-828-4690-3) http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar een nieuw kader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten: het Communicatieverslag 1999" COM (1999) 539 def., 10.11.99

¹⁶ Technologische convergentie betekent dat diensten die voorheen door een beperkt aantal communicatienetwerken gedragen werden, nu via verschillende concurrerende netwerken gedragen kunnen worden. Daarom dient erop gelet te worden dat de regelgeving technologisch neutraal is: identieke diensten dienen in principe op dezelfde wijze gereguleerd te worden, ongeacht de wijze van overbrenging.

in dat het regelgevend ingrijpen beperkt dient te blijven tot hetgeen nodig is om de betreffende doelstelling te verwezenlijken. Dit beginsel komt duidelijk tot uiting in de relevante communautaire instrumenten: TV-omroepdiensten worden bestreken door de "Televisie Zonder Grenzen"-richtlijn en door andere instrumenten betreffende intellectuele eigendom en de bescherming van gecodeerde diensten¹⁷, terwijl audiovisuele en informatiediensten (met uitzondering van omroepdiensten) onder het in 1998 goedgekeurde regulerende transparantiemechanisme¹⁸ vallen, dat binnenkort aangevuld zal worden door een richtlijn betreffende elektronische handel¹⁹.

Voor een correcte toepassing van de proportionaliteitstest is een diepgaande analyse van de betreffende dienst vereist. Er dient bijvoorbeeld rekening gehouden te worden met de mate waarin een individuele gebruiker keuze heeft en controle kan uitoefenen over de ontvangen inhoud. Dit betekent dat de regulerende aanpak ten aanzien van de bescherming van minderjarigen van bijvoorbeeld een free-to-air televisiedienst een andere zou moeten zijn dan die van een gecodeerde pay-per-view dienst met identificatie van de gebruiker en directe betaling.

Gezien de resultaten van de raadplegingen tot nu toe meent de Commissie dat de Gemeenschap geen nieuw regelgevend kader voor audiovisuele inhoud hoeft te ontwikkelen, maar de veranderingen het beste kan beheersen door voort te bouwen op bestaande instrumenten en beginselen, en waar dat zinvol is door het bevorderen van initiatieven inzake zelfregulering.

(2) Regelgeving inzake scheiding van transport en inhoud

Het onderzoek en met name de raadpleging over het Groenboek over convergentie hebben geleid tot een consensus inzake de noodzaak van verschillende benaderingen van de regulering van het transport van elektronische signalen en de daarvoor gebruikte infrastructuur enerzijds, en van de regulering van inhoud, met inbegrip van audiovisuele inhoud, anderzijds. Naar de mening van de Commissie betekent dit dat:

- verzekerd dient te worden dat de regulering van inhoud in overeenstemming is met de specifieke kenmerken van inhoudsdiensten, en met de doelstellingen van het overheidsbeleid in verband met deze diensten;
- verzekerd dient te worden dat de regulering van inhoud rekening houdt met de specifieke aard van de audiovisuele sector, voortbouwend op bestaande structuren;
- op de nieuwe audiovisuele diensten een passende regelgeving toegepast dient te worden, die rekening houdt met de onzekerheden van de markt en de voor het

¹⁷ De Richtlijn tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel (Richtlijn 93/83/EEG van de Raad, PB L 248 van 6.10.1993, blz. 15) en de Richtlijn betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang (Richtlijn 98/84/EG van het Europees Parlement en van de Raad, PB L 320 van 28.11.1998, blz. 54)

¹⁸ Richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad tot derde wijziging van Richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

¹⁹ Gemeenschappelijk Standpunt van 7 december 1999.

lanceren vereiste investeringen, maar tegelijkertijd ook de consument voldoende bescherming biedt.

Bij het toepassing van het onderscheid tussen transport en inhoud dient bijzonder aandacht te worden besteed aan kwesties in verband met de toegang van de consument tot inhoud, bijvoorbeeld ten aanzien van EPG's en "must carry"-regels²⁰.

(3) Doelstellingen van algemeen belang en de regelgevende benadering op Europees niveau

De beginselen en de methodologie van de communautaire wetgeving zijn bijzonder relevant voor de ontwikkeling van een stabiel en juridisch zeker regelgevend kader. Dit is een *sine qua non* voor de efficiënte werking en ontwikkeling van de markt voor audiovisuele inhoud in de Gemeenschap. Dit kader dient ook een doeltreffende bescherming van de algemene belangen van de samenleving te garanderen, zoals vrijheid van meningsuiting en het recht op weerwoord, de bescherming van auteurs en hun werk, de bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid, en de bevordering van linguïstische en culturele diversiteit.

De Commissie meent dat de digitale revolutie geenszins betekent dat er geen behoefte meer is aan een audiovisueel beleid dat relevante algemene belangen vaststelt en waar nodig beschermt door het regelgevende proces. De technologische ontwikkelingen maken echter wel een continue evaluatie van de gebruikte middelen en methoden noodzakelijk, om te verzekeren dat die in redelijke verhouding blijven tot de te verwezenlijken doelstellingen.

Het audiovisuele beleid heeft betrekking op diensten die audiovisuele inhoud aan het publiek aanbieden: dergelijke diensten vormen "mededelingen aan het publiek"²¹ en kunnen van invloed zijn op bepaalde algemene belangen in verband met de mediasector als geheel (bijvoorbeeld ten aanzien van auteursrecht en naburige rechten, het bescherming van de integriteit van kunstwerken, de bescherming van minderjarigen, consumenten en culturele diversiteit, enzovoort).

