



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.1.2003  
COM(2002) 778 definitief

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

**over de toepassing van Richtlijn 89/552/EEG "Televisie zonder grenzen"**

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

**over de toepassing van Richtlijn 89/552/EEG "Televisie zonder grenzen"**

**INHOUDSOPGAVE**

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Achtergrond van dit verslag .....	3
1.2.	Ontwikkeling van de televisiemarkt in Europa (2000-2002).....	4
1.3	Onafhankelijk onderzoek .....	7
2.	stand van implementatie van de richtlijn .....	8
3.	Toepassing van de richtlijn .....	8
3.1.	Voornaamste beginselen .....	8
3.2.	Bevoegdheid.....	9
3.3.	Evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving (artikel 3 bis) .....	10
3.4.	Bevordering van verspreiding en productie van televisieprogramma's.....	11
3.5.	Toepassing van de voorschriften op het gebied van de reclame (artikelen 10-20)....	13
3.6.	Bescherming van minderjarigen en de openbare orde (artikelen 2 bis, 22 en 22 bis)	16
3.7.	Coördinatie tussen de nationale instanties en de Commissie.....	18
4.	Internationale aspecten.....	18
4.1.	Uitbreiding: analyse van de wetgeving op audiovisueel terrein in de kandidaat- lidstaten .....	18
4.2.	Samenwerking met de Raad van Europa .....	19
5.	Conclusies en toekomstperspectieven.....	20
Bijlage :	Werkprogramma voor de herziening van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" en tijdschema voor toekomstige werkzaamheden.....	22

## 1. INLEIDING

### 1.1. Achtergrond van dit verslag

Door middel van deze mededeling legt de Commissie het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité het vierde verslag voor over de toepassing van Richtlijn 89/552/EEG<sup>1</sup>, gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG<sup>2</sup> "Televisie zonder grenzen" (hierna aangeduid als "de richtlijn").

Artikel 26 van de richtlijn bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2000, en vervolgens om de twee jaar, bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag indient over de wijze van tenuitvoerlegging van de richtlijn in haar gewijzigde vorm en dat zij zo nodig nieuwe voorstellen doet om de richtlijn aan te passen aan de ontwikkelingen op televisie-omroepgebied, met name in het licht van recente technologische ontwikkelingen.

Dit verslag is het vervolg op het eind 2000 gepubliceerde derde verslag<sup>3</sup> en heeft betrekking op de toepassing van de richtlijn in 2001 en 2002.

In dit verslag worden de voornaamste feiten die zich in de referentieperiode bij de toepassing van de richtlijn hebben voorgedaan, beschreven en geanalyseerd. Deze hebben met name betrekking op de toepassing van artikel 3 bis betreffende evenementen die van aanzienlijk belang voor de samenleving zijn, de toepassing van de regels betreffende de bescherming van minderjarigen, de toepassing van de regels inzake reclame, de coördinatie tussen de nationale autoriteiten en de Commissie en een analyse van de wetgeving op audiovisueel terrein in de kandidaat-lidstaten die tot de Europese Unie wensen toe te treden. Voorts wordt erop gewezen dat overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de richtlijn de Commissie een bijzonder verslag heeft uitgebracht over de toepassing van de artikelen 4 en 5 (bevordering van de verspreiding en productie van televisieprogramma's) van de richtlijn<sup>4</sup>. Punt 4.3. van het onderhavige verslag bevat de voornaamste conclusies van dit bijzondere verslag over de artikelen 4 en 5 van de richtlijn.

Een bijlage van het verslag bevat een voorstel van de Commissie voor een werkprogramma om een debat op gang te brengen over de eventuele noodzaak om het regelgevend kader aan te passen als gevolg van de ontwikkelingen op de markten en op het terrein van de technologieën. Dit debat zal plaatsvinden in het kader van diverse forums en gewijd zijn aan een aantal horizontale en specifieke kwesties. Beoogd wordt hierdoor de Commissie de noodzakelijke informatie te verschaffen, aan de hand waarvan zij kan beoordelen of de huidige verordeningen moeten worden geactualiseerd of aangepast. Op basis van de resultaten van deze raadplegingsprocedure zal de Commissie nagaan of er aan de communautaire wetgever coherenter maatregelen moeten worden voorgesteld ter versterking van het Europese audiovisuele beleid, waarbij ook ten volle rekening wordt gehouden met de doelstelling om een voor concurrentie en groei bevorderlijk klimaat te scheppen ter ontwikkeling van de audiovisuele sector<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> PB. L 298/23 van 17.10.1989

<sup>2</sup> PB. L 202/60 van 30.07.1997

<sup>3</sup> COM(2001) 9 def.

<sup>4</sup> COM(2002)612 def.

<sup>5</sup> In overeenstemming met de door de Europese Raad te Lissabon vastgestelde langetermijndoelstelling om van Europa de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken.

## 1.2. Ontwikkeling van de televisiemarkt in Europa (2000-2002)<sup>6</sup>

### De sector

In de periode 2001-2002 lijkt er zich een keerpunt voor te doen in de voor de ontwikkeling van de televisiesector in de EU aan het eind van de vorige eeuw zo kenmerkende positieve trend: bedrijfsmodellen hebben het zwaar te verduren en de meeste exploitanten moeten hun investeringsplannen voor inhoud en infrastructuren grondig overdenken.

Uit het aantal beschikbare kanalen – een indicator van de economische gezondheid van de televisiesector en de voordelen wat betreft de keuze van inhoud voor de consument – blijkt duidelijk de onzekerheid die de onderliggende trend van deze sector kenmerkt. Begin 2001 werden in de EU meer dan 660 kanalen die in een gehele lidstaat konden worden ontvangen via aardse zenders, per satelliet of per kabel uitgezonden. Dit aantal betekent een forse toename met meer dan 25% in vergelijking met de gegevens over het voorafgaande jaar. Gedurende dezelfde periode bleven de investeringen in de – gezien het massapubliek - betrekkelijk marginale sector kanalen zonder analoge aardse transmissie (+ 30%) toenemen.

Er is sprake van een aanzienlijke toename van het aantal op het gehele grondgebied van de EU uitgezonden kanalen. Talrijke kanalen benutten geregeld meer dan één transmissie-infrastructuur en worden dikwijls in meer dan een EU-lidstaat ontvangen, hoofdzakelijk via de satelliet. Bovendien is een steeds groter aantal op bepaalde, met name kleinere markten te ontvangen zenders in andere landen gevestigd. Begin 2001 bestonden er in de EU 68 van dergelijke kanalen, d.w.z. 13 % meer dan in het voorafgaande jaar).

Niet alleen het aantal beschikbare kanalen nam toe, maar daarnaast nam ook nog eens het aanbod van digitale pakketten met tweederde toe. Begin 2001 werd deze vorm van technisch en commercieel aanbod van tv-programma's op bijna alle markten aangetroffen. Het succes van digitale uitzendingen is voornamelijk te danken aan satellietinfrastructuren, aangezien de invoering van de digitale aardse televisie niet direct ingang vond bij het publiek. Volgens recent onderzoek beschikte eind 2001 slechts omstreeks 1,5 miljoen huishoudens<sup>7</sup> per set-top-box over toegang tot digitale aardse kanalen in Spanje, Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk, het land met de meeste aansluitingen. Tegelijkertijd ontvingen in de hele EU 19 miljoen huishoudens digitale televisieprogramma's per satelliet en ontvingen 3 miljoen huishoudens het digitale signaal via de kabel. Naar schatting konden eind 2001 in totaal bijna 16 % van de EU-huishoudens digitale uitzendingen ontvangen.

In het algemeen wordt satelliettelevisie steeds populairder. Het aantal EU-huishoudens dat tv-kanalen rechtstreeks of via collectieve antennes ontvangt, was halverwege 2001 met meer dan 33 miljoen, d.w.z. met 21 % toegenomen ten opzichte van het voorafgaande jaar en 52 % sinds halverwege 1997. Bovendien ontvangen nog veel meer huishoudens via lokale kabelexploitanten oorspronkelijk per satelliet uitgezonden tv-signalen.

De structuur van de kabelsector blijft per land aanzienlijke verschillen vertonen. Als gevolg van de betrekkelijke desinteresse bij het publiek neemt het aantal investeringen in nieuwe kabelverbindingen maar zeer langzaam toe. Zo bedroeg het aantal op kabelnetwerken aangesloten EU-huishoudens in 2001 nog steeds 53 % en was ook het cijfer van de aangesloten huishoudens met een abonnement op audiovisuele diensten in vergelijking met

---

<sup>6</sup> Tenzij anders aangegeven, zijn alle statistische gegevens in deze mededeling afkomstig van het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector

<sup>7</sup> Het aantal televisiehuishoudens in de EU wordt in 2001 op 151 444 000 geschat

het jaar daarvoor met ongeveer 61% van de aangesloten huishoudens ternauwernood gewijzigd (omstreeks 49 miljoen huishoudens, ofwel 24% meer dan in 1997).

Het programma-aanbod van de algemene kanalen is de afgelopen jaren niet ingrijpend veranderd. De zogenaamde "reality shows", die betrekkelijk geringe productiekosten met zich meebrengen en die probleemloos aan de nationale omstandigheden kunnen worden aangepast, konden evenwel naast producties van tv-fictie een vaste plaats verwerven in de programmering van veel omroepen met een groot aantal kijkers. In 2001 hebben gerichte onderzoeken<sup>8</sup> naar de grootste markten van de EU aangetoond dat voor het eerst vertoonde tv-fictie uit eigen land nog steeds toeneemt. In de regel neemt zij de belangrijkste plaats in tijdens de zendtijd met de grootste kijkdichtheid, maar de – voornamelijk uit de Verenigde Staten – geïmporteerde fictie blijft nog steeds grotendeels de rest van de aan fictie gewijde zendtijd bepalen. Het aanbod van niet in het eigen land geproduceerde Europese tv-fictie en speelfilms bleef tamelijk beperkt, terwijl daarentegen het aantal titels van EU-coproducties van tv-fictie na de scherpe daling in 1999 een opwaartse trend te zien blijft geven.

Over het geheel genomen zette de negatieve ontwikkeling van de handel in tv-rechten met de Verenigde Staten zich voort, waarbij het voor tv-rechten geraamde aandeel van het totale geschatte tekort in de audiovisuele sector 8,2 miljard euro (14% meer dan in 1999) voor 2000 ongeveer 4,1 miljard euro (17,5% meer dan in 1999) bedroeg. Dit handelstekort bleef ook in 2001 voortbestaan.

### **Het kijkerspubliek**

Bijna alle EU-huishoudens (meer dan 155 miljoen in 2000) bezitten tv-toestellen en in talrijke lidstaten is meer dan de helft van de huishoudens in het bezit van twee of meer toestellen. Het aantal 16:9 tv-toestellen neemt toe en uit de cumulatieve (1992/2000) verkopen blijkt dat er eind 2000 om en nabij negen miljoen toestellen in de EU in gebruik waren.

In 2001 varieerde de kijktijd in de EU-lidstaten van minimaal 142 minuten per dag in Oostenrijk<sup>9</sup> tot 243 minuten in Griekenland<sup>10</sup>. Het toegenomen aanbod van audiovisuele diensten, gemeten naar het aantal beschikbare kanalen, heeft niet geleid tot een evenredige toename van de kijktijd in de jaren 2000 en 2001. In een aantal landen lijkt er een einde gekomen te zijn aan de gedurende de afgelopen decennia (jaren) waargenomen opwaartse trend. Uit de statistische gegevens blijkt evenwel niet in hoeverre dergelijke nieuwe consumptiepatronen een veranderde vrijetijdsbesteding weerspiegelen: minder tv-kijken en meer andere bezigheden, zoals op het internet surfen. Toch deden deze veranderingen in consumentenpatronen zich voornamelijk voor in landen waar maar relatief weinig webaansluitingen bestaan, terwijl in landen met een betrekkelijk hoog percentage internetgebruikers de aan tv-kijken bestede tijd is toegenomen of gelijk gebleven.

In 2001 handhaafden de publieke oproepen in de verschillende lidstaten grotendeels hun percentage kijkers. Betaaltelevisiekanalen blijven in het bezit van een aanzienlijk aandeel van de kijkers in de landen waar zij vroegtijdig op de markt zijn verschenen. Het belang van deze kanalen lijkt echter nauw verband te houden met de economische situatie van het geringe aantal op de afzonderlijke markten opererende bedrijven. Het aantal abonnementen op digitale satellietpakketten van exploitanten van betaaltelevisie in de EU bedroeg eind 2001 in totaal ongeveer 15,5 miljoen. De belangrijkste markt blijft het Verenigd Koninkrijk, terwijl in

---

<sup>8</sup> Rapport 2001 'Television Fiction in Europe' door Eurofiction

<sup>9</sup> Leeftijdsgroep van ouder dan 12 jaar

<sup>10</sup> Leeftijdsgroep van ouder dan 6 jaar

sommige lidstaten de ontwikkeling van betaaltelevisiekanalen wordt bemoeilijkt door diverse vormen van piraterij.

Met name in kleinere lidstaten, waar dezelfde taal gesproken wordt als in de grotere buurlanden, veroveren buitenlandse kanalen een groot marktaandeel. In sommige gevallen wel meer dan 40%. Toch spelen alleen in een paar lidstaten kanalen die zich specifiek richten op buitenlandse markten een belangrijke rol; binnen de EU komt het vaker voor dat het publiek naar buitenlandse kanalen kijkt die niet voor de nationale markt zijn bestemd.

### **Totale waarde van de markt**

Naar schatting bedroeg de totale omzet van de televisie- en radio-omroepsector in de Europese Unie in 2000 ongeveer 62 miljard euro (ofwel 11,6% meer dan in 1999). Reclame is nog steeds de belangrijkste bron van inkomsten van de tv-omroeporganisaties in de EU. Na verscheidene jaren van ononderbroken groei bedraagt de waarde van de totale tv-reclamemarkt omstreeks 22,5 miljard euro (+ 8 % t.o.v. 1999). In 2001 was de teleurstellende mondiale economische ontwikkeling van rechtstreekse invloed op de reclame-uitgaven, met inbegrip van die in de televisiesector. Volgens schattingen<sup>11</sup> zijn in 2001 de reclame-inkomsten met om en nabij 6,3% teruggelopen. In 2002 wordt een stabilisering van de reclamemarkt verwacht(+ 0,5%) en in 2003 een herstel(+ 4,5%).

Het aantal abonnementen op betaaltelevisie heeft er ook toe bijgedragen dat de inkomstenstroom van de audiovisuele sector is gestegen tot een totaalbedrag van 10,7 miljard euro in 2000, een toename met 22,8% ten opzichte van het jaar daarvoor.

De publieke omroepen worden nog steeds voornamelijk gefinancierd door middel van de door de kijkers betaalde omroepbijdragen. De totale inkomsten van de publieke radio- en televisie-omroeporganisaties beliepen in 2000 26,3 miljard euro (+ 4,0% in vergelijking met 1999). Voor sommige publieke omroepen bleven subsidies en kredietgaranties een belangrijke vorm van financiering; in een aantal landen werden de kijk- en luistergelden vervangen door financiering uit het algemeen belastingstelsel. In verscheidene landen neemt het aandeel van commerciële inkomsten van de publieke omroepen toe en het bedraagt in totaal 1/3 van alle inkomsten.

