



Brussel, 24.4.2013
COM(2013) 231 final

GROENBOEK

Vorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: Groei, creatie en waarden

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Groei en innovatie	4
2.1.	Marktoverwegingen	5
2.2.	Financieringsmodellen	9
2.3.	Interoperabiliteit van connecteerbare tv	10
2.4.	Infrastructuur en spectrum	11
3.	Waarden	12
3.1.	Regelgevingskader	12
3.2.	Vrijheid en pluriformiteit van de media	15
3.3.	Commerciële boodschappen	16
3.4.	Bescherming van minderjarigen	17
3.5.	Toegankelijkheid voor personen met een handicap	18
4.	Volgende stappen	19

GROENBOEK

Voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: Groei, creatie en waarden

1. INLEIDING¹

Dit Groenboek beoogt een brede publieke discussie op gang te brengen over de gevolgen van de transformatie die het audiovisuele medialandschap momenteel ondergaat en die gekenmerkt wordt door een gestaag toenemende convergentie van mediadiensten, alsmede over de manier waarop deze diensten worden gebruikt en geleverd.

Onder convergentie wordt verstaan, een geleidelijke samensmelting van traditionele omroepdiensten en het internet. Dit leidt tot een uitbreiding van de kijkmogelijkheden van televisietoestellen met internetconnectiviteit via decoders voor directe levering van video-inhoud (OTT)² tot audiovisuele mediadiensten die via pc's, laptops of tablets en andere mobiele apparatuur worden geleverd. Zo kunnen consumenten televisiekijken en tegelijkertijd gebruikmaken van een tablet of smartphone om bijvoorbeeld meer informatie op te zoeken over het programma dat zij bekijken of om interactief te reageren met vrienden of met het desbetreffende televisieprogramma.

Het onderscheid tussen de vertrouwde consumptiepatronen van de twintigste eeuw van lineaire omroep via tv-toestellen en diensten op aanvraag die via computers worden verstrekt, is dan ook snel aan het vervagen. Nu met elke smartphone zowel convergente productie als convergent gebruik van inhoud mogelijk is, zou er in de toekomst wel eens een verschuiving kunnen plaatsvinden van passieve consumptie naar actieve participatie.

Verwacht wordt dat er eind 2012³ 40,4 miljoen connecteerbare televisietoestellen zullen zijn en dat de meeste EU-huishoudens in 2016 een dergelijke toestel in huis zullen hebben⁴.

Het gebruik van nieuwe, dankzij internetconnectiviteit aangeboden functies bedroeg volgens de beschikbare informatie in het VK (hoogste percentage in de EU) in 2012 11% van de geïnstalleerde apparatuur, vergeleken met 44% in China, 18% in Korea en 17% in India⁵. In de VS zal het aantal huishoudens met connecteerbare tv-toestellen met inbegrip van OTT-aansluitingen en spelconsoles naar verwachting stijgen van momenteel 22,5% tot 43,1% in 2016⁶.

Over het algemeen wordt er in de EU nu zo'n 4 uur per dag naar (lineaire) televisie gekeken⁷, maar televisiekijken via geconvergeerde weg wordt steeds meer een realiteit en marktspelers ontwikkelen hiervoor nieuwe bedrijfsmodellen of passen bestaande modellen aan. Gebruikers hebben dankzij technologische ontwikkelingen nu al toegang tot alle soorten inhoud en kunnen deze zelf creëren of verspreiden waarbij tijdstip, plaats of type toestel geen rol meer spelen. De Commissie wil dat de kans van deze veranderende technologische omgeving wordt aangegrepen om ervoor te zorgen dat alle Europeanen de breedst mogelijke toegang krijgen

¹ Zie voor een verklarende woordenlijst <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connectedTV>.

² OTT-spelers (Over-the-top) leveren audiovisuele online-inhoud zonder zelf provider te zijn van elektronische communicatiediensten of netwerken.

³ IHS Screen Digest.

⁴ IHS Screen Digest.

⁵ <http://www.pnewswire.com/news-releases/western-viewers-fall-behind-in-the-web-connected-tv-revolution-168126616.html>.

⁶ Bron: e-marketer.

⁷ Jaarboek van het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector, Deel II, bladzijde 171.

tot gediversifieerde Europese inhoud en een zo ruim mogelijk aanbod van hoge kwaliteit. Het technologisch vermogen om inhoud te leveren die legaal toegankelijk is voor kijkers in de hele EU, zou marktspelers bovendien kunnen aanmoedigen nieuwe soorten inhoud te creëren.

De noodzaak voor private economische actoren om verder te innoveren en voor beleidsmakers om te zorgen voor de juiste randvoorwaarden en zich te bezinnen over mogelijke beleidsmaatregelen werpt de volgende vragen op:

- Hoe kan het proces van convergentie in een grotere Europese markt worden vertaald naar economische groei en bedrijfsinnovatie in Europa (punt 2)?
- Welke gevolgen heeft convergentie voor waarden zoals pluriformiteit van de media, culturele diversiteit en bescherming van consumenten, onder wie specifieke groepen zoals minderjarigen (punt 3)?

Nu convergentie het komende decennium meer tastbaar zal worden, zal ze in de toekomst ook gevolgen hebben voor een aantal rechtsinstrumenten waaronder de AVMD-richtlijn⁸ (richtlijn audiovisuele mediadiensten) – die centraal staat in dit document, de richtlijn inzake elektronische handel⁹ en het regelgevingskader voor elektronische communicatie¹⁰. Dit overleg wordt objectief gevoerd zonder op de resultaten vooruit te lopen. Desalniettemin, kan het resultaat van dit overleg de weg vrijmaken voor mogelijke regelgeving en andere beleidsmaatregelen op langere termijn, met name door initiatieven van de Commissie zoals de Better Internet for Kids Coalition (coalitie voor een beter internet voor kinderen)¹¹, activiteiten die gevolg geven aan het verslag van de groep op hoog niveau voor mediavrijheid en –pluralisme¹² en werkzaamheden met betrekking tot zelfregulerende initiatieven onderling te koppelen.

2. GROEI EN INNOVATIE

In 2012 maakte 22% van de EU-burgers gebruik van een mobiel toestel om toegang te krijgen tot het internet¹³. Verwacht wordt dat in 2016 het grootste deel van het consumenteninternetverkeer via video zal plaatsvinden en dat het IP-verkeer hoofdzakelijk zal geschieden via Wi-Fi en mobiele apparaten¹⁴.

Belangrijkste cijfers —consumptie van audiovisuele inhoud gaat steeds meer online
De consumentenuitgaven voor digitale video (films en tv-series via het internet) vertegenwoordigden in Europa in 2011 364,4 miljoen euro (een stijging van 41,8%)

⁸ Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten, (PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1-24).

⁹ 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 elektronische handel), (PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1-16).

¹⁰ Bijvoorbeeld artikel 31 van de universeledienstrichtlijn, spectrumbeleid, artikel 6 van de toegangsrichtlijn.

¹¹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/creating-better-internet-kids>.

¹² http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf.

¹³ Eurostat 2012 Individuals - Mobile Internet access (isoc_ci_im_i).

¹⁴ http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-481360_ns827_Networking_Solutions_White_Paper.html.

¹⁵ International Video Federation Yearbook 2012.

vergeleken met 2010) op een markt van fysieke en digitale video's met een waarde van 9493,8 miljoen euro (een daling van 4,6% vergeleken met 2010)¹⁵.

De vraag naar VoD-diensten (video on demand) van exploitanten van betaaltelevisie uit andere lidstaten waaraan niet kan worden voldaan, wordt geraamd op zo'n 760 à 1.610 miljoen euro per jaar¹⁶.