De wijze van verspreiding (point-to-multipoint, zoals bij uitzendingen, of point-to-point, zoals Video On Demand) blijft duidelijk van cruciaal belang, maar bij sommige nieuwe typen diensten kan het nodig zijn ook rekening te houden met andere factoren bij het beoordelen van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een regulerende aanpak.

Een graduele aanpak van de regulering zal vereist zijn om recht te doen aan de algemene belangen die bij verschillende typen diensten in het spel zijn. Dergelijke regelgeving dient alleen te worden ingevoerd indien de markt niet in staat is of lijkt te zullen zijn om de doelstellingen te verwezenlijken (behalve op bepaalde terreinen, zoals de bescherming van minderjarigen of copyright, waar de marktwerking niet het

²⁰ Zie punt 4.2.

²¹ Het begrip "mededeling aan het publiek" komt al voor in het Gemeenschapsrecht, bijvoorbeeld in de verschillende richtlijnen inzake auteursrecht. De definitie van televisie-omroepen in artikel 1, punt a), van de Televisie Zonder Grenzen-Richtlijn is gebaseerd op het concept van "voor ontvangst door het publiek bedoelde televisieprogramma's". Diensten die vooral bedoeld zijn om persoonlijke correspondentie mogelijk te maken (zoals e-mail), raken normaliter dergelijke algemene belangen niet, en de bescherming van de privacy mag alleen worden beperkt waar het gaat om verboden activiteiten (bijvoorbeeld de verspreiding van kinderporno).

gewenste resultaat kan hebben). De regelgeving dient rekening te houden met de al dan niet commerciële aard van de betreffende transacties en met de mate van keuze en controle die de gebruikers hebben.

(4) Erkenning van de rol van publieke omroepen en van de noodzaak van transparantie bij de financiering daarvan

Publieke omroepen spelen een belangrijke rol in de lidstaten van de Europese Gemeenschap: dit geldt voor culturele en linguïstische diversiteit, educatieve programma's, objectieve informatie voor het publiek, het garanderen van pluralisme en het aanbieden, op een free-to-air basis, van kwaliteitsamusement. De integratie van publieke omroepen in de nieuwe digitale audiovisuele omgeving vereist een evenwichtige benadering. De toekomst van het duale systeem van omroepen in Europa, met publieke en particuliere omroepen, hangt af van de vraag of de rol van de publieke omroepen in overeenstemming kan worden gebracht met overwegingen inzake eerlijke concurrentie en de werking van een vrije markt, overeenkomstig het Verdrag, zoals geïnterpreteerd in Protocol nr. 32 van het EG-Verdrag betreffende de openbare omroepstelsels in de lidstaten. Dit betekent dat:

- de lidstaten vrij zijn het mandaat inzake de openbare dienstverlening te verlenen, te bepalen en te organiseren, en te bepalen hoe de publieke omroep gefinancierd wordt (uit de opbrengst van vergunningen, door de overheid, door duale financiering, enz.);
- het mandaat inzake openbare dienstverlening, zoals bepaald door de lidstaten, in overeenstemming dient te zijn met de belangen van de Gemeenschap ten aanzien van diensten van algemeen economisch belang (ter beoordeling van de Commissie);
- de financieringsregeling waartoe de lidstaten besluiten in overeenstemming dient te zijn met het proportionaliteitsbeginsel en de handelsvoorwaarden en de concurrentie in de Gemeenschap niet mag aantasten in een mate die onverenigbaar zou zijn met het algemeen belang, overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het Verdrag zoals geïnterpreteerd in het Protocol en in de jurisprudentie van het Hof van Justitie; er dient echter wel rekening mee gehouden te worden dat het mogelijk moet zijn het mandaat inzake openbare dienstverlening uit te voeren;
- terwijl het bepalen van de openbare dienstverleningstaak en van de financieringsregeling onder verantwoordelijkheid van de lidstaten valt, het de taak van de Commissie is te verzekeren dat die verenigbaar zijn met het Verdrag, zoals geïnterpreteerd in de jurisprudentie van het Hof, zowel wat betreft de regels voor overheidssteun als wat betreft het vrije verkeer van diensten.

Het verzekeren van dit evenwicht op nationaal en Europees niveau is fundamenteel, met name om de Europese publieke omroepen in staat te stellen de mogelijkheden van de nieuwe informatietechnologie volledig te benutten, maar ook hun taken als openbare dienst, die in ieder geval door de lidstaten bepaald moeten worden, effectiever te kunnen vervullen.

(5) Zelfregulering: een complementair proces

Het opzetten van een stabiel regelgevend kader in een omgeving die zich snel ontwikkelt, vereist nadere bezinning op de rol die zelfregulering kan spelen als aanvulling op de door de overheid ontwikkelde regelgevende kaders. Het debat hierover heeft tot nu toe de volgende conclusies opgeleverd²²:

- Het is natuurlijk de taak van regeringen en overheidsinstanties doelstellingen van algemeen belang te bepalen, eisen betreffende het niveau van bescherming daarvan te formuleren en de daartoe noodzakelijke regelgeving in te voeren, maar de betrokken exploitanten en gebruikers kunnen desalniettemin een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van deze doelstellingen van algemeen belang, door de ontwikkeling van zelfregulerende maatregelen die aansluiten bij het algemene wettelijke kader. Door dergelijke maatregelen kan gedetailleerde regelgeving eventueel overbodig worden.
- Zelfregulering op zowel nationaal als Gemeenschapsniveau kan een goed voorbeeld van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zijn, zolang het niet tot fragmentering van de interne markt leidt. Daarnaast dient de ontwikkeling van gedragscodes op Gemeenschapsniveau aangemoedigd te worden.
- Zelfregulering is op bepaalde terreinen toepasselijker dan op andere. Een voorbeeld van een terrein waar zelfregulering waarschijnlijk minder gewenst en uitvoerbaar is, is auteursrecht, waar zodanige financiële belangen in het spel zijn dat rechthebbenden ook in de toekomst rechtsbescherming nodig zullen hebben.
- Voorkomen moet worden dat zelfregulering door grote gevestigde ondernemingen wordt gebruikt om "spelregels" vast te stellen die vooral in hun eigen belang zijn, ten nadele van kleinere concurrenten en/of nieuwe spelers op de markt.

