



Brüssel, den 15. November 2016
(OR. en)

13624/1/16
REV 1

LIMITE

AUDIO 113
DIGIT 119
CONSOM 251
TELECOM 201
CODEC 1502
IA 103

**Interinstitutionelles Dossier:
2016/0151 (COD)**

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	9479/16 AUDIO 68 DIGIT 55 CONSOM 121IA 28 CODEC 744 TELECOM 98
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten – <i>Sachstandsbericht</i>

I. EINLEITUNG

1. Hintergrundinformationen

Die Kommission hat am 20. Mai 2016 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten¹ angenommen.

¹ Dok. 9479/16 + ADD 1-4.

Die derzeit geltende Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wurde 2007 angenommen und 2010 kodifiziert. Sie beruht auf dem Herkunftslandprinzip, das den freien Verkehr audiovisueller Mediendienste in der gesamten EU ermöglicht. Gleichzeitig werden mit ihr eine Reihe von Allgemeininteressen gefördert, wie etwa kulturelle Vielfalt, Schutz von Minderjährigen, Verbraucherschutz und Medienfreiheit. In der Richtlinie werden sowohl lineare Dienste (TV) als auch Abrufdienste geregelt, allerdings in unterschiedlichem Umfang.

2. Vorschlag der Kommission und Folgenabschätzung

Die Kommission hat am 8. und 20. Juni 2016 der Gruppe "Audiovisuelle Medien" den geänderten Vorschlag zusammen mit der Folgenabschätzung² vorgestellt.

Mit dem Vorschlag der Kommission soll der derzeitige Rechtsrahmen für den audiovisuellen Bereich, wie er in der Richtlinie über audiovisuelle Medien von 2010 festgelegt ist, aktualisiert und modernisiert werden, um den Erfordernissen des digitalen Zeitalters besser zu entsprechen, das durch rasche technologische Entwicklungen, neu entstehende Geschäftsmodelle und sich ändernde Seh- und Konsumgewohnheiten gekennzeichnet ist. Zusammengefasst zielt der Vorschlag der Kommission³ darauf ab,

- den Schutz von Minderjährigen und den Verbraucherschutz u. a. bei Videoplattformdiensten sicherzustellen,
- die Vorschriften über das Herkunftslandprinzip zu vereinfachen,
- die Wettbewerbsfähigkeit der Fernsehdienste durch die weitere Angleichung der Vorschriften über lineare Dienste und Abrufdienste zu erhöhen,
- die Konvergenz der Medien durch die Aktualisierung der Vorschriften über audiovisuelle kommerzielle Kommunikation anzugehen,
- die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten, indem die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt und das bestehende europäische Gremium für nationale Regulierungsbehörden formalisiert wird.

² Dok. 9479/16 ADD 1

³ Zu weiteren Einzelheiten des Inhalts des Kommissionsvorschlags siehe die Beratungsergebnisse der Sitzungen der Gruppe "Audiovisuelle Medien" in Dokument 10745/16.

Bei der Prüfung der Folgenabschätzung hat die Gruppe "Audiovisuelle Medien" die indikative Checkliste in den Leitlinien für die Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat⁴ herangezogen. Die Delegationen haben im Zusammenhang mit der Folgenabschätzung der Kommission keine größeren Themen angesprochen. Allerdings gibt es eine Reihe von Themen, die nach Ansicht der Delegationen in der Folgenabschätzung nicht (umfassend) behandelt wurden. Sie sind in Abschnitt III des Dokuments 10745/16 aufgeführt.

3. Andere Organe/Einrichtungen

Der federführende Ausschuss des Europäischen Parlaments bei diesem Dossier ist der Ausschuss für Kultur und Bildung. Dieser Ausschuss hat am 9. Juni 2016 Sabine Verheyen (DE-EVP) und Petra Kammerevert (DE-S&D) als Ko-Berichterstatterinnen benannt. Die Abstimmung im Ausschuss wird voraussichtlich Ende Januar 2017 stattfinden.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 19. Oktober 2016 eine Stellungnahme abgegeben.

II. STAND DER BERATUNGEN IM RAT

Während des slowakischen Vorsitzes hat die Gruppe "Audiovisuelle Medien" den Kommissionsvorschlag in einer Reihe von Sitzungen zwischen Juli und Oktober 2016 geprüft.

Die Delegationen haben am 4. und 15. Juli allgemeine Bemerkungen zum Kommissionsvorschlag abgegeben und anschließend die einzelnen Kapitel geprüft⁵.

Die Gruppe "Audiovisuelle Medien" hat in ihren Sitzungen vom 1., 12. und 26. September sowie 3. und 28. Oktober 2016 den Kommissionstext genau geprüft und jede geänderte Bestimmung einzeln analysiert⁶.