### **Financieel resultaat van de sector**

De laatste jaren hebben verscheidene particuliere omroepen een beleid gevoerd van strategische allianties en fusies, waarbij zij profiteerden van de gunstige omstandigheden op de kapitaalmarkten. Deze initiatieven waren bedoeld om hun concurrentiepositie te verbeteren. Aangezien vele exploitanten in 2002 in verband met de sterk dalende markten niet in staat waren de in het vooruitzicht gestelde financiële omzet te realiseren, zag een groot aantal van de meest agressief opererende bedrijven zich gedwongen hun bezittingen af te waarderen. In sommige gevallen konden bedrijven niet het hoofd boven water houden en moesten zij faillissement aanvragen.

Volgens enkele analyses vielen ook in 2000 de bedrijfsresultaten van het merendeel van de televisiemaatschappijen positief uit. Toch waren deze resultaten veel minder gunstig dan in voorafgaande jaren (- 80% t.o.v. 1997) en onvoldoende om nettowinst op te leveren. Binnen deze algemene trend slaagden uit reclame gefinancierde televisiemaatschappijen erin hun economische resultaten te verbeteren, en vielen die negatief uit voor de publieke omroepen;

---

<sup>11</sup> Bron: European Advertising & Media Forecast, augustus 2002

bij aanbieders van televisiepakketten en andere bedrijven die actief zijn in nichemarkten was sprake van een verslechtering van reeds negatieve resultaten.

Tijdens de jaren 2001 en 2002, waarvoor geen volledige statistische gegevens beschikbaar zijn, kwam er een einde aan talrijke verwachtingen betreffende een voortgezette economische ontwikkeling van de meest innovatieve initiatieven in de audiovisuele sector en bewezen traditioneler bedrijfsmodellen dat zij op de lange termijn levensvatbaarder zijn.

### **1.3 Onafhankelijk onderzoek**

Begin 2001 verzocht de Commissie een adviesbureau om een globale analyse en een economische prognose van de toekomstige ontwikkelingen tot 2010 om op deze wijze onafhankelijk advies in te winnen omtrent de economische trends van de audiovisuele sector<sup>12</sup>.

Uit de studie bleek de opkomst en/of bestendinging van een reeks tendensen zoals de voortdurende groei van multikanaal- en/of digitale platforms, het behoud van het traditionele kijkermarktaandeel door de publieke omroepen en commerciële vrij toegankelijke zenders, het afnemende financiële vermogen en de geleidelijke consolidering van alle exploitanten, het groeiende belang van inkomsten uit abonnementen, de vorming van grote geïntegreerde en internationale groepen, waarvan sommige bestaan uit bedrijven die actief zijn op andere markten: de pers, consumentenelektronica, weg- en waterbouw en de bouwnijverheid.

In de studie wordt er ook op gewezen dat een groot aantal huishoudens weliswaar toegang heeft tot multikanaal-toegangsplatforms (zoals kabel, satelliet of digitale aardse televisie), maar dat een aantal huishoudens nog steeds maar tot minder dan vijf kanalen toegang heeft en dat de Europese consument zijn kijkgedrag nog niet gewijzigd heeft en over het algemeen naar dezelfde favoriete kanalen kijkt. Dit betekent dat de reclame-inkomsten nog steeds naar de belangrijkste omroepen gaan.

Het adviesbureau heeft de drie richtingen aangegeven waarin het aanbod van audiovisuele diensten zich zou kunnen ontwikkelen: een ongewijzigd scenario, waarvan de ontwikkeling waarschijnlijker is binnen een negatief economisch klimaat. Een "interactief" scenario, dat afhangt van de snelle ontwikkeling van interactieve diensten. Een "gepersonaliseerd" scenario, dat berust op de ontwikkeling van een gepersonaliseerd aanbod van bestaande audiovisuele diensten.

Naar verwachting zullen de "interactieve" en "gepersonaliseerde" scenario's zich beter ontwikkelen in een positief economisch klimaat. Zij zouden leiden tot een ingrijpende wijziging van de respectieve rollen van de marktdeelnemers en de structuur van de sector.

## **2. STAND VAN IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN**

In 2001 constateerde het Hof van Justitie in twee zaken dat lidstaten de richtlijn niet binnen de voorgeschreven termijn hadden omgezet. Het Hof was van oordeel dat Luxemburg<sup>13</sup> en

---

<sup>12</sup> De studie "Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010" door Arthur Andersen kan geraadpleegd worden op de aan het audiovisuele beleid gewijde website: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook\\_finalreport.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf)

<sup>13</sup> Zaak C-119/00 Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 21 juni 2001. Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groothertogdom Luxemburg.

Italië<sup>14</sup> niet hun uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen waren nagekomen. Intussen zijn in beide lidstaten de bepalingen van de richtlijn naar behoren omgezet. In 2001 kon de Commissie een tegen Frankrijk lopende zaak betreffende de implementatie van de richtlijn seponeren.<sup>15</sup> In 2002 was er bij het EHVJ nog een zaak aanhangig tegen Nederland<sup>16</sup>; de Commissie kon evenwel haar vordering intrekken, aangezien Nederland thans ook de richtlijn in hoofdzaak heeft omgezet. Voorts merkt de Commissie op dat de lidstaten voldoende middelen hebben ingezet voor de toepassing van nationale wetgeving om de richtlijn op doeltreffende wijze te implementeren. Er zijn onafhankelijke regelgevende instanties opgericht en in de gevallen waarin de begrotingen voor technische middelen en personeel ontoereikend waren, zijn deze aanzienlijk uitgebreid.

### **3. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN**

#### **3.1. Voornaamste beginselen**

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt in artikel 151, lid 4, dat de Gemeenschap bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag rekening houdt met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen. Het communautaire beleid op het terrein van de regelgeving inzake media-inhoud valt hoofdzakelijk onder het beleid inzake de interne markt en wordt bepaald en beperkt door de doelstelling van de interne markt van het vrije verkeer van goederen (waartoe bijvoorbeeld ook dagbladen en tijdschriften behoren) en diensten (waaronder radio- en televisie-uitzendingen).

In overeenstemming met artikel 6, lid 2, van het Verdrag en met zaken van het Hof van Justitie dient de Europese Unie de grondrechten te eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Artikel 10, lid 1, van dit verdrag bepaalt in dit verband dat het recht op vrijheid van meningsuiting de vrijheid om informatie te ontvangen omvat. Dit impliceert dat er geen vrijheid van meningsuiting kan bestaan zonder vrij verkeer van informatie. Doordat het beleid inzake de interne markt het vrije verrichten van grensoverschrijdende televisiediensten waarborgt, draagt het bij tot de vrijheid van meningsuiting, die essentieel is voor het functioneren van onze democratische samenlevingen. Voorts dient er bij het verwijderen van obstakels voor het vrije verkeer van informatie rekening te worden gehouden met doelstellingen van algemeen belang, zoals pluralisme, culturele verscheidenheid, bescherming van het auteursrecht, consumentenbescherming en de bescherming van minderjarigen.

Het Gemeenschapsrecht moet in de juiste verhouding staan tot de te verwezenlijken doelstellingen<sup>17</sup>. Het fundamentele belang van de vrijheid van meningsuiting in een vrije samenleving betekent dat de regelgeving beperkt moet blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om deze doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken.

---

<sup>14</sup> Zaak C-207/00 Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 14 juni 2001. Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek.

<sup>15</sup> Zaak C-140/99

<sup>16</sup> Zaak C-145/00

<sup>17</sup> Zoals vastgelegd door het Europese Hof van Justitie. Zie: C-84/94, C-233/94, C-76/90, enz.



### **3.2. Bevoegdheid**

De richtlijn “Televisie zonder grenzen” verschaft het juridisch kader voor televisie-uitzendingen in de Europese Unie. Toen de richtlijn in 1997 werd gewijzigd, werden enkele praktische criteria ingevoerd om door middel van een alomvattende procedure te bepalen welke lidstaat bevoegd is voor een televisie-omroeporganisatie.

Overeenkomstig het Gemeenschapsrecht kan niet meer dan één lidstaat bevoegd zijn. De richtlijn stelt een aantal criteria vast voor de bepaling van de bevoegde lidstaat. Bovendien stelt de richtlijn duidelijk dat, indien aan de hand van de criteria in artikel 2, lid 3, niet kan worden bepaald welke lidstaat bevoegd is, de bevoegde lidstaat moet worden bepaald op grond van de artikelen 52 (thans artikel 43) en volgende van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Krachtens het Gemeenschapsrecht is het derhalve niet mogelijk dat er meer dan een lidstaat bevoegd is.

De Commissie heeft tijdens de referentieperiode op de naleving en doeltreffendheid van deze beginselen toegezien.

Voorts heeft het Europees Hof van Justitie de rechtsbevoegdheid en de door de lidstaat van ontvangst te ondernemen stappen behandeld in de zaak Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen het Koninkrijk België<sup>18</sup>. Wat de rechtsbevoegdheid betreft, stelde het Hof dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen de verplichtingen die rusten op de lidstaten waarvan de uitzendingen afkomstig zijn, en die welke deze ontvangen. Alleen de lidstaat waarvan de uitzendingen afkomstig zijn, dient toe te zien op de toepassing van zijn voor dergelijke uitzendingen geldende wetgeving en er zorg voor te dragen dat de richtlijn in acht wordt genomen. De lidstaat die de uitzendingen ontvangt, dient er zich enkel van te vergewissen of de desbetreffende programma's afkomstig zijn van een andere lidstaat.

Naar aanleiding van de indiening van een klacht werd de aandacht van de Commissie gevestigd op de toepassing van deze bepalingen van de richtlijn door het Nederlandse Commissariaat voor de Media.

De klager, CLT-UFA S.A., is een satellietzender met vergunning in Luxemburg, die de programma's van RTL4 en RTL5 aan de Nederlandse markt doorgeeft. Bij besluit van 5 februari 2002 bevestigde het Commissariaat voor de Media opnieuw zijn eerdere besluit van 20 november 1997. In dit oorspronkelijke besluit heeft het Commissariaat RTL/Veronica de Holland Media Groep S.A. aangemerkt als de verantwoordelijke omroeporganisatie voor RTL4 en RTL5, die aldus onder de jurisdictie van de Nederlandse autoriteiten valt.

De Commissie is van oordeel dat volgens de in de richtlijn vastgelegde criteria RTL 4 en 5 onder de bevoegdheid van de Luxemburgse autoriteiten vallen. De partijen bestrijden niet het feit dat de zenders een vergunning in Luxemburg bezitten. Deze zaak zal met aandacht worden gevolgd om te waarborgen dat de interpretatie van de criteria in overeenstemming is met de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

### **3.3. Evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving (artikel 3 bis)**

Artikel 3 bis, lid 1, staat de lidstaten toe om *nationale maatregelen* te nemen ter bescherming van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving om te voorkomen dat een aanzienlijk deel van het publiek in die lidstaat dergelijke evenementen niet via gratis televisie

---

<sup>18</sup> Zaak C-11/95 - Arrest van 10 september 1996.

kan volgen. Artikel 3 bis, lid 2, bevat een beschrijving van de procedure, aan de hand waarvan de Commissie voorlopig beoordeelt of de getroffen maatregelen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht. Artikel 3 bis, lid 3 voorziet in de naleving van de door de respectieve lidstaten vastgestelde maatregelen door in andere lidstaten gevestigde omroeporganisaties.

Eind 2002 hadden Italië, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk maatregelen in verband met artikel 3 bis, lid 1, genomen. Begin 2002 heeft Denemarken zijn maatregelen ingetrokken.<sup>19</sup> In overeenstemming met artikel 3 bis, lid 2, is er eenmaal per jaar een geconsolideerde lijst van door de lidstaten getroffen maatregelen gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. De laatste lijst van geconsolideerde maatregelen is verschenen in augustus 2002<sup>20</sup>.

Tijdens de periode die dit verslag bestrijkt, zijn de maatregelen van Oostenrijk besproken in het Contactcomité en op 19 januari 2002 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen<sup>21</sup>.

De maatregelen zijn vastgelegd in de wet exclusieve televisierechten (Fernseh-Exklusivrechtengesetz – FERG) en in het besluit betreffende evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving worden de evenementen genoemd die van groot maatschappelijk belang zijn. De FERG verplicht omroeporganisaties die exclusieve uitzendrechten voor in de lijst opgenomen evenementen hebben verworven, het mogelijk te maken dat deze evenementen door ten minste 70 % van de kijkers<sup>22</sup> door middel van een in Oostenrijk vrij toegankelijk kanaal gevolgd kunnen worden. De bij de ontwerp-wet bepaalde raadplegingsprocedure was zeer uitvoerig en ook de houders van rechten waren erbij betrokken.

De opgenomen evenementen betreffen: de Olympische zomer- en winterspelen; de wedstrijden van het wereldkampioenschap voetbal en het Europese voetbalkampioenschap waaraan door het Oostenrijkse elftal wordt deelgenomen plus de openingswedstrijd, de halve finale en de finale (mannen); de finale van de bekerwedstrijd van de Oostenrijkse voetbalbond; het FIS-wereldkampioenschap alpiene skisporten en het FIS-wereldkampioenschap noordse skisporten; het nieuwjaarsconcert van de Wiener Philharmoniker en het Wiener Opernball.

Op 5 september 2002 diende België ontwerp-maatregelen in. Dit voorstel was niet volledig en de Belgische autoriteiten zijn hiervan in kennis gesteld. Tijdens een eerste bijeenkomst gaven de Ierse autoriteiten hun voornemen te kennen ontwerp-maatregelen in de nabije toekomst in te dienen; zij werden in kennis gesteld van bovenvermelde procedure.

De uitvoering van artikel 3 bis, lid 3, is voor alle lidstaten verplicht. De doeltreffende uitvoering ervan is van wezenlijk belang om te voorkomen dat krachtens artikel 3 bis, lid 1, toegestane specifieke maatregelen betreffende evenementen van aanzienlijk belang worden ondermijnd door omroeporganisaties die onder de bevoegdheid van andere lidstaten vallen. De Commissie meent dat artikel 3 bis tijdens de referentieperiode op toereikende wijze

---

<sup>19</sup> Gepubliceerd in PB C nr. 45, 19.02.2002

<sup>20</sup> PB C 189 van 9.8.2002, blz. 2

<sup>21</sup> PB C 16, 19.1.2002, blz. 8

<sup>22</sup> 70% van de kijkers omvat het aantal televisiehuishoudens dat beschikt over een kabel- of satelliet-tv-infrastructuur. Op grond van dit percentage komen de volgende omroeporganisaties in aanmerking voor uitzendingen van in de lijst opgenomen evenementen: ORF 1 en 2, ARD, ZDF; RTL, PRO7, SAT1, 3 Sat, BFS (Bayern), RTL 2, Vox [gegevens ontleend aan: <http://mediaresearch.orf.at>].

toegepast is. In verband met artikel 3 bis zijn procedures aangespannen bij rechterlijke instanties op nationaal en Europees niveau. Het Hogerhuis<sup>23</sup> oordeelde dat „het volkomen duidelijk is welk resultaat de lidstaten uit hoofde van artikel 3 bis, lid 3, dienen te bereiken. Beoogd wordt te voorkomen dat omroeporganisaties exclusieve rechten zodanig uitoefenen dat een belangrijk deel van het publiek in een andere lidstaat een aangewezen evenement niet kan volgen”. Nog een zaak is in behandeling bij het Europees Gerecht van eerste aanleg<sup>24</sup>. Deze zaak schijnt te gaan over de beoordeling van de rol van de Commissie met betrekking tot artikel 3 bis van de richtlijn.