Verwacht wordt dat het aantal gebruikers van internetvideo wereldwijd zal toenemen van 792 miljoen in 2011 tot 1,5 miljard in 2016¹⁷.

In het derde kwartaal van 2012 waren er 306 VoD-diensten in de EU¹⁸.

Op YouTube worden er elke minuut 72 uur video ge-upload.

De groeiende markt biedt fabrikanten van apparatuur en technologie-ontwikkelaars mogelijkheden om innovatieve producten aan te bieden, met inbegrip van gebruiksvriendelijke interfaces en toegankelijkheidsoplossingen. Netwerkexploitanten zullen te maken krijgen met een toenemende vraag naar bandbreedte en dat zal weer een positieve impact hebben op de investeringen in hogesnelheidsnetwerken. Aanmakers van inhoud kunnen nieuwe manieren vinden om hun publiek uit te breiden, hun werken te gelde te maken en te experimenteren met creatieve ideeën om inhoud te genereren en aan te bieden. Omroepen kunnen kiezen uit meer platforms¹⁹ om hun inhoud te verspreiden en hun interactief aanbod te verbeteren.

De voornaamste elementen om dit potentieel te kunnen benutten zijn bekend: een markt van voldoende omvang om te kunnen groeien, een goed concurrentieklimaat, de bereidheid om bedrijfsmodellen te veranderen, interoperabiliteit en een adequate infrastructuur. Om de toekomst van door internet gedragen media vorm te geven moet Europa ervoor zorgen dat deze elementen aanwezig zijn en tegelijkertijd de waarden die de regelgeving van audiovisuele mediadiensten schragen bevorderen.

2.1. Marktoverwegingen

De EU wordt gekenmerkt door culturele en taalkundige verscheidenheid die op de wereldmarkt weliswaar een potentieel concurrentievoordeel is, maar in een omgeving waar netwerkeffecten een belangrijke rol spelen ook een uitdaging vormt.

Exploitanten en leveranciers die wettig actief zijn op een markt zonder grenzen kunnen dankzij netwerkeffecten in de media en internetwereld een belangrijk comparatief voordeel verwerven omdat zij belangrijke middelen bijeen kunnen brengen en kunnen profiteren van schaalvoordelen. Nieuwkomers die audiovisuele online-inhoud bieden zonder terrestrische toegangsbeperkingen kunnen de meer dan 368 miljoen EU-internetgebruikers²⁰ wellicht overreden hun aanbod te bekijken en zo de concurrentie aangaan met de traditionele

¹⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpay/plum_tns_final_en.pdf.

¹⁷ <http://newsroom.cisco.com/press-release-content?type=webcontent&articleId=888280>.

¹⁸ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector; voor alle platforms: alleen internet, elektronische doorverkoop, videogameconsoles, kabel, IPTV, speciale decoders, smartphones, smart tv's, Push Video on Demand (satelliet, DTT (digitale terrestrische televisie), met uitzondering van apps in iTunes en in de Google Play App Store. Omvat niet: archiefmateriaal, trailers, tv-series, pornografisch materiaal, opleidingsmateriaal, catch-up-catalogi van filmkanalen (bekijken van recentelijk gemiste uitzendingen).

¹⁹ Platforms kunnen door fabrikanten geïntegreerd worden in het toestel of worden verstrekt door andere actoren zoals exploitanten van elektronische communicatiediensten en kabelexploitanten, OTT-actoren of omroepen.

²⁰ <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>.

marktspelers. Vaak gaat het om marktspelers uit de VS die zich met succes op de gefragmenteerde EU-markt wagen.

In Europa moeten consumenten veelal nog ervaren dat de keuze wat online geleverde audiovisuele mediadiensten betreft gering is en dat toegang tot dergelijke diensten op grond van geografische afbakeningen vaak niet mogelijk is. Toepassingen in slimme televisietoestellen kunnen als gevolg van specifieke nationale en door de fabrikant voorgeselecteerde instellingen vaak maar beperkt gebruikt worden en de toegang tot inhoud uit andere EU-landen is in veel gevallen geblokkeerd²¹.

Met de technologie kunnen deze obstakels worden overkomen. Producenten van inhoud, leveranciers van ondertitels en onderzoekers zijn allianties aangegaan om gemeenschappelijk gebruik te maken van de beschikbare taalmiddelen (bijvoorbeeld de ondertitel *corpora*²² waarover producenten beschikken) en instrumenten²³.

Consumentenervaring in de toekomst

a) Een Poolse studente die haar Erasmusjaar in Londen doorbrengt, heeft net als vroeger in Krakau met haar Poolse kredietkaart toegang tot het volledige audiovisuele aanbod van Poolse exploitanten, omdat Poolse diensten ook in Londen verstrekt worden.

b) Haar kamergenoot komt uit het VK en schrijft zijn proefschrift over werken van Portugese regisseurs. Hij heeft op eenvoudige wijze toegang tot het aanbod van audiovisuele inhoud van Portugese aanbieders. Samen kijken zij regelmatig samen naar sportwedstrijden uit verschillende EU-landen.

Met het Groenboek betreffende de onlinedistributie van audiovisuele werken werd getracht meer duidelijkheid te verschaffen over vragen die hoofdzakelijk verband houden met auteursrechten²⁴. De Commissie zal de resultaten van die raadpleging in 2013 publiceren. In december 2012²⁵ bevestigde de Commissie opnieuw haar verbintenis om zich in te zetten voor een modern kader voor auteursrechten en werd besloten tot een parallelle tweesporenaanpak: een gestructureerde dialoog met belanghebbenden in 2013 waar een aantal vraagstukken aan bod zullen komen (waaronder grensoverschrijdende portabiliteit van inhoud en toegang tot audiovisuele werken) waar dringend vooruitgang nodig is en de afronding van marktstudies, effectbeoordelingen en wetsvoorstellen om in 2014 een besluit te kunnen nemen om de hieruit voortvloeiende voorstellen voor een wetshervorming al dan niet in te dienen²⁶. Dit Groenboek zal dan ook niet uitvoerig op auteursrecht kwesties ingaan.

²¹ The economic potential of cross-border pay-to-view audiovisual media services TNS opinion, Plum, the futures company (Studie over het economisch potentieel van grensoverschrijdende audiovisuele mediabetaaldiensten) - Studie in opdracht van de Europese Commissie – januari 2012 http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_en.htm#maincontentSec1.

²² Ondertitelingsbedrijven of filmproducenten/distributeurs zijn in het bezit van grote corpora (databases) van ondertitels, vaak gelijktijdig in verschillende talen. Dit is zeer waardevol basismateriaal om machinevertaalsystemen op maat te kunnen ontwikkelen.

²³ Bijv. SUMAT (www.sumat-project.eu) en SAVAS (www.fp7-savas.eu) en het ICT Werkprogramma 2013, blz. 47 <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/docs/ict-wp2013-10-7-2013-with-cover-issn.pdf>.

²⁴ Groenboek betreffende de onlinedistributie van audiovisuele werken in de Europese Unie: mogelijkheden en uitdagingen voor een digitale eengemaakte markt, COM(2011) 427 definitief.

²⁵ Mededeling van de Commissie over inhoud in de digitale interne markt, COM(2012) 789 final.

²⁶ De volgende punten zullen aan bod komen: territorialiteit in de ééngemaakte markt; harmonisering, beperkingen en uitzonderingen bij auteursrechten in het digitale tijdperk; fragmentering van de EU-auteursrechtenmarkt; en hoe de doelmatigheid en efficiëntie van het toezicht op de naleving kunnen worden verbeterd terwijl tegelijkertijd de legitimiteit ervan in de bredere context van een hervorming van de auteursrechten wordt ondersteund.