Eine Reihe von Delegationen haben ihre allgemeinen und speziellen Prüfungsvorbehalte zu dem Kommissionsvorschlag aufrechterhalten.

⁴ Dok. 9790/16 + COR 1.

⁵ Ein ausführlicher Bericht über die Aussprachen in diesen Sitzungen findet sich im Dokument 11361/16.

⁶ Die ausführlichen Bemerkungen der Delegationen finden sich im Dokument 13934/16.

III. WICHTIGSTE REAKTIONEN DER DELEGATIONEN

Die Reaktionen der Delegationen können nach folgenden Hauptthemen gegliedert werden:

1. Ausdehnung des Anwendungsbereichs

a) Videoplattformdienste – Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe aa, Artikel 28a

Um dem Anstieg schädlicher Inhalte und von Hassrede im Internet entgegenzuwirken, schlägt die Kommission vor, den Anwendungsbereich der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auf Videoplattformdienste auszudehnen. Dies erfolgt durch die Schaffung einer eigenen Kategorie von Diensten mit eigenen Vorschriften. Es sollen solche Videoplattformen aufgenommen werden, deren Hauptzweck darin besteht, Sendungen oder von Nutzern erstellte Videos anzubieten, und die eine große Menge solcher Inhalte speichern und keine redaktionelle Verantwortung für die gespeicherten Inhalte tragen, jedoch gleichzeitig bestimmen, wie diese Inhalte organisiert werden. Daher schlägt die Kommission eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, zu gewährleisten, dass Videoplattformen bestimmte geeignete Maßnahmen ergreifen, um Minderjährige vor schädlichen Inhalten und alle Bürger vor Aufstachelung zu Gewalt oder Hass zu schützen.

Die Reaktionen der Mitgliedstaaten waren gemischt. Zum einen fehlte ihnen Klarheit darüber, welche Dienste genau unter die **Definition** für Videoplattformdienste fallen (Artikel 1). In diesem Zusammenhang waren für einige Mitgliedstaaten einige Teile der Definition für Videoplattformen wie etwa der Hauptzweck und der trennbare Teil⁷ zu eng gefasst, weil dadurch möglicherweise Videoinhalte in sozialen Medien nicht abgedeckt würden. Die Kommission bestätigte, dass soziale Medien in ihrer heutigen Form, d. h. ohne Ausrichtung auf die Öffentlichkeit und ohne die Bereitstellung audiovisueller Inhalte als Hauptzweck, nicht abgedeckt sind, es sei denn, sie bieten eine Dienstleistung an, die der Definition für Videodienstplattform⁸ entspricht. Zum anderen gab es Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit zwischen den Verpflichtungen, die den Betreibern von Videoplattformen in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auferlegt werden (neuer Artikel 28a), und der Beschränkungen der Haftung dieser Anbieter in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr⁹. Die Kommission versicherte den Delegationen, dass beide Rechtsakte uneingeschränkt vereinbar sind, weil der Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste keine Ex-ante-Kontrollen von Inhalten vorsieht, sondern lediglich regelt, wie die Inhalte für den speziellen Zweck des Schutzes Minderjähriger vor schädlichen Inhalten und aller Bürger vor Hassrede organisiert sind.

⁷ Zum "trennbaren Teil" siehe unten Buchstabe b.

⁸ Siehe auch Erwägungsgrund 3 des Kommissionsvorschlags.

⁹ Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr).

Nach Einschätzung einiger Delegationen sind die **Maßnahmen**, die die Mitgliedstaaten den Videoplattformen auferlegen können (Artikel 28a), zu präskriptiv. Sie schlugen stattdessen vor, das Ziel des Schutzes von Minderjährigen und Bürgern durch Medienkompetenz zu erreichen. Einige andere Delegationen schlugen vor, die Maßnahmenliste mit Maßnahmen zu ergänzen, mit denen das Hochladen von zuvor entfernten Inhalten verhindert und eine rasche Bearbeitung von Meldungen über schädliche Inhalte sichergestellt würde. Die Kommission betonte, dass die Mitgliedstaaten sich für diejenigen Maßnahmen von der Liste entscheiden können, die sie in bestimmten Situationen für angemessen halten. Allerdings dürften sie keine strengeren Maßnahmen erlassen, wenn diese nicht mit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr vereinbar seien, weil die Kommission eine maximale Harmonisierung für diese spezifischen Dienste vorschläge. Dieser Einschätzung widersprachen einige Delegationen. Außerdem stellten einige weitere Delegationen den Nutzen der Koregulierung bei der Durchführung dieser Maßnahmen in Frage, wenn die Mitgliedstaaten nicht über das hinausgehen dürften, was vorgeschlagen wurde. Die Kommission stellte klar, dass die Koregulierung nicht verbindlich ist und nützlich sein kann, um den Inhalt der Maßnahmen genauer festzulegen.