### **3.4. Bevordering van verspreiding en productie van televisieprogramma's**

De Commissie heeft op 8 november 2002 de Vijfde mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de tenuitvoerlegging van de artikelen 4 en 5 van Richtlijn 89/552/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG, gedurende de periode 1999-2000, die betrekking hebben op de bevordering van de verspreiding en productie van televisieprogramma's, goedgekeurd.<sup>25</sup>

Artikel 4 bepaalt dat de lidstaten er voor zover mogelijk met passende middelen op toezien dat de omroeporganisaties het grootste gedeelte van hun zendtijd reserveren voor Europese producties in de zin van artikel 6. Artikel 5 bepaalt dat telkens wanneer dat mogelijk is de lidstaten er met passende middelen op toezien dat de omroeporganisaties ten minste 10 % van hun zendtijd of, bij wijze van alternatief, naar keuze van de lidstaat, ten minste 10 % van hun programmabudget, reserveren voor Europese producties die door van de televisie-omroeporganisaties onafhankelijke producenten zijn vervaardigd. Dit percentage moet geleidelijk worden bereikt door een passend gedeelte te reserveren voor recente producties, dat wil zeggen voor producties die binnen een periode van vijf jaar nadat zij zijn gemaakt, worden uitgezonden.

De meeste lidstaten hebben in overeenstemming met artikel 3, lid 1, met betrekking tot zowel artikel 4 als artikel 5 gekozen voor strengere en meer gedetailleerde voorschriften op dit gebied.

De Commissie heeft in het kader van de herziening van de richtlijn de op het niveau van de Gemeenschap en op dat van elke betrokken lidstaat geconstateerde algemene tendensen belicht. Met het oog hierop is een reeks indicatoren opgesteld, die op de in de artikelen 4 en 5 van de richtlijn vastgestelde criteria gebaseerd zijn, zodat over een objectief analyseschema kan worden beschikt.

Uit de nationale verslagen blijkt dat gedurende de referentieperiode (1999-2000) de lidstaten van de Europese Unie de bepalingen van artikel 4 (Europese producties) en artikel 5 (Europese producties van onafhankelijke producenten) van de richtlijn adequaat hebben nageleefd.

De Commissie heeft aan de hand van een uitvoerig onderzoek van deze verslagen voor zowel artikel 4 als artikel 5 een positieve en dynamische ontwikkeling met betrekking van de uitzending van Europese producties kunnen vaststellen, met inbegrip van producties van onafhankelijke producenten, in een situatie waarin tijdens de referentieperiode sprake is van een algehele toename van het aantal kanalen.

---

<sup>23</sup> Regina vs. ITC, 25 juli 2001, UKHL 42

<sup>24</sup> Zaak T-33/01

<sup>25</sup> COM(2002)612 def.

De gemiddelde voor Europese producties gereserveerde zendtijd<sup>26</sup> voor alle Europese kanalen in alle lidstaten bedroeg 60,68% in 1999 en 62,18% in 2000, ofwel een stijging met 1,50 procentpunt gedurende de referentieperiode.

Het gemiddelde percentage producties van onafhankelijke producenten<sup>27</sup>, dat door alle Europese kanalen gezamenlijk in alle lidstaten is uitgezonden, bedroeg 37,51% in 1999 en 40,47% in 2000, d.w.z. een toename met 2,95 procentpunt gedurende de referentieperiode.

De gemiddelde, door alle Europese kanalen in alle lidstaten aan recente Europese producties van onafhankelijke producenten gewijde zendtijd (“*passend gedeelte*”) bedroeg 53,80% in 1999 en 55,71% in 2000, ofwel een stijging met 1,91 procentpunt tijdens de referentieperiode.

In de mededeling worden ook de door de lidstaten aangevoerde redenen vermeld waarom de kanalen niet aan de verplichtingen van de richtlijn hebben voldaan. Het gaat hierbij o.a.:

- samentellen van kanalen van dezelfde omroeporganisatie. In de verslagen van de lidstaten wordt dikwijls aangevoerd dat de betrokken kanalen tezamen het in de richtlijn voorgeschreven minimumpercentage hebben gehaald of overtroffen.
- thematische aard van de programma’s van het kanaal en gemaakte vorderingen. In talrijke gevallen is het als gevolg van de thematiek niet mogelijk het vereiste percentage te halen (zeer specifieke nichemarkt).
- recente oprichting van het kanaal. Talrijke “nieuwkomers” besteden evenwel gedurende de eerste jaren dat zij uitzenden een groot gedeelte van hun zendtijd aan Europese producties om zich een plaats te veroveren op de betrokken markt.
- dochtermaatschappijen van ondernemingen uit landen die niet tot de EU behoren. Deze kanalen maken systematisch gebruik van hun eigen materiaal en zenden weinig Europese producties uit.

In de praktijk worden deze redenen in de verslagen vaak in combinatie opgegeven. Bij de desbetreffende kanalen gaat het in de diverse lidstaten dikwijls om dezelfde zenders.

Het verdient vermelding dat er uiteenlopende geplande of getroffen maatregelen om gevallen van niet-naleving aan te pakken worden genoemd: permanent overleg, toezicht op de betrokken kanalen, schriftelijke aanmaningen en instelling van sanctieprocedures tegen omroeporganisaties.

### **3.5. Toepassing van de voorschriften op het gebied van de reclame (artikelen 10-20)**

Hoofdstuk IV van de richtlijn bevat verplichtingen en bepalingen betreffende televisiereclame, sponsoring en telewinkelen: deze hebben betrekking op de op het scherm toegelaten hoeveelheid televisiereclame (maxima per dag en per uur: artikel 18), het aantal onderbrekingen en de wijze waarop deze moeten worden ingelast (artikel 11) en op de inhoud

---

26 Het marktaandeel voor ieder betrokken jaar berust op de laatste gepubliceerde gegevens van het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector: Statistical Yearbook 2002 (Volume 2) “Household audiovisual equipment, transmission, television audience”. Afgezien van bijzondere gevallen werd ieder kanaal met een marktaandeel van meer dan 3 % (gedurende de gehele dag) tijdens de beide jaren in kwestie in aanmerking genomen.

27 *Gemiddelde zendtijd* of bij wijze van alternatief, naargelang de door de lidstaat gemaakte keuze bij de implementatie van de richtlijn, *het gemiddelde programmabudget* dat is gereserveerd voor Europese producties van onafhankelijke producenten.

en presentatie van de reclameboodschappen (artikelen 10, 12, 13, 14, 15 en 16). Voor sponsoring van televisieprogramma's gelden specifieke voorschriften (artikel 17).

De Commissie heeft verscheidene klachten ontvangen – dikwijls van consumentenorganisaties – over de vermoedelijke niet-naleving door bepaalde lidstaten van bepalingen betreffende de maximale zendtijd op het terrein van reclame en sponsoring. Gedurende de in dit verslag onderzochte periode waren deze problemen in het bijzonder te wijten aan de handelswijze van sommige omroepen in Griekenland.

Er zijn drie inbreukprocedures ingeleid wegens onjuiste toepassing van de bepalingen van Richtlijn 89/552/EE tegen respectievelijk Griekenland, Spanje en Italië (niet-naleving van de bepalingen betreffende reclame). De zaken tegen Spanje en Italië zijn gedurende de referentieperiode geseponeerd. Naar aanleiding van de tegen Griekse omroepen ingediende klachten werden controles uitgevoerd. Deze zaak is thans in handen van de Griekse autoriteiten, die op het ogenblik corrigerende maatregelen treffen.

Op basis van een voor het door het externe adviesbureau Audimetrie voor de Commissie uitgevoerd onderzoek naar de naleving van de bepalingen inzake reclame werden in drie gevallen (tegen Duitsland, Italië en Portugal) inbreukprocedures ingeleid. Gedurende de referentieperiode heeft de Commissie twee onafhankelijke en gerichte studies betreffende dit hoofdstuk van de richtlijn uitbesteed. De eerste studie inzake het effect van televisiereclame en telewinkelen op minderjarigen werd uitgevoerd door INRA (in samenwerking met Bird & Bird voor de juridische aspecten).<sup>28</sup> Deze studie had tot doel de nationale bepalingen inzake reclame in de wetgeving, bestuursmaatregelen en zelfreguleringscodes, die in elke lidstaat voor de bescherming van minderjarigen toegepast worden, te inventariseren en beschrijven. Verder werden de nationale regelingen voor klachtenbehandeling volledig doorgelicht, waarbij de aandacht uitging naar bestuurlijke, wettelijke maatregelen en zelfregulering.

In het eerste gedeelte van de studie wordt de situatie in alle lidstaten en de landen van de EER beschreven. Het biedt een volledig overzicht van de wetgeving en bestuursmaatregelen in de lidstaten op het gebied van reclame en telewinkelen gericht op kinderen. De ontwikkelingen van deze bepalingen vanaf 1988 (d.w.z. vóór de goedkeuring van de richtlijn “Televisie zonder grenzen”) tot heden wordt in kaart gebracht. De studie omvat informatie over de hieromtrent gevoerde debatten en de uitgangspunten die aan deze bepalingen ten grondslag liggen. Het tweede deel van het rapport betreft de op Europees en internationaal niveau geldende wetgeving.

Uit de studie blijkt dat door middel van de bepalingen van de richtlijn een adequaat en flexibel kader voor de voorschriften van de lidstaten op dit terrein wordt geboden. Opmerkelijk is de belangrijke rol van zelfregulering op dit gebied, zowel met betrekking tot de toegepaste voorschriften als tot de beschikbare klachtenprocedures. Er bestaat een duidelijk onderscheid tussen de regelgeving voor de televisiesector en die voor de andere media: voor televisie bestaan meer en strengere regels dan voor de andere media.

Tussen de diverse lidstaten doet zich een opmerkelijk aantal verschillen voor, variërend van verschillende definities van leeftijdsgrenzen (die weer afhankelijk van de activiteiten uiteenlopen) tot bijzondere bepalingen voor bepaalde sectoren (zoals bijvoorbeeld reclame voor financiële diensten of alcohol). Het aantal klachten is uiterst gering en is niet significant

---

<sup>28</sup> Alle studies bevinden zich op de Europa-server:  
[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)

toegenomen tijdens de onderzochte periode, waaruit blijkt dat de richtlijn in de door de lidstaten gekozen vorm doeltreffend functioneert.

In enige lidstaten is een beperkt aantal voorstellen gedaan, die voornamelijk tot doel lijken te hebben de toepassing van bestaande wetgeving te verduidelijken.

De studie toont aan welke lidstaten restrictiever maatregelen hebben getroffen dan in de richtlijn is voorgeschreven; slechts één lidstaat kent een totaalverbod op voor minderjarigen onder de leeftijd van 12 jaar bestemde reclame (Zweden), één heeft een verbod op speelgoedreclame van 07.00-22.00 uur (Griekenland). Daarnaast beschikt een gering aantal lidstaten over wettelijke (België – Vlaanderen, Italië) of vrijwillige (Denemarken) beperkingen op reclame tijdens kinderprogramma's. In het overgrote deel van de lidstaten wordt op kinderen gerichte reclame niet aan banden gelegd, maar is de inhoud van dergelijke reclame gedetailleerd geregeld (zo mag reclame bijvoorbeeld kinderen niet aanmoedigen om zich op onbekend terrein te begeven of een gesprek aan te knopen met vreemdelingen, kan het optreden van persoonlijkheden die de kinderen bekend zijn verboden of beperkt worden of dient bij snoepreclame het symbooltje van een tandenborstel te worden vertoond). Deze voorschriften komen zowel via wetgeving als zelfregulering tot stand.

Het tweede onderzoek naar de ontwikkeling van nieuwe reclametechnieken is uitgevoerd door Bird & Bird en Carat Crystal.<sup>29</sup> Beoogd werd de Commissie door middel van deze studie een nauwkeurig begrip te geven van de stand van zaken en mogelijke verdere ontwikkeling van reclame-, sponsoring en telewinkeltechnieken in de verschillende mediasectoren, te weten radio, televisie, bioscoop en internet. Hiertoe behoren ook de (verdere) ontwikkeling van huidige technieken, zoals product- placement of reclamespots.

Met name ging in de studie de aandacht uit naar interactieve en virtuele reclame (vooral voor sportevenementen), het gebruik van split-screens en banner-reclame. In de lidstaten en de landen van de EER wordt hoofdstuk IV van de richtlijn door middel van verschillende bepalingen geïmplementeerd. De studie bestaat uit twee delen, waarin respectievelijk de economische aspecten en het regelgevend kader voor reclame in iedere lidstaten worden geanalyseerd. In verband met het regelgevend kader werd de toepassing van verschillende technieken, zoals interactieve reclame, split-screentechniek en virtuele reclame onderzocht om na te gaan in hoeverre deze worden gebruikt en er specifieke regelgeving bestaat.

Over het algemeen kan worden gesteld dat de situatie – waar het gaat om de toepassing en het belang van bepaalde technieken en de benadering van de nationale autoriteiten – aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat. Slechts zelden zijn er bijzondere regels vastgesteld voor deze nieuwe technieken:

**Interactief:** momenteel is het Verenigd Koninkrijk de enige lidstaat die beschikt over regelgeving inzake interactieve reclame. Behalve door de Britse autoriteit voor de media, ITC, uitgevaardigde regels en de EGTA-code, bestaat er geen afzonderlijke regelgeving voor commerciële interactieve diensten, aangezien interactieve reclame zich in de meeste lidstaten nog in de experimentele fase bevindt.

**Split-screen:** in een aantal lidstaten is deze techniek verboden (Nederland, Portugal, Zweden en Frankrijk). Andere landen staan het gebruik van deze techniek toe: bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Als enige land beschikt Duitsland over afzonderlijke

---

<sup>29</sup> Gepubliceerd op: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)

regelgeving op dit terrein. In het Verenigd Koninkrijk staat de ITC het gebruik van split-screentechniek in beperkte mate toe (tijdens de reclame kan programma-informatie worden getoond, zij het alleen in de vorm van tekst).

***Virtuele reclame(of “virtuele sponsoring”)***: Italië, Frankrijk, Portugal en Noorwegen zijn van oordeel dat virtuele reclame tv-reclame is en strijdig met de principes voor het opnemen van reclame. Daarom hebben zij deze vorm van reclame verboden. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben speciale regels vastgesteld, door middel waarvan aan deze techniek bepaalde voorwaarden gesteld worden.

Uit het economische deel van de studie komt naar voren dat er in de lidstaten een breed scala van sponsoringmethoden worden gebruikt. Duidelijk is dat de techniek sinds de goedkeuring van de oorspronkelijke richtlijn in 1989 een hoge vlucht heeft genomen. Ook al is sponsoring als zodanig geen nieuwe techniek, deze problematiek is diepgaand bestudeerd, aangezien de heden ten dage toegepaste technieken aanzienlijk verschillen van de klassieke tv-sponsoring, waarvan ten tijde van de opstelling van de regels inzake sponsoring sprake was.