(6) Verordenende organen

Op basis van de raadplegingen op Europees niveau stelt de Commissie een aantal gemeenschappelijke richtsnoeren voor voor de ontwikkeling van verordenende organen voor de audiovisuele sector:

- verordenende organen dienen onafhankelijk te zijn van regeringen en van exploitanten;
- er dienen aparte organen te zijn voor kwesties betreffende audiovisuele inhoud;
- kwesties betreffende inhoud zijn in essentie van nationale aard, aangezien zij direct en nauw verband houden met de culturele, sociale en democratische behoeften van een bepaalde samenleving; overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel valt regulering van inhoud dan ook primair onder verantwoordelijkheid van de lidstaten;

²²

Het Duitse voorzitterschap heeft een interessant seminar over zelfregulering in de media georganiseerd te Saarbrücken op 20-21 april 1999. Zie <http://www.eu-seminar.de/> voor de resultaten van dit seminar. Op 27 september 1999 heeft de Raad Conclusies inzake zelfregulering in het licht van de ontwikkeling van nieuwe mediadiensten goedgekeurd (PB C 283 van 6.10.1999).

- technologische convergentie vereist meer samenwerking tussen de betrokken regulators (communicatie-infrastructuren, audiovisuele sector, concurrentie);
- verordenende organen kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van zelfregulering. In dit verband zal de Commissie onderzoeken of het zinvol is een speciaal forum op te richten voor samenwerking op Europees niveau tussen regulators, exploitanten en consumenten in de audiovisuele sector.

4. ACTIE OP REGELGEVEND TERREIN

Op basis van deze beginselen wil de Commissie de volgende acties ondernemen.

4.1. De "Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn

Deze Richtlijn is goedgekeurd in 1989 en is in 1997 herzien om rekening te houden met technologische en marktontwikkelingen. De lidstaten hadden tot 30.12.98 de tijd voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn en de onmiddellijke prioriteit van de Commissie, overeenkomstig haar rol als hoedster van de Verdragen, is te verzekeren dat de Richtlijn correct ten uitvoer wordt gelegd en strikt wordt toegepast.

Sinds de invoering ervan heeft de Richtlijn een stabiel en zeker wettelijk kader geboden voor de omroepdiensten in de Gemeenschap. Het is mogelijk dat toekomstige technologische en marktontwikkelingen herzieningen van de bepalingen noodzakelijk zullen maken, maar op dit moment is de Richtlijn nog een doelmatig instrument voor de regulering van point-to-multipoint-communicatie en sluit goed aan bij de huidige toestand van de markt en de technologische ontwikkelingen.

Voor het einde van 2000 dient er een verslag over de toepassing van de Richtlijn ingediend te worden. Volgens artikel 26 van de Richtlijn dient **twee jaar later een tweede verslag** te volgen. Daarin zal worden ingegaan op de technologische ontwikkelingen in de sector en op de resultaten van in opdracht van de Commissie verrichte **studies betreffende de bescherming van minderjarigen en op minderjarigen gerichte reclame**²³. In deze context zullen eventueel noodzakelijke herzieningen van de Richtlijn worden voorgesteld. Ingevolge artikel 25 *bis* van de Richtlijn is ook een **onafhankelijke studie betreffende het effect van de bepalingen van de Richtlijn inzake het bevorderen van Europese productie vereist, die vóór eind juni 2002 verricht zal moeten worden.** Deze studie zal een bijdrage leveren aan het vóór het einde van 2002 in te dienen verslag. Bovendien zal deze studie een gelegenheid bieden voor een algemeen onderzoek van de regulerende en ondersteunende instrumenten voor de bevordering van culturele en linguïstische diversiteit ten aanzien van de gehele audiovisuele sector.

4.2. Toegang tot audiovisuele inhoud

Voor de audiovisuele sector hebben traditioneel altijd bepaalde regels gegolden die tot doel hadden de toegang te verzekeren tot bepaalde typen inhoud die de markt uit

²³

Study on Parental Control of Television broadcasting, maart 1999:
http://europa.eu.int/comm/dg10/avbeleid/key_doc/parental_control/index.html

Oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor een studie betreffende het effect van TV-reclame en teleshopping op minderjarigen, PB 99/S 139-102855

zichzelf misschien niet altijd zou aanbieden. In de toekomst kan aanpassing van deze regels nodig zijn in het licht van technologische en marktontwikkelingen.

Bij kabelnetwerken bijvoorbeeld verplichten zogenaamde "must carry"-regels kabelexploitanten bepaalde TV-kanalen aan te bieden. In de meeste gevallen betreft dit kanalen van publieke omroepen. Gezien de beperkte capaciteit van kabel in een analoge omgeving, leiden "must carry"-regels tot een delicaat evenwicht tussen de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen van algemeen belang (pluralisme, programma's in minderheidstalen enzovoort) en het reserveren van voldoende capaciteit in de kabel om ook andere diensten te kunnen aanbieden. Dit thema komt aan de orde in het Communicatieverslag 1999²⁴.