b) Trennbarer Teil einer Dienstleistung und Kurzvideos (Artikel 1 Absatz 1)

Vor dem Hintergrund des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-347/14 schlägt die Kommission vor,

- die Begriffsbestimmung für "Dienstleistung" auch auf einen (audiovisuellen) Teil auszudehnen, der in Inhalt und Form von der nicht-audiovisuellen Haupttätigkeit¹⁰ trennbar ist (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i und Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe aa Ziffer iii). Einige Delegationen hielten diese Begriffsbestimmung für zu eng, da in sozialen Medien eingestellte Videos aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ausgeschlossen werden könnten. Mehrere Delegationen baten auch um einen näheren Aufschluss darüber, was konkret unter einem "trennbaren Teil" zu verstehen ist;
- den Begriff "**Kurzvideos**" in die Begriffsbestimmung für "Sendung" aufzunehmen (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b). Aufgrund der fehlenden Klarheit, was unter "Kurz-" zu verstehen ist, haben einige Delegationen vorgeschlagen, die Bezugnahme auf die Dauer zu streichen, während mehrere andere Delegation um weitere Orientierungen für die Auslegung dieses Begriffs baten.

¹⁰ Beispielsweise ein eigenständiger Teil für Videos in einer Online-Zeitung.

2. Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für lineare Dienste und Abrufdienste

Mit dem Kommissionsvorschlag sollen ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen zwischen linearen Diensten und Abrufdiensten geschaffen und gleichzeitig ein gleichmäßiges Schutzniveau bei diesen Diensten gewährleistet werden. Dies gilt insbesondere für die Förderung europäischer Werke, den Verbraucherschutz, den Schutz von Minderjährigen und den Schutz vor Hassrede (bei denen die Vorschriften auch auf Videoplattformen ausgedehnt werden) sowie die Verfahren für die Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip. Einige Delegationen waren jedoch nicht vom Ansatz der Kommission überzeugt, bei dem eine abgestufte Regulierung für lineare Dienste und Abrufdienste aufrechterhalten wird, und wünschten sich stattdessen eine weitere Angleichung der Vorschriften. Zudem forderten mehrere Delegationen, dass für Videoplattformen, die in bestimmten Bereichen wie kommerzielle Kommunikation tätig sind, ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden.

a) Förderung europäischer Werke (Artikel 13)

Die Kommission schlägt vor, dass die Verpflichtungen der Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf in Bezug auf die Förderung europäischer Werke in zweifacher Hinsicht verschärft werden:

- i. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf in ihren Katalogen eine Mindestquote europäischer Werke von 20 % sichern und deren Herausstellung (Sichtbarkeit) gewährleisten. Bei den **Quoten** gingen die Standpunkte der Mitgliedstaaten weit auseinander: Eine Gruppe war gegen die Einführung eines verbindlichen Anteils von 20 %, eine andere Gruppe war dafür und einige Delegationen schlugen sogar einen höheren Anteil vor. Einige Mitgliedstaaten möchten auch über die Möglichkeit verfügen, auch nicht ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbietern Quoten aufzuerlegen. Im Hinblick auf die **Herausstellung** baten einige Delegationen um eine Erläuterung, was mit diesem Begriff gemeint ist und wie dies umzusetzen ist.

- ii. Ein Mitgliedstaat kann einen **finanziellen Beitrag** (Abgabe) nicht nur von in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf verlangen, sondern auch von in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Anbietern, wenn sich diese auf Zuschauer in seinem Hoheitsgebiet ausrichten¹¹. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten lehnte diesen Vorschlag ab, weil er das Herkunftslandprinzip aushöhle, wohingegen ihn eine andere Gruppe von Mitgliedstaaten befürwortete. Außerdem würden viele Delegationen gerne diese Möglichkeit auf Anbieter linearer Dienste ausweiten. Für die Kommission stellt diese Bestimmung nicht eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip dar, sondern mit ihr wird vielmehr verdeutlicht, dass die finanziellen Beiträge Steuern ähneln und daher von den Mitgliedstaaten festgelegt werden sollten, sofern sie mit dem Unionsrecht vereinbar sind, insbesondere mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen¹².

b) Kommerzielle Kommunikation (Artikel 9, 10, 11, 20 und 23)

Die Kommission schlägt flexiblere quantitative Vorschriften über Fernsehwerbung und flexiblere Vorschriften über Sponsoring und Produktplatzierung vor, die für lineare Dienste und Dienste auf Abruf gelten würden. Damit sollen Fernsehveranstalter verstärkt in die Lage versetzt werden, in die Produktion von Originalinhalten zu investieren, und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit angesichts der in den Online-Bereich abwandernden Werbeeinnahmen verbessert werden.