De voorlopige resultaten van de studie tonen aan dat deze nieuwe technieken nog in de kinderschoenen staan en tot nu toe niet werkelijk van betekenis zijn voor de opbrengsten uit mediareclame. Uit de cijfers blijkt zelfs dat 96-99% van alle reclame-opbrengsten van alle media tezamen genomen nog steeds door middel van traditionele reclame wordt verworven.

De Commissie heeft ook de aanzet gegeven tot twee raadplegingsrondes op het gebied van de consumentenbescherming in het algemeen<sup>30</sup>: het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie (COM (2001) 531 def.) en de als follow-up van dit groenboek bedoelde mededeling (COM (2002) 289 def.).

In beide documenten worden een aantal vragen en ideeën met betrekking tot de toekomst van de regelgeving en handhaving van de consumentenbescherming uiteengezet. Met name in de mededeling betreffende de follow-up wordt in overweging gegeven een kaderrichtlijn betreffende eerlijke handelsgebruiken en voor de hele EU geldende gedragscodes tot stand te brengen. Voorts wordt voorgesteld een rechtsinstrument te ontwikkelen voor samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten. In de follow-up van het groenboek wordt ook een actieplan geformuleerd ten behoeve van verdere raadpleging van de lidstaten en betrokken partijen.

De voorbereidende werkzaamheden en het overleg van de Commissie in verband met een kaderrichtlijn gaan nog voort: in haar werkprogramma wordt voor 2003 een voorstel aangekondigd. Deze initiatieven sluiten volledig aan bij bestaand communautair beleid, zoals het audiovisueel beleid van de Commissie (met name de richtlijn “Televisie zonder grenzen”), haar beleid inzake commerciële communicatie en de follow-up van de internetmarktstrategie voor de dienstensector van de Commissie.

### **3.6. Bescherming van minderjarigen en de openbare orde (artikelen 2 bis, 22 en 22 bis)**

Bij wijze van tijdelijke uitzondering op de algemene regel van vrijheid van ontvangst en het niet-belemmeren van doorgifte biedt artikel 2 bis, lid 2, van de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid – mits een speciale procedure wordt gevolgd – maatregelen te nemen tegen

---

<sup>30</sup> [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair\\_comm\\_pract/follow\\_green\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_en.html)

omroepen die onder de bevoegdheid van een andere lidstaat vallen en die op “duidelijke, belangrijke en ernstige” wijze inbreuk maken op artikel 22 en/of artikel 22 bis van de richtlijn. Dit artikel dient ter bescherming van minderjarigen tegen programma's die hun "lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling" ernstig zouden kunnen belemmeren en ter voorkoming van enigerlei aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit.

Hierbij dient de lidstaat van ontvangst aan een aantal specifieke voorwaarden te voldoen. De omroeporganisatie moet al tenminste tweemaal inbreuk hebben gemaakt op artikel 22 en/of artikel 22 bis. De betrokken lidstaat moet de televisie-omroeporganisatie en de Commissie schriftelijk in kennis stellen van de ten laste gelegde inbreuken en van de maatregelen die hij voornemens is te treffen indien een dergelijke inbreuk nogmaals wordt begaan.

Er moet overleg worden gepleegd. Indien dit niet binnen vijftien dagen te rekenen vanaf de kennisgeving tot een minnelijke schikking leidt, en de ten laste gelegde inbreuk blijft voortbestaan, kan de betrokken lidstaat eenzijdig voorlopige maatregelen nemen tegen de betrokken omroeporganisatie.

De Commissie dient binnen twee maanden na kennisgeving van de door de lidstaat genomen maatregelen te beslissen of deze verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht. Wanneer dit niet het geval is, kan zij de betrokken lidstaat verzoeken de maatregel in kwestie onmiddellijk ongedaan te maken.

In de referentieperiode heeft slechts één lidstaat (Duitsland) de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen van deze procedure gebruik te maken. De Commissie heeft contact opgenomen met de betrokken lidstaten.

De Commissie acht de toepassing van artikel 2 bis, lid 2, in de referentieperiode bevredigend. Hierdoor kon het algemeen belang worden gewaarborgd en een degelijk kader voor de bescherming van minderjarigen worden geboden zonder dat het vrij verrichten van diensten al te veel in het gedrang kwam.

De Commissie benadrukt echter dat haar beoordeling van de maatregelen die zijn genomen krachtens artikel 2 bis, lid 2, gebaseerd is op feitelijke en juridische overwegingen; de morele beoordeling van de inhoud van programma's behoort tot de verantwoordelijkheid van elke lidstaat; de lidstaat is immers in de eerste plaats verantwoordelijk voor het toestaan of verbieden van bepaalde televisie-uitzendingen van omroepen die onder zijn bevoegdheid vallen en waarop artikel 22 van toepassing kan zijn. In de richtlijn wordt de mogelijkheid ingecalculeerd dat de autoriteiten van het land van uitzending en die van het land van ontvangst hierover verschillende opvattingen kunnen hebben.

Voorts hebben de door de lidstaat van ontvangst genomen maatregelen geen gevolgen voor de maatregelen die, in voorkomend geval, genomen zijn door de lidstaat die voor de betrokken omroep bevoegd is. Hier is dus geen sprake van de overdracht van bevoegdheid van de ene lidstaat naar de andere, maar van een mogelijkheid voor de lidstaat van ontvangst om in ernstige gevallen bij uitzondering en volgens een nauwkeurig omschreven procedure maatregelen te nemen om zijn belangen veilig te stellen.

Tevens moet worden benadrukt dat het - volgens het door de richtlijn (artikel 2 bis, lid 1) ingevoerde stelsel van communautaire voorschriften - de lidstaten niet is toegestaan discriminerende zedelijke criteria toe te passen op de omroepen die onder hun bevoegdheid vallen: zij mogen ten aanzien van de uitzendingen die op hun eigen grondgebied kunnen



worden ontvangen geen strenger beleid voeren dan ten aanzien van de uitzendingen die voor het buitenland bestemd zijn (meestal programma's van satellietomroepen). De lidstaten moeten er echter wel voor zorgen dat alle onder hun bevoegdheid vallende omroepen zich houden aan de bepalingen van artikel 22.

Krachtens artikel 22 nemen de lidstaten passende maatregelen om ervoor te zorgen dat in de televisie-uitzendingen van de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties geen programma's voorkomen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten, inzonderheid programma's met pornografische scènes of met nodeloos geweld. Deze bepaling geldt ook voor programma's waarop het voorgaande niet van toepassing is, doch die toch schade kunnen toebrengen aan de fysieke, mentale of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen, tenzij door de keuze van het tijdstip van uitzending of door technische maatregelen gewaarborgd wordt dat minderjarigen in het zendgebied de uitzendingen normaal gesproken niet kunnen zien of beluisteren. De lidstaten zien er eveneens op toe dat uitzendingen geen enkele aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit bevatten. Als gevolg hiervan wordt de kwestie van de classificatie van beslissende betekenis.

Afhankelijk van de wijze van distributie kunnen er zich niet alleen verschillen in classificatie tussen de lidstaten van de EU en de EER voordoen, maar ook binnen een lidstaat en/of een niet tot de EU of EER behorende staat. Zo kan een film anders geclassificeerd worden naargelang deze in de bioscoop of op de televisie, on-line of op audiocassettes/dvd vertoond wordt. In bepaalde lidstaten is al met een alle media omvattende classificatie begonnen, zoals bijvoorbeeld door het NICAM<sup>31</sup> in Nederland. Op basis van een initiatief van de kant van de sector is er een pan-Europees classificatiesysteem voor videospelletjes ingevoerd. De Raad heette dit initiatief welkom in een op 1 maart 2002 behandelde resolutie<sup>32</sup>.

Met het oog hierop heeft de Commissie het adviesbureau Olsberg SPI opdracht gegeven een studie uit te voeren om afhankelijk van de diverse distributiekkanalen de classificatieprocedures in de verschillende EU- en EER- lidstaten in kaart te brengen en te beoordelen welke gevolgen de verschillen tussen de nationale wetgeving en praktijk inzake classificatie hebben voor de verkoop van films. Ook zal in het kader van de studie bij voor minderjarigen verantwoordelijke personen mogelijk bestaande onduidelijkheid als gevolg van verschillen in kwalificatie nader worden onderzocht.

### **3.7. Coördinatie tussen de nationale instanties en de Commissie**

In elke lidstaat moet op de toepassing van de richtlijn worden toegezien door de voor de audiovisuele sector bevoegde nationale autoriteiten (ministeries en/of onafhankelijke instanties). Met de nationale instanties (ministeries en/of onafhankelijke regelgevende instanties) wordt systematisch contact onderhouden, met name via het bij de richtlijn ingestelde Contactcomité (artikel 23 bis). Dit comité, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. Gedurende de periode waarop dit verslag betrekking heeft kwam het comité viermaal bijeen. In aansluiting op twee van deze vergaderingen vond een vergadering van de leden van het Contactcomité met vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten plaats.

---

<sup>31</sup> Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media; [www.nicam.cc](http://www.nicam.cc)  
<sup>32</sup> PB C 65/02, 14.3.2002

Het comité heeft de taken waarmee het krachtens de richtlijn is belast uitgevoerd en heeft met name de doeltreffende uitvoering van de richtlijn vergemakkelijkt, heeft adviezen uitgebracht in verband met de in artikel 3 bis, lid 2, vastgelegde procedure betreffende evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving (zie punt 3.3; de Oostenrijkse ontwerp-maatregelen werden tijdens de dertiende vergadering besproken). Het Contactcomité heeft zich ter vereenvoudiging van de omzetting van de richtlijn in het kader van geregeld overleg over praktische problemen als gevolg van de toepassing ervan onder meer gebogen over: de uitleg van artikel 18, lid 2, van de richtlijn (begin van de “bepaalde periode van één uur”) en van artikel 11, lid 2, (reclame tijdens sportuitzendingen). Tijdens de vergaderingen van het Contactcomité heeft de Commissie de leden de uitgevoerde evaluaties en studies voorgelegd (het evaluatieverslag over de toepassing van de aanbeveling betreffende de bescherming van minderjarigen, het onderzoek naar reclame en kinderen, de studie betreffende nieuwe reclametechnieken, de studie inzake de ontwikkeling van de audiovisuele sector, enz.). De lidstaten brachten verslag uit van nieuwe wetgeving (de Britse communicatiewet en het Duitse, door de deelstaten overeengekomen verdrag betreffende de bescherming van jongeren in verband met de media). Bij verscheidene gelegenheden heeft het Contactcomité ook bevoegdheidsgeschillen tussen twee lidstaten behandeld (zie 3.2.).

Ook vond er coördinatie plaats tussen de Commissie en de nationale regelgevende instanties op audiovisueel terrein in het kader van het Europees platform van regelgevende autoriteiten (EPRA), dat in april 1995 op Malta werd opgericht om de vertegenwoordigers van de regelgevende instanties een forum te bieden voor een gedachtewisseling over de Europese en nationale regelgeving op audiovisueel gebied. Op het ogenblik zijn bij EPRA 43 regelgevende instanties uit 35 landen aangesloten. De Europese Commissie bezit de status van permanent waarnemer. De Commissie neemt actief deel aan de vergaderingen en bijeenkomsten van het Platform.

Tijdens de referentieperiode heeft EPRA vier vergaderingen gehouden, waarvan de laatste op 24-25 oktober 2002 heeft plaatsgevonden te Ljubljana.

#### **4. INTERNATIONALE ASPECTEN**

##### **4.1. Uitbreiding: analyse van de wetgeving op audiovisueel terrein in de kandidaat-lidstaten**

Dertien lidstaten wijden zich thans aan de integratie van het audiovisuele beleid van de Europese Gemeenschap. Daarnaast consolideren en ontwikkelen zij hun nationale audiovisuele structuren om deze aan te passen aan de behoeften van een democratische samenleving. De eerste stap in de richting van de integratie van het Europese audiovisuele beleid was de implementatie van de bepalingen van de richtlijn “Televisie zonder grenzen” in de omroepwetgeving van de kandidaat-lidstaten.

Intussen hebben de meeste kandidaat-lidstaten hun wetgeving reeds in hoge mate afgestemd op het communautaire “acquis”. Hierdoor kon het hoofdstuk van het audiovisuele beleid al voor elf landen worden afgesloten: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Voorts heeft het Roemeense parlement in juni 2002 een nieuwe omroepwet aanvaard, die grotendeels overeenstemt met de richtlijn TZG, zodat ook hier in de nabije toekomst een voorlopige afsluiting van hoofdstuk 20 te verwachten valt.

Toch liggen er nog meer ontwikkelingen in het verschiet.

Ten eerste moet er weliswaar nog veel werk op het terrein van de wetgeving worden verzet in Turkije, maar hebben de meeste kandidaat-lidstaten toegezegd nog voor de toetreding hun wetgeving inzake minderjarigen aan te passen. Zo is er bijvoorbeeld al een wetgevingsproces op gang gekomen in Polen en Tsjechië.

Ten tweede is voor alle kandidaat-lidstaten – behalve Turkije – het accent nu verschoven van het streven naar aanpassing naar de daadwerkelijke invoering van de nieuwe wetsbepalingen. In dit verband staat het vraagstuk van de administratieve en justitiële capaciteit centraal bij de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten. Een effectieve tenuitvoerlegging van het communautaire acquis hangt af van het totale nationale audiovisuele beleidsklimaat. De doeltreffendheid en transparantie ervan en de mate van rechtszekerheid die het de omroeporganisaties biedt. In dit kader zijn de inspanningen in verband met de implementatie meestal in de eerste plaats gericht op de ontwikkeling van het vermogen van de nationale regelgevende instantie om onafhankelijk controle uit te oefenen en sanctiemaatregelen te nemen.

#### **4.2. Samenwerking met de Raad van Europa**

Het protocol tot wijziging van de **Europese Overeenkomst inzake grensoverschrijdende televisie** had tot doel meer recht te doen aan de ontwikkelingen op de omroepmarkt en de samenhang met de richtlijn te waarborgen. Dit protocol werd op 9 september 1998 door het Comité van ministers van de Raad van Europa goedgekeurd. De gewijzigde overeenkomst is op 1 maart 2002 van kracht geworden.

De samenwerking tussen de Europese Commissie en de Raad van Europa is hechter geworden, met name in verband met de uitwisseling van informatie over de ontwikkeling van het audiovisueel beleid in de niet tot de EU behorende lidstaten van de Raad van Europa. Op 18 september 2001 en 27 juni 2002 vonden er bijeenkomsten plaats van ambtenaren van de Commissie en vertegenwoordigers van het secretariaat voor mediabeleid van de Raad van Europa.

Deze bijeenkomsten boden beide partijen de gelegenheid tot een informele uitwisseling van standpunten ten aanzien van de huidige stand van zaken binnen de audiovisuele sector in niet tot de EU behorende lidstaten van de Raad van Europa; voorts werd de Commissie in kennis gesteld van de prioriteiten van de steunprogramma's van de Raad van Europa in deze landen.

Hiernaast is er op pragmatische wijze verdere samenwerking van de grond gekomen, met name door middel van onderling overleg over ontwikkelingen op het terrein van de wetgeving in deze landen. In aansluiting op de tweede bijeenkomst werden er contacten aangeknoopt tussen de diensten van de Commissie die belast zijn met het beheer van EU-programma's in Europese derde landen en de betrokken diensten van de Raad van Europa.