In een digitale omroepomgeving gaat het er niet alleen meer om of bepaalde inhoud toegankelijk is, maar ook of die inhoud *gemakkelijk* toegankelijk is. Om door de enorme hoeveelheid inhoud die in een digitale omroepomgeving geboden wordt, te kunnen navigeren, heeft de kijker een Electronic Programme Guide (EPG) nodig. Met behulp daarvan kan de kijker de weg vinden in de beschikbare kanalen en diensten, maar de EPG biedt ook previews van televisieprogramma's en vergemakkelijkt pay-per-view en Video-On-Demand diensten. Verder zal de EPG ook als reclaimedrager kunnen functioneren en verfijnde en betrouwbare filtersystemen voor de bescherming van minderjarigen kunnen ondersteunen. Het is duidelijk dat het ontwerp en de werking van dergelijke EPG's zowel de presentatie als de beschikbaarheid van audiovisuele inhoud kan beïnvloeden. De EPG's werpen dan ook belangrijke vragen op ten aanzien van pluralisme, culturele diversiteit en andere doelstellingen van algemeen belang. Ook de zogenaamde Application Programme Interface (API)²⁵ speelt hier een belangrijke rol: de API bepaalt welke EPG's in decoders en digitale televisies geïnstalleerd kunnen worden²⁶. Technische ontwikkelingen kunnen echter leiden tot een situatie waarin kijkers kunnen kiezen uit een reeks EPG's: in dat geval dient de regelgeving opnieuw geëvalueerd te worden overeenkomstig de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. **In dit vroege stadium, waarin de ontwikkeling van de markt en de technologische ontwikkelingen nauwelijks voorspelbaar zijn, doet de Commissie geen specifieke voorstellen met betrekking tot de audiovisuele sector, maar stelt wel vast dat dit de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend gevolgd dienen te worden.**

Het thema toegang tot inhoud kan ook vragen met betrekking tot de betaalbaarheid omvatten: voor zover er een risico van sociale uitsluiting bestaat (dat kan leiden tot een samenleving verdeeld in informatie-"haves" en -"have-nots"), dienen consumenten toegang tot inhoud te hebben tegen een betaalbare prijs. De Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn bijvoorbeeld staat de lidstaten toe ervoor te zorgen dat evenementen van groot maatschappelijk belang op kosteloze TV-kanalen te zien zijn.

²⁴ Zie aldaar, voetnoot 16, par.4.2.4

²⁵ De Application Programme Interface (API) kan vergeleken worden met een computerbesturingssysteem: het bepaalt hoe softwaretoepassingen beheerd en getoond worden.

²⁶ "Must carry" rules, APIs en EPGs werpen ook wezenlijke vragen op met betrekking tot de toegang tot infrastructuur en bijbehorende diensten. Zie de Mededeling van de Commissie "Naar een nieuw kader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten: het Communicatieverslag 1999", COM(1999) 539 def., en het Verslag van de Commissie over de Ontwikkeling van de markt voor digitale televisiediensten in de Europese Unie, COM(1999) 540 def. van 10.11.99 voor een analyse van deze kwesties.

4.3. Bescherming van auteursrecht en bestrijding van piraterij

Het internet biedt nieuwe wegen en mogelijkheden om audiovisueel werk te verspreiden, en de digitale technologie maakt het mogelijk perfecte kopieën te maken van zulke werken. Dit betekent dat de bescherming van auteursrecht en naburige rechten en de bestrijding van piraterij een centraal element van het audiovisuele beleid moeten vormen. De piraterij heeft al een zodanige omvang aangenomen dat de rechthebbenden van audiovisueel werk ernstige economische schade dreigen op te lopen. Wettelijke maatregelen tegen piraterij op nationaal niveau zijn echter niet voldoende om deze plaag effectief te bestrijden²⁷. Een Europees en/of internationaal kader is noodzakelijk om te verzekeren dat intellectuele eigendomsrechten worden gerespecteerd op het internet (bijvoorbeeld op basis van het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, dat auteurs, artiesten en muziekproducenten in een digitale omgeving meer bescherming biedt, het WIPO-Verdrag inzake auteursrecht en het WIPO-Verdrag inzake uitvoeringen en fonogrammen Performances en Phonograms Treaty, die in december 1996 zijn goedgekeurd²⁸, ten uitvoer legt, en tegelijkertijd het goed functioneren van de interne markt verzekert). **De Commissie is van mening dat snelle goedkeuring van de voorgestelde richtlijn betreffende auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij van cruciaal belang is.**

4.4. Bescherming van minderjarigen

Digitale technologie kan in bepaalde gevallen traditionele methoden van bescherming van minderjarigen buiten werking stellen. Bij digitale ontvangers met geïntegreerde hard disk drives bijvoorbeeld zal het tijdstip van uitzending (de "waterscheiding") een minder effectief uitgangspunt voor de bescherming van minderjarigen zijn, vooral als steeds meer kinderen TV's en computers op hun eigen kamer hebben. Het internet biedt natuurlijk op ieder gewenst tijdstip toegang tot alle inhoud van het World Wide Web, en ook tot nieuws- en "chat"-groepen.

Het is daarom waarschijnlijk dat filter- en blokkadetechnologieën in de toekomst een grotere rol zullen moeten spelen in de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke audiovisuele inhoud²⁹. Dit betekent geenszins dat de uitzender, of de andere betrokken partijen, minder eigen verantwoordelijkheid zullen dragen. Er is ook behoefte aan meer transparantie en coherentie ten aanzien van de wijze waarop leeftijdsgrenzen voor audiovisuele inhoud worden bepaald: op dit moment bestaan er nauwelijks expliciete en begrijpelijke criteria op dit terrein. Tenslotte dienen ook bewustmaking en onderwijs een belangrijke rol te spelen: volwassenen dienen te worden geïnformeerd over de effecten van schadelijke inhoud op kinderen en over de middelen waarover zij beschikken om hen te beschermen. Kinderen kunnen worden opgevoed in een goed gebruik van de media; zij moeten in staat zijn inhoud te vinden die nuttig voor hen is, en leren beter om te gaan met schadelijke inhoud.