Anderzijds moet in de mediawereld van vandaag hard worden gestreden om aandacht van de consument. Marktspelers (bijv. exploitanten van betaal-tv, free-to-air publieke en commerciële omroepen, VoD-distributeurs en producenten van apparatuur) streven ernaar hun aanbod te differentiëren door hoogwaardige en aantrekkelijke inhoud aan te bieden, onder meer op exclusieve basis of via gebruiksvriendelijke interfaces. Een groter aanbod wat betreft kwantiteit en diversiteit verandert het entertainmentlandschap.

In 2009²⁷ investeerden EU-omroepen ongeveer één derde van hun inkomsten in inhoud. Van de 34,5 miljard euro die in het kader van dit programma door omroepen in de EU werd uitgegeven, ging ongeveer 15,6 miljard naar het verwerven van rechten – 5,8 miljard voor sportevenementen en 9,8 miljard om de rechten in handen te krijgen voor films en tv-films²⁸. Premium content (belangrijke sportevenementen en succesvolle, recent uitgebrachte films, de zogenaamde blockbusters) genereert grote vraag en belangrijke inkomsten in de audiovisuele sector. De participatie van BT aan de veiling van de televisierechten van de hoogste Britse voetbaldivisie (de Premier League) van de afgelopen drie seizoenen (aanvang 2013/14) leverde een recordbedrag op van 3 miljard pond sterling, een stijging van 71%²⁹ ten opzichte van de vorige overeenkomst die ook betrekking had op drie seizoenen. In de VS heeft Netflix in 2011/12 een bedrag uitgegeven van naar schatting 4,8 miljard dollar voor streaming van inhoud.

Succes is wellicht afhankelijk van de vraag in hoeverre dergelijke inhoud systematisch kan worden aangeboden. Tot op heden hebben producenten van inhoud hun investeringen afgeschreven op basis van exclusieve afspraken tussen platformexploitanten en leveranciers van inhoud, maar dit soort afspraken kunnen de mogelijkheden voor derden om dergelijke inhoud aan hun publiek te verstrekken ook beperken en nieuwkomers de toegang tot de markt belemmeren.

Wanneer platforms bovendien zeer populair worden onder gebruikers en voor leveranciers van inhoud een cruciale manier worden om hun publiek te bereiken, bestaat het risico van eventuele bevoordeling van bepaalde ondernemingen of in het geval van verticaal geïntegreerde bedrijven, van de eigen diensten van deze platforms. De toegang van deze platforms tot een brede waaier van gebruikersgegevens kan hen bovendien een extra concurrentievoordeel verlenen³⁰. Sommige lidstaten zoals het VK hebben onderzocht of het nodig is om van tevoren verplichtingen op te leggen in verband met het vrijgeven van wholesale-toegang tot live topsportwedstrijden en premières van Hollywoodfilms, die voor het concurrentievermogen van ondernemingen van essentieel belang wordt beschouwd.

De EU-mededingingsregels worden op nationaal en Europees niveau toegepast om eventueel misbruik van marktmacht tegen te gaan wanneer een bedrijf een machtspositie inneemt op een relevante markt. In deze context moet ervoor worden gezorgd dat in een steeds meer convergerende mediawereld een snelle en goed functionerende markt mogelijk is.

De Commissie heeft verschillende keren ingegrepen om ervoor te zorgen dat de mededingingsregels bij de gezamenlijke verkoop van mediarechten van sportevenementen in

²⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Eerste verslag over de toepassing van de artikelen 13, 16 en 17 van Richtlijn 2010/13/EU in de periode 2009-2010. Bevordering van Europese producties bij televisiediensten en audiovisuele mediadiensten op aanvraag in de EU, COM/2012/522.

²⁸ Final study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services (definitieve studie over de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de richtlijn audiovisuele mediadiensten met betrekking tot de bevordering van Europese werken in audiovisuele mediadiensten), 13 december 2011.

²⁹ <http://www.guardian.co.uk/media/2012/jun/13/premier-league-tv-rights-3-billion-sky-bt>.

³⁰ Zie ook punt 3.1. over gegevensbescherming.

acht werden genomen³¹. In concentratiezaken heeft zij bijvoorbeeld corrigerende maatregelen aanvaard om ervoor te zorgen dat de rechten voor topfilms en sportevenementen toegankelijk blijven³². In deze context kan ook worden gewezen op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de weigering om een licentie te verlenen³³. De weigering van een houder van rechten die een machtspositie inneemt om toegang te verlenen tot een product of dienst die onontbeerlijk is voor de uitoefening van een bepaalde activiteit kan als misbruik kan worden aangemerkt als de weigering in de weg staat aan de introductie van een nieuw product waarnaar van de zijde van de consumenten een potentiële vraag bestaat, zij geen rechtvaardigingsgrond heeft en zij elke mededinging op een afgeleide markt uitsluit. In de zaak over de Britse "Premier League", verklaarde het EU-Hof van Justitie tot slot dat de EU-mededingingsregels de rechthebbende weliswaar niet verhinderen de exclusieve uitzendrechten voor een sportevenement aan één enkele licentiehouders te verlenen in één of meer lidstaten, maar dat de rechthebbende de houder van een exclusieve licentie niet kan verbieden grensoverschrijdende diensten te verrichten die betrekking hebben op het uitzenden van een dergelijk sportevenement³⁴. Met een dergelijk verbod zou de licentiehouders namelijk absolute territoriale exclusiviteit krijgen in het door de licentie bestreken gebied zodat concurrentie tussen omroepen niet meer mogelijk is en de ééngemaakte markt wordt opgedeeld overeenkomstig het toepassingsgebied van de exclusieve uitzendrechten.

Verder rijzen er vragen over de concurrentie in verband met de financiering van publieke omroepen. Publieke omroepen breiden hun activiteiten vaak online uit met applicaties of webpagina's. Dit wordt door sommige actoren beschouwd als rechtstreekse concurrentie met hun commerciële aanbod dat niet met overheidsmiddelen wordt gefinancierd. In 2009 stelde de Commissie een mededeling vast over de toepassing van staatssteunregels op publieke omroepen in het licht van nieuwe technologische ontwikkelingen, met inbegrip van de steeds talrijkere distributieplatforms en technologieën. Op grond van de mededeling moet een *ex ante* test worden ingevoerd. Dit houdt een openbare raadpleging in over belangrijke nieuwe diensten die gelanceerd worden door de publieke omroepen, zodat de lidstaten kunnen nagaan welke impact een nieuwe dienst heeft op de markt en de waarde ervan voor de samenleving kunnen beoordelen.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

- (1) Welke factoren stellen bedrijven uit de VS in staat zich met succes een plaats te verwerven op de gefragmenteerde EU-markt ondanks taal- en culturele barrières, terwijl veel EU-bedrijven moeite hebben zich te weren? Welke factoren belemmeren EU-ondernemingen?
- (2) Welke factoren zijn van invloed op de beschikbaarheid van premiuminhoud? Zijn er momenteel praktijken met betrekking tot premiuminhoud op wholesaleniveau die van invloed zijn op de toegang tot de markt en duurzame bedrijfsactiviteiten? Zo ja,

³¹ Zaak COMP/38.173 — de gezamenlijke verkoop van mediarechten aan de Engelse FA Premier League, COMP//37.214 — de gezamenlijke verkoop van mediarechten aan de Duitse Bundesliga, en COMP/37.398 — de gezamenlijke verkoop van de commerciële rechten van de UEFA Champions League wedstrijden.

³² Zaak COMP/M.2876 Newscorp//Telepiù.

³³ Zaak C-418/01 IMS Health, C-418/01, GmbH & Co. OHG v NDC Health GmbH & Co. KG [2004] Jurispr. I-5039.

³⁴ Gevoegde zaken C-403/08 en C-429/08 *Football Association Premier League Ltd & Others v QC Leisure & Others - Karen Murphy v Media Protection Services Ltd*, arrest van 4 oktober 2011. Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een coherent kader voor een groter vertrouwen in de digitale ééngemaakte markt voor elektronische handel en onlinediensten" van 11 januari 2012, bladzijde 7.

welke impact heeft dit op de consumenten? Is er behoefte aan regelgeving die verder gaat dan de toepassing van bestaande mededingingsregels?

(3) Zijn er obstakels die regelgeving vergen ten aanzien van de toegang tot platforms?

2.2. Financieringsmodellen

Voortschrijdende convergentie, veranderend consumentengedrag³⁵ en opkomende nieuwe bedrijfsmodellen hebben een impact op de financiering van audiovisuele productie.

Formats van tv-programma's en series³⁶ worden binnen Europa steeds meer aan- en verkocht — in sommige gevallen aangepast aan de plaatselijke smaak — en uitgevoerd naar andere delen van de wereld³⁷. Bij producties waar de taalbarrières lager liggen, bijvoorbeeld programma's voor kinderen of documentaires, zijn er wellicht meer mogelijkheden voor samenwerking. Niet alleen door professionele producenten ontwikkelde tv-shows maar ook door gebruikers gegenereerde inhoud kunnen een groot publiek bereiken, wanneer omroepen deze inhoud in hun lineaire programma's integreren. OTT-actoren kunnen voorts hun eigen series en live-tv-shows aanbieden en rechten verwerven op premiuminhoud.

De lidstaten hebben verschillende manieren ontwikkeld om Europese werken te bevorderen bijvoorbeeld om de productie, financiering en distributie naar een breder publiek te vergemakkelijken. In de richtlijn audiovisuele mediadiensten zijn bindende percentages vastgesteld voor het aandeel van Europese werken en door onafhankelijke producenten geproduceerde werken die de EU-omroepen moeten uitzenden. Voor niet-lineaire audiovisuele mediadiensten is de verplichting om Europese werken te bevorderen soepeler geformuleerd en kan van omroepen en aanbieders van diensten op aanvraag een financiële bijdrage worden gevraagd om de productie van Europese werken te steunen. Hoewel de lidstaten over het algemeen voldoen aan de huidige wettelijke eisen, concentreren zij zich vooral op nationale producties. Niet-nationale Europese producties vertegenwoordigen slechts 8,1%³⁸ van de zendtijd in de EU.

VoD-platforms blijken steeds meer te investeren in oorspronkelijke inhoud zodat deze nieuwe actoren kunnen worden gezien als potentiële nieuwe investeerders in audiovisuele inhoud. Met de dynamische toename van VoD-diensten en gezien de huidige bijdrage van omroepen aan de productie van Europese werken, zijn er in sommige lidstaten discussies over de bijdrage aan financiering van inhoud door op het internet gebaseerde nieuwe actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de exploitatie ervan. Dit werpt wellicht specifieke vragen op over bijdragen van niet-Europese actoren.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

³⁵ Dalende consumentenuitgaven voor DVD's, -7,7% van 2010 tot 2011, met een stijging van de consumentenuitgaven voor VoD met 20,1% tot in totaal 1,2 miljard euro. Het Europees videojaarboek, 2012, blz. 7. Tussen 2008 en 2010 liet de kijktijd in het VK voor online video een meer dan verdubbeling zien tot 31 minuten per dag. In Frankrijk steeg deze kijktijd met 104% tot 24 minuten/dag. Bron: Cimscore.

³⁶ Zie voetnoot 28. Volgens een studie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn audiovisuele mediadiensten inzake de bevordering van Europese werken vertegenwoordigde de uitvoer van formats uit Europa naar Noord- Amerika, Zuid-Amerika en Azië in de periode 2006-2008 5084 uitzendingen en de handel in formats binnen Europa 19995 zenduren. De uitvoer van formats van Europa naar Noord-Amerika bedroeg 2213 uur vergeleken met 8363 uur van Noord-Amerika naar Europa.

³⁷ Voorbeelden van formats die wereldwijd worden uitgevoerd en plaatselijk worden aangepast zijn bijvoorbeeld programma's als "Who wants to be a Millionaire" en "Deal or no deal" en series zoals "The Killing" en "The Bridge".

³⁸ Zie voetnoot 28.

- (4) Zijn de huidige eisen van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AMVD-richtlijn) de beste oplossing om de productie, distributie, beschikbaarheid en de aantrekkingskracht voor de markt van Europese werken te bevorderen?
- (5) Hoe beïnvloeden convergentie en een veranderend consumentengedrag het huidige systeem van de financiering van inhoud? Op welke wijze dragen de verschillende actoren in de nieuwe waardeketen bij aan de financiering?

2.3. Interoperabiliteit van connecteerbare tv

Connecteerbare tv-toestellen en –diensten zijn onderworpen aan tal van normen in de omroep-, de IT- en de telecommunicatiesector³⁹. Opnieuw stelt zich de vraag welke aanpak bij convergentie moet worden gevolgd voor standaardisering, rekening houdend met zowel de voordelen (mogelijkheid van schaalvoordelen en interoperabiliteit) als de nadelen (risico van bevroering van innovatie).

HbbTV is een ETSI-norm die wordt toegepast door een aantal omroepen, inhoudleveranciers, netwerken en fabrikanten van consumentenapparatuur in Europa⁴⁰ om de koppeling te kunnen maken tussen televisieomroepactiviteiten en breedbandinhoud. Een⁴¹ van de functionaliteiten van HbbTV is breedbandinhoud af te geven via het uitgezonden signaal. Een andere aanpak is een oplossing waarbij alleen wordt uitgegaan van een platform waarbij omroepen en netwerkexploitanten samenwerken, zoals bijvoorbeeld in het VK bij YouView⁴². In Italië wordt op grond van historische redenen de MHP-norm⁴³ gebruikt voor connecteerbare tv.

Instellingen van in de ene lidstaat gekochte connecteerbare tv-toestellen blijken in veel gevallen niet te kunnen worden gewijzigd om diensten van andere lidstaten⁴⁴ te kunnen ontvangen en ontvangst van omroepsignalen die wettig vanuit een andere lidstaat worden uitgezonden is vaak niet mogelijk.

Sommige fabrikanten configureren hun toestellen zodanig dat alleen bepaalde diensten en toepassingen toegankelijk zijn. Sommige lidstaten hebben nationale specificaties ontwikkeld die gebaseerd zijn op HbbTV. Ook zijn er gevallen waarin toepassingen die in overeenstemming zijn met dergelijke nationale specificaties niet geheel compatibel zijn met toestellen in andere landen. Ook werden op grond van de verwachtingen van marktdeelnemers in sommige lidstaten specifieke technische mechanismen (bijvoorbeeld voor het beheer van digitale rechten) geïntegreerd in toestellen. Voor ontwikkelaars van toepassingen betekent de

³⁹ Dit zijn onder meer de DVB-normen (digitale video-omroep) en het internetprotocol voor het verstrekken van inhoud. Voor andere normen zoals MPEG 25 en HTML-5 voor de presentatie van inhoud is in de toekomst wellicht een belangrijkere rol weggelegd.

⁴⁰ Volgens de op dit moment beschikbare informatie wordt HbbTV al toegepast in CZ, DK, FR, DE, NL, PL, ES en CH, AT, FI, NO, SE en TR hebben aangekondigd voornemens te zijn HbbTV in te voeren of uit te proberen. Ook buiten Europa bestaat hiervoor belangstelling.

⁴¹ Verder zijn er portalen van netwerkexploitanten en van producenten die gebaseerd zijn op zowel HbbTV als op onafhankelijke toepassingen.

⁴² YouView werd in juli 2012 gelanceerd met een eigen ecosysteem van verschillende bedrijven die samenwerken. Net als andere verticale marktplatforms beschikt het niet over een volledig gestandaardiseerde architectuur.

⁴³ MHP ofwel het Multimedia Home Platform kan worden gedefinieerd als een reeks instructies die het besturingssysteem van digitale tv-toestellen aangeeft hoe een interactieve tv-toepassing die het toestel ontvangt moet worden uitgevoerd. http://www.dvb.org/technology/fact_sheets/DVB-MHP_Factsheet.pdf.

⁴⁴ Besproken in bijeenkomsten met belanghebbenden.

diversiteit van normen dat zij hun producten telkens moeten aanpassen aan verschillende toestellen⁴⁵.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

- (6) Moet de EU maatregelen nemen om een oplossing te vinden voor bestaande of potentiële fragmentering en te zorgen voor grensoverschrijdende interoperabiliteit? Moeten er nieuwe of bijgewerkte normen worden ontwikkeld voor de markt?

2.4. Infrastructuur en spectrum

Het aanbod van meervoudige audiovisuele inhoudstreams met een ultra/hoge kwaliteitsdefinitie, met inbegrip van parallel gebruik en 3D, zal zelfs met een verbeterde compressietechnologie waarschijnlijk een uitbreiding vergen van de bandbreedte van 100 Mbps en meer om inhoud op het internet te kunnen bekijken. De Commissie heeft in de digitale agenda voor Europa⁴⁶ een alomvattend beleid geschetst om de ontwikkeling van breedband te bevorderen en een voorstel ingediend voor een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility) om doelgerichte infrastructuurinvesteringen op Europees⁴⁷ niveau te bevorderen. Bovendien heeft de Commissie onlangs een openbare raadpleging gehouden over specifieke aspecten van transparantie, verkeersbeheer en omschakeling in een open internetomgeving⁴⁸ en wil zij hierover verdere richtsnoeren formuleren.

Met de gereserveerde spectrumruimte beschikken omroepen over een waardevolle publieke hulpbron zodat niet alleen zij maar ook anderen programma's kunnen produceren. De nieuwe toewijzing van een deel van de door de omschakeling van analoge transmissie van omroepsignalen vrijgekomen frequenties — de 800 MHz-band — heeft een belangrijke nettowinst, het digitale dividend, opgeleverd, dat wordt gebruikt voor de ontwikkeling van draadloze breedbandaansluiting in verafgelegen regio's. Dit werd bevestigd door het programma voor het radiospectrumbeleid⁴⁹ waarin gestreefd wordt naar 1200 MHz-spectrum voor draadloos breedband, waardoor de druk op het beschikbare spectrum nog groter wordt. Spectrumruimte kan terrestrische en op satelliet gebaseerde levering van audiovisuele inhoud en de interactieve functionaliteit die nodig is voor de levering van inhoud en aanvullende diensten vergemakkelijken. Convergentie doet de vraag rijzen welke rol in de toekomst is weggelegd voor terrestrische omroep bij het leveren van dergelijke diensten. Actoren in deze sector richten zich meer en meer op hybride modellen die de voordelen van breedband bij individuele verstrekking van on-demand inhoud combineren met de efficiëntie van het omroepsysteem dat inhoud (bijv. live-sport- of amusementsevenementen) simultaan aan een groot publiek beschikbaar kan stellen.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

- (7) Hoe relevant zijn de verschillen tussen individuele platforms die gebruikt worden om inhoud te leveren (bijv. terrestrische en satellietomroep, breedband met inbegrip van kabeltelevisie, mobiel breedband) voor de consumentenervaring en met het oog op de verplichtingen om diensten te verrichten in het algemeen belang?

⁴⁵ Verschillende actoren trachten hiervoor een oplossing te vinden, bijv.: <http://www.smarttv-alliance.org>; Open IPTV Forum.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/digital-agenda>.

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/line-public-consultation-specific-aspects-transparency-traffic-management-and-switching-open>

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/118>.

- | | |
|-----|---|
| (8) | Welke modellen voor de toewijzing en verdeling van frequenties kunnen de ontwikkeling bevorderen van omroep-, mobiel breedband- en andere toepassingen (zoals apparatuur om programma's te maken) die gebruik maken van dezelfde frequenties? |
| (9) | Zijn er specifieke behoeften op het gebied van onderzoek inzake spectrum waarin moet worden voorzien om die ontwikkeling te vergemakkelijken? |

3. WAARDEN

De waarden die de regelgeving van audiovisuele mediadiensten in Europa schragen, hebben geleid tot regels die de vrijheid van meningsuiting en de pluriformiteit in de media, de bevordering van culturele diversiteit⁵⁰, de bescherming van persoonsgegevens alsmede de bescherming van consumenten, met inbegrip van kwetsbare groepen zoals minderjarigen en personen met een handicap ondersteunen. Nu gaat het erom passende beleidskeuzes te maken zodat deze waarden ook in een geconvergeerde omgeving in acht worden genomen.

3.1. Regelgevingskader

Het voornaamste argument voor regulering van audiovisuele mediadiensten op EU-niveau is tot dusver de ééngemaakte markt geweest. Daarbij stond het principe van het land van oorsprong centraal. Deze "ééngemaakte Europese TV-markt" heeft geleid tot een gemeenschappelijke reeks minimumregels die aspecten bestrijken als reclame, de bescherming van minderjarigen en de bevordering van Europese audiovisuele werken.

De technologie-neutrale aanpak van de AVMD-richtlijn betekent dat soortgelijke diensten gelijk worden behandeld, ongeacht het toestel dat gebruikt wordt om gebruik te maken van deze diensten. In de AVMD-richtlijn wordt echter wel onderscheid gemaakt tussen lineaire (televisie-uitzendingen) en niet-lineaire diensten (op aanvraag)⁵¹, omdat diensten op aanvraag een hogere mate van controle van de gebruiker veronderstellen, zodat op bepaalde gebieden een minder strikte regelgeving gerechtvaardigd is.

De bepalingen van de AMVD-richtlijn gelden alleen voor providers van mediadiensten. De definitie van dit concept is gebaseerd op het begrip redactionele verantwoordelijkheid⁵². Zo lang een provider verantwoordelijk is voor de keuze van de inhoud en bepaalt hoe deze wordt georganiseerd, zijn de diensten die hij levert onderworpen aan de AVMD-richtlijn, ook wanneer de inhoud via het internet wordt geleverd.

Lineaire en niet-lineaire diensten zullen steeds meer concurreren op een en hetzelfde scherm en in sommige gevallen zullen twee kanalen zelfs dezelfde inhoud aanbieden aan hetzelfde publiek. Met de komst van nieuwe vormen van inhoud op aanvraag die meer lijken op lineaire "lean-back" inhoud, zou het verschil tussen lineaire en niet-lineaire diensten vanuit het oogpunt van de consument wel eens kunnen vervagen. Wanneer lineaire en niet-lineaire levering van gelijkaardige inhoud in een convergerende wereld als concurrenten worden behandeld, kunnen de bestaande verschillen in de regelgeving die relatie zeker verstoren.

⁵⁰ Dit is een intrinsieke waarde die overeenkomstig artikel 167 VWEU moet worden gewaarborgd.