### **5. CONCLUSIES EN TOEKOMSPERSPECTIEVEN**

In het algemeen kan worden gesteld dat de richtlijn een doeltreffend middel blijft om het vrije verkeer van televisiediensten in de Gemeenschap te garanderen. De door middel van de richtlijn nagestreefde fundamentele doelstellingen ter bescherming van het algemeen belang<sup>33</sup> gelden nog steeds en de lidstaten zijn beter in staat dan ooit om deze doelstellingen te verwezenlijken. Onafhankelijke nationale regelgevende instanties zijn opgericht en de meeste

---

<sup>33</sup> Zie punt 3.1. (Voornaamste beginselen).

lidstaten hebben extra personeel en middelen bestemd voor de effectieve implementatie van de richtlijn. De richtlijn “Televisie zonder grenzen” biedt een doeltreffend wettelijk kader voor de Europese audiovisuele sector en het verslag bevestigt de juistheid van de gemeenschappelijke Europese benadering van kwesties op audiovisueel gebied. Uit het afzonderlijke verslag betreffende de toepassing van de artikelen 4 en 5 van de richtlijn blijkt dat er wat betreft het aantal kanalen dat voldoet aan de eisen aangaande Europese producties bevredigende resultaten zijn behaald.

Artikel 26 van de richtlijn bepaalt dat de Commissie niet alleen het verslag indient over de wijze waarop deze richtlijn ten uitvoer wordt gelegd, maar dat zij zo nodig nieuwe voorstellen doet om de richtlijn aan te passen aan de ontwikkelingen op omroepgebied. De Commissie besloot daarom een onafhankelijk adviesbureau in te schakelen om een studie te verrichten naar de vooruitzichten voor de ontwikkeling van technologieën en markten voor de Europese audiovisuele sector tot 2010<sup>34</sup>, zodat materiaal verzameld kon worden voor een prospectief onderzoek. Uit de studie is gebleken dat er in de toekomst met een aantal technologische en economische ontwikkelingen rekening dient te worden gehouden die van grote invloed kunnen zijn op de huidige structuren van de audiovisuele sector. Vooruitgang op technologisch gebied zou tot nieuwe vormen van consumptie van omroepmedia kunnen leiden en daardoor de dimensies van de totale markt en de relatieve marktpositie van de ondernemingen in de audiovisuele sector kunnen veranderen. De nieuwe technologieën zouden de voorwaarden kunnen scheppen voor het ontstaan van nieuwe bedrijfsmodellen. Er komen nieuwe reclamemethoden op. Naar verwachting zal de tijd die besteed wordt aan tv-kijken – en daardoor het reclamepotentieel van de televisie – afnemen.

Het Europees Parlement heeft verscheidene malen aandacht besteed aan de kwestie van de herziening van de richtlijn “Televisie zonder grenzen”. Op 13 november 2001 aanvaardde het een resolutie, die gebaseerd was op een initiatiefverslag van het Europees Parlement<sup>35</sup>, over een betere verspreiding van Europese films op de interne markt en in de kandidaat-lidstaten. Meer recentelijk, op 26 september, aanvaardde het Parlement een resolutie, waarin verzocht werd om een EU-actieplan voor de succesvolle introductie van digitale televisie in Europa<sup>36</sup> en de Commissie gevraagd werd bij de herziening van de richtlijn “Televisie zonder grenzen” rekening te houden met deze kwesties.

Tijdens de vergadering van de Raad van Ministers van de EU op 23 mei 2002 heeft de Commissie de opties toegelicht die als uitgangspunt zouden kunnen dienen bij een herziening van de richtlijn en overeengekomen werd dat de beste benadering eruit bestond om eerst een werkprogramma op te stellen, zodat later een voorstel zou kunnen worden geformuleerd.

Op 11 november 2002 aanvaardde de Raad de conclusie betreffende de herziening van de richtlijn “Televisie zongrenzen”<sup>37</sup>. Hierin werd onderstreept dat er een brede consensus bestaat over de noodzaak om aan de formulering van toekomstige voorstellen voor de richtlijn uitvoerige voorbereidingen te laten voorafgaan.

---

<sup>34</sup> De studie "Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010" van Arthur Andersen kan worden geraadpleegd op de aan het audiovisuele beleid gewijde website:

[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook\\_finalreport.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf)

<sup>35</sup> Initiatiefverslag van het Europees Parlement, ingediend op 21 oktober 2001, over een betere verspreiding van Europese films op de interne markt en in de kandidaat-lidstaten (2001/2342(INI)) - Commissie Cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport - Rapporteur: de heer Luckas Vander Taelen.

<sup>36</sup> Europees Parlement Doc. B5-0518/2002

<sup>37</sup> <http://ue.eu.int/pressData/en/educ/73183.pdf>

Het bijgevoegde werkprogramma heeft tot doel om op basis van deze discussies en gedachtewisselingen een openbaar debat op gang te brengen over vraagstukken in verband met de herziening van de richtlijn “Televisie zonder grenzen”, met name – zoals bepaald in artikel 26 – in het licht van recente technologische ontwikkelingen, waaraan alle belanghebbende partijen kunnen deelnemen en waarbij de kandidaat-lidstaten en burgers van deze landen betrokken zullen worden.

De Commissie beoogt hiermee na te gaan of de richtlijn “Televisie zonder grenzen” geactualiseerd of aangepast moet worden en of zij zo nodig daarmee verband houdende of aanvullende maatregelen moet nemen. Op deze wijze zou de Commissie te zijner tijd in staat zijn de wetgever van de Gemeenschap een voorstel voor te leggen dat diverse maatregelen omvat ter verbetering van een samenhangend Europees audiovisueel beleid, waarbij ook ten volle rekening wordt gehouden met de doelstelling om een voor concurrentie en groei bevorderlijk klimaat te scheppen ter ontwikkeling van de audiovisuele sector<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> In overeenstemming met de door de Europese Raad te Lissabon vastgestelde langetermijndoelstelling om van Europa de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken

BIJLAGE

**WERKPROGRAMMA**

**VOOR DE HERZIENING VAN DE RICHTLIJN "TELEVISIE ZONDER GRENZEN"**

**EN TIJDSHEMA VOOR TOEKOMSTIGE WERKZAAMHEDEN**

## INHOUDSOPGAVE

### I. – METHODOLOGISCHE AANPAK

- 1.1. Specifieke instrumenten van het Europees audiovisueel beleid
- 1.2. Verbanden met ander communautair beleid
- 1.3. Publiek debat

### II. – WERKPROGRAMMA

#### 2.1 ALGEMENE OVERWEGINGEN

1. Werkingssfeer
2. Verhouding tussen regelgeving, mederegulering en zelfregulering

#### 2.2. SPECIFIEKE THEMA'S

1. Toegang tot evenementen van groot belang voor de samenleving
2. Bevordering van het culturele pluralisme en het concurrentievermogen van de Europese programma-industrie
3. Bescherming van de algemene belangen bij televisiereclame, sponsoring, telewinkelen en zelfpromotie
4. Bescherming van minderjarigen en de openbare orde - Recht van weerwoord
5. Uitvoeringsaspecten
6. Punt buiten de werkingssfeer van de richtlijn: toegang tot flitsen van onder exclusieve rechten vallende gebeurtenissen

### III. - TIJDSHEMA EN TOEKOMSTIGE WERKZAAMHEDEN

De richtlijn "Televisie zonder grenzen"<sup>39</sup> is gebaseerd op artikel 47, lid 2 (het oude artikel 57, lid 2) en 55 (het oude artikel 66) van het EG-Verdrag en omschrijft het wettelijke referentiekader voor de vrije verrichting van televisiediensten in de Europese Unie om de ontwikkeling van een Europese markt te bevorderen (beginselen van vrije ontvangst en doorgifte van televisieprogramma's) met inachtneming van een aantal doelstellingen van algemeen belang.

In artikel 26 van de richtlijn wordt bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2000 en vervolgens om de twee jaar bij het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité *"een verslag indient over de wijze waarop de gewijzigde richtlijn ten uitvoer wordt gelegd, en zo nodig bijkomende voorstellen doet om de richtlijn aan te passen aan de ontwikkelingen op omroepgebied, met name in het licht van de recente technologische ontwikkelingen"*.

De lidstaten hebben tot 30 december 1998 de gelegenheid gehad om de gewijzigde richtlijn om te zetten in nationale wetgeving<sup>40</sup>. Deze richtlijn is dus inmiddels iets meer dan vier jaar van kracht. Het lopende herzieningsproces is derhalve de eerste gelegenheid om de praktische tenuitvoerlegging van de nieuwe richtlijn grondig te evalueren.

In de conclusies van het verslag over de tenuitvoerlegging werd benadrukt dat de richtlijn "Televisie zonder grenzen", die de hoeksteen vormt van het Europees audiovisueel beleid, momenteel reeds grotendeels door de kandidaat-lidstaten wordt toegepast en een goed en doelmatig instrument vormt ten behoeve van de Europese audiovisuele sector en de culturele diversiteit. De richtlijn vormt het kader voor de ontwikkeling van het Europese audiovisuele landschap (toenemend aantal zenders) en heeft in de praktijk tot zeer weinig geschillen of klachten geleid.

**De recente ontwikkelingen van de technologie en de markten in de audiovisuele sector nopen de Commissie echter tot het uitvoeren van een nadere studie. Met het oog daarop bestaat dit werkprogramma uit drie delen:**

- **methodologische aanpak;**
- **onderwerpen van discussie;**
- **tijdschema voor de werkzaamheden en de voorgenomen toekomstige maatregelen met betrekking tot bepaalde juridische aspecten van het Europees audiovisueel beleid.**

<b>I. - METHODOLOGISCHE AANPAK</b>
------------------------------------

**De uitvoering van dit werkprogramma is een van de prioriteiten van de Commissie voor het jaar 2003 en zal worden gebaseerd op de volgende drie aspecten:**

---

<sup>39</sup> Richtlijn 89/552/EG van de Raad van 3 oktober betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm)

<sup>40</sup> Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm)



**(i) aandacht voor de specifieke instrumenten van het Europees audiovisueel beleid met het oog op de vergroting van de algehele samenhang van dat beleid;**

**(ii) voor zover van toepassing aandacht voor de raakvlakken met ander communautair beleid dat van invloed is of kan zijn op de tenuitvoerlegging van de richtlijn "Televisie zonder grenzen";**

**en**

**(iii) het initiëren van een publiek debat – met het oog op transparantie – waaraan alle betrokken partijen deel kunnen nemen, evenals de kandidaat-lidstaten en hun inwoners. Met dit publieke debat wordt gestreefd naar een discussie, waarbij de recente ontwikkelingen binnen de technologie en de markten in de audiovisuele sector en de te verwachten ontwikkelingen aan bod zullen komen. Op deze wijze kan de Commissie informatie verzamelen, aan de hand waarvan zij kan beoordelen of de geldende regelgeving dient te worden aangepast, en zo ja, op basis van welke uitgangspunten.**

In dit verband dient met name te worden benadrukt dat:

Krachtens artikel 151, lid 4, van het Verdrag de Gemeenschap bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag rekening houdt met culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.

Daarnaast maakt de Commissie tegenwoordig gebruik van effectbeoordelingen<sup>41</sup> als instrument om de kwaliteit en de samenhang van het ontwikkelingsproces van communautair beleid te verbeteren. De effectbeoordeling zal vanaf 2003 binnen de Commissie geleidelijk worden gebruikt bij alle belangrijke initiatieven en is een maatregel die deel uitmaakt van het Actieplan voor verbetering van de regelgeving<sup>42</sup>. Tijdens de Raad te Laken is de Commissie namelijk overeengekomen om beginselen voor verbetering van de regelgeving te gaan toepassen, waaronder met name een systeem voor het beoordelen van de effecten van regelgeving. Deze afspraak sloot aan bij het Witboek van de Commissie over governance<sup>43</sup>.

In de effectbeoordeling worden de te verwachten positieve en negatieve effecten van voorgestelde maatregelen beschreven. Op deze manier kan een gefundeerd politiek oordeel over het voorstel worden gegeven en kunnen compromissen worden gevonden bij de uitvoering van bijkomende doelstellingen. De effectbeoordeling maakt ook aanvulling mogelijk van het Protocol betreffende het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel dat als bijlage is opgenomen bij het Verdrag van Amsterdam.

---

<sup>41</sup> Mededeling van de Commissie van 05.06.2002 over effectbeoordeling (COM(2002) 276 def.). [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002\\_0276fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0276fr01.pdf)

<sup>42</sup> Mededeling van de Commissie Actieplan "Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving" (COM (2002)278 def. ) van 05.06.2002 en COM (2002) 278/2 def. van 06.06.2002. [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002\\_0278fr02.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0278fr02.pdf)

<sup>43</sup> "Europese Governance, een Witboek" 25.07.2001, COM(2001) 428 def. [http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm)

## 1.1. Specifieke instrumenten van het Europees audiovisueel beleid

Het interne deel van het Europees audiovisueel beleid is gebaseerd op een combinatie van specifieke communautaire instrumenten van uiteenlopende aard. Het bestaat onder meer<sup>44</sup> uit dwingende wetgeving (bijvoorbeeld de richtlijn "Televisie zonder grenzen"<sup>45</sup>), financieringsregelingen (bijvoorbeeld het programma Media +<sup>46</sup>, het initiatief "i2i Audiovisueel"<sup>47</sup>) of facultatieve wetgevingsinstrumenten (bijvoorbeeld de Aanbeveling van 1998 van de Raad inzake de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid<sup>48</sup>).

De diverse instrumenten van het audiovisueel beleid beïnvloeden elkaar ook onderling, en zijn gebaseerd op de beginselen van complementariteit op nationaal en communautair niveau en van toegevoegde communautaire waarde.

**Om te komen tot een grotere synergie met de richtlijn "Televisie zonder grenzen" zal de Commissie bij de tenuitvoerlegging van dit werkprogramma rekening houden met alle specifieke instrumenten van het Europees audiovisueel beleid.**

### 1.1.1. Richtlijnen

Naast de richtlijn "Televisie zonder grenzen", die het juridisch referentiekader vormt voor omroepactiviteiten in de Europese Unie, dient te worden verwezen naar Richtlijn 93/83/EEG "Kabel en satelliet"<sup>49</sup>, waarmee wordt gestreefd naar coördinatie van een aantal voorschriften op het gebied van auteursrechten en naburige rechten die van toepassing zijn op satellietomroep en de doorgifte via de kabel, om grensoverschrijdende uitzending van audiovisuele programma's te vereenvoudigen.

### 1.1.2. Aanbevelingen

Op 24 september 1998 heeft de Raad een aanbeveling vastgesteld 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<sup>50</sup>. Deze tekst, die een aanvulling vormt op hoofdstuk V van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" over de bescherming van minderjarigen, is het eerste juridische communautaire instrument dat

---

44 In dit verband wordt geen aandacht geschonken aan met name de mededelingen met richtsnoeren van de Commissie, waaronder bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie betreffende "Bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken" (COM (2001) 534 def.), de Mededeling van de Commissie over de financiering van het systeem van publieke omroepen (COM(2001/C 320/04); Mededeling van de Commissie over de toepassing van de algemene beginselen van het vrije verkeer van goederen en diensten – artikel 48 en 49 van het EG-Verdrag – op het gebied van het gebruik van schotelantennes, COM (2001) 351 def. van 27 juni 2001.