²⁷ Dit bleek bijvoorbeeld bij de door de Commissie in maart 1999 in München georganiseerde hearing over het Groenboek over vervalsing en piraterij in de interne markt.

²⁸ COM(97) 628 def.

²⁹ Zie voor meer informatie en discussie over dit thema de "Study on Parental Control of Television Broadcasting", http://europa.eu.int/comm/dg10/avbeleid/key_doc/parental_control/index.html
Zie ook het communautaire Actieplan voor veilig gebruik van het internet. <http://www2.echo.lu/iap/>

In bepaalde opzichten is regulering niet altijd een doelmatig middel om deze doelstellingen te verwezenlijken. Gedragscodes en vergelijkbare zelfregulerende maatregelen kunnen effectiever zijn, gezien de grotere flexibiliteit en aanpasbaarheid daarvan. Uit ervaring blijkt echter dat zelfregulering beter werkt binnen een overkoepelend wettelijk kader.

In deze context illustreert de Aanbeveling van de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid³⁰ het complementaire karakter van regelgeving en zelfregulering, en biedt een basis voor het in de praktijk testen van deze benadering. De Aanbeveling, die zowel omroepactiviteiten als audiovisuele en informatiediensten bestrijkt, met name die op het internet (on-line diensten), doet een beroep op de lidstaten, het bedrijfsleven en de overige betrokken partijen om nationale zelfreguleringskaders in te voeren, in aanvulling op de bestaande regelgevingskaders.

Zoals in de Aanbeveling aangegeven, zal de Commissie in het laatste kwartaal van 2000 een evaluatieverslag over het effect ervan voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad.

4.5. Reclame en sponsoring

De "Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn bevat een aantal bepalingen betreffende reclame, die dienen ter bescherming van de consument en van de integriteit van audiovisuele werken en journalistieke onafhankelijkheid. Zo wordt bijvoorbeeld de totale hoeveelheid reclame per uur beperkt en bepaalde typen programma's mogen niet door reclame worden onderbroken. Ook dient er een duidelijk onderscheid te zijn tussen reclame en andere programma's en sluikreclame is verboden³¹.

De technologische ontwikkelingen werpen hier nieuwe vragen op, bijvoorbeeld met betrekking tot zogenaamde "virtuele reclame". Het is bijvoorbeeld mogelijk reclameborden bij sportieve evenementen digitaal te vervangen door andere zonder dat de kijker zich daarvan bewust is. Ook is het niet duidelijk wat er moet worden gedaan met reclame die tegelijk met een televisieprogramma wordt uitgezonden en slechts een deel van het scherm in beslag neemt.

Digitale technologie zal een hele reeks nieuwe mogelijkheden voor reclame en marketing creëren, waarvan vele nog niet te voorzien zijn. Met name het internet biedt een groot aantal nieuwe mogelijkheden, en daarmee rijst ook een groot aantal vragen betreffende het verzekeren van een voldoende niveau van consumentenbescherming op het internet. Zowel bij digitale televisie als bij het internet gaat het er niet om de ontwikkeling van nieuwe reclametechnieken te beperken, maar om ervoor te zorgen dat basisbeginselen als het verbod van sluikreclame en de noodzaak van een duidelijke scheiding tussen reclame en ander

³⁰ Aanbeveling van de Raad van 24 september 1998 betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken (PB L 270 van 7.10.1998, blz. 48).

³¹ Er zijn nog andere communautaire wettelijke instrumenten van toepassing op reclame in de audiovisuele sector, bijvoorbeeld Richtlijn 84/450/EEG betreffende misleidende reclame, als gewijzigd door Richtlijn 97/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 1997, die ook vergelijkende reclame bestrijkt (PB L 290 van 23.10.1997 blz. 18)

materiaal blijven gelden. **De Commissie zal daarom een onderzoek verrichten naar nieuwe reclametechnieken met het oog op een mogelijke toekomstige evaluatie van de bepalingen van de "Televisie Zonder Grenzen"-richtlijn, met name ten aanzien van interactiviteit en product placement,** om na te gaan hoe een duidelijke scheiding tussen reclame en andere inhoud verzekerd kan worden.

4.6 Overheidssteun voor de productie van speelfilms en TV-programma's: het wettelijk kader voor de bioscoopsector

In haar beschikking van 9.6.1998 betreffende de Franse regeling voor de ondersteuning van de productie van films heeft de Commissie een aantal specifieke criteria aangegeven op basis waarvan zij overheidssteun voor de productie van films en TV-programma's in het kader van de culturele uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder d) wil beoordelen. In dezelfde beschikking heeft zij toegezegd de betreffende steunregelingen in alle lidstaten te zullen toetsen aan deze criteria. Na voltooiing van dit onderzoek zal de Commissie in 2000 nagaan of specifiekere richtsnoeren voor het verlenen van overheidssteun voor de productie van films en TV-programma's noodzakelijk zijn.

Verder zal de Commissie in 2000 ook een **Mededeling over juridische aspecten in verband met de bioscoopsector** voorleggen, waarin onder andere zal worden ingegaan op zaken als de definitie van een Europees werk.

5. BEGINSELEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN COMMUNAUTAIRE ONDERSTEUNENDE INSTRUMENTEN

De komst van het digitale tijdperk biedt producenten en distributeurs nieuwe mogelijkheden. Het brengt ook uitdagingen met zich, met name in verband met de fragmentering van markten en het effect dat dit op de financiering van producties kan hebben.

In deze context hebben de bestaande ondersteuningsmechanismen op nationaal en communautair niveau een belangrijke rol te vervullen bij het in stand houden van de diversiteit van Europese producties en bij het verbeteren van de concurrentiepositie van de industrie. Globalisering betekent dat Europese producenten en distributeurs wel gedwongen zijn rekening te houden met de internationale dimensie van de audiovisuele markt. De Europese ondersteuningsmechanismen moeten hen daarom onder andere in staat stellen de mogelijkheden van de markt beter te benutten, zowel op Europees als op mondiaal niveau.

Met dit in gedachten dient de actie van de Unie gebaseerd te zijn op drie beginselen:

5.1. Complementariteit van nationale en communautaire mechanismen

Hoewel beide bijdragen tot de versterking van de Europese audiovisuele industrie hebben de nationale en de communautaire ondersteuningsmechanismen vaak verschillende doelstellingen. Op nationaal niveau ligt het accent op het aanmoedigen van creatie en productie, terwijl op Europees niveau de ondersteuningsmechanismen bedoeld zijn om de industrie in staat te stellen de mogelijkheden van de interne markt beter te benutten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de nationale stelsels

steeds meer rekening houden met de economische realiteit van de sector, met name in het kader van automatische ondersteuningsmechanismen³².

Er is behoefte aan nadere bezinning op Europees niveau, waarbij alle belanghebbende partijen betrokken dienen te worden, over het verbeteren van de complementariteit van de verschillende ondersteuningsmechanismen, teneinde een coherente aanpak te ontwikkelen.

5.2. Communautaire toegevoegde waarde

De communautaire steun aan de sector betrof tot nu toe vooral de distributie (met inbegrip van promotie), de ontwikkeling van projecten en van productiemaatschappijen, en beroepsopleiding. Deze prioriteiten zijn in grote lijnen bevestigd door de evaluatie van het MEDIA II-programma. Doordat deze prioriteiten stroomopwaarts en stroomafwaarts van de eigenlijke productie liggen, verzekeren zij een effectieve complementariteit ten opzichte van nationale initiatieven en een hoge toegevoegde waarde.

Toegevoegde waarde op het niveau van de Gemeenschap niveau zal ook worden nagestreefd door het verzekeren van een betere synergie tussen de verschillende instrumenten ter bevordering van inhoud voor de informatiemaatschappij (audiovisuele, informatieve en educatieve multimedia, inhoud die culturele en linguïstische diversiteit weerspiegelt, enz.), en ook met de instrumenten voor rechtstreekse ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen in deze sector.

5.3. Aanpassingsvermogen en flexibiliteit van ondersteunende instrumenten

De opkomst van nieuwe typen inhoud en van nieuwe manieren om audiovisuele werken te exploiteren, in combinatie met de snelle ontwikkeling van de sector, betekent dat een ondersteuningsprogramma voldoende flexibel moet zijn om daarmee rekening te kunnen houden. Er dienen bijvoorbeeld faciliteiten te zijn om proefprojecten te lanceren, en de daaruit getrokken lessen dienen de basis te vormen voor de aanpassing van de ondersteuningsmechanismen van de Gemeenschap.

6. ACTIE OP HET TERREIN VAN ONDERSTEUNINGSMECHANISMEN

Op basis van deze beginselen is de Commissie voornemens actie te ondernemen op de volgende terreinen:

6.1. Culturele en linguïstische diversiteit

Zoals eerder in deze Mededeling aangegeven, is culturele en linguïstische diversiteit een centrale doelstelling van het communautaire beleid in de audiovisuele sector. Naarmate de sector zich ontwikkelt, zal het nodig zijn de middelen waarmee dit doel wordt nagestreefd te evalueren.

³²

Automatische regelingen bieden financiële steun (in welke vorm ook – subsidies, leningen, enz.) die een producent (of een distributeur) automatisch ontvangt, hetzij per film, hetzij voor een reeks films (of programma's), op basis van een aantal objectieve criteria. Een eenvoudig voorbeeld: voor een bepaalde film is een miljoen kaartjes verkocht, en de regeling voorziet in ondersteuning ten bedrage van 1 ecu per bezoeker, dus de productie-/distributiemaatschappij ontvangt 1mecu om in de productie van de volgende film te investeren. Automatische regelingen belonen succes.

De digitale omgeving vraagt kennelijk om een bredere aanpak, zowel op nationaal als op communautair niveau, die niet alleen de ontwikkelingen in de omroepsector omvat (met name de ontwikkeling naar een model waarin kijkers niet alleen een veel ruimere keuze van kanalen hebben, maar ook meer controle over de tijdstippen waarop zij een bepaald programma willen zien), maar ook nieuwe vormen van audiovisuele inhoud.

In dit stadium, waarin de richting van toekomstige ontwikkelingen nog niet duidelijk is, zou het prematuur zijn om voor een bepaalde aanpak te kiezen. **Nadere analyse en meer informatie is noodzakelijk.** In dit opzicht is de tijdige en doelmatige tenuitvoerlegging van de beschikking van de Raad inzake de totstandbrenging van een infrastructuur voor communautaire statistische informatie betreffende de industrie en de markten in de audiovisuele en aanverwante sectoren van groot belang³³.

Het doel van de Commissie is echter duidelijk: de culturele en linguïstische diversiteit van Europa moet worden verzekerd, en dient een component van de ontwikkeling van de informatiemaatschappij te zijn.