⁵¹ AVMD-richtlijn, artikel 1, lid 1, onder g): "audiovisuele mediadienst op aanvraag" (d.w.z. een niet-lineaire audiovisuele mediadienst): een door een aanbieder van mediadiensten aangeboden audiovisuele mediadienst die de gebruiker de mogelijkheid biedt tot het bekijken van programma's op diens individueel verzoek en op het door hem gekozen moment op basis van een door de aanbieder van mediadiensten geselecteerde programmacatalogus.

⁵² De natuurlijke of rechtspersoon die de redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de keuze van de audiovisuele inhoud van de audiovisuele mediadienst en die bepaalt hoe deze wordt georganiseerd (artikel 1, lid 1, onder d) van de AVMD-richtlijn). Uitgesloten zijn natuurlijke of rechtspersonen die alleen programma's doorgeven waarvoor de redactionele verantwoordelijkheid in handen is van derden.

Wanneer gebruikers daarentegen wel een belangrijke mate van controle blijven behouden, is handhaving van regelgeving waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beide vormen van levering tot op zekere hoogte zinvol. Beleidsmakers moeten zich dan ook bezinnen over de wijze waarop deze veranderingen van invloed zijn op zowel de perceptie van de ontvangen dienst van de zijde van de consument als de doelmatigheid van de bestaande instrumenten.

De AVMD-richtlijn is alleen van toepassing op providers die onder het EU-recht vallen. Audiovisuele diensten die per satelliet worden geleverd vallen onder de bevoegdheid van een lidstaat indien de aarde-satellietverbinding zich in die lidstaat bevindt of gebruik wordt gemaakt van een aarde-satellietverbinding in die lidstaat⁵³. Deze regels gelden niet voor inhoud die vanuit landen buiten de EU via het internet wordt geleverd maar wel op de EU is gericht.

Omdat het steeds makkelijker wordt via internet of satelliet toegang te krijgen tot mediadiensten van landen buiten de EU, moet om na te gaan hoe deze diensten moeten worden geregeld, ook worden onderzocht of een oplossing nodig is voor eventuele overlappingsen. Dit soort vragen komt aan bod bij de behandeling van de gegevensbescherming.

Het verstrekken van niet-lineaire diensten valt ook onder de richtlijn inzake elektronische handel. In een convergerende omgeving wordt de relatie tussen deze richtlijn en de AVMD-richtlijn steeds duidelijker⁵⁴. Dit geldt ook voor de wetgeving inzake gegevensbescherming omdat de verwerking van persoonsgegevens vaak een voorwaarde is voor de werking van nieuwe diensten, hoewel gebruikers vaak niet ten volle beseffen dat hun persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt. Vanaf het moment waarop gegevens die gegenereerd worden tijdens het verbruik van audiovisuele mediadiensten betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden deze persoonsgegevens en vallen ze dienovereenkomstig onder het toepassingsgebied van de EU-richtlijn inzake gegevensbescherming (95/46/EG)⁵⁵. Een ander relevant regelgevingsterrein is dat van de consumentenbescherming⁵⁶.

Gezien het wereldwijde karakter en de complexiteit van het internet lijkt zelfregulering een passende aanvulling op de regelgevingsaanpak. In 2012 lanceerde de Commissie⁵⁷ samen met bedrijven en andere belanghebbenden een proces om een code van goede praktijken voor zelf- en coregulering te ontwikkelen. Dit heeft geleid tot het formuleren van beginselen voor betere zelf- en coregulering die moeten zorgen voor meer doelmatigheid⁵⁸.

⁵³ Artikel 2, lid 4, van de AVDM-richtlijn.

⁵⁴ Zie met name "de interne markt clausule" in artikel 3 en artikel 4 en de artikelen 6 tot en met 8.

⁵⁵ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31 - 50.

⁵⁶ Bijvoorbeeld Richtlijn 2005/29/EG inzake oneerlijke handelspraktijken die consumenten beschermt tegen misleidende of agressieve marketing en bepaalt dat handelaars in de EU duidelijke bewijzen moeten aandragen voor de juistheid van de feitelijke beweringen; en Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten waarin regels worden vastgesteld voor verschillende gebieden van consumentenrechten met in sommige gevallen harmonisatie van de regels. Informatie over digitale producten die gedownload kunnen worden of online kunnen worden bekeken, moet bijvoorbeeld vergezeld gaan van duidelijke informatie over interoperabiliteit en functionaliteit.

⁵⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen, COM (2011) 681 definitief, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:NL:PDF>.

⁵⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

Deze moeten worden beschouwd als een ijkpunt voor de reeds in de AVMD-richtlijn vermelde zelf- en coreguleringsprocessen⁵⁹.

In een wereld van voortschrijdende convergentie wordt mediageletterdheid ook voor het publiek steeds belangrijker, los van leeftijd. Voorts heeft de Commissie verschillende beleidslijnen uitgestippeld voor mediageletterdheid die verder gaan dan de in de AVMD-richtlijn uiteengezette maatregelen⁶⁰. Mediageletterdheid wordt gedefinieerd als het vermogen toegang te hebben tot de media, de verschillende aspecten van media en media-inhoud met een kritisch oog te kunnen evalueren en in uiteenlopende contexten communicatie tot stand te kunnen brengen⁶¹.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

- (10) Zijn er gezien de convergentie tussen de media aanwijzingen voor marktverstoring die het gevolg is van het onderscheid dat in de regelgeving wordt gemaakt tussen lineaire en niet-lineaire diensten? Zo ja, wat is de beste manier om een oplossing te vinden voor deze verstoringen en tegelijkertijd de waarden te beschermen die de EU-regelgeving van audiovisuele mediadiensten schragen?
- (11) Moet de definitie van AVMD-providers en/of het toepassingsgebied van de AVMD-richtlijn worden aangepast om de providers die hier thans niet onder vallen geheel of gedeeltelijk te onderwerpen aan de verplichtingen van de AVMD-richtlijn of kunnen de waarden op een andere manier beschermd worden? Op welke gebieden kan prioriteit worden verleend aan zelf-/coregulering?
- (12) Welke impact zou een wijziging van de audiovisuele regelgevingsaanpak hebben op het beginsel van het land van oorsprong en dus ook op de ééngemaakte markt?
- (13) Legt de toenemende convergentie in het audiovisuele landschap nieuwe druk op de relatie tussen de bepalingen van de AVMD-richtlijn en de richtlijn elektronische handel en op welke gebieden? Kunt u hiervan voorbeelden geven?
- (14) Welke initiatieven op Europees niveau moeten bijdragen om het niveau van mediageletterdheid in heel Europa op een hoger peil te brengen?

3.2. Vrijheid en pluriformiteit van de media⁶²

Vrijheid en pluriformiteit van de media zijn vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De AVMD-richtlijn⁶³ en de mededingingsvoorschriften, zowel op EU- als op nationaal niveau, dragen bij aan de instandhouding van pluriformiteit van de media.

Dankzij internet hebben burgers toegang tot een hoeveelheid informatie en inhoud die het nationale aanbod ver overschrijdt en kunnen zij participeren in de opinievorming. Dit komt de vrijheid van meningsuiting ten goede en verhoogt de pluriformiteit van opinies.

⁵⁹ Artikel 4, lid 7.

⁶⁰ Artikel 33.

⁶¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een Europese aanpak van mediageletterdheid in de digitale omgeving, COM(2007) 833 definitief.

⁶² Zie ook de openbare raadpleging met betrekking tot de vrijheid en pluriformiteit van de media <http://ec.europa.eu/digital-agenda>.

⁶³ De AVMD-richtlijn steunt pluriformiteit van de media door het vrij verkeer van audiovisuele mediadiensten binnen de ééngemaakte markt mogelijk te maken, gebaseerd op het principe van het land van oorsprong en bijv. door artikel 14. Samen met de specifieke regels over de bevordering van Europese producties steunt dit artikel pluriformiteit van de media.

Tegelijkertijd ondergaat ook de houding van het publiek ten aanzien van informatie een verandering. Consumenten kunnen met filtermechanismen zoals gepersonaliseerde zoekresultaten nu makkelijker aan informatie komen op gebieden waarnaar hun belangstelling uitgaat en vanuit hun persoonlijke invalshoek. Dergelijke filter- en personaliseringsmechanismen hebben enerzijds een duidelijk potentieel om burgers te responsabiliseren door hen de mogelijkheid te bieden efficiënt te navigeren door de informatieberg van de digitale omgeving en gepersonaliseerde op hun individuele behoeften afgestemde diensten te ontvangen. Anderzijds wordt de redactionele rol van de media in publieke kring zo wellicht kleiner en krijgen platformproviders, bijvoorbeeld onlinebedrijven, een grotere rol toebedeeld. Deze laatsten kunnen niet alleen bepalen welke inhoud toegankelijk is maar ook keuzes beïnvloeden door de prominentie waarmee inhoud tentoongesteld wordt te variëren, de mogelijkheden van burgers om het menu te wijzigen te beperken of door bepaalde toepassingen te beperken. Dit zou de keuze van burgers *de facto* kunnen beïnvloeden wanneer zij toegang zoeken tot media-aanbod waar ruimte is voor pluriforme opinies en kunnen leiden tot een situatie waarin burgers zich in een kwetsbare positie bevinden zonder zich hiervan bewust te zijn. De beschikbaarheid van verschillende platforms die gebruikers waardevolle inhoud leveren en de openheid van die platforms zijn een belangrijke voorwaarde voor een dynamisch medialandschap.

De lidstaten kunnen netwerkexploitanten redelijke verplichtingen opleggen om bepaalde uitzendingen door te geven (doorgifteverplichting) indien een significant aantal kijkers deze netwerken gebruikt als hun belangrijkste middel voor de ontvangst van deze uitzendingen⁶⁴. In situaties waarin alleen schaarse omroepmiddelen beschikbaar zijn om een publiek te bereiken, kan op deze manier worden gewaarborgd dat bepaalde uitzendingen beschikbaar zijn wanneer de lidstaten van mening zijn dat de beschikbaarheid van dergelijke inhoud noodzakelijk is om het algemeen belang te kunnen dienen. De omroepcapaciteit in de breedbandomgeving beperkt de keuze van de inhoud die de kijkers ter beschikking staat in mindere mate.

De toegankelijkheid van "inhoud van algemeen belang", ook in de online-omgeving, kan in de praktijk beïnvloed worden door commerciële besluiten bijvoorbeeld van fabrikanten van apparatuur en/of exploitanten van platforms die via deze apparatuur toegankelijk zijn of zelfs door de providers van inhoud zelf⁶⁵.

De lidstaten kunnen ook bepalen welke digitale omroepdiensten toegankelijk moeten zijn en de nationale regelgevende instanties kunnen exploitanten de verplichting opleggen toegang te bieden tot elektronische programmagidsen (EPG's)⁶⁶.

Maar zelfs als toegang tot inhoud geen probleem is, kan het in een geavanceerde omgeving met meerdere kanalen een uitdaging zijn voor kijkers om inhoud van "algemeen belang" te vinden. Daarom kunnen de lidstaten ook verplichtingen opleggen in verband met de presentatie van elektronische programmagidsen en soortgelijke overzichts- en navigatiefaciliteiten⁶⁷.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

⁶⁴ Artikel 31 van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/136/EG inzake burgerrechten.

⁶⁵ In het geval van digitale televisieapparatuur kan artikel 24 van de universeledienstrichtlijn worden aangehaald om de interoperabiliteit te waarborgen. Bijlage VI waarborgt dat signalen die ongecodeerd zijn uitgezonden worden weergegeven op apparaten waarmee digitale televisiesignalen kunnen worden gedecodeerd.

⁶⁶ Artikel 5, lid 1, onder b), van de toegangsrichtlijn 2002/19/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG.

⁶⁷ Artikel 6, lid 4, van de toegangsrichtlijn 2002/19/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG.

- (15) Moet de mogelijkheid om de keuzemogelijkheden vast te leggen door middel van filtermechanismen, zoals zoekfuncties, door ingrijpen op EU-niveau worden geregeld?
- (16) Tot waar moet het toepassingsgebied worden afgebakend van de bestaande regelgeving inzake toegang (artikel 6 van de toegangsrichtlijn) en universele dienst (artikel 31 van de universeledienstrichtlijn) met het oog op de toenemende convergentie van lineaire en niet-lineaire diensten op gemeenschappelijke platforms? Is het in een convergente omroep/breedbandomgeving nodig de toegankelijkheid te waarborgen en ervoor te zorgen dat "inhoud van algemeen belang" eenvoudig kan worden opgezocht en bekeken?

3.3. Commerciële boodschappen

In de AVMD-richtlijn worden beperkingen vastgesteld voor het uitzenden van reclame (bijvoorbeeld maximaal 12 minuten per uur) en criteria met betrekking tot het adverteren van bepaalde producten gericht op minderjarigen. Kwalitatieve regels gelden voor zowel lineaire als niet-lineaire diensten terwijl kwantitatieve regels alleen gelden voor lineaire diensten. Omdat de concurrentie tussen lineaire en niet-lineaire diensten toeneemt en niet-lineaire diensten kunnen worden verleend door providers die niet onder de EU-jurisdictie vallen, vrezen Europese omroepen dat zij hierdoor benadeeld worden.

In de context van convergentie worden de bestaande regels door bepaalde reclametechnieken op de proef gesteld. De Commissie heeft vernomen dat er ongerustheid bestaat over commerciële overlays⁶⁸ die worden toegevoegd aan lineaire diensten van omroepen en dat men zich afvraagt of dit fenomeen de fundamentele doelstellingen van de reclameregulering niet doorkruist en met name of dergelijke overdrukken met of zonder toestemming van gebruikers en omroepen getoond mogen worden. Verkapte commerciële boodschappen in de online-omgeving kunnen eveneens een probleem vormen.

Personalisering van inhoudaanbod kan gunstig zijn voor consumenten en adverteerders maar is vaak afhankelijk van instrumenten die de bescherming van persoonsgegevens in gevaar kunnen brengen. De Europese regels inzake gegevensbescherming⁶⁹ kunnen het consumentenvertrouwen in innovatieve bedrijfsmodellen een nieuwe impuls geven geheel volgens de expliciete doelstelling van de voorstellen van de Commissie voor een hervorming van het EU-regelgevingskader die in januari 2012 werden ingediend⁷⁰. De reclamesector heeft een zelfregulerend⁷¹ systeem ingevoerd voor gerichte reclame op basis van het surfgedrag dat in de toekomst naast display adverts eventueel zou kunnen worden uitgebreid tot videoreclame. Verder moet rekening worden gehouden met normalisatie-initiatieven van het bedrijfsleven zoals Do Not Track (DNT)⁷².

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

⁶⁸ Visuele elementen die tijdens een uitzending op het scherm verschijnen.

⁶⁹ De ePrivacy-richtlijn en de voorgestelde regelgeving inzake gegevensbescherming tot wijziging van de huidige richtlijn gegevensbescherming.

⁷⁰ Com(2012) 11 – Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming).

⁷¹ Een pan-Europees zelfregulerend kader voor online-reclame op basis van surfgedrag ("behavioural advertising"- OBA). <http://www.iabeurope.eu/news/self-regulation-framework.aspx>.

⁷² Een algemene DNT-norm moet de technische details van een "signaal" beschrijven dat gebruikers via hun online apparatuur, met inbegrip van hun web-browser, naar hun provider kunnen zenden. Het signaal geeft hun trackingvoorkeuren aan. <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/donottrack/>.

- (17) Zijn de huidige regels van de AVMD-richtlijn ten aanzien van commerciële communicatie nog steeds toepasselijk nu een geconvergeerde ervaring steeds meer werkelijkheid wordt? Kunt u concrete voorbeelden geven?
- (18) Welke regelgevende instrumenten zijn het meest aangewezen om te kunnen inspelen op de snel veranderende reclametechnieken? Is er meer ruimte voor zelf-/coregulering?
- (19) Wie heeft het laatste woord wat betreft de vraag of commerciële overlays of andere nieuwe technieken op het scherm al dan niet aanvaardbaar zijn?

3.4. Bescherming van minderjarigen

Het continuüm van al dan niet lineair uitgezonden inhoud die onder uiteenlopende regelgevingen valt, verzwakt de impact van de huidige regelgeving voor lineaire uitzendingen wat betreft de toegang van kinderen tot inhoud. Het blijft moeilijk de leeftijd van jongeren effectief te verifiëren alvorens toegang te verlenen tot inhoud. Verschillen in de regelgevingsaanpak van verschillende soorten inhoud op het scherm kunnen het gebruikers bovendien erg moeilijk maken om na te gaan tot welke autoriteiten zij zich met hun klachten moeten wenden⁷³.

In de "Europese Strategie voor een beter internet voor kinderen" die in mei 2012⁷⁴ werd gelanceerd, pleit de Commissie voor de ontwikkeling van meer kwalitatieve inhoud voor kinderen en wil zij dat kinderen ook beschermd worden wanneer zij het internet gebruiken. 31 toonaangevende bedrijven verspreid over de waardeketen hebben een Coalitie gevormd die zich voor ogen stelt om met behulp van zelfregulering passende maatregelen te ontwikkelen in het kader van vijf kernacties: i) simpele en degelijke meldmogelijkheden voor gebruikers; ii) aan de leeftijd aangepaste privacyinstellingen; iii) breder gebruik van inhoudclassificatie; iv) bredere verspreiding en breder gebruik van de mogelijkheden voor ouderlijk toezicht; en v) effectieve verwijdering van materiaal over kindermisbruik. Sommige van deze maatregelen hebben betrekking op de AVMD-richtlijn en kunnen worden ondersteund door de wetgeving aan te passen. Collectieve resultaten en verbintenissen werden bekendgemaakt, met inbegrip van aanbevelingen voor beste praktijken. Ondernemingen hebben individuele verklaringen afgelegd over de manier waarop zij gevolg willen geven aan deze aanbevelingen. De Commissie zal blijven samenwerken met de Coalitie als platform voor het bespreken van verdere voortgang in 2013.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

- (20) Zijn de huidige regels van de AVMD-richtlijn voldoende om minderjarigen in een convergerende mediawereld te kunnen beschermen?
- (21) Hoewel steeds meer apparatuur en platforms die gebruikt worden om toegang te krijgen tot inhoud beschikken over instrumenten voor ouderlijk toezicht, wordt hier tot dusverre nog niet veel gebruik van gemaakt. Welke mechanismen zijn wenselijk om ouders bewust te maken van dergelijke instrumenten?
- (22) Welke maatregelen zijn geschikt om de leeftijd van gebruikers van audiovisuele online-inhoud effectief te kunnen verifiëren?
- (23) Moet de AVMD-richtlijn worden gewijzigd om rekening te houden met name met de inhoudbeoordeling, inhoudkwalificatie en ouderlijk toezicht voor alle uitzendingen?

⁷³ Een voorbeeld van een manier waarop hiervoor een oplossing is gevonden is ParentPort.

⁷⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/445&language=NL>.

- (24) Moeten gebruikers beter geïnformeerd en geresponsabiliseerd worden en hoe kunnen zij opmerkingen maken of klachten indienen over bepaalde soorten inhoud? Zijn de bestaande mechanismen voor de behandeling van klachten adequaat?
- (25) Zijn de manieren waarop klachten worden behandeld (op het gebied van financiering, regelgeving of andere) passend om adequate feedback te verstrekken wanneer melding is gemaakt van schadelijke of illegale inhoud, met name met betrekking tot kinderen? Welke rol/bevoegdheden moeten overheden, ngo's en providers van producten en diensten worden gegeven om ervoor te zorgen dat consumenten die schadelijke of illegale inhoud melden of klachten indienen naar behoren adequate feedback ontvangen?

3.5. Toegankelijkheid voor personen met een handicap

Meer dan ooit biedt technologie mogelijkheden om slechtzienden, slechthorenden en mensen met een cognitieve handicap te helpen. Deze mogelijkheden kunnen echter verloren gaan als toegankelijk inhoud, d.w.z. ondertitels, gebarentaal of audiobeschrijving niet wordt geproduceerd of beschikbaar wordt gesteld voor eindgebruikers.

De AVMD-richtlijn verplicht de lidstaten er nu al toe providers van mediadiensten aan te moedigen hun diensten geleidelijk toegankelijk te maken voor slechtzienden of slechthorenden. Deze bepaling wordt door de lidstaten op zeer uiteenlopende wijze uitgevoerd. De toegankelijkheidsdiensten kunnen worden opgenomen in de door de lidstaten opgelegde doorgifteverplichtingen.

De Commissie heeft een voorstel voor een richtlijn inzake webtoegankelijkheid⁷⁵ ingediend en onderzoekt hoe de situatie van toegankelijke goederen en diensten in de EU-markt verder kan worden verbeterd en in de komende Europese toegankelijkheidsakte worden algemene eisen vastgesteld voor de toegankelijkheid. Eind 2013 wordt een Europese norm verwacht die ook audiovisuele aspecten bestrijkt in verband met toegankelijkheid.

VRAGEN VOOR DE OPENBARE RAADPLEGING:

- (26) Denkt u dat nog meer moet worden gedaan op het gebied van de normalisering op dit gebied?
- (27) Welke maatregelen kunnen worden genomen om investeringen aan te moedigen in innoverende diensten voor slechtzienden en slechthorenden?

4. VOLGENDE STAPPEN

Alle belanghebbende partijen worden verzocht te reageren op de in dit groenboek aan bod gekomen ideeën, onder andere door de specifieke vragen hierboven te beantwoorden en op te sturen naar het volgende adres:

CNECT-CONVERGENCE-AV@ec.europa.eu

Europese Commissie

Directoraat-generaal Communicatienetwerken, inhoud en technologie

Eenheid G1

Kamer BU25 05/181

B – 1049 Brussel

⁷⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegankelijkheid van de websites van overheidsinstanties COM(2012) 721 final.

In deze context kan de Commissie bijeenkomsten met belanghebbenden organiseren of deelnemen aan dergelijke bijeenkomsten met het bedrijfsleven, consumenten, investeerders, leden van het Europees Parlement en de Raad.

Gelieve uw opmerking in te dienen vóór 31/8/2013. Bijdragen zullen worden gepubliceerd op de DG CONNECT-website tenzij de betrokkene anders beslist. Lees de specifieke privacyverklaring bij deze raadpleging voor meer informatie over de verwerking van uw persoonlijke gegevens en uw bijdrage.