45 [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm)

46 [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm)

47 [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html)

48 PB L 270 van 07.10.1998, blz.48. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm)

49 Richtlijn 93/83/EEG van de Raad van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel, PB L 248, 06.10.1993.

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm)

50 [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm)

betrekking heeft op alle elektronische media, d.w.z. op de inhoud van de on line en via Internet uitgezonden audiovisuele en informatiediensten.

De Aanbeveling is een rechtsmiddel als omschreven in artikel 249 van het EG-Verdrag dat is bedoeld als richtsnoer voor nationale wetgeving, en bevat in aanvulling op het wettelijke kader richtsnoeren voor de ontwikkeling van de nationale zelfregulering op het gebied van de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid.

Op grond van deze tekst wordt televisiezoekers verzocht te experimenteren met nieuwe middelen voor ouderlijk toezicht in het kader van de ontwikkeling van digitale televisie (persoonlijke codes, filtersoftware of controlechips) zonder dat daarbij de verantwoordelijkheid van omroepen op dit gebied ter discussie staat. Daarnaast wordt exploitanten van on line diensten die internetdiensten aanbieden verzocht om praktijkrichtsnoeren te ontwikkelen om de geldende wetgeving beter toe te passen en uit te werken.

De tenuitvoerlegging van deze aanbeveling is een interessant voorbeeld van aanvullende afstemming op communautair niveau tussen enerzijds wetgevingsmaatregelen en anderzijds zelfreguleringsmaatregelen waarbij alle betrokken partijen samenwerken om op Internet de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te verbeteren.

### **1.1.3. Financieringsmaatregelen**

Een van de steunmaatregelen die door de Commissie is genomen, is het MEDIA-programma (2001-2005)<sup>51</sup>, dat bedoeld is voor verbetering van de concurrentiepositie van de Europese audiovisuele industrie door middel van een reeks stimuleringsmaatregelen en financiële ondersteuning voor de scholing van beroepsbeoefenaren, de ontwikkeling van productieprojecten, distributie en promotie van filmproducties en audiovisuele programma's. Aan technologische ontwikkelingen wordt aandacht geschonken in het kader van de specifieke steun aan proefprojecten<sup>52</sup>.

Ook vermeldenswaard is het initiatief "i2i Audiovisueel" van de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF), in samenwerking met de Europese Commissie. Dit is een nieuw onderdeel met maatregelen<sup>53</sup> die zijn gericht op versterking van

---

<sup>51</sup> Het Media Plus-programma is gebaseerd op de volgende besluiten: Besluit 2000/821/EG van de Raad van 20 december 2000 betreffende de uitvoering van een programma ter aanmoediging van de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken (Media Plus - Ontwikkeling, distributie en promotie) (2001-2005); Besluit 163/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 januari 2001 betreffende de uitvoering van een opleidingsprogramma voor vakmensen van de Europese audiovisuele programma-industrie (MEDIA-Opleiding) (2001-2005). [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_fr.html)

<sup>52</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot_fr.html)

<sup>53</sup> (i) beschikbaarstelling van kredietlijnen (of "globale leningen") van de EIB aan de in de audiovisuele branche gespecialiseerde banksector, voor de financiering van kleine bedrijven die werkzaam zijn op het gebied van audiovisuele producties, audiovisuele technieken of bedrijven die in deze sector als onderaannemer optreden; (ii) financiering op middellange en lange termijn door de EIB, in samenwerking met de banksector, van grote private of publieke televisieconcerns, productieconcerns of concerns op het gebied van de audiovisuele distributie voor hun investeringen in infrastructuurvoorzieningen; (iii) financiering van in de audiovisuele sector gespecialiseerde risicokapitaalfondsen door middel van participaties van het EIF; (iiii) ontwikkeling van gezamenlijke projecten van de EIB-Groep en de Europese Commissie ten behoeve van culturele creaties of de ontwikkeling van de film- of televisie-industrie (scholing op het gebied van financieringen, samenwerking tussen Europese distributeurs enz.).

de financiële basis van de audiovisuele sector en op versnelling van de aanpassing van deze sector aan digitale technieken. Dit heuse "financiële pakket" dient als aanvulling op het Media Plus-programma en is gericht op verbetering van de concurrentiepositie van deze industrie en op bevordering van de ontwikkeling van Europese audiovisuele inhoud.

Er bestaan ook andere steunregelingen, waaronder het communautaire meerjarenprogramma (2001-2005) "eContent", ter stimulering van de ontwikkeling en het gebruik van Europese digitale inhoud op de mondiale netwerken en ter bevordering van de taalkundige verscheidenheid in de informatiemaatschappij<sup>54</sup>.

## **1.2. Verbanden met ander communautair beleid**

Naast de directe toepassing van de bepalingen van het Verdrag, waaronder met name de bepalingen inzake de vier fundamentele vrijheden uit het primaire recht (vrij verkeer van diensten, goederen, kapitaal en personen), dient te worden benadrukt dat het beleid van de Europese Unie op meerdere gebieden verband houdt met het Europees audiovisueel beleid. Dat is bijvoorbeeld het geval met het concurrentiebeleid, het beleid op het gebied van het intellectueel eigendom<sup>55</sup> en de media<sup>56</sup>, het beleid inzake de informatiemaatschappij, met name de richtlijn betreffende elektronische handel<sup>57</sup> en het pakket "elektronische communicatie"<sup>58</sup> of het beleid ter bescherming van de consument<sup>59</sup>.

Deze vormen van beleid beïnvloeden elkaar dus over en weer bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag.

In dit verband zijn ook de bepalingen van artikel 151, lid 4, van het EG-Verdrag van bijzonder belang. Daarin wordt bepaald dat de Gemeenschap bij haar optreden uit hoofde van

---

<sup>54</sup> Besluit 2001/48/CE van de Raad van 22 december 2000, PB L 14 van 18.1.2001

. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/aides/forms/infso02\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/infso02_fr.htm)

<sup>55</sup> Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, PB nr.° L 167 van 22/06/2001 blz. 10.

<sup>56</sup> Richtlijn 93/83/EEG van de Raad van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel, PB L 248, 06.10.1993 ; Verslag van de Europese Commissie over de toepassing van Richtlijn 93/83/EEG van de Raad van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel, COM (2002) 430 def.; 27 juli 2002; Richtlijn 98/84/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 1998 betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang, PB L 320, 28.11.1998, blz. 54 ; Mededeling van de Commissie over de toepassing van de algemene beginselen van het vrije verkeer van goederen en diensten – artikel 48 en 49 van het EG-Verdrag – op het gebied van het gebruik van schotelantennes, COM (2001) 351 def. van 27 juni 2001. [Http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm).

<sup>57</sup> Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt, PB nr.° L 178 van 17 juli 2000, blz. 1.

<sup>58</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm)

<sup>59</sup> Zie met name de mededeling van de Commissie over de follow-up van het Groenboek over de consumentenbescherming in de EU, Brussel, 11.6.2002, COM(2002) 289 def. Raadpleeg voor lopende werkzaamheden in verband met een kaderrichtlijn het volgende adres:  
[http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair\\_comm\\_pract/follow\\_green\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html)

andere bepalingen van het Verdrag rekening houdt met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.

**Indien dat relevant is, zal de Commissie rekening houden met de interactie tussen deze verschillende beleidsvormen in het kader van de tenuitvoerlegging van dit werkprogramma met het oog op de vergroting van de algehele samenhang van het Europees audiovisueel beleid.**

Er wordt op gewezen dat met name de intellectuele eigendomsrechten een aansporing vormen tot scheppen en investeringen op vele kunstzinnige gebieden en met name in de audiovisuele sector (televisie, film, muziek enz.) en bijdragen tot concurrentie, werkgelegenheid en innovatie in de informatiemaatschappij. Op Europees niveau zijn deze rechten in sterke mate onderling afgestemd om belemmeringen van het handelsverkeer te voorkomen en om het toepasselijke kader aan te passen aan nieuwe exploitatievormen.

Zo wordt met Richtlijn 93/83/EEG ("Kabel en satelliet"), die aansluit bij de richtlijn "Televisie zonder grenzen", gestreefd naar coördinatie van een aantal voorschriften uit het auteursrecht en aan het auteursrecht verwante rechten die van toepassing zijn op satellietomroep en op de doorgifte via de kabel, om grensoverschrijdende uitzending van audiovisuele programma's te vereenvoudigen. Naar aanleiding van het verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn dat de Commissie op 26 juli 2002 goedkeurde<sup>60</sup> wordt deze richtlijn momenteel ook onderzocht en besproken door het directoraat-generaal Interne Markt (werkbijeenkomsten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen en vertegenwoordigers van bevoegde nationale instanties). De Commissie zal er zorg voor dragen dat de eventuele herziening van de beide instrumenten op samenhangende en gecoördineerde wijze zal plaatsvinden om de ontwikkeling van de verschillende uitzendkanalen voor audiovisuele inhoud te bevorderen en daarbij rekening te houden met de belangen van alle betrokken partijen (met name rechthebbenden, omroepen en kijkers).

**Ook zal de Commissie indien relevant rekening houden met de raakvlakken tussen de richtlijn "Televisie zonder grenzen" en Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij<sup>61</sup> en de richtlijn inzake elektronische handel<sup>62</sup>.**

### **1.3. Publiek debat**

Dit werkprogramma vormt een belangrijke stap voorwaarts naar een beter inzicht in het geheel van economische, culturele en maatschappelijke uitdagingen die verband houden met de tenuitvoerlegging van de richtlijn "Televisie zonder grenzen". Het sluit aan bij de

---

<sup>60</sup> COM(2002)430 def., [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm)

<sup>61</sup> Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij - *PB L 167 van 22/06/2001 blz. 0010 - 0019* - [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm)

<sup>62</sup> Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("Richtlijn inzake elektronische handel"), *PB L 178 van 17/07/2000 blz. 0001 - 0016* - [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/ecommerce/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm)

mededeling van de Commissie uit 1999 over de beginselen en richtsnoeren van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk<sup>63</sup>.

Om informatie te vergaren en inzicht te krijgen in de noodzaak om de richtlijn "Televisie zonder grenzen" op termijn te actualiseren of aan te passen en eventueel aanverwante of aanvullende maatregelen te nemen, zal de Commissie in de loop van het eerste kwartaal van 2003 een publiek debat voeren met alle betrokken partijen, waaronder ook de kandidaat-lidstaten en hun inwoners.

In dit kader<sup>64</sup> zal zij in de loop van het eerste halfjaar van 2003 een reeks hoorzittingen houden en alle betrokken partijen uitnodigen om schriftelijk te reageren op de verschillende specifieke thema's die in dit werkprogramma aan de orde komen.

Op basis van dit overleg dient met name te kunnen worden beoordeeld of de economische en technologische ontwikkeling in de sector een aanpassing vereist van de bestaande wettelijke maatregelen, met name gelet op de sterke groei van het aantal omroepzenders met audiovisuele inhoud. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit<sup>65</sup>.

**Op basis van de resultaten van dit publieke debat zal de Commissie eind 2003 of begin 2004 bij het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's een mededeling en eventuele bijbehorende voorstellen indienen.**

## II. - WERKPROGRAMMA

Op grond van de bepalingen van het Verdrag<sup>66</sup> wordt in de richtlijn "Televisie zonder grenzen" het wettelijke referentiekader vastgesteld voor de vrije verrichting van televisiediensten in de Europese Unie, teneinde de ontwikkeling te bevorderen van een Europese markt (beginselen van vrije ontvangst en doorgifte van televisieprogramma's), rekening houdend met een aantal doelstellingen van algemeen belang<sup>67</sup>.

Met het oog hierop zal zij op communautair niveau dienen voor de coördinatie van de nationale wetgeving op een aantal gebieden, waaronder de vaststelling van de wet waaronder omroepen vallen (beginsel van het land van uitzending), de bevordering van distributie en productie van Europese producties, de toegang tot gebeurtenissen van groot belang, reclame, telewinkelen, sponsoring, bescherming van minderjarigen en de openbare orde en het recht van weerwoord.

---

<sup>63</sup> 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 (COM(1999)657 def.)). [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf)

<sup>64</sup> Vgl. lopende werkzaamheden van de Commissie: "Naar een sterkere cultuur van overleg en dialoog - voorstel betreffende algemene beginselen en minimumnormen voor overleg door de Commissie met betrokken partijen".

<sup>65</sup> Op grond van het Protocol betreffende het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel dat als bijlage is opgenomen bij het Verdrag van Amsterdam.

<sup>66</sup> Artikel 49 e.v. van het Verdrag verbiedt elke beperking van de vrijheid om omroepprogramma's tot over de grenzen van de lidstaten uit te zenden. Het Verdrag alsmede de arresten van het HvJEG staan slechts drie uitzonderingen toe op dit beginsel: maatregelen die worden gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

<sup>67</sup> Zie uitvoeringsverslag, punt 3.1 voor een overzicht van de doelstellingen van algemeen belang.

Onder invloed van de ontwikkeling van digitale technieken en de sterke groei van het aantal televisiezoekers die op diverse platforms worden aangeboden (ether, kabel, satelliet, Internet) en van nieuwe uitzend- en gebruiksmogelijkheden (kiestelevisie, persoonlijke videoregistraties, interactieve televisie, grote platte beeldschermen, nieuwe technologieën voor beeldcompressie enz.) ondergaat de audiovisuele sector ingrijpende veranderingen. Deze ontwikkeling noopt de Commissie ertoe de interpretatie en de tenuitvoerlegging van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" te herzien en middelen aan te bieden om de eventueel geconstateerde moeilijkheden op te lossen, daarbij met name rekening houdend met de recente ontwikkelingen die zich in de lidstaten op het gebied van wet- en regelgeving hebben voorgedaan.

Om met name de gevaren van rechtsonzekerheid en concurrentievervalsing te voorkomen, dient de Commissie zich er – met inachtneming van bovengenoemde doelstellingen van algemeen belang – van te overtuigen dat de recente ontwikkelingen in wet- en regelgeving en bestuurspraktijk verenigbaar zijn met de hoofddoelstelling van een vrij verkeer van diensten.

**In het kader van het publieke debat kunnen alle betrokken partijen schriftelijk commentaar leveren en deelnemen aan de openbare hoorzittingen. Dit publieke debat zal worden georganiseerd op basis van de in dit werkprogramma vermelde specifieke thema's.**

## **2.1. ALGEMENE OVERWEGINGEN**

Voor de toekomst van de Europese regulering dient rekening te worden gehouden met twee algemene overwegingen: enerzijds de werkingssfeer van de regulering en anderzijds de verhouding tussen de verschillende relevante communautaire instrumenten.

Bij de discussie zal de aandacht met name ook uitgaan naar de verhouding tussen wetgevingsmaatregelen, mederegulering en zelfregulering.

De punten die betrekking hebben op de werkingssfeer zullen uitsluitend worden bezien in het licht van de doelstellingen van algemeen belang die worden nagestreefd door het Europees audiovisueel beleid en, in dit kader, met het oog op de waarborging van het vrije verkeer van diensten, waarbij eventuele belemmeringen van de interne markt zullen worden geïnventariseerd en uit de weg geruimd.