6.2. Het nieuwe MEDIA PLUS-programma

Het huidige "Media II"-programma loopt tot het einde van 2000. De Commissie stelt voor om als volgende stap dit instrument te herzien en te versterken om rekening te houden met de uitdagingen en mogelijkheden die digitale technologieën bieden. Het voorstel van de Commissie voor een nieuw "Media Plus"-programma is uitgewerkt in haar Mededeling van Het Media-programma is van cruciaal belang voor de toekomst van de Europese audiovisuele industrie. Het nieuwe "Media Plus"-programma zal op alle actieterreinen (opleiding, ontwikkeling, distributie, promotie) rekening houden met de nieuwe digitale omgeving. Het zal, met inachtneming van het flexibiliteitsbeginsel, nieuwe mogelijkheden openen voor proefprojecten die in de loop van het programma ontwikkeld en geëvalueerd kunnen worden.

6.3. Het "eEuropa"-initiatief

In antwoord op de uitdagingen van de informatiemaatschappij - toegang tot kapitaal, opleiding, onderzoek, om er slechts enkele te noemen - heeft Commissievoorzitter Prodi "**eEuropa**" gelanceerd, een grootschalig initiatief betreffende de informatiemaatschappij in Europa. Het is duidelijk dat het woord "maatschappij" tenminste even belangrijk is als het woord "informatie". Om die reden **zal het eEuropa-initiatief ook ingaan op de uitdaging te verzekeren dat Europeanen toegang hebben tot audiovisuele inhoud** - in alle vormen - die aan hun behoeften beantwoordt en de culturele en linguïstische diversiteit van Europa weerspiegelt.

6.4. Onderzoek en Ontwikkeling

Het *Vijfde Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling* omvat een aantal actielijnen die van belang zijn voor de audiovisuele sector. De actie "Multimedia-

³³

Beschikking 1999/297/EG van de Raad van 26 april 1999 inzake de totstandbrenging van een infrastructuur voor communautaire statistische informatie betreffende de industrie en de markten in de audiovisuele en aanverwante sectoren, PB L 117 van 5.5.1999, blz. 39.

inhoud en -instrumenten"³⁴ bijvoorbeeld heeft betrekking op interactief elektronisch uitgeven en digitale culturele inhoud, onderwijs en opleiding, technologieën in verband met gesproken en geschreven taal en kwesties inzake de toegang tot inhoud. **Verder onderzoek van dit type is van essentieel belang** voor het toekomstige welzijn van de sector.

6.5. Coördinatie van relevante communautaire instrumenten

De Commissie zal ervoor zorgen dat in bestaande communautaire programma's en in programma's die nog in ontwikkeling zijn actielijnen van potentieel nut voor exploitanten in de audiovisuele sector dubbel werk voorkomen en de complementariteit maximaliseren. Bijzondere nadruk zal worden gelegd op de **verspreiding van tijdige en relevante informatie onder belanghebbenden en op de aanpassing van de betreffende actielijnen aan de realiteit van de sector.**

6.6. Het delen van ervaringen tussen lidstaten

De Commissie zal de uitwisseling van informatie en ervaring onder de voor de nationale ondersteuningsmechanismen verantwoordelijke personen vergemakkelijken, met het oog op het bevorderen van goede praktijken en het optimaliseren van de complementariteit met communautaire mechanismen. Om te beginnen zal daartoe **een informele groep van vertegenwoordigers van lidstaten moeten worden opgezet**, om informatie over de werking en de evaluatie van nationale mechanismen uit te wisselen. Deze groep zou in een later stadium ook kwesties van gemeenschappelijk belang kunnen bespreken, met name ten aanzien van de koppeling van nationale en communautaire ondersteunende mechanismen en stelsels.

7. DE EXTERNE DIMENSIE VAN HET AUDIOVISUELE BELEID VAN DE GEMEENSCHAP

De ontwikkeling van de externe dimensie van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap omvat twee centrale elementen: de uitbreiding van de Europese Unie en de nieuwe ronde multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WHO). Ook het punt van de samenwerking tussen de Gemeenschap en derde landen of regionale organisaties in de audiovisuele sector verdient aandacht.

• Uitbreiding van de Europese Unie

De uitbreiding van de Unie biedt nieuwe mogelijkheden voor de Europese audiovisuele industrie, en meer in het algemeen voor de culturele en linguïstische diversiteit in Europa. In de huidige pretoetredingsfase gaat het vooral om de tenuitvoerlegging van het "acquis communautaire" door de kandidaatlanden, met name de "Televisie Zonder Grenzen"-Richtlijn en de richtlijnen inzake intellectuele eigendom. Het doel is de totstandbrenging van een audiovisuele "ruimte" voor 500 miljoen burgers, waarbinnen de vrijheid TV-diensten aan te bieden verzekerd is.

De huidige stand van zaken met betrekking tot de invoering van het "acquis communautaire" is een argument voor het openstellen van het nieuwe MEDIA-

³⁴

<http://europa.eu.int/comm/dg12/rtdinf21/en/key/09.html>

PLUS-programma voor volledige deelname door alle kandidaatlanden. Het beschermen en ontwikkelen van de nationale audiovisuele industrie en het stimuleren van audiovisuele en culturele uitwisselingen tussen de Europese Unie en de kandidaatlanden betreft zowel culturele als industriële prioriteiten. De Commissie zal nagaan of en in hoeverre de individuele situatie van elk van de kandidaatlanden specifieke maatregelen in het kader van de pretoetredingsinstrumenten rechtvaardigt.

Parallel aan deze twee fundamentele aspecten van de pretoetredingsstrategie is het ook belangrijk dat er in internationale forums nauw wordt samengewerkt met de kandidaatlanden, en dat de dialoog met alle betrokken partijen in die landen wordt voortgezet en geïntensiveerd. De Commissie zal nagaan welke initiatieven genomen kunnen worden om het uitwisselen van ervaringen tussen administraties, regelgevende instanties en industrieën in de lidstaten en die in de kandidaatlanden te stimuleren.

• **De multilaterale handelsbesprekingen**

De resultaten van de Uruguay-ronde voor de audiovisuele sector kunnen als volgt worden samengevat:

- Audiovisuele diensten vallen onder de GATS (Algemene Overeenkomst inzake handel in diensten).
- De Gemeenschap en de lidstaten hebben in de GATS geen toezeggingen gedaan met betrekking tot audiovisuele diensten. De grote meerderheid van de handelspartners in de WHO heeft zich op hetzelfde standpunt gesteld.
- The Gemeenschap en de lidstaten hebben vijf uitzonderingen op de toepassing van de Most Favoured Nation (MFN) clause ingevoerd. (Er bestaan nu 8 uitzonderingen betreffende nationale en communautaire maatregelen voor de 15 lidstaten).

De Europese Gemeenschap en haar lidstaten hebben dus hun vrijheid van handelen behouden ten aanzien van zowel bestaande als toekomstige maatregelen op nationaal en communautair niveau. Deze vrijheid van handelen lijkt te meer noodzakelijk aangezien het nu nog niet mogelijk is te voorzien welke vraagstukken en uitdagingen de snelle ontwikkeling van het internet zal opleveren.

Benadrukt dient te worden dat deze benadering, die gericht is op het bewaren en bevorderen van culturele diversiteit, zeker niet geleid heeft tot het buitensluiten van niet-Europese diensten of inhoud van de Europese markt. De Europese markt blijft integendeel een van de meest open markten in de wereld en audiovisuele industrieën in derde landen profiteren in aanzienlijke mate van de groei ervan. De Commissie heeft zich op de komende onderhandelingen in de WHO, met name over de GATS 2000, voorbereid door een uitvoerige raadpleging van de betrokken sectoren. Organisaties en bedrijven uit de audiovisuele sector werd verzocht hun belangen en standpunten kenbaar te maken door middel van een vragenlijst betreffende commerciële aspecten van audiovisuele diensten. Uit tot nu toe ontvangen bijdragen blijkt duidelijk dat men wenst dat de in de Uruguay-ronde bedongen handelingsvrijheid gehandhaafd blijft, zowel voor bestaande maatregelen als voor toekomstige ontwikkelingen.

De Commissie zal deze dialoog met de industrie voortzetten en zo nodig uitbreiden tot andere terreinen die van belang kunnen zijn voor de audiovisuele sector, zoals bijvoorbeeld investeringen of subsidies.

- **De ontwikkeling van samenwerking in de audiovisuele sector**

Er bestaat in de audiovisuele sector nog veel ruimte voor verbetering van de samenwerking tussen de Gemeenschap en derde landen en regionale en internationale organisaties.

Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de samenwerking tussen de Europese Unie en de Raad van Europa, om een harmonieuze ontwikkeling en soepele werking van de Europese audiovisuele ruimte buiten de grenzen van de Europese Unie te verzekeren. De Commissie zal nagaan of het voor the Gemeenschap en haar lidstaten opportuun zou zijn om zich aan te sluiten bij bepaalde instrumenten van de Raad van Europa (zoals de Overeenkomsten over coproducties en grensoverschrijdende televisie).

Bovendien kan ook bilaterale of regionale samenwerking met derde landen die de visie van de Europese Unie inzake het bijzondere karakter van de audiovisuele sector delen, en die een vergelijkbaar beleid voeren ten aanzien van het bevorderen van culturele en linguïstische diversiteit, in verschillende opzichten nuttig en voordelig blijken. Dergelijke samenwerking kan leiden tot vruchtbare uitwisselingen met betrekking tot wegen en middelen om culturele diversiteit te beschermen en te ontwikkelen in de context van de globalisering. De Commissie zal nagaan hoe deze samenwerking verbeterd kan worden, ook door middel van de relevante communautaire programma's.

- **Internationale Dialoog**

Gezien de tendens van toenemende globalisering wordt het steeds noodzakelijker dat de Gemeenschap haar dialoog op internationaal niveau met zowel de industrie als de consumenten verder ontwikkelt. Forums als de Global Business Dialogue on Electronic Commerce (GBDe) en verschillende andere industrie- en consumentendialogen tussen de EG en derde landen kunnen een passend kader voor een dergelijke dialoog bieden.

CONCLUSIES

De Commissie bekrachtigt nogmaals de fundamentele beginselen die ten grondslag liggen aan het audiovisuele beleid van de Gemeenschap. De Gemeenschap dient dit beleid verder te ontwikkelen op basis van bestaande regelgevende instrumenten en ondersteuningsmechanismen. Technologische en marktontwikkelingen dienen nauwlettend gevolgd te worden om te verzekeren dat de relevante instrumenten aangepast worden waar dat noodzakelijk is. In dit verband zal in de komende vijf jaar bijzondere aandacht worden besteed aan de "Televisie Zonder Grenzen"-richtlijn, het verzekeren van toegang tot audiovisuele inhoud die de culturele en linguïstische diversiteit van Europa weerspiegelt, de bescherming van minderjarigen en de bescherming van de consument in verband met reclame. Communautaire ondersteuningsmechanismen voor de audiovisuele sector dienen versterkt te worden en aangepast aan lopende ontwikkelingen en nieuwe behoeften.