- i. Die Delegationen hatten sehr unterschiedliche Auffassungen zu dem Vorschlag der Kommission, die quantitativen Vorschriften (d. h. Obergrenze und Häufigkeit) über **Fernsehwerbung** zu ändern. Der Vorschlag der Kommission, die **Häufigkeit** von Werbeunterbrechungen von 30 auf 20 Minuten zu erhöhen, wurde von einer Gruppe von Delegationen begrüßt und von einer anderen Gruppe abgelehnt (Artikel 20 Absatz 2). Im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Wechsel der Berechnungsgrundlage für die **Werbebegrenzung** von 20 % von einer Stunde auf einen Tag (zwischen 7.00 Uhr und 23.00 Uhr) hat eine Gruppe von Delegationen diese Änderung unterstützt, während eine andere Gruppe sich dagegen aussprach und dabei auf die negativen Auswirkungen auf die Zuschauer insbesondere während der Hauptsendezeit hinwies und die mittel- und langfristigen positive Auswirkungen auf die Einnahmen der Fernsehveranstalter in Frage stellte (Artikel 23).

¹¹ In Erwägungsgrund 23 des Kommissionsvorschlags wird dargelegt, welche Indikatoren die Mitgliedstaaten anwenden können, um festzustellen, ob ein Dienst auf Abruf sich auf ihr Hoheitsgebiet ausrichtet.

¹² Dies folgt aus dem Beschluss der Kommission vom 1.9.2016 über die staatliche Beihilferegelung (C(2016) 5551 final).

Zudem haben einige Mitgliedstaaten darauf verwiesen, dass die Lockerung der Vorschriften über Fernsehwerbung im Zusammenhang mit der Lockerung der Vorschriften über Produktplatzierung und Sponsoring zu sehen ist, wobei Sponsorenbotschaften bei der Berechnung der Werbehöchstdauer nicht berücksichtigt werden, was insgesamt zu einer erheblichen Steigerung der kommerziellen Kommunikation, der die Zuschauer ausgesetzt sind, führen könnte.

Als Reaktion auf diese Bedenken hat die Kommission betont, dass angesichts des breiten Spektrums an verfügbaren Mediendiensten, von denen einige ohne jegliche Werbung auskommen, und des starken Wettbewerbs auf dem audiovisuellen Markt sich der Umfang der Fernsehwerbung durch Marktkräfte selbst regulieren wird.

- ii. Bei den Bestimmungen über das **Sponsoring** (Artikel 10) und die **Produktplatzierung** (Artikel 11) waren viele Delegationen gegen den Vorschlag der Kommission, "spezielle verkaufsfördernde Hinweise" bei Sponsorenbotschaften und der Produktplatzierung und eine "zu starke" Herausstellung bei der Produktplatzierung zu gestatten. Diese Delegationen vertraten die Ansicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen zum einen die Grenzen zwischen dieser Art von kommerzieller Kommunikation und Fernsehwerbung verwischen und zum anderen negative Auswirkungen auf die Verantwortung und redaktionelle Unabhängigkeit der Mediendienstanbieter haben könnten. Einige Delegationen sprachen sich dagegen aus, den Ansatz des Verbots der Produktplatzierung zu ändern und diese nun zu gestatten.

Die Kommission begründete ihren flexiblen Ansatz bei Sponsoring und Produktplatzierung mit der Notwendigkeit, der heutigen Realität Rechnung zu tragen und die Verbreitung dieser Formen kommerzieller Kommunikation zu fördern, damit sie ihr Potenzial voll entfalten können.

- iii. Zahlreiche Delegationen wünschten, dass die **qualitativen** Anforderungen¹³ (Artikel 9) auch auf Videoplattformen ausgeweitet werden. Einige Delegationen sprachen sich für ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen zwischen linearen Diensten und Abrufdiensten bei der Werbung für Alkohol aus. In diesem Zusammenhang schlugen sie vor, dass die derzeit nur für das Fernsehen geltenden strengeren Vorschriften (Artikel 22) auch auf Abrufdienste ausgedehnt werden. Die Kommission betonte, dass ihr Vorschlag den Schutz von Minderjährigen vor unangemessener kommerzieller Kommunikation für Alkohol sowie Lebensmittel und Getränke mit hohem Fett-, Salz- und Zuckergehalt¹⁴ verstärkt, indem die Entwicklung nationaler Verhaltenskodizes sowie gegebenenfalls von EU-Verhaltenskodizes angeregt wird.

c) Schutz von Minderjährigen (Artikel 12)

Die Delegationen begrüßten grundsätzlich den Vorschlag der Kommission, die Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen in linearen Diensten und Abrufdiensten vollständig anzugleichen, doch möchten einigen Delegationen, dass diese Vorschriften auch auf Videoplattformen ausgedehnt werden. Darüber hinaus haben viele Delegationen darauf hingewiesen, dass es wichtig sei, die Rolle der Medienkompetenz beim Schutz von Minderjährigen hervorzuheben.

3. Verbesserung der Funktionsweise des Herkunftslandprinzips und Rechtshoheit

Das Herkunftslandprinzip bildet den Eckpfeiler der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, da ein Mediendienstanbieter nur einem einzigen Regelwerk unterliegt, d. h. den Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem er ansässig ist. Daher kann der Anbieter seine Dienste innerhalb der EU uneingeschränkt bereitstellen, weil die anderen Mitgliedstaaten den freien Empfang gewährleisten müssen und nicht die Weiterverbreitung von Diensten in ihrem Hoheitsgebiet beschränken dürfen – außer in besonderen Situationen. Die Kommission schlägt vor, das Herkunftslandprinzip beizubehalten und es auch auf Videoplattformen auszuweiten (allerdings mit einem spezifischen Mechanismus zur Festlegung der rechtlichen Zuständigkeit) und zu stärken, indem vor allem die Bestimmung des Mitgliedstaats, der die Rechtshoheit ausübt, vereinfacht wird und die Kooperationsmechanismen verbessert werden. Die Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen das Herkunftslandprinzip unterstützt, obgleich einige von ihnen sich recht zurückhaltend äußerten.

¹³ In qualitativen Vorschriften sei beispielsweise vorgesehen, dass die kommerzielle Kommunikation als solche erkennbar sein muss, keine Techniken der unterschweligen Beeinflussung einsetzen darf, die menschliche Würde wahren muss, keine Zigaretten und Arzneimittel anpreisen darf und Minderjährige vor Alkohol und Lebensmitteln mit hohem Fett-, Salz- und Zuckergehalt schützen muss.

¹⁴ Im Englischen: HFSS – High in fat, salt and sugar.

a) Strengere Maßnahmen und Verfahren gegen Umgehungsmöglichkeiten (Artikel 4)

Mehrere Delegationen haben auf Mängel beim Herkunftslandprinzip hingewiesen, insbesondere wenn ein Mitgliedstaat beschließt, **strengere Maßnahmen** anzuwenden als die Maßnahmen aus der Richtlinie, die auf dem Grundsatz der Mindestharmonisierung beruht, und wenn ein Mediendiensteanbieter beschließt, sich in einem anderen Mitgliedstaat mit weniger strengen Vorschriften niederzulassen, jedoch seine Programme auf den ersten Mitgliedstaat ausgerichtet sind. In diesem Zusammenhang haben mehrere Mitgliedstaaten darauf aufmerksam gemacht, dass es schwierig ist, diese Anbieter dazu zu bringen, strengere Vorschriften einzuhalten, über die sie beispielsweise in den Bereichen Schutz von Minderjährigen oder kommerzielle Kommunikation verfügen. Als mögliche Lösung haben einige dieser Delegationen angeregt, die "Ausnahme" vom Herkunftslandprinzip zu übernehmen, die die Kommission zur Förderung europäischer Werke vorschlägt (siehe oben Nummer 2 Buchstabe a).

In der Richtlinie ist ein Verfahren vorgesehen, das einem Mitgliedstaat ermöglicht, in Situationen tätig zu werden, in denen ein Fernsehveranstalter sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlässt, um lediglich den strengeren Vorschriften des ersten Mitgliedstaats aus dem Weg zu gehen. Einige Delegationen betonten allerdings, dass das betreffende Verfahren, d. h. das **Verfahren gegen Umgehungsmöglichkeiten**, aufgrund seiner Komplexität derzeit nicht wirksam ist und der Kommissionsvorschlag seine Anwendung nicht erleichtert. Die Kommission erklärte, dass das Verfahren gegen Umgehungsmöglichkeiten die Niederlassungsfreiheit einschränkt, wodurch eine strikte und restriktive Anwendung dieses Verfahrens gerechtfertigt ist. Gleichzeitig räumte die Kommission ein, dass dieses Verfahren bislang noch nicht angewandt worden war. Da das Verfahren gegen Umgehungsmöglichkeiten nur auf Fernsehübertragungsdienste angewandt werden kann, forderten einige Delegation, dass es auf Abrufdienste ausgeweitet wird.

b) Verfahren für Ausnahmen (Artikel 3)

Die Delegationen haben generell die Vereinfachung des Verfahrens unterstützt, mit dem es Mitgliedstaaten ermöglicht wird, unter bestimmten besonderen Umständen vorübergehend vom freien Empfang abzuweichen oder die Weiterverbreitung von audiovisuellen Mediendiensten zu beschränken. Sie begrüßten insbesondere die Schaffung eines einzigen Verfahrens für Ausnahmen für lineare Dienste und Abrufdienste, die neuen Begründungen für eine Ausnahme und die Möglichkeit, ein Dringlichkeitsverfahren unabhängig von der Art des Dienstes anzuwenden.

Einige Delegation haben jedoch auf die Unterschiede bei den Bedingungen, die die linearen Dienste und die Abrufdienste erfüllen müssen, hingewiesen. Fernsehübertragungsdienste müssten im Gegensatz zu Abrufdiensten zwei Mal einen Verstoß begangen haben (Wiederholung). Die Kommission erklärte diesen Unterschied damit, dass es im Online-Umfeld schwieriger ist, einen Verstoß festzustellen.

Einige Delegationen sprachen sich gegen die Ausdehnung der Fristen für einen Beschluss der Kommission aus. Die Kommission begründete längere Fristen mit der Notwendigkeit, der Komplexität bei den Beschlüssen zur Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der internen verbindlichen Fristen der Kommission gerecht zu werden.

c) Kriterien für die rechtliche Zuständigkeit (Artikel 2 Absatz 3)

Mehrere Delegation waren der Ansicht, dass die vorgeschlagene Änderung der Bestimmung, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit über einen Mediendiensteanbieter ausübt, lediglich kosmetischer Natur ist. Einige dieser Delegationen vertraten die Auffassung, dass alternative Kriterien hätten geprüft werden sollen, um Themen wie die Ausrichtung von Fernsehübertragungen anzugehen.

Mehrere Delegationen lehnten die vorgeschlagene Änderung des mit dem Personal verbundenen Kriteriums ab, bei dem der Begriff "wesentlicher Teil" durch den Begriff "Mehrheit" ersetzt wurde. Sie glaubten zudem, dass solch ein Kriterium unzuverlässig ist, weil der Personalbestand häufig Schwankungen unterliegt, oder sie wollten mehr Klarheit darüber, welche Art von Beschäftigten bei der Berechnung der Mehrheit des Personals berücksichtigt würde. Die Kommission erklärte, dass es ihre Absicht war, dieses ziemlich komplexe Kriterium zu vereinfachen, und sie bereit ist, dieses Thema mit dem Mitgliedstaaten weiter zu erörtern.

d) Gemeinsame Liste von Diensten (Artikel 2 Absatz 5a und Artikel 28b Absatz 2)

Um Transparenz zu gewährleisten und damit die Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zu erleichtern, schlägt die Kommission die Aufstellung einer gemeinsamen Liste (Datenbank) der audiovisuellen Mediendienste (TV-Dienste und Abrufdienste) und der Videoplattformdienste vor. In dieser Liste wären für jeden Dienst der Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit er unterworfen ist, und die Kriterien, anhand deren über die Rechtshoheit entschieden wurde, aufgeführt. Die Delegationen begrüßten zwar im Allgemeinen diese Liste, doch äußerten einige von ihnen Bedenken hinsichtlich des Verwaltungsaufwands und der Kosten, die die Erstellung und Aktualisierung dieser Liste verursachen könnten.

e) **Zuständigkeit für Videoplattformen (Artikel 28b Absatz 1)**

Die Kommission schlägt vor, auch für Videoplattformen das Herkunftslandprinzip anzuwenden. Da einige dieser Plattformen außerhalb der EU niedergelassen sind, jedoch in den meisten Fällen dennoch einen Standort (z. B. ein Tochter- oder Mutterunternehmen) in der EU haben, schlägt die Kommission vor, für die Zwecke der Richtlinie über audiovisuelle Medien diesen Standort als tatsächliche Niederlassung zu betrachten. Einige Delegationen stellten die Anwendung des Herkunftslandprinzips auf Plattformen in Frage; einige andere betonten, dass der vorgeschlagene Ansatz zum "Forum Shopping" führen könnte. Einige Delegationen schlugen vor, auch Dienste von außerhalb der EU niedergelassenen Videoplattformen einzubeziehen. Es bestand allgemeiner Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage, wie die Zuweisung der rechtlichen Zuständigkeit in der Praxis funktionieren würde. Die Kommission erläuterte, dass sie sich für die Anwendung des Herkunftslandprinzips auf Videoplattformen entschieden hat, um sicherzustellen, dass ein Betreiber einer Videoplattform den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt, und gleichzeitig eine doppelte Zuständigkeit zu vermeiden.

4. **Aufsichts- und Überwachungsmechanismen**

a) **Ko- und Selbstregulierung und EU-Verhaltenskodizes (insbesondere Artikel 4 Absatz 7)**

Die Möglichkeit der **Ko- und Selbstregulierung** wurde bereits in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2010 vorgesehen, und die Kommission regt eine breitere Nutzung dieser Art von Regulierung in verschiedenen von der Richtlinie abgedeckten Bereichen an, insbesondere im Zusammenhang mit den Inhaltsdeskriptoren für schädliche Inhalte (Artikel 6a), dem Schutz von Minderjährigen und der Bekämpfung von Hassrede auf Videoplattformen (Artikel 28a) und der kommerziellen Kommunikation, um die Einwirkung von Werbung für Lebensmittel und Getränke mit hohem Salz-, Zucker- oder Fettgehalt und für Alkohol auf Minderjährige zu verringern (Artikel 9 Absätze 2 und 3). Diese Art von Regulierung erfolgt auf der Grundlage von Verhaltenskodizes, die freiwillig zwischen der Industrie, nichtstaatlichen Organisationen und anderen Interessenträgern vereinbart werden, und im Falle der Koregulierung in einem vom nationalen Gesetzgeber festgelegten Rahmen.

Es wurden zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen aufgeworfen, da sich die nationalen Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden. Viele Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass aus dem Wortlaut nicht eindeutig hervorgeht, ob die Nutzung der Ko-/Selbstregulierung verbindlich ist. Die Kommission erklärte, dass diese Art von Regulierung nicht verbindlich ist und als Ergänzung zu den gesetzlichen Maßnahmen betrachtet werden sollte. Es wurde zudem die Frage gestellt, wie es einem Mitgliedstaat gelingen kann, dass die auf nationaler Ebene vereinbarten Verhaltenskodizes von Mediendiensteanbietern eingehalten werden, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, sich jedoch auf sein Hoheitsgebiet ausrichten. Außerdem haben mehrere Delegationen vorgeschlagen, alle Bestimmungen über die Ko-/ Selbstregulierung in einem einzigen Artikel zusammenzuführen, um Wiederholungen zu vermeiden und für mehr Klarheit zu sorgen.

Die **EU-Verhaltenskodizes** sind ein auf EU-Ebene bereits genutztes Instrument der Selbstregulierung, das jetzt im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste eingeführt wird. Zahlreiche Delegationen baten um weitere Einzelheiten darüber, wie diese EU-Kodizes ausgearbeitet und funktionieren werden und wie die Einhaltung dieser Kodizes sichergestellt und durchgesetzt wird. Auch in Anbetracht dieser Unsicherheiten zeigten die Delegationen gegenüber der Idee der EU-Kodizes allgemein eine eher zurückhaltende und in einigen Fällen auch ablehnende Haltung. Die Kommission erläuterte, dass die EU-Kodizes auf Selbstregulierung beruhen und daher im Gegensatz zu nationalen Gesetzgebungs- und Koregulierungsmaßnahmen nicht verbindlich sind. Sie sollten daher vielmehr als eine außerordentliche und in jedem Fall die nationalen Kodizes ergänzende Maßnahme betrachtet werden.

b) Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen (Artikel 30)

Die Mitgliedstaaten begrüßten generell die Idee einer Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen. Allerdings waren zahlreiche Delegationen der Auffassung, dass die Anforderungen zu detailliert sind; stattdessen würden sie im Text festzulegende allgemeine Grundsätze bevorzugen. Die Kommission verteidigte ihren Vorschlag und erklärte, dass unabhängige Regulierungsstellen notwendig sind, um die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten, und es zur Gewährleistung der Unabhängigkeit aller Regulierungsstellen in der EU erforderlich ist, detaillierte Anforderungen für die Unabhängigkeit festzulegen.

c) ERGA (insbesondere Artikel 30a)

Die Kommission schlägt vor, die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) zu formalisieren, die bislang als Sachverständigengruppe der Kommission fungierte¹⁵. Da die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auf dem Grundsatz der Mindestharmonisierung beruht (mit Ausnahme der vorgeschlagenen Regulierung von Videoplattformen) und die Ko-/Selbstregulierung stärker in den Mittelpunkt rückt, strebt die Kommission eine stärkere Harmonisierung bei der Umsetzung der Richtlinie in der EU an.

Mehrere Mitgliedstaaten unterstützen den Vorschlag der Kommission, doch nahmen zahlreiche Mitgliedstaaten eine eher zurückhaltende Position im Hinblick auf die ERGA ein und lehnten einige Mitgliedstaaten den Vorschlag ab. Sie waren vor allem besorgt darüber, dass sich die Aufgaben und Zuständigkeiten der ERGA mit denen des Kontaktausschusses (Artikel 29) überlappen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und die Kommission bei der Umsetzung der Richtlinie unterstützt. In diesem Zusammenhang forderten viele Delegationen eine klare Trennung zwischen dem Kontaktausschuss und der ERGA, wobei sich die Rolle der ERGA auf technische Beratung beschränken und sie lediglich als Plattform für den Austausch bewährter Verfahren dienen sollte. Mehrere Delegationen wiesen darauf hin, dass es im Text übermäßig viele Bezugnahmen auf die ERGA gibt, und schlugen vor, sie zugunsten des Kontaktausschusses zu verringern und/oder in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

5. Sonstige Punkte

Ganz generell baten die Delegationen um nähere Erläuterung zahlreicher Begriffe und Konzepte, die im Kommissionsvorschlag verwendet werden, so z. B. insbesondere "große Menge" an auf Videoplattformen gespeichertem Inhalt (Artikel 1 Buchstabe aa Ziffer i), redaktionelle "Entscheidungen" (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b), "öffentliche Sicherheit" (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b), "Verteidigungsrechte" (u. a. in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe e), Anbieter mit "geringen Umsätzen" oder "wenigen Zuschauern" (Artikel 13 Absatz 5), "Mutterunternehmen" und "Tochterunternehmen" (Artikel 28b) usw.

¹⁵ Beschluss der Kommission vom 3. Februar 2014 zur Einsetzung der ERGA.

Zusätzlich zu den unter den Nummern 1 bis 4 aufgeführten wichtigsten Themen haben die Delegationen noch folgende Themen angesprochen:

- **Barrierefreiheitsanforderungen (Artikel 7)**

Die Kommission hat vorgeschlagen, angesichts ihres Vorschlags zur Regelung der Barrierefreiheit im horizontalen europäischen Rechtsakt über Barrierefreiheit¹⁶ die Barrierefreiheitsanforderungen aus der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zu streichen. Eine große Mehrheit der Delegationen möchte hingegen die Barrierefreiheitsanforderungen für audiovisuelle Dienste in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste beibehalten. Gleichzeitig haben sich einige dieser Delegationen für ehrgeizigere Anforderungen als die im derzeitigen Text enthaltenen Anforderungen ausgesprochen, die von der Kommission unterstützt werden.

- **Beträchtliche kindliche Zuschauerschaft (Artikel 9 und 11)**

Zahlreiche Delegationen äußerten Bedenken hinsichtlich der Ersetzung des Begriffs "Kindersendungen" durch "Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft": Sie halten den neuen Wortlaut für vage und ungenau, was seine Umsetzung erschweren würde. Die Kommission erklärte, dass diese Änderung darauf abzielt, den derzeitigen Schutz von Minderjährigen über speziell an Kinder gerichtete Sendungen hinaus auszuweiten, weil sich ihre Sehgewohnheiten verändern.

- **Aufstachelung zu Gewalt und Hass (insbesondere Artikel 6 und 28a)**

Mehrere Delegationen verwiesen auf die Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen Teilen des Textes, in denen die Gründe aufgeführt sind, auf deren Grundlage Inhalte als Aufstachelung zu Gewalt oder Hass bewertet werden. Einige Delegationen wünschten, dass bei den Gründen die Verherrlichung von Terrorismus und die Verletzung der Menschenwürde aufgenommen werden, wohingegen andere Delegationen es vorziehen, keinerlei Gründe anzugeben. Die Kommission bestätigte, dass derselbe Wortlaut im gesamten Text verwendet werden sollte, wobei er in angemessenem Umfang mit den Begriffsbestimmungen im Rahmenbeschluss des Rates von 2008¹⁷ in Einklang zu bringen ist.

¹⁶ Dok. 14799/15.

¹⁷ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55).

- **Inhaltsdeskriptoren (Artikel 6a)**

Mit diesem Vorschlag werden die Bestimmungen über den Schutz von Minderjährigen mit der neuen Verpflichtung ergänzt, Zuschauern ausreichende Informationen über schädliche Inhalte zugeben, indem "ein System von Deskriptoren verwende[t]" wird (z. B. Piktogramme). Zahlreiche Delegationen baten um eine Erläuterung des Begriffs. Einige Delegationen erhoben Einwände gegen die Verwendung von Inhaltsdeskriptoren, da sich die nationalen Vorgehensweisen in diesem Bereich unterscheiden und Piktogramme nicht in allen Mitgliedstaaten verwendet werden. Einige andere Delegationen hatten Zweifel an der Anwendung von EU-Verhaltenskodizes, wobei ein Mitgliedstaat eine Harmonisierung auf EU-Ebene ablehnte. Die Kommission wies darauf hin, dass ein EU-Verhaltenskodex die Bedenken einiger Delegationen ausräumen könnte, die befürchten, dass Dienste, die sich auf ihr Hoheitsgebiet ausrichten, jedoch nicht in diesem niedergelassen sind, nicht dieselben Mittel zur Beschreibung von Inhalten nutzen, was negative Auswirkungen auf ihre Zuschauer hat.