Op dit gebied zal ook rekening worden gehouden met de toepassing van de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit als omschreven in het Protocol dat als bijlage is toegevoegd aan het Verdrag van Amsterdam.

### ***1. Werkingssfeer***

Met betrekking tot de werkingssfeer dient te worden gewezen op een aantal beginselen die op communautair niveau ten grondslag liggen aan de huidige regelgeving.

Allereerst dient met nadruk te worden gewezen op **het "technisch neutrale" karakter van de richtlijn "Televisie zonder grenzen"**, waarvan alle bepalingen zowel op analoge als op digitale televisie van toepassing zijn, ongeacht de wijze van uitzenden (ether, satelliet, kabel enz.).

Vervolgens dient te worden gewezen op het belangrijke verschil<sup>68</sup> dat in het positieve Gemeenschapsrecht wordt gemaakt tussen enerzijds diensten van “televisie-omroeporganisaties” die zijn bestemd voor het publiek en anderzijds “diensten van de informatiemaatschappij” die op individueel verzoek worden geleverd. Het begrip "op individueel verzoek van de afnemer van de diensten" verwijst naar een dienst die wordt geleverd door datatransmissie op individueel verzoek.<sup>69</sup>

De diensten van de « televisieomroepen » vallen onder de richtlijn “televisie zonder grenzen”. De «diensten van de informatiemaatschappij» worden met name behandeld in het kader van de richtlijn betreffende de elektronische handel<sup>70</sup>.

De Commissie is niet voornemens het in het communautaire acquis aangebrachte onderscheid tussen de diensten van de informatiemaatschappij en de onder de richtlijn “Televisie zonder grenzen” vallende diensten in twijfel te trekken.

**Voor elk van de specifieke thema's uit 3.2 zal de Commissie in het licht van de recente ontwikkelingen van de markt en de technologie en van de te verwachten ontwikkelingen onderzoeken of met de bepalingen van de richtlijn de doelstellingen volledig zijn verwezenlijkt en of het noodzakelijk is om op communautair niveau maatregelen te nemen.**

---

68 Zo wordt in artikel 1(a) van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" de volgende definitie gegeven van "televisieomroepen": "*Het oorspronkelijke uitzenden via de kabel of draadloos, via de ether of via satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma's. Hieronder is mede begrepen het overdragen van programma's tussen ondernemingen met het oog op doorgifte daarvan aan het publiek. Hieronder zijn niet begrepen communicatiediensten die informatieve gegevens of andere prestaties op individueel verzoek verstrekken zoals telekopiediensten, elektronische databanken en andere soortgelijke diensten*"

In artikel 1(2) van Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 wordt het begrip "dienst van de informatiemaatschappij" omschreven als "*elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten verricht wordt*". In deze laatste richtlijn wordt uitdrukkelijk bepaald dat "televisieomroepdiensten - in de zin van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" - en radio-omroepdiensten geen diensten van de informatiemaatschappij zijn omdat zij niet op individueel verzoek worden geleverd". Zie Bijlage van deze richtlijn met een indicatieve lijst van diensten die niet onder artikel 1, lid 2 vallen –<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21003.htm> ; zie ook overweging 18 van Richtlijn 2000/31/EG.

De definitie van "diensten van de informatiemaatschappij" is overgenomen in Richtlijn 98/84/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 1998 betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang, alsmede in Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt en in de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de bepalingen van de lidstaten inzake de reclame en de sponsoring voor tabaksproducten (politiek akkoord van de Raad van 2.12.2002 over het gewijzigde voorstel van het Europees Parlement – nog niet gepubliceerd).

69 Zie artikel 1 sub 2, tweede lid, derde aandachtstreepje van Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en voorschriften inzake de diensten van de informatiemaatschappij, gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998.

70 Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt, *PB L 178 van 17/07/2000 blz. 01 – 16* - [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/ecommerce/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm)



Indien dat het geval is, zal zij onderzoeken of het wenselijk is om de huidige bepalingen van de richtlijn te herzien, deze te wijzigen of andere maatregelen te nemen om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. De kwesties zullen uitsluitend behandeld worden vanuit het oogpunt van de doelstellingen van algemeen belang die worden nagestreefd door de richtlijn "Televisie zonder grenzen". Geen aandacht zal derhalve worden geschonken aan met name zaken die betrekking hebben op transmissie of toegang, met inbegrip van toegang tot bijbehorende voorzieningen en doorgifteverplichtingen ("must-carry"), normalisatievraagstukken (behandeld in het nieuwe regelgevende kader<sup>71</sup> betreffende elektronische communicatienetwerken en – diensten) of kwesties in verband met de regelgeving op het gebied van transacties.

## 2. *Verhouding tussen regelgeving, mederegulering en zelfregulering*

Het onderzoek zal eveneens betrekking hebben op het type regelgeving dat moet worden gebruikt.

In haar Witboek over Europese governance<sup>72</sup> heeft de Europese Commissie voorgesteld om het proces van beleidsontwikkeling in de Europese Unie toegankelijker te maken om te komen tot een grotere betrokkenheid van burgers en organisaties bij de formulering en de uitvoering van het beleid. Het Witboek stimuleert een ruimer gebruik van de diverse beleidsinstrumenten van de overheid en met name van systemen van mederegulering<sup>73</sup> en zelfregulering. De Commissie heeft een actieplan vastgesteld om de regelgeving te verbeteren en te vereenvoudigen<sup>74</sup>.

De Commissie wil komen tot verduidelijking van de keuze en het gebruik van de wetgevingsinstrumenten waarover zij beschikt. Zij merkt echter op dat bij gebruik van de richtlijn altijd de letter en de geest van de Verdragen dienen te worden geëerbiedigd: de richtlijn dient weer een instrument te worden waarin een juridisch kader en te verwezenlijken doelstellingen worden omschreven. De Commissie wil zo richtlijnen ook zo veel mogelijk beperken tot een algemeen kader met doelstellingen, termijnen en wezenlijke onderdelen van de wetgeving. De wetgever zou zich dienen uit te spreken over deze wezenlijke onderdelen, waarvoor een politiek besluit nodig is, en de technische modaliteiten of details dienen te regelen in uitvoeringsmaatregelen.

Daarnaast benadrukt zij dat er verstandig gebruik kan worden gemaakt van alternatieven voor regelgeving, met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag en de prerogatieven van de communautaire wetgever.

Zo is mederegulering, en in een aantal gevallen ook zelfregulering, een instrument waarmee de doelstellingen van het Verdrag onder duidelijk omschreven voorwaarden kunnen worden verwezenlijkt en tegelijkertijd het wetgevingswerk en de wetgeving zelf kunnen worden vereenvoudigd en waardoor rekening kan worden gehouden met de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit, zonder dat de fundamentele beginselen van de interne markt in het geding komen.

---

<sup>71</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm)

<sup>72</sup> Europese governance, Een Witboek, COM(2001) 428 def., 25.7.2001.

[http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm)

<sup>73</sup> Voor de omstandigheden waaronder gebruik moet worden gemaakt van mederegulering wordt met name verwezen naar pag. 25

<sup>74</sup> Mededeling van de Commissie Actieplan "Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving", COM(2002) 278 def. /2, 06.06.2002. [http://europa.eu.int/comm/governance/suivi\\_lb\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_fr.htm)

Door middel van *mederegulering* kan in het kader van een wetgevingsbesluit de tenuitvoerlegging van de door de communautaire wetgever omschreven doelstellingen worden geregeld in maatregelen die worden genomen door erkende partijen op het desbetreffende gebied. Mederegulering kan een zinvol instrument blijken te zijn wanneer wetgeving moet worden aangepast aan de desbetreffende problemen en sectoren en om het wetgevingswerk te vereenvoudigen. Daarnaast kan men zich bij toepassing van mederegulering concentreren op de wezenlijke aspecten van de wetgeving en ten slotte ook gebruik maken van de ervaring van de betrokken partijen, waaronder met name marktpartijen en sociale partners. Dit gebruik in het kader van een wetgevingsbesluit dient van toegevoegde waarde te zijn voor het algemeen belang. Deze benadering kan zinvol zijn wanneer flexibele en/of spoedeisende maatregelen noodzakelijk zijn, voor zover dergelijke maatregelen geen uniforme toepassing in de Gemeenschap vereisen en zij niet van invloed zijn op de concurrentieomstandigheden. De wetgever<sup>75</sup> stelt in dit regelgevingskader de wezenlijke aspecten van de wetgeving vast: te verwezenlijken doelstellingen, uitvoeringstermijnen en -regelingen, controlemethoden voor de tenuitvoerlegging en eventuele sancties, om de rechtszekerheid van de wetgeving te waarborgen. Hij bepaalt in welke mate de vaststelling en de tenuitvoerlegging van uitvoeringsmaatregelen op grond van hun deskundigheid ter zake kunnen worden overgelaten aan de betrokken partijen. Wanneer mederegulering niet tot de verwachte resultaten leidt, behoudt de Commissie zich het recht voor de wetgever een traditioneel wetgevingsvoorstel voor te leggen.

*Zelfregulering* heeft betrekking op talrijke geldende gebruiken, gemeenschappelijke regels, gedragscodes of vrijwillige overeenkomsten die marktpartijen, sociale partners, ngo's of georganiseerde groeperingen zelf op vrijwillige basis voor hun eigen handelen vaststellen. In tegenstelling tot mederegulering is er voor zelfregulering (of *self-regulation*) niet in alle gevallen een wetgevingsbesluit noodzakelijk. De Commissie kan er de voorkeur aan geven om geen wetsvoorstel in te dienen wanneer dergelijke benaderingen reeds bestaan en verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag mogelijk maken. Tevens kan zij bijvoorbeeld door middel van een aanbeveling de betrokken partijen aanraden om over te gaan tot zelfregulering om regelgeving te voorkomen, zonder daarbij echter de mogelijkheid uit te sluiten om tot wetgeving over te gaan indien zelfregulering onvoldoende effect sorteert of ondoelmatig is.

De centrale vraag in het kader van de herziening kan als volgt worden samengevat: "*wat zijn op communautair niveau doelmatige en proportionele middelen om de eerbiediging van de algemene belangen in een digitale omgeving te waarborgen?*". Voor de Commissie is de digitale revolutie niet van invloed op de verplichting om op communautair niveau de relevante algemene belangen in kaart te brengen en indien nodig de eerbiediging daarvan te waarborgen door middel van wet- of regelgeving, door aanvullend gebruik van mederegulering of in bepaalde gevallen van zelfregulering.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zal in het werkprogramma rekening worden gehouden met<sup>76</sup> al deze aspecten.

---

<sup>75</sup> Hoewel de Commissie voorstellen doet voor wetgevingsbesluiten waarin het gebruik van mederegulering is voorzien, dienen het Europees Parlement en de Raad dergelijke voorstellen goed te keuren. Zie de voorwaarden voor het gebruik van mederegulering, pag. 13 van bovengenoemde mededeling COM(2002) 278 def./2.

<sup>76</sup> Zie Protocol betreffende het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel dat als bijlage is opgenomen bij het Verdrag van Amsterdam.

## 2.2. SPECIFIEKE THEMA'S:

### *Thema 1: Toegang tot gebeurtenissen van groot belang voor de samenleving*

Bij de herziening van de richtlijn in 1997 werd artikel 3 bis ingevoegd om elke lidstaat in de gelegenheid te stellen om in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht maatregelen te nemen om te garanderen dat onder zijn bevoegdheid vallende omroeporganisaties niet op exclusieve wijze gebeurtenissen doorgeven die naar zijn oordeel van groot belang zijn voor de samenleving, op een wijze die een aanzienlijk deel van het publiek van deze lidstaat de mogelijkheid ontnemt om deze gebeurtenissen rechtstreeks of op een later tijdstip te volgen op een televisie met vrije toegang. Deze maatregel is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning en is uitsluitend van toepassing op de omroeporganisaties als bedoeld in artikel 1, onder b) van de richtlijn. **De Commissie streeft niet naar uitbreiding van deze maatregel. Zij is echter wel van mening dat het zinvol zou zijn om de formulering van artikel 3 bis nader te bestuderen om de tenuitvoerlegging ervan te verbeteren.**

### *Thema 2: Bevordering van het culturele pluralisme en het concurrentievermogen van de Europese programma-industrie*

De gecombineerde doelstelling van bevordering van het culturele pluralisme en het concurrentievermogen van de Europese programma-industrie is in de richtlijn "Televisie zonder grenzen" concreet vertaald in een aantal maatregelen ten behoeve van de distributie en de productie van Europese televisieprogramma's, eveneens met inachtneming van de bepalingen van artikel 151, lid 4, van het Verdrag, waarin de Gemeenschap wordt verplicht om bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag rekening te houden met culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.<sup>77</sup> De maatregel, die wordt gecombineerd met aanvullende regelingen voor financiële steun, waaronder het Media-programma, is gebaseerd op de bepalingen van titel III van de richtlijn "Televisie zonder grenzen": artikel 4 (promotie van Europese producties), artikel 5 (promotie van Europese producties van onafhankelijke producenten), artikel 6 (omschrijving van het begrip "Europese producties"), artikel 7 (tijdsverloop bij uitzending van filmproducties) en artikel 9 (uitzondering voor plaatselijke televisie-uitzendingen die geen deel uitmaken van een nationaal net).

In artikel 4.3 van de richtlijn wordt bepaald dat de tenuitvoerlegging van dit artikel opnieuw wordt gezien aan de hand van een verslag van de Commissie waarin met name op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens rekening wordt gehouden met de ontwikkeling die zich op de communautaire markt en in internationaal verband heeft voorgedaan. In artikel 25 bis wordt verder bepaald dat daarbij ook rekening dient te worden gehouden met een onafhankelijke studie naar de gevolgen van de betrokken maatregelen op communautair en nationaal niveau.

Daarnaast heeft de Commissie in het kader van de monitoring van de "film"-mededeling<sup>78</sup> twee reeksen punten onderscheiden die aan de orde dienen te komen in het kader van de herziening van de richtlijn "Televisie zonder grenzen". De eerste reeks punten heeft

---

<sup>77</sup> Oude artikel 128, lid 4 Zie overweging 25 van Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie- omroepactiviteiten. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm)

<sup>78</sup> Zie punt 8 van de "Film"-mededeling - [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm)

betrekking op de definitie van "Europese productie" en de definitie van het begrip "onafhankelijke producent of productie". De tweede reeks heeft betrekking op de tijd die er ligt tussen de eerste vertoning van een filmproductie en de uitzending daarvan op televisie en op de definitie en het gebruik van on line rechten.

**Daarom zal in het kader van dit werkprogramma: (i) opdracht worden gegeven voor het uitvoeren van de onafhankelijke studie als bedoeld in artikel 25 bis van de richtlijn; (ii) de discussie over de tenuitvoerlegging van titel III van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" worden voortgezet en verdiept en (iii) de uitwisseling van standpunten over de dubbele reeks punten uit de "film"-mededeling worden voortgezet.**

### ***Thema 3: Bescherming van de algemene belangen bij televisiereclame, sponsoring, telewinkelen en zelfpromotie***

In hoofdstuk IV van de richtlijn wordt voor televisieprogramma's een reeks voorschriften gegeven voor reclame, sponsoring en telewinkelen, waaronder ook voorschriften voor op minderjarigen gerichte reclame. De richtlijn bevat voorschriften met betrekking tot de hoeveelheid reclame die op de buis is toegestaan (maxima per dag en per uur, artikel 18), het aantal spots en de wijze waarop deze de programma's onderbreken (artikel 11) en voorschriften voor de inhoud en de presentatie van reclameboodschappen (artikelen 10, 12, 13, 14, 15 en 16). Voor sponsoring gelden specifieke voorschriften (artikel 17).

Met de richtlijn wordt gestreefd naar bescherming van de belangen van de kijkers, bijvoorbeeld door het maken van een duidelijk onderscheid tussen redactionele inhoud en reclameboodschappen, en naar bescherming van de integriteit en de waarde van audiovisuele werken en rechthebbenden, bijvoorbeeld door te voorkomen dat werken te vaak worden onderbroken. De Commissie zal met name de evenredigheid van de bestaande maatregelen onderzoeken en zich daarbij baseren op het beginsel dat de regelgeving dient te worden beperkt tot het met het oog op de verwezenlijking van de gestelde doelen noodzakelijke minimum. Met name dient onderzocht te worden of bepaalde voorschriften die een kwantitatieve beperking van reclame inhouden, kunnen worden versoepeld, rekening houdend met de keuzemogelijkheden waarover gebruikers beschikken en de controle die zij kunnen uitoefenen.

Daarnaast dient met betrekking tot niet lineaire programmeringen te worden onderzocht of er specifieke voorschriften dienen te worden opgesteld om met name te waarborgen dat de scheiding tussen redactionele inhoud en reclameboodschappen wordt gewaarborgd.

Een aantal lidstaten heeft in overeenstemming met artikel 3 van de richtlijn nadere of strengere voorschriften opgesteld dan in de richtlijn, bijvoorbeeld op het gebied van sponsoring (met bepalingen ten aanzien van de duur van de boodschap, de sponsor of de inhoud van zijn boodschap). Ook hanteren meerdere lidstaten verschillende interpretaties van de richtlijn voor wat betreft nieuwe reclametechnieken, waaronder met name het gebruik van "splitscreens", virtuele reclame en interactieve reclame. **De Commissie zal de juridische implicaties van nieuwe reclametechnieken onderzoeken om vast te stellen of er aanleiding is om de wetgeving aan te passen of dat de bestaande wetgeving een goed kader kan vormen voor deze technieken. Ook zal zij de economische en financiële implicaties van eventuele aanpassingen onderzoeken.**

**Bij haar onderzoek zal de Commissie rekening houden met de eventuele rol van zelfregulering ten aanzien van voorschriften voor reclame, en daarbij het feit in aanmerking nemen dat deze voorschriften de rechtszekerheid dienen te waarborgen of**

te verbeteren en in overeenstemming dienen te zijn met het beginsel van het vrij verrichten van diensten.

Voorts dient er bij de werkzaamheden op het terrein van het audiovisuele beleid en in verband met de toekomstige kaderrichtlijn inzake eerlijke handelspraktijken op te worden toegezien dat deze – zoals in de mededeling over de follow-up van het Groenboek over de consumentenbescherming (blz. 2)<sup>79</sup> wordt uiteengezet – in overeenstemming zijn en verenigbaar met het Gemeenschapsbeleid.

#### *Thema 4: Bescherming van minderjarigen en de openbare orde - Het recht van weerwoord*

##### **- Bescherming van minderjarigen en de openbare orde**

In artikel 22 en 22 bis van de richtlijn worden de beginselen omschreven die betrekking hebben op de bescherming van minderjarigen en de openbare orde en door de lidstaten dienen te worden geëerbiedigd. Op grond daarvan dienen de lidstaten passende maatregelen te nemen (keuze van het tijdstip van uitzending of technische maatregelen om te waarborgen dat minderjarigen in het zendgebied deze uitzendingen normaliter niet kunnen zien of beluisteren, of invoering van akoestische waarschuwingen of herkenningmaatregelen met visuele symbolen) om de eerbiediging van deze beginselen te waarborgen. **In het publieke debat zullen deze beginselen en systemen worden herzien, met name in het licht van recente technologische ontwikkelingen.**

In artikel 2 bis van de richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten de vrijheid van ontvangst waarborgen en geen belemmeringen opwerpen voor de doorgifte op hun grondgebied van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten om redenen die binnen de door deze richtlijn gecoördineerde gebieden vallen. De lidstaten mogen echter onder bepaalde voorwaarden tijdelijk van deze bepalingen afwijken, wanneer een televisie-uitzending uit een andere lidstaat een duidelijke, belangrijke en ernstige inbreuk vormt op bovengenoemde artikelen 22 en 22 bis. In dat geval is de betrokken lidstaat met name gehouden om zijn voornemen kenbaar te maken aan de betrokken omroeporganisatie alsmede aan de Commissie. Tevens is hij gehouden om overleg te voeren met de uitzendende lidstaat en met de Commissie. **In het publieke debat zal een aantal aspecten worden herzien van deze vrijstelling van de regel van het land van herkomst waarop de gehele richtlijn is gebaseerd, waaronder de procedurele aangelegenheden, om deze eventueel te verduidelijken.**

De bepalingen van de richtlijn betreffende de bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid zijn van toepassing op omroepactiviteiten, terwijl de bepalingen uit de Aanbeveling van de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid<sup>80</sup> betrekking hebben op alle audiovisuele diensten en informatiediensten, met inbegrip van on line diensten. Op 20 februari 2002 heeft het Europees Parlement een verslag goedgekeurd<sup>81</sup> over de evaluatie van de Commissie voor de Raad en

---

<sup>79</sup> Vgl. voetnoot 59.

<sup>80</sup> 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 07.10.1998, blz.48. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm)

<sup>81</sup> [http://www.europarl.eu.int/plenary/default\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm)

het Europees Parlement betreffende de tenuitvoerlegging van de aanbeveling<sup>82</sup>. In dit verslag wordt het belang benadrukt van de benadering die is gebaseerd op zelfregulering op dit gebied, en wordt alle betrokken partijen verzocht om voortzetting van hun inspanningen met het oog op de bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid. Het bevat een verzoek aan de lidstaten om een benadering uit te werken aan de hand waarvan communautaire criteria worden vastgesteld voor een vergelijkende beschrijving van audiovisuele inhoud maar waarbij de beoordeling van die inhoud vanwege cultuurverschillen op nationaal of regionaal niveau plaatsvindt, terwijl de systemen voor beoordeling van de verschillende media onderling verder worden aangepast. Ten slotte wordt de Commissie in het verslag verzocht om een ander verslag op te stellen over de tenuitvoerlegging van de Aanbeveling, om de geboekte vooruitgang te meten. **De Commissie heeft het voornemen om dit nieuwe evaluatieverslag eind 2003 af te ronden, zodat de samenhang tussen de relevante bepalingen over de bescherming van minderjarigen uit de richtlijn "Televisie zonder grenzen" en de bepalingen van de aanbeveling verder kan worden onderzocht.**

#### **- Recht van weerwoord**

Op grond van Hoofdstuk VI van de richtlijn dient elke natuurlijke persoon of rechtspersoon ongeacht zijn nationaliteit over het recht van weerwoord of een vergelijkbaar recht te beschikken wanneer zijn wettelijke rechten ten aanzien van zijn goede naam of reputatie zijn geschonden door een onjuiste bewering tijdens een televisie-uitzending. **De Commissie zal de tenuitvoerlegging van de desbetreffende bepalingen van de richtlijn onderzoeken.**

#### ***Thema 5: Uitvoeringsaspecten***

In lidstaten waarvan de bevoegdheden jegens omroeporganisaties worden geregeld door de voorschriften van artikel 2 van de richtlijn, spelen het Contactcomité dat krachtens artikel 23 bis is ingesteld bij de Commissie en de nationale regelgevende instanties een wezenlijke rol bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn "Televisie zonder grenzen". Daarbij zijn zij in het kader van hun respectieve bevoegdheden en van het subsidiariteitsbeginsel betrokken bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn en meer in het algemeen van het Verdrag.

#### **1. Bepaling van het bevoegde gezag en het toepasselijke recht**

Op grond van artikel 2 bis van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" dienen de lidstaten de vrijheid van ontvangst te waarborgen en is het hun niet toegestaan de doorgifte op hun grondgebied van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten te belemmeren om redenen die binnen de door deze richtlijn gecoördineerde gebieden vallen (beginsel van de staat van herkomst).

Met het oog op de bepaling van de bevoegdheden jegens omroeporganisaties, wordt in artikel 2, lid 4, het vestigingscriterium (naast een aantal materiële subsidiaire criteria) tot het belangrijkste criterium bestempeld. **Deze criteria zullen worden herzien in het licht van de gegroeide praktijk en de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie, en met name in**

---

<sup>82</sup>Christopher Beazley <Titel>betreffende het Evaluatieverslag van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de aanbeveling van de Raad van 24 september 1998 over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, </Titel><DocRef>(COM(2001) 106 – C5-0191/2001 – 2001/2087(COS)). [http://www.europarl.eu.int/plenary/default\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm)</DocRef>

**het licht van de doelmatigheid van de subsidiaire criteria van artikel 2, lid 4, van de richtlijn.**

## **2. Contactcomité**

Het Contactcomité dat krachtens artikel 23 bis van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" is ingesteld bij de Commissie, speelt een wezenlijke rol bij de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de bepalingen van deze richtlijn en is een uitgelezen platform voor de uitwisseling van standpunten en gegevens tussen de Commissie en de lidstaten en tussen de lidstaten onderling.

**Overeenkomstig de verzoeken die de Raad op 11 november 2002 onder Deens voorzitterschap in haar conclusies formuleerde, zal de Commissie het Contactcomité nauw betrekken bij de tenuitvoerlegging van dit werkprogramma. Daarnaast zal zij de wenselijkheid overwegen van uitbreiding van de bevoegdheden van het Comité in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 3 bis van de richtlijn inzake de toegang tot gebeurtenissen van groot belang voor de samenleving (toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning).**

## **3. Rol van nationale regelgevende instanties**

Naar aanleiding van het op Europees niveau gevoerde overleg doet de Commissie voorstellen voor richtsnoeren voor de ontwikkeling van nationale regelgevende instanties in de audiovisuele sector. Zo heeft de Commissie in haar Mededeling betreffende beginselen en richtsnoeren in het digitale tijdperk<sup>83</sup> met name de volgende aspecten nader uitgewerkt:

- Regulerende instanties dienen bij voorkeur onafhankelijk te zijn van de regering en marktpartijen.
- Aangelegenheden die betrekking hebben op de inhoud zijn per definitie nationaal van aard, aangezien zij rechtstreeks en nauw verbonden zijn met de culturele, sociale en democratische behoeften van een bepaalde samenleving. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is regulering van de inhoud dus voornamelijk een verantwoordelijkheid van de lidstaten.
- De technologische convergentie vereist grotere samenwerking tussen de nationale regulerende instanties (infrastructuurvoorzieningen voor elektronische communicatie, audiovisuele sector, concurrentie enz.).
- Regulerende instanties kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en de toepassing van zelfregulering.

**In het kader van de tenuitvoerlegging van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" zal de Commissie standpunten uitwisselen met betrekking tot de mogelijkheid tot intensievere samenwerking op Europees niveau tussen de verschillende nationale regulerende instanties op audiovisueel gebied.**

---

<sup>83</sup> Mededeling van de Commissie van 14.12.1999 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 (COM(1999)657 def.)). [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf)

***Thema 6: Punt buiten de richtlijn: recht van toegang tot flitsen van onder exclusieve rechten vallende gebeurtenissen***

Ten slotte lijkt het passend om de vraag te overwegen of er aanleiding is om in de toekomst bepalingen op te stellen inzake de toegang tot flitsen van onder exclusieve rechten vallende gebeurtenissen.

Anders dan in het Europese verdrag over grensoverschrijdende televisie van de Raad van Europa<sup>84</sup> zijn in de richtlijn "Televisie zonder grenzen" dergelijke bepalingen namelijk niet opgenomen.

**Gelet op de belangen die hierbij spelen (organisatoren van evenementen, rechthebbenden, agentschappen, publiek) en rekening houdend met het feit dat een aantal lidstaten terzake reeds specifieke maatregelen heeft vastgesteld, met name ter waarborging van de pluriformiteit van informatiebronnen, is het van belang om dit nieuwe punt aan de orde te stellen om na te gaan of het ontbreken van bepalingen op communautair niveau een belemmering vormt voor de interne markt.**

---

<sup>84</sup> Europees Verdrag inzake grensoverschrijdende televisie (STE n° 132), Straatsburg, 05.05.1989 - **Tekst gewijzigd bij aanvullend Protocol (STE n° 171), van 01.010.1998, in werking getreden op 01.03.2002** - <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm>. Opgemerkt dient te worden dat de werkingssfeer van het Verdrag van de Raad van Europa niet overeenkomt met die van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" van het Europees Parlement en de Raad en slechts betrekking heeft op grensoverschrijdende televisie.



### III. - TIJDSHEMA EN TOEKOMSTIGE WERKZAAMHEDEN

De Commissie is van mening dat de beginselen en richtsnoeren van het audiovisuele beleid van de Gemeenschap die zijn omschreven in de mededeling<sup>85</sup> uit 1999 nog steeds geldig zijn. Om de effecten van recente technologische ontwikkelingen en van de markt op de tenuitvoerlegging van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" te beoordelen en de maatregelen te onderzoeken die wellicht noodzakelijk blijken te zijn ter vergroting van de samenhang van het algehele audiovisuele beleid in Europa, is de Commissie voornemens de volgende maatregelen te nemen.

Opgemerkt dient te worden dat in het kader van het publieke debat alle betrokken partijen hun reactie schriftelijk kenbaar kunnen maken of deel kunnen nemen aan de openbare hoorzittingen over de in dit werkprogramma omschreven thema's.

VOORLOPIG TIJDSHEMA	BEOOGDE ACTIVITEITEN
1e kwartaal 2003	<ul style="list-style-type: none"><li>- Start van een onafhankelijke studie naar de effecten van maatregelen op communautair en nationaal niveau voor stimulering van distributie en productie van Europese producties</li><li>- Eventuele start van aanvullende <i>ad hoc</i> studies</li></ul>
Maart-mei 2003	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoorzittingen met betrokken partijen over de in dit werkprogramma omschreven thema's</li></ul>
Begin juli 2003	<ul style="list-style-type: none"><li>- Uiterste termijn voor indiening van schriftelijke bijdragen door betrokken partijen over de in dit werkprogramma omschreven thema's</li></ul>
3e kwartaal 2003	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vaststelling van een evaluatieverslag over de tenuitvoerlegging van de Aanbeveling inzake de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid<sup>86</sup></li></ul>
Eind 2003 - begin 2004	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vaststelling van een mededeling over de resultaten van het publieke debat en eventuele voorstellen</li></ul>

<sup>85</sup> Mededeling van de Commissie van 14.12.1999 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 (COM(1999)657 def.). [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/legispdffiles/av\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf)

<sup>86</sup> Aanbeveling van 24 september 1998 over 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 - [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new\\_srv/recom-intro\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